



Secretaria Regional dos Recursos Naturais
Direção Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural

**AVALIAÇÃO EX-ANTE DO PROGRAMA
DE DESENVOLVIMENTO RURAL
DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES PARA O
PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO
2014-2020**

PRORURAL+



RELATÓRIO FINAL

Abril, 2014

Equipa Técnica de Avaliação

MAGDA PORTA (COORDENAÇÃO GLOBAL)

TITO ROSA

ANTÓNIO OLIVEIRA DAS NEVES

GISELA FERREIRA

MIGUEL GALANTE

NIZA RIBEIRO

CARLOS RIO CARVALHO (AAE)

JAMILA MACHADO (AAE)

SUSANA ROSA (AAE)

ÍNDICE

PARTE I – AVALIAÇÃO EX-ANTE	9
SECÇÃO I – INTRODUÇÃO	9
1. Propósitos e objetivos da Avaliação ex-ante	9
2. Descrição das diversas etapas da Avaliação ex-ante do PRORURAL+ e da interação do adjudicatário com a DRADR	10
SECÇÃO II – RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO EX-ANTE	13
1. Avaliação do contexto e das necessidades	13
1.1. Avaliação da análise da situação	13
1.2. Avaliação da análise SWOT e avaliação das necessidades	20
1.3. Recomendações relacionadas com a análise SWOT e a avaliação das necessidades	22
2. Adequação da coerência interna e externa do programa	23
2.1. Avaliação da contribuição para os objetivos temáticos da Estratégia UE 2020 de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo	23
2.2. Avaliação da consistência das prioridades com o Quadro Estratégico Comum, o Acordo de Parceria, com o Pilar 1 da PAC e outros instrumentos da política nacional e comunitária e as recomendações específicas para Portugal	29
2.3. Avaliação da lógica do Programa: consistência dos objetivos do Programa e objetivos do Programa vs. Medidas selecionadas	45
2.4. Avaliação da contribuição esperada das Medidas selecionadas para atingir os objetivos (contribuição dos outputs para as realizações e resultados esperados)	50
2.4.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS DA ANÁLISE DA ARQUITETURA DE MEDIDAS DO PRORURAL+	51
2.4.2. CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS DA ANÁLISE DA ARQUITETURA DE MEDIDAS DO PRORURAL+	53
2.5. Avaliação da consistência da alocação dos recursos financeiros com os objetivos	61
2.6. Recomendações relacionadas com a coerência do programa	68
2.7. Recomendações relevantes para a coerência do Programa	69
2.8. Avaliação das provisões para o LEADER	70
2.9. Avaliação das provisões para as estruturas em Redes	73
2.10. Avaliação da assistência técnica	73
2.11. Recomendações relacionados com temas específicos	76
3. Medição da evolução e dos resultados do Programa	78
3.1. Avaliação da relevância e clareza dos indicadores do Programa	78
3.2. Avaliação sobre se os valores dos objetivos quantificados para os indicadores são realistas	79
3.3. Avaliação sobre a adequação das metas do quadro de desempenho	79
3.4. Avaliação sobre a adequação do sistema de monitorização proposto, da recolha de dados para avaliação e do plano de avaliação	80
3.5. Recomendações relacionadas com a medição do progresso e os resultados do programa	82
4. Avaliação das disposições para a implementação do Programa	84
4.1. Avaliação da adequação dos recursos humanos e da capacidade administrativa para a gestão do Programa	84
4.2. Avaliação das formas de apoio	86
4.3. Recomendações relacionadas com as disposições para a implementação do Programa	87
5. Avaliação dos temas horizontais	89
5.1. Avaliação da capacidade para promover a igualdade de oportunidade e prevenir a discriminação	89
5.2. Avaliação da capacidade para promover o desenvolvimento sustentável	90

5.3. Recomendações relevantes para os temas horizontais	92
PARTE II – RESUMO DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA	93
1. Introdução ao PRORURAL+	93
2. Avaliação Ambiental Estratégica: integrar as questões ambientais no PRORURAL+	96
2.1. Definição dos Fatores Críticos de Decisão (FCD)	96
2.1.1. Avaliação de impactos	97
2.1.2. Impacto Ambiental das medidas do PRORURAL+	99
2.1.3. Indicadores	100
3. Conclusões e recomendações	101
3.1. Conclusões	101
3.2. Recomendações	101

ANEXOS

Anexo 1. Participantes do FOCUS GROUP	104
Anexo 2. Cadeia de objetivos do PRORURAL+	105
Anexo 3. Cenário utilizado para a análise da coerência interna/lógica do PRORURAL+ (segmento da competitividade)	108
Anexo 4. Quadro de necessidades e sua correspondência com as Medidas definidas pelo PRORURAL+	110
Anexo 5. Comparação da Programação financeira entre os períodos 2007-2013 e 2014-2020	115
Anexo 6. Princípios e objetivos relacionados com a definição dos Critérios de Seleção, por Medida	117

Índice de Figuras

Figura 1. Política de desenvolvimento rural no contexto da Estratégia Europa 2020 e do QEC	24
Figura 2. Lógica de intervenção global da PAC	30
Figura 3. Operacionalização do Acordo de Parceria no Continente e na RAA	34
Figura 4. Emissões de GEE na agricultura por sector	43
Figura 5. Proporção das medidas do PRORURAL+ no orçamento	95

Índice de Quadros e Tabelas

Tabela 1. Análise das necessidades identificadas para a Biodiversidade, Zonas Agrícolas de Alto valor e Zonas Natura 2000 em relação aos Fatores Ambientais identificados na AAE	22
Tabela 2. Correspondência entre a Estratégia Europa 2020 e a Política para o Desenvolvimento Rural	26
Tabela 3. Dimensões de contribuição do PDR 2014-2020 para a Estratégia Europa 2020	27
Tabela 4. Complementaridades potenciais entre a Estratégia do POSEI-Açores e o PDR 2014-2020	31
Tabela 5. Dimensões de coerência entre o PDR 2014-2020 e o POSEI-Açores	33
Tabela 6. Instrumentos estratégicos com aplicação do território da RAA	34
Tabela 7. Matriz de coerência: Intensidade de articulação e coerência entre o PDR 2014-2020 e outras intervenções do QEC	36
Tabela 8. Sinergias ou incompatibilidades potenciais entre as Medidas e os objetivos específicos do PDR 2014-2020	47
Tabela 9. Repartição da dotação financeira indicativa do PRORURAL+, por prioridade FEADER	62
Tabela 10. Contribuição FEADER indicativa por Medida e Submedida do PRORURAL+	63
Tabela 11. Plano de Avaliação	81
Tabela 12. Tabela Fatores Críticos de Decisão e sua descrição	90
Tabela 13. Intensidade dos efeitos potenciais das Medidas do PRORURAL+ sobre cada um dos FCD definidos na AAE	91
Tabela 1. Medidas e Submedidas do PRORURAL+	94
Tabela 2 - Tabela Fatores Críticos de Decisão e sua descrição	96

Tabela 16 Indicadores de impacto por Fator Crítico de Decisão.....	100
Quadro 1. Processo de transição entre PRORURAL e PRORURAL+	64
Quadro 2.. Evolução das ajudas unitárias no âmbito da Medida de apoio a sujeitas a condicionantes naturais e específicas .	65

Siglas e Acrónimos

AAE - Avaliação Ambiental Estratégica
UE - União Europeia
CE - Comissão Europeia
FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE - Fundo Social Europeu
FC - Fundo de Coesão
FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP - Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
Aex - Avaliação *ex-ante*
PDR - Programa de Desenvolvimento Rural
RAA - Região Autónoma dos Açores
EU 2020 - Estratégia Europa 2020
PAC - Política Agrícola Comum
AP - Acordo de Parceria
QFP quadro financeiro plurianual
QEC - Quadro Estratégico Comum
ADL - Associações de Desenvolvimento Locais
SI - Sistema de informação,
GAL - Grupos de Ação Local
EDL - Estratégia de Desenvolvimento Local
DRRF - Direção Regional dos Recursos Florestais
RN2000 - Rede Natura 2000
MPB - Modo de Produção Biológico
FA - Fatores Ambientais
PSRN 2000 - Plano Sectorial da Rede Natura 2000
UE - União Europeia
EM - Estados Membros
PNAC - Plano Nacional para as Alterações Climáticas
RNBC - Roteiro Nacional de Baixo Carbono
ERAC - Estratégia Regional para as Alterações Climáticas
PRAC - Plano Regional para as Alterações Climáticas
SIC - Sítios de Importância Comunitária
ZPE - Zonas de Proteção Especial

PARTE I – AVALIAÇÃO EX-ANTE

SECÇÃO I – INTRODUÇÃO

1. Propósitos e objetivos da Avaliação *ex-ante*

As disposições regulamentares relativas à avaliação dos Programas cofinanciados pelos fundos estruturais fornecem o enquadramento jurídico geral do processo de Avaliação *ex-ante*: de acordo com os termos do artigo 55.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), ao Fundo Social Europeu (FSE), ao Fundo de Coesão (FC), ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). Esse artigo refere a responsabilidades dos Estados-Membros em realizar avaliações *ex-ante*, tendo em vista melhorar a qualidade e a conceção de cada Programa, e verificar se os objetivos e as metas podem ser alcançados.

A Avaliação *ex-ante* inclui os requisitos em matéria de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) definidos na Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, tendo em consideração as necessidades de mitigação das alterações climáticas.

Em termos gerais, a Avaliação *ex-ante* teve como objetivo melhorar a qualidade e formulação do PRORURAL+ e verificar se os seus objetivos e metas podem ser alcançados, assegurando que os efeitos ambientais do programa foram identificados, descritos e avaliados através da AAE. Para que este objetivo geral fosse alcançado a Avaliação *ex-ante* acompanhou a elaboração do Programa desde o início, contribuindo para o processo de aprendizagem comum entre a Autoridade de Programação e a Equipa de Avaliação.

No decorrer da Avaliação *ex-ante*, a Equipa Técnica orientou-se por um conjunto de pressupostos, que resultaram num trabalho com as características seguintes:

1. Num contexto em que o PRORURAL+ assume um carácter estratégico, a Avaliação *ex-ante* revestiu-se como indispensável no processo de programação, evidenciando aspetos de melhoria para que as intervenções assegurem um contributo visível para a estratégia regional e nacional.
2. O trabalho de Avaliação *ex-ante* teve sempre a preocupação de maximizar a consecução dos resultados esperados, ventilando em permanência critérios como a coerência com o contexto (necessidades do território de intervenção e adequação ao perfil de potenciais beneficiários) e a gestão financeira eficiente.

3. A Avaliação ex-ante resultou num quadro de conclusões, que sustentou recomendações objetivas e pragmáticas adequadas à especificidade do território de intervenção e do Programa, tendo assegurando o acréscimo de valor à versão final do mesmo.

2. Descrição das diversas etapas da Avaliação ex-ante do PRORURAL+ e da interação do adjudicatário com a DRADR

O desenvolvimento dos trabalhos da Avaliação ex-ante funcionou como um processo interativo entre a Equipa Técnica de Avaliação e o Grupo de trabalho concentrado na DRADR responsável pela programação, abordando as diferentes componentes de avaliação em sucessivas fases, à medida que o Programa foi sendo preparado. O quadro seguinte sistematiza as fases em que a Avaliação ex-ante foi realizada.

Fase e período	Documentos de Programação	Domínios de Avaliação	Produtos da Avaliação ex-ante
1ª Fase: Setembro – Novembro de 2013	Diagnóstico: Análise SWOT e análise de necessidades	Diagnóstico: Análise de necessidades e análise SWOT	Análise da situação de partida, da análise SWOT e das necessidades de intervenção Estudo de âmbito (AAE).
2ª Fase: Dezembro de 2013 – Janeiro de 2014	Coerência interna e Coerência externa	- Contributo para a estratégia EU2020 e respetivos objetivos gerais - Coerência e consistência com outros fundos do QEC, com o Acordo de Parceria, com o Pilar 1 da PAC e outros instrumentos da política regional, nacional e comunitária - Consistência dos objetivos do Programa e objetivos do Programa vs. Medidas selecionadas - Formas de apoio propostas para as Medidas/ações previstas - Pressupostos sobre os contributos das Medidas/ações para as realizações e resultados esperados - Consistência da dotação orçamental com os objetivos	Avaliação da lógica de intervenção do Programa, coerência interna e externa, alocação financeira, quadro de indicadores e metas de acompanhamento e avaliação, incluindo as do quadro de desempenho (Aex) Relatório Ambiental (AAE)
3ª Fase: Janeiro – Março de 2014	Medição dos progressos e dos resultados: Indicadores	- Relevância e clareza dos indicadores propostos - Adequação das metas para os indicadores - Adequação das metas intermédias selecionadas para o quadro de desempenho	Avaliação da governança, gestão, e operacionalização do Programa (Aex) Declaração ambiental (AAE)
	Governança e gestão	- Adequação dos recursos humanos e da capacidade administrativa para a gestão do Programa - Procedimentos para monitorização, recolha de dados e plano de avaliação	
	Temas horizontais	- Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e não discriminação - Desenvolvimento sustentável - Abordagem LEADER - Rede Rural Nacional	
4ª Fase: Abril de 2014	Proposta final do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020		Relatório Final da AAE Relatório Final da AEx

De acordo com Artigo n.º 77 do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), a Autoridade de Programação do PRORURAL+ assegurou o envolvimento precoce da Equipa de Avaliação no processo de elaboração do Programa de desenvolvimento rural, designadamente, na conceção da sua lógica de intervenção e na definição dos seus objetivos. Dada a natureza da Avaliação *ex-ante*, foram adotadas disposições que, além de permitir realizar a avaliação por fases, permitiu também rever e atualizar quer os documentos de avaliação, quer os documentos de programação.

A Avaliação *ex-ante* foi realizada tendo presente um conceito de aprendizagem mútua e de partilha de informação, indispensáveis à racionalização de conhecimentos e à obtenção de visões compreensivas rigorosas e utilizáveis para melhorar a qualidade da formulação do Programa. O trabalho conjunto com a Autoridade de Programação foi assegurado, nomeadamente, através de:

- *Steering groups* de discussão dos vários resultados intermédios da Avaliação;
- Reuniões de trabalho com a Autoridade de Programação e outras entidades envolvidas na elaboração do Programa de Desenvolvimento Rural;
- Debates conceptuais e discussões técnicas sobre componentes específicas do Programa;
- Partilha de informação técnica e científica relevante.

Neste contexto, salienta-se a realização de Focus group com atores-chave (cf. *Anexo 1. Participantes dos Focus group*). A Equipa de Avaliação, com o apoio da DRADR, desenvolveu dois conjuntos de três *Focus group*, orientados para os principais segmentos de intervenção do PRORURAL+ (Competitividade das explorações e das empresas agroalimentares, Sustentabilidade ambiental e Dinâmica dos territórios rurais). Um dos conjuntos ocorreu na ilha de São Miguel e outro na ilha Terceira, tendo estado presentes, no total, 38 participantes de diversas entidades regionais e de departamentos do Governo Regional e 4 técnicos da DRADR como observadores.

SECÇÃO II – RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO EX-ANTE

1. Avaliação do contexto e das necessidades

1.1. Avaliação da análise da situação

A Equipa de Avaliação considera que o Diagnóstico produzido pela DRADR para servir de base à análise SWOT e à análise de necessidades consiste num exercício de programação bastante bem conseguido e abrangente, tendo presente a informação disponível, nem sempre atual e nem sempre cobrindo aspetos considerados importantes para integrar a análise de contexto. Em suma, o Diagnóstico permite ter uma imagem holística da área de intervenção, contem os elementos necessários e suficientes para caracterizar a situação de partida, tendo utilizado a informação mais pertinente e atual.

Objetivos estratégicos e temáticos

O Diagnóstico faz bem a sequência lógica de integração da programação ao nível da Região Autónoma dos Açores (RAA) com as orientações, compromissos e determinantes que derivam dos principais instrumentos para o planeamento estratégico das economias europeia e nacional.

Também explicita de forma objetiva a compatibilidade com as prioridades de intervenção dos Fundos Comunitários plasmadas quer na afirmação programática do QEC, quer ao nível das prioridades do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER):

- sintetizando e demonstrando como nas opções dos domínios prioritários de intervenção do PRORURAL+, se integram os objetivos europeus prescritos para o crescimento e se possibilita que sejam alcançados; e
- seguindo uma estrutura em função dos objetivos globais da Estratégia Europa 2020 (EU 2020) e da Política Agrícola Comum (PAC) 2020 e, mais especificamente, do Regulamento relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER, percorrendo as suas seis prioridades e dezoito áreas foco, embora, por vezes, não resulte evidente essa ligação com as áreas foco.

Outro aspeto menos conseguido da análise da situação é que, da sua leitura e interpretação, não ficou suficientemente clara a visão da estratégia regional para o complexo agroflorestal, para a sustentabilidade ambiental e para o desenvolvimento dos territórios rurais. Não obstante, o Diagnóstico procura ainda, de forma simples e ainda que limitada, compatibilizar-se com a orientação nacional para o próximo período de programação de autossuficiência do mercado regional em bens alimentares, em valor, em 2020, o que parece ser concretizável, bastante mais que, p.e., no Continente, onde as forças da oferta externa têm menos condicionantes que na RAA.

Existe um aspeto que, tendo sido assinalado não foi, todavia, suficientemente desenvolvido; referimo-nos à relevância estratégica que deve ser dada ao Acordo de Parceria sobretudo no que respeita à mobilização dos diferentes Fundos do QEC para se atingir, de forma consistente, o conjunto de objetivos associados aos domínios prioritários do PRORURAL+, um tema crítico numa região ultraperiférica como o Arquipélago dos Açores.

Na perspetiva da Avaliação, considera-se que deveriam ser estabelecidas adequadas convergências entre os instrumentos de programação suportados pelo FEADER, pelo FEDER e também pelo FSE, em áreas a montante e a

jusante das intervenções do PRORURAL+, relevantes para a sustentabilidade territorial dos Açores como são o crescimento da competitividade pela incorporação de conhecimento e inovação ou a dinâmica e sustentabilidade dos territórios rurais por via do desenvolvimento do turismo e da animação turística.

Caracterização da área de intervenção

Esta parte da Avaliação *ex-ante* irá abordar aspetos mais sectoriais.

➤ Contexto socioeconómico da RAA

No que se refere ao ponto sobre o Contexto socioeconómico da RAA – elementos de enquadramento, o Diagnóstico é bastante elucidativo e suficientemente apoiado por informação estatística relevante, o que possibilita um *sobrevo*o breve mas eficaz das características territoriais, económicas e sociais do território açoriano. De forma simultaneamente abrangente e sucinta, mas criteriosamente escolhida, é fácil perceber quais são e como têm evoluído os fatores determinantes que caracterizam o desenvolvimento económico e social dos Açores assim como a incontornável importância dos seus ativos ambientais e paisagísticos.

A análise da situação permite entender a relevância dos fenómenos de dupla insularidade, do nível crítico das acessibilidades e da necessidade do investimento permanente para a sua melhoria, da supremacia de territórios com características indelévels de ruralidade e de baixa densidade, da significativa diferenciação de níveis de desenvolvimento e de necessidades entre as ilhas e da desertificação humana desigual mas crescente do território, ainda que marcada por níveis de envelhecimento menos evidentes que os do Continente, entre outros aspetos igualmente relevantes.

Estes são indicadores-chave para uma adequada programação uma vez que colocam o Programa perante um verdadeiro desafio globalizado de sustentabilidade territorial (ao nível de um arquipélago e em cada uma das suas ilhas) – como promover e manter o crescimento económico que, simultaneamente, crie emprego, fixe populações, adicione valor, acresça mercado e que preserve recursos e valores naturais.

A análise mostra ainda que em termos de mercado, a RAA se traduz pela existência de um mercado estrangido pelas condicionantes produtivas e logísticas da oferta interna que, paradoxalmente, funcionam como um certo fator de proteção face a uma concorrência potencial do exterior, desde logo, do Continente. A taxa de cobertura das importações pelas exportações é mais positiva que a do Continente (83%) o que resulta em parte da performance das vendas no exterior mas que não poderá deixar de estar associada à dimensão relativa e à pulverização do mercado interno. Também parece que a melhoria deste indicador poderá estar ligada, tal como aconteceu recentemente no Continente, à contração da procura final e sobretudo intermédia (procura industrial) em consequência da situação de crise económica e financeira que o País atravessa.

Esta secção da análise realça, ainda, duas áreas que são muito importantes na RAA e que se podem traduzir em dois trunfos de competitividade relevantes para competitividade regional: (i) a produção e distribuição de energias renováveis, induzindo eficiência no sector produtivo empresarial; e (ii) a oferta substancial de capital natural o qual foi degradado em muitas outras regiões do território nacional e que na RAA se destaca como uma vantagem do território, podendo beneficiar de uma aposta prioritária na sua valorização.

➤ Transferência de conhecimentos e inovação

A questão da transferência de conhecimentos e da inovação é relevante, sobretudo, no contexto de ligação os sectores da economia agrária regional (competitividade das unidades de produção e transformação).

Na componente da **formação profissional**, a análise da situação é abrangente e tem detalhe, permitindo uma noção dos destinatários a quem se dirige maioritariamente a formação, da natureza da formação ministrada e da forma como esta se organiza. Quanto aos **serviços de aconselhamento**, o Diagnóstico deixa claro a sua falta. Dada a característica marcadamente familiar da maioria das explorações agrícolas na RAA, este tipo de aconselhamento é essencial para a produção de forma racional, sustentada e viável.

O Diagnóstico faz um levantamento adequado e detalhado da situação da **inovação** na RAA, identificando as entidades envolvidas e as entidades especificamente ligadas à área e fazendo um levantamento dos recursos envolvidos, da dinâmica das instituições e do valor destinado à I&D nos Açores. No caso específico do sector agroflorestal, o Diagnóstico deixa transparecer algumas carências como a falta de estratégia, coordenação e integração no domínio das fileiras com peso importante no VAB do sector agropecuário como são o leite e a carne ou no domínio da mitigação das alterações climáticas, embora seja possível descortinar o papel positivo que as instituições de ensino académico da região podem assumir no domínio da inovação (p.e., na disponibilização de recursos físicos e humanos).

Uma primeira questão ligada à inovação resulta dos riscos associados à dificuldade ou incapacidade da sua rentabilização nas empresas em termos económicos e/ou de desempenho. A inovação é um dos fatores imateriais da competitividade, mas apenas se transformará em resultados se for incorporada em condições que facilitem e que valorizem essa incorporação. Acresce, como obstáculo ao investimento em inovação, que parte substantiva dos resultados de exploração sejam provenientes de transferências diretas do Estado.

No entendimento da Equipa de Avaliação, as áreas preferenciais de investimento em inovação, nas condições específicas da agricultura regional, deverão passar por matérias como eficiência na utilização dos recursos (inovação nos processos produtivos, promoção da eficiência energética e ambiental) ou melhores soluções de organização e governança.

➤ Competitividade do Complexo agroflorestal

O Diagnóstico apresenta-se na generalidade bem estruturado e suficientemente fundamentado quer nas informações que utiliza como suporte, quer nas próprias constatações, na medida em que apresenta a estruturas das explorações agrícolas e refere a transformação e a comercialização com bom nível de detalhe. Falta contudo referir a estrutura de importação e enquadrar no mercado mundial as perspectivas de colocação dos produtos regionais, o que se deve à indisponibilidade de dados para analisar esta matéria. A segmentação das fileiras leite e carne é adequada na medida em que representam 80% do valor agrícola produzido na RAA. A análise dos outros sectores foi realizada tendo em conta a informação disponível.

Na análise fica bem explicito, o que ajuda muito para a compreensão das Medidas do PRORURAL+, que a RAA é estruturalmente um território predominante agrícola assente numa especialização produtiva da bovinicultura de leite e de carne com base em regime de exploração extensiva, tendo, nos últimos anos fomentado a estruturação de fileiras

mais diversificadas assentes na produção de bens de consumo no mercado com menor incorporação industrial que, atualmente, têm algum posicionamento no exterior, designadamente, os produtos hortofrutícolas frescos, as flores ornamentais, o vinho e o mel.

O Diagnóstico revela, ainda, a progressiva perda de importância económica e social de sectores que atingiram níveis relevantes no passado, como seja o caso de várias culturas horto-industriais (tabaco, beterraba sacarina) e de algumas culturas emblemáticas da Região (p.e., ananás); e, por outro lado, o crescimento na produção de outras carnes que não a de bovino embora com uma fase recessiva nos últimos anos.

O Diagnóstico refere que a atividade produtiva assenta num universo de explorações agrícolas que registou, em termos estruturais, uma evolução positiva nos últimos 10 anos, embora seja, ainda, predominantemente marcada pelo seguinte perfil de produtor agrícola: homem, 58 anos, apenas com o ciclo básico de instrução, sem formação agrícola especializada ou adquirida e com ocupação a tempo parcial (em cerca de 71 % das explorações agrícolas a maior fonte de rendimento é exterior à atividade agrícola).

Estas características estão associadas à pequena dimensão da propriedade (pese embora o registo positivo verificado, a área média por exploração é inferior a 9 hectares) e à sua fragmentação em múltiplas parcelas dispersas e às especificidades de um território com 72% de ocupação agroflorestal e áreas de gestão semi-natural (88% da SAU corresponde a pastagens).

De acordo com o Diagnóstico, a estrutura produtiva ligada à produção de leite teve uma evolução muito positiva em termos quantitativos e qualitativos. No entanto, regista-se uma muito elevada dependência dos rendimentos dos agricultores de transferências públicas veiculadas pelos diferentes tipos de ajudas existentes no quadro das políticas de desenvolvimento rural e da política comum de organização dos mercados.

No que respeita à componente do diagnóstico relativa às empresas agroalimentares, a reforçar a relevância da fileira produtiva assente na produção de bens alimentares estão os indicadores que caracterizam a indústria alimentar no contexto da economia regional. Existe, todavia, como expectável, uma supremacia do peso da indústria de lacticínios quer no que diz respeito ao emprego como no que se refere ao volume de vendas gerado.

A perspetiva da dimensão estratégica da fileira do leite e lacticínios está bem descrita e os produtos são caracterizados, sem contudo serem exploradas as implicações para o posicionamento no mercado, que decorre do facto de os produtos principais da fileira serem indiferenciados ou “commodities”. Por conseguinte, da programação do desenvolvimento rural, que continuará a promover esta fileira, a perceção da Equipa de Avaliação torna-se ambígua quando se anteveem medidas no espaço comunitário que elimina o sistema de quotas de produção de leite. A eliminação deste sistema, de certa forma protecionista porque possibilita direitos de produção estabilizados, vai introduzir alterações substantivas e de impactos ainda não totalmente identificáveis na economia rural açoriana.

O Diagnóstico identifica, e bem, a pressão que é exercida pelos compradores na formação do preço e no registo das importações, sobretudo pelas cadeias de comércio organizado, mas são poucas as informações sobre as características da estrutura de distribuição (peso relativo das formas, grau de concentração) bem como das estratégias determinantes (p.e., compras locais, peso das marcas de distribuição, peso nas importações) ou ainda das

tendências de evolução. A Equipa de Avaliação percecionou que estas insuficiências resultam da dificuldade em reunir os dados necessários para analisar as matérias com esta natureza.

O Diagnóstico identifica e valoriza a forma positiva como tem evoluído o sector da produção de carne, nomeadamente, com a aposta recente no desenvolvimento da produção de raças com essa vocação. Não obstante, embora seja constatada a diminuição da expedição de animais vivos e o aumento da saída para o exterior de gado bovino em carcaça, não há informação disponível para analisar a dimensão do mercado de exportação de carne embalada, com a corresponde captura de valor acrescentado para a região.

No Diagnóstico, são ainda abordados os avanços, ainda que relativamente limitados, da diversificação produtiva sobretudo nas áreas das produção de hortícolas e de flores, bem como os investimentos de modernização e qualificação que tem sido feitos na área do vinho. Ainda na componente da oferta de produtos alimentares produzidos na RAA, com relevância e quantidades relativamente limitadas, refere-se a manutenção da cultura e indústria do chá e a produção e comércio do ananás, com alguma instabilidade.

Finalmente, neste capítulo, uma referência à análise do Diagnóstico na vertente do sector florestal a qual, dada a falta de elementos estatísticas disponíveis, se encontra desatualizada. O sector transformador é caracterizado genericamente, com a identificação dos principais constrangimentos existentes ao crescimento do sector florestal produtivo na RAA e que em larga medida decorrem de problemas no funcionamento do mercado madeireiro regional e em toda a cadeia de valor a jusante da floresta. Por um lado, a estagnação do mercado regional, em resultado de um uso menor da madeira de Ciptoméria na Construção Civil, agravado pela crise da construção civil. Por outro lado, a não existência de um mercado de exportação de madeira, quer para o Continente, quer para a Europa ou Países Terceiros. Daqui resulta uma estagnação na procura e no preço do material lenhoso, que é agravada pelo excesso de oferta para a procura existente e pela perda de produtividade da criptoméria após 30-40 anos.

➤ **Gestão do risco**

A introdução nas preocupações da programação da gestão dos riscos decorre da evidência que o sector agro-florestal está sujeito a imponderáveis que em determinadas circunstâncias podem contrariar os esforços de investimento e gestão empresarial e conduzir a perdas, conjunturais ou irreparáveis, na capacidade de gerar rendimento e garantir sustentabilidade futura nas empresas do sector, com consequências no desenvolvimento e na coesão dos territórios. Neste contexto, identificam-se os riscos associados aos comportamentos climáticos que infligem, direta ou indiretamente, danos e prejuízos na produção.

O Diagnóstico neste capítulo apresenta-se sintético mas bem estruturado, identifica e segmenta os principais riscos. Sobretudo, refere claramente a inexistência atualmente na RAA de mecanismos de prevenção e cobertura de riscos tais como seguros de colheitas ou de estruturas produtivas.

➤ **Organização da produção**

Este capítulo dividiu-se em duas partes, uma parte relacionada com os Agrupamentos de Produtores, e a seguinte com os Sistemas de Qualidade dos Produtos Agrícolas.

Na parte destinada ao diagnóstico sobre os agrupamentos de produtores, a análise da situação descreve o que existe, de uma forma geral e menciona a importância das organizações existentes associadas aos sectores do leite e da carne de bovino.

Tendo em conta a experiência da Equipa de Avaliação na RAA, será seguro referir que há uma falta de cultura de cooperação ao nível do segmento produtivo, sobretudo, no sector hortofrutícola e no sector da carne, pois no sector do leite essa de questão encontra-se relativamente ultrapassada com a integração dos produtores nas cooperativas.

Na parte destinada à análise dos sistemas de qualidade dos produtos agrícolas, o Diagnóstico está bem desenvolvido no que toca à identificação das denominações registadas para os Açores, sendo elementos determinantes para se compreender bem a dinâmica e a importância de cada um dos sectores.

➤ **Sustentabilidade ambiental**

A RAA tem, em matéria de sustentabilidade ambiental, uma oportunidade que constitui, simultaneamente, um desafio exigente. No âmbito da Avaliação Ambiental Estratégica do PRORURAL+, apuraram-se como prioritários os seguintes fatores:

- ✓ Emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), sequestro de carbono e alterações climáticas
- ✓ Biodiversidade
- ✓ Água e solo
- ✓ Gestão de resíduos

O modo específico como estes temas ambientais são considerados no Diagnóstico, encontra-se sistematizado nos pontos seguintes:

✓ **Emissões de Gases do Efeito de Estufa (GEE), sequestro de carbono e alterações climáticas.**

Estima-se na RAA um balanço de emissões de GEE na ordem das 2.200 kt CO₂e em 2004, sendo que, se forem contabilizados os sumidouros de carbono da Região, obtém-se um balanço líquido de cerca de 2.000 kt CO₂e. A evolução temporal dos resultados permite concluir por um aumento significativo das emissões regionais entre 1990 e 2004 (cerca de 59%).

A agricultura corresponde a cerca de 25% do total de emissões estimadas para a RAA e verifica-se que o metano proveniente da fermentação entérica é o GEE mais significativo neste contexto (representando cerca de 17% do total de emissões). No entanto, se por um lado, o número de bovinos existente nos Açores contribui para a emissão de GEE, particularmente com a libertação de metano, o modo de produção em regime de pastoreio extensivo e a ocupação do solo, com uma elevada percentagem de SAU ocupada com pastagem permanente, permitem ter a garantia de um importante sumidouro de carbono, que nunca foi contabilizado. No entendimento da Equipa de Avaliação a sua contabilização é importante para se poder ter uma noção da relação de equilíbrio/desequilíbrio existente na pecuária.

✓ **Biodiversidade.**

O Diagnóstico considera na sua componente "Biodiversidade, Zonas de Alto Valor Natural e Zonas Natura 2000" diversos sistemas:

- **Sistema atlântico de pastoreio extensivo seminatural (pastagens permanentes):** o Diagnóstico centra-se no valor deste sistema como componente da paisagem rural, bem como nas características extensivas desse sistema e as orlas formadas por sebes de arbustos e muros basálticos. Neste âmbito, importará considerar a diversidade florística potencial das comunidades herbáceas dos prados e pastagens e o valor potencial para o aumento da riqueza em espécies através do tratamento das orlas existentes entre parcelas, com ocupação de culturas agrícolas e florestais ou mesmo outro tipo de ocupações (p.e., caminhos).
- **Sistemas extensivos de culturas permanentes (vinhas e pomares tradicionais) e sistemas policulturais tradicionais:** o Diagnóstico apresenta o valor de raridade de um conjunto de sistemas extensivos em contextos específicos da paisagem rural da RAA, sendo certo que a sua expressão é razoavelmente diminuta no contexto da conservação da riqueza e abundância de espécies de fauna e flora, bem como conservação de habitats classificados.
- **Agricultura biológica:** o Modo de Produção Biológico (MPB) com a dimensão que tem atualmente e com aquela que se espera possa vir a atingir no período de programação em apreço terá um impacto residual na conservação da biodiversidade.
- **Raças autóctones:** o diagnóstico releva a conservação da raça bovina Ramo Grande, que incide sobre a diversidade genética mas com impacto muito limitado.
- **Rede Natura 2000:** na RAA existem 34 áreas da Rede Natura 2000 distribuídas por 22 SIC e 12 ZPE. A área emersa com potencial de intersecção com a superfície de explorações agrícolas é de cerca de 32.000 ha. Da análise da execução da Medida Pagamentos da Rede Natura 2000 no PRORURAL constata-se que a remuneração do papel das explorações agrícolas na gestão da Rede Natura 2000 é praticamente nulo, tornando-se necessário encontrar as zonas de intersecção entre as zonas que contém os valores naturais existentes na Rede Natura 2000 da RAA e as explorações agrícolas e florestais, de forma a calibrar adequadamente a remuneração dos serviços ambientais de conservação do património natural.

✓ Conservação do solo e da água

A transição para o regime em que a condicionalidade geral obriga ao modo de "proteção integrada", terá pouco ou nenhum impacto neste fator ambiental, uma vez que este modo não tem disposições relevantes relativas à adubação (para além de que apresenta dificuldades de implementação decorrentes da formação de técnicos e agricultores). Por outro lado, o modo de produção biológico tem uma expressão diminuta na RAA, o que o torna também razoavelmente irrelevante no controlo dos impactos sobre a água e o solo.

Em suma, atualmente os instrumentos potencialmente mais eficazes para o controlo da poluição do solo e da água decorrente da atividade agrícola, poderão apresentar uma eficácia reduzida nesta matéria. Assim, o fomento do modo de "Produção Integrada" constitui a opção mais adequada para abordar este fator ambiental.

✓ Gestão de resíduos

No Diagnóstico, o tema da gestão de resíduos aparece apenas associado à produção de energia.

➤ Dinâmica dos territórios rurais

Neste capítulo, o Diagnóstico apresenta-se bastante completo, com uma análise bem suportada num conjunto de indicadores expressivos e denotando uma abordagem esclarecida daquela que é, porventura, a área de programação,

onde a prudência e a visão holística são mais necessárias, mas onde a medição dos resultados é mais complexa porque dificilmente se presta a interpretações objetivas, satisfatórias ou adequadas.

O Diagnóstico evidencia a intervenção num território de baixa densidade com índices crescentes de desertificação humana, com um predomínio absoluto de micro empresas (95%) e com serviços públicos com um peso muito significativo nas economias locais.

O Diagnóstico realizado evidencia, ainda, a importância e relevância do trabalho dos GAL constituídos ao abrigo das iniciativas LEADER, e de todas as estruturas locais que partilham com aqueles ações, iniciativas e estratégias, com o objetivo de intervir de forma qualificada no território. Reconhece-se, porém, que as intervenções LEADER, ainda que bastante meritórias, apenas se têm somado a outro tipo de investimentos públicos, não proporcionando verdadeiras mudanças de paradigma de desenvolvimento local e reais situações de criação de empresas e emprego sustentáveis.

1.2. Avaliação da análise SWOT e avaliação das necessidades

Depois de uma análise detalhada do Diagnóstico, a Equipa de Avaliação procedeu à avaliação da análise SWOT quanto à robustez e solidez dos pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças identificados. Este domínio de avaliação adquiriu especial relevância no roteiro de fundamentação técnica das necessidades de intervenção, a que o modelo de abordagem estratégica do PRORURAL+ deu resposta.

Depois da avaliação da análise SWOT, a Equipa empreendeu na avaliação da coerência, consistência, pertinência, relevância e complementaridade da análise de necessidades. A avaliação foi orientada para assegurar que o conjunto de dimensões-problema e que o padrão de necessidades identificadas foi decisivo para fundamentar a formulação de objetivos e prioridades da intervenção PRORURAL+. Nesta análise procurou-se avaliar a existência de encadeamento lógico entre a identificação de pontos fortes e de pontos fracos e de oportunidades e ameaças e a identificação de necessidades a médio-longo prazo, sendo as prioridades alocadas às necessidades cruzadas com elementos mais favoráveis e com elementos mais adversos para o alcance dos resultados esperados.

De forma relativamente abrangente, a Equipa de Avaliação avalia a análise SWOT e a análise de necessidades como completas, coerentes, consistentes e complementares entre si e com a análise da situação, embora, neste tipo de análises, restarem por vezes algumas dúvidas e algumas questões que merecem reflexão, nomeadamente, se pontos fracos não podem representar oportunidades, sobretudo em mercados não saturados; e se os pontos fortes não podem constituir constrangimentos para atitudes de reconversão, reorientação ou diferenciação.

Da análise da Equipa de Avaliação surgiram os comentários seguintes:

- *Transferência de conhecimentos*: necessário assegurar capacidade para mobilizar e formar os destinatários finais de acordo com as prioridades dos sectores de produção/transformação, os quais, na sua maioria, têm um nível de escolaridade baixo.
- *Inovação*: fundamental identificar as necessidades de inovação prioritárias (na ótica da Equipa de Avaliação, a utilização mais eficiente dos recursos e a melhoria da eficiência energética dos sectores que mais

contribuem em volume para o VAB, nomeadamente o sector leiteiro e o sector da carne; bem como as medidas de atenuação das alterações climáticas) e acautelar as condições onde se materializa esta inovação.

▪ *Competitividade das explorações e das empresas agroalimentares*

- A aposta em estratégias de diferenciação assente nas qualidades únicas dos produtos locais é uma oportunidade importante e estimulante, no entanto, deve ocorrer apenas num contexto onde se consiga manter o equilíbrio entre o investimento inicial suportado por fundos públicos e os resultados finais gerados em mercado.
- A aposta nos ganhos de eficiência, de produtividade e de escala deve ser uma constante. As altas taxas de subsidiação e a escassez de capitais acumulados têm motivado os produtores para captar as ajudas disponíveis com a ilusão de mitigar os impactos negativos das ameaças e existentes
- A análise do sector florestal está comprometida, à partida, pela ausência ou desatualização de informação, com potenciais consequências ao nível da análise SWOT e da análise de necessidades. Fica a hesitação quanto à base de partida para equacionar a estruturação de uma fileira a partir de São Miguel focalizada na integração da cadeia de valor da Criptoméria.
- A robustez da fileira do leite merece precaução e ponderação, dadas as ameaças que decorrem da supressão das quotas leiteiras, da dependência das transferências públicas e do aumento previsível de concorrência.
- Não ficou suficientemente claro que a agroindústria tenha capacidade e/ou necessidade para fazer investimentos significativos, depois dos investimentos já realizados (há uma relativa indiferença quanto às estratégias de modernização baseadas na criação de novos produtos ou no acréscimo de valor aos produtos já existentes, todavia, a modernização, se permitir colocar produtos mais baratos e com mais qualidade no mercado, pode trazer vantagens para o posicionamento no mercado e para fazer face à concorrência.

- *Gestão do risco*: a fraca dimensão do mercado poderá inviabilizar formas de seguro/proteção equilibradas (nem prémios demasiado elevados que afastem a procura ou necessitem de um excessivo financiamento público; nem prémios tão acessíveis que não fomentem uma gestão responsável dos investimentos).

➤ **Sustentabilidade ambiental**

As necessidades identificadas pela programação foram analisadas face aos Fatores Ambientais (FA) considerados na AAE extraindo informação sobre as relações existentes entre cada FA e cada necessidade identificada. Dessa análise surgiram necessidades adicionais.

Tabela 1. Análise das necessidades identificadas para a Biodiversidade, Zonas Agrícolas de Alto valor e Zonas Natura 2000 em relação aos Fatores Ambientais identificados na AAE

Fatores ambientais	Necessidades adicionais (propostas pela Equipa de Avaliação)
Biodiversidade	- Promover e conservar sistemas agrícolas sustentáveis, conservando ou aumentando o seu valor natural, nomeadamente através da gestão cinegética; - Promover as atividades com potencial de conservação dos valores naturais de fauna, flora, habitat e paisagem, remunerando os serviços ambientais produzidos.
Emissões de Óxido Nitroso e de Metano	- Manter a imagem da RAA como uma região de agricultura sustentável, num contexto de particular atenção ao tema das alterações climáticas; - Aumentar a eficiência na produção pecuária para uma maior eficácia na diminuição de emissões (diminuição de emissões por unidade produzida).
Solo e água	Promover o número de explorações que utilizam o modo "Produção Integrada".
Zonas Florestais e Viabilidade das Florestas	- Reduzir o carácter residual do sector florestal RAA (fileira da Criptoméria) aumentando a sua capacidade de sequestro de carbono através do aumento da produtividade; - Maximizar o aproveitamento energético dos resíduos gerados pelo controlo de invasoras.

➤ Dinâmica dos territórios rurais

Nesta componente, os elementos descritos são muito abrangentes e, por isso, compreendem as questões levantadas na SWOT.

1.3. Recomendações relacionadas com a análise SWOT e a avaliação das necessidades

Neste ponto a Equipa de Avaliação tece um conjunto de recomendações globais, que vão no sentido de valorizar o Diagnóstico, a análise SWOT e a análise de necessidades:

- ❖ Num exercício desta natureza, onde se têm que fazer opções para facilitar a compreensão das intenções da programação e demonstrar que houve plena assimilação das orientações estratégicas de enquadramento é inteligível que não se possa, correndo o risco da densificação e aumento da complexidade do Programa, explicitar os efeitos indiretos, de cruzamento e até de substituição que se produzem na aplicação das intervenções. Todavia, porque eles existem e devem ser monitorizados e avaliados, é uma preocupação que deverá estar presente na dimensão operacional das Medidas.
- ❖ O conjunto de necessidades é alargado, porventura demasiado alargado, sendo relativamente difícil discernir as prioridades de intervenção do PRORURAL+. Neste contexto, afigura-se indispensável, uma maior ligação entre o conjunto de necessidades e a descrição e objetivos de cada uma das Medidas e Submedidas, de forma a garantir maior precisão e enfoque dos domínios de intervenção do PRORURAL+.

2. Adequação da coerência interna e externa do programa

Neste Domínio de Avaliação a Equipa procurou estabelecer dois tipos de relação:

- **Coerência externa:** a relação entre a estrutura e coerência do PRORURAL+ (objetivos e prioridades) e os objetivos da Estratégia EUROPA 2020 e dos fundos do QEC e outros instrumentos da política regional, nacional e comunitária, analisando os potenciais contributos do PRORURAL+ para alcançar esses objetivos. O desenvolvimento desta abordagem exigiu a análise das complementaridades e sinergias, bem como das inconsistências e duplicações, tendo por base as interações entre o que está previsto no âmbito do PRORURAL+ e o que está previsto no âmbito dos outros instrumentos com aplicação na Região. A avaliação orientou-se para a valorização das complementaridades e sinergias e para o acautelamento de inconsistências e duplicações, que podem levar à ocorrência de peso-morto e à perda de eficiência do Programa.

Nesse sentido, procurou-se identificar os diferentes níveis de articulação que o PRORURAL+ estabelece no contexto onde se vai dar a sua implementação, tendo naturalmente presente a estratégia que foi elaborada em consonância com as orientações comunitárias.

- **Coerência interna:** a relação entre a estrutura e coerência do PRORURAL+ (objetivos e prioridades do perfil das Medidas) e as necessidades que pretende colmatar e oportunidades que pretende estimular, tendo por base as necessidades para a programação identificadas no Diagnóstico e analisadas na 1ª Fase da Avaliação ex-ante.

A avaliação da coerência interna da estratégia contemplada no PRORURAL+ é crucial para manter o equilíbrio entre o *binómio objetivos específicos das intervenções do Programa e objetivos globais da estratégia de desenvolvimento rural dos Açores*, o que suscita a questão complexa de saber como as diferentes Medidas do Programa se articulam tendo em vista a concretização desses objetivos (mecanismos de causalidade).

2.1. Avaliação da contribuição para os objetivos temáticos da Estratégia UE 2020 de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo

A Estratégia Europa 2020 constitui um referencial de suporte e incentiva os Estados Membros (EM) a convergirem para uma agenda de implementação no horizonte de 2020 de uma nova geração de Programas operacionais, dando racionalidade às políticas e estratégias em torno das prioridades de *crescimento sustentável, inteligente e inclusivo* da região, do país e da União Europeia. No essencial, tais prioridades constituem linhas de orientação para a elaboração do QEC e respetivos Programas. Neste contexto, assinala-se que esses vetores estratégicos e domínios de intervenção são enquadrados pelo Regulamento relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER; e o PRORURAL+ constitui a resposta regional à estratégia para a agricultura e para o desenvolvimento rural.

Figura 1. Política de desenvolvimento rural no contexto da Estratégia Europa 2020 e do QEC



Na RAA, o PRORURAL+ assumiu a condição de instrumento de referência para o desenvolvimento do complexo agroflorestal, para a sustentabilidade ambiental e para o desenvolvimento dos territórios rurais nos próximos 7 anos, enquadrando intervenções que deverão ser aplicadas por agentes públicos e privados. As principais linhas de ação estratégica/objetivos programáticos do PRORURAL+ constituem-se nas seis vertentes-chave/prioridades seguintes:

- **Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais** (transversal), bem como a cooperação para o desenvolvimento de novos produtos, processos e tecnologias. A evolução e a especialização dos sectores agrícola e florestal e os desafios específicos enfrentados pelas explorações e empresas exigem um nível adequado de formação técnica e económica, bem como uma maior capacidade em termos de acesso e de intercâmbio de conhecimentos e informações, nomeadamente através da divulgação das melhores práticas de produção agrícola e florestal. A transferência de conhecimentos e as ações de informação não devem limitar-se aos cursos de formação tradicionais, mas ser adaptadas às necessidades específicas dos intervenientes no espaço rural.
- **Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas**, com a finalidade de melhorar o desempenho económico e ambiental das explorações agrícolas e florestais e das empresas rurais, facilitando a sua reestruturação e modernização com vista a diversificar e orientar para o mercado e a tornar mais eficientes os sectores transformação e da comercialização de produtos agrícolas; bem como facilitar a entrada de agricultores com qualificações adequadas no setor agrícola e, particularmente, a renovação geracional.
- **Promover a organização das cadeias alimentares, nomeadamente no que diz respeito à transformação e à comercialização de produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura**. A organização da cadeia agroalimentar deverá permitir a projeção dos sistemas de qualidade regionais, os quais oferecem

garantias aos consumidores sobre a origem, a qualidade e as características do produto ou sobre o seu processo de produção e conferem valor acrescentado aos produtos em causa, aumentando as oportunidades de comercialização. Em paralelo, os agrupamentos de produtores deverão auxiliar os produtores a enfrentar conjuntamente os desafios colocados pela intensificação da concorrência e a estruturar e consolidar a comercialização dos seus produtos e o posicionamento nos mercados, incluindo mercados locais.

A gestão de riscos deverá contribuir para a viabilidade e a competitividade das explorações agrícolas face a danos causados ao seu potencial de produção por catástrofes naturais.

- ***Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e silvicultura***, que deverá desempenhar um papel preponderante no apoio ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais e na resposta ao reconhecimento crescente de serviços ambientais por parte da sociedade, incentivando os produtores a introduzir ou manter práticas agrícolas e silvícolas que sejam compatíveis com a proteção e melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética.
- ***Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a passagem para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos sectores agrícola, alimentar e florestal***, que deverá comprometer os produtores a adotar ou a manter sistemas agrícolas e florestais que contribuam para a melhoria da eficiência na utilização dos recursos e para a mitigação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas (redução das emissões de gases com efeito de estufa e de amoníaco provenientes da agricultura e promoção da conservação e do sequestro de carbono na agricultura e na silvicultura).
- ***Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais***. A criação e o desenvolvimento de novas atividades económicas são essenciais para o desenvolvimento e a competitividade das zonas rurais e deverão contribuir para a promoção do emprego nas zonas rurais. Neste contexto, realça-se a importância da diversificação da oferta do turismo rural e de natureza na RAA. Em paralelo, o desenvolvimento de infraestruturas e serviços básicos locais nas zonas rurais, constitui um elemento essencial para realizar o potencial de crescimento e para promover o desenvolvimento sustentável das zonas rurais. Esta prioridade vai continuar sob a responsabilidade da Abordagem Leader para o desenvolvimento local.

[conteúdos elaborados com base no Regulamento n.º 1305/2013, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER]

Os três principais eixos de intervenção do PRORURAL+ cujo conceito assenta no desenvolvimento económico e social dos sectores de atividade e dos territórios rurais e na preservação e valorização ambiental, respondem, de forma equilibrada, a estas seis prioridades.

Embora possa concluir-se pela ligação estreita e evidente entre os vetores estratégicos da Estratégia Europa 2020 e as prioridades do PRORURAL+, antecipa-se que contempla diferentes níveis de articulação e de contribuição para a sua realização.

Tabela 2. Correspondência entre a Estratégia Europa 2020 e a Política para o Desenvolvimento Rural

Estratégia Europa 2020		Prioridades da União Europeia para o desenvolvimento rural
Prioridades	Objetivos	<i>Temas transversais: Inovação, ambiente e alterações climáticas</i>
Crescimento inteligente: <i>economia baseada no conhecimento e inovação e mais competitiva.</i> Investigação e demonstração e inovação, educação, a formação e aprendizagem ao longo da vida, sociedade digital	1. Emprego • aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos 2. I&D • aumentar para 3% do PIB o investimento da EU em I&D 3. Educação • Reduzir a taxa do abandono escolar precoce para menos de 10% • aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem da população na faixa etária dos 30-34 anos que possui um diploma do ensino superior	• Fomentar a transferência de conhecimento e inovação nos sectores agrícola e florestal e nos meios rurais (transversal). • Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas. • Promover a organização das cadeias alimentares, nomeadamente no que diz respeito à transformação e à comercialização de produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura.
Crescimento sustentável: <i>promover uma economia de recursos mais eficientes e mais ecológica.</i> Combate às alterações climáticas, energia limpa e eficiente.	4. Alterações climáticas e sustentabilidade energética • reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20% (ou 30%, se forem reunidas as condições necessárias) relativamente aos níveis registados em 1990 • obter 20% da energia a partir de fontes renováveis • aumentar em 20% a eficiência energética	• Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e silvicultura. • Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a passagem para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos sectores agrícola, alimentar e florestal.
Crescimento inclusivo: <i>economia com emprego elevado, contribuindo para a coesão económica, social e territorial.</i> Emprego, competências, combater a pobreza e a exclusão.	5. Luta contra a pobreza e a exclusão social • reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social	• Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais.
Princípios ➤ a melhoria da educação contribuirá para o aumento do emprego e para a redução da pobreza; ➤ uma economia baseada em mais I&D e inovação, bem como na utilização mais eficiente dos recursos, torna a Europa mais competitiva e cria postos de trabalho; ➤ o investimento em tecnologias mais limpas contribui para a luta contra as alterações climáticas e cria novas oportunidades comerciais e de emprego.		

A avaliação foi desenvolvida a partir da identificação dos possíveis contributos (resultados esperados) para a prossecução dos objetivos estratégicos da Estratégia Europa 2020 (cf. Tabela seguinte) que, como já referido, definem as grandes linhas de orientação estratégica para o desenvolvimento da região, do País e da União Europeia no período 2014-2020.

Tabela 3. Dimensões de contribuição do PDR 2014-2020 para a Estratégia Europa 2020

Prioridades	PRORURAL+ Resultados esperados (síntese)	Prioridades e objetivos Estratégia Europa 2020				
		Crescimento inteligente			Crescimento sustentável	Crescimento inclusivo
		Emprego	I&D	Educação e formação	Alterações climáticas e sustentabilidade energética	Luta contra a pobreza e a exclusão social
1. Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação	Aumento da capacidade para gerir as explorações agrícolas e florestais.	●●	●	●●	●	●●
	Melhoria do desempenho económico e ambiental das empresas agrícolas e florestais.	●	●	●●	●●	●
	Aumento da capacidade de inovação no CAF.	●	●●●	●	●●	●
2. Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura	Reforço da competitividade das explorações e agroindústria	●	●●	●	●●	●
	Melhoria d desempenho económico e ambiental das explorações e agroindústria	●	●●	●	●●	●
	Fortalecimento dos produtos nos mercados nacional e internacional	●	●	✗	✗	●
	Redução dos efeitos negativos sobre o ambiente	✗	●●●	●●	●●●	●
	Aumento disponibilidade de madeira de boa qualidade	●	●●	✗	●●	✗
	Renovação geracional	●●●	●	●●	●	●
	Diminuição do risco de desertificação humana.	●	✗	✗	●●	●●
3. Promover a organização das cadeias alimentares e a gestão de riscos na agricultura	Prevenção e reparação dos prejuízos causados pelos riscos a que estão sujeitas as atividades agrícola e florestal.	●	✗	✗	✗	✗
	Restabelecimento do potencial produtivo quando afetado por acontecimentos catastróficos.	●	●	✗	●	●
	Aumento das oportunidades de comercialização	●	●●	●	✗	●●
	Aumento da competitividade dos produtos.	●	●●	●	✗	●
4. Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas/ 5. Promover a utilização eficiente dos recursos	Promoção da gestão da paisagem pelas explorações agrícolas e florestais	●	✗	●	●●	●
	Preservação dos recursos genéticos.	✗	●	✗	●●	✗
	Mitigação das alterações climáticas.	✗	●●	●	●●●	✗
	Aumento da oferta de serviços ambientais.	●	●	●	●●●	●
	Aumento da área de floresta natural.	●	●	●	●●●	●
6. Promover a inclusão social e o desenvolvimento económico das zonas rurais	Aumento da qualidade de vida nas zonas rurais.	●	✗	●●	✗	●●
	Consolidação do tecido económico.	●●●	●	●●	✗	●●●
	Promoção do emprego nas zonas rurais.	●●●	✗	●●	✗	●●●
	Minorar a tendência para a desertificação humana	●●	✗	●	✗	●●
	Animação social e económica das zonas rurais.	●●	●	●	✗	●●

Fonte: Resultados esperados com recurso ao documento PRORURAL+, versão 19 de dezembro de 2013.

Legenda: ✗ - Ausência de contributo; ● - Relação de contributo fraco; ●● - Relação de contributo médio; ●●● - Relação de contributo forte; ● - Relação de contributo potencialmente negativo.

Uma análise mais fina dos resultados esperados da implementação do PRORURAL+ e respetivos contributos para a Estratégia Europa 2020 permite sinalizar os seguintes comentários:

- **Crescimento inteligente:** esta prioridade corresponde ao potencial de desenvolvimento de uma economia mais competitiva, incorporando mais conhecimento (educação, formação profissional e aprendizagem ao longo da vida) e inovação (investigação e demonstração).

Os baixos níveis de educação e qualificação dos ativos agrícolas, agroalimentares e florestais e dos agentes económicos nas zonas rurais representam constrangimentos aos ganhos de competitividade dos respetivos sectores. O PRORURAL+ contribui de forma potencialmente importante para a melhoria da qualificação e para a criação das competências necessárias ao desempenho dos ativos, nomeadamente, através das Medidas 1 e 2.

A elevada taxa de desemprego regional implica forçosamente a que a empregabilidade seja um dos objetivos-força do Programa, não obstante, e dadas as características de gestão das explorações agrícolas e florestais, o reforço da empregabilidade encontra-se sobretudo no âmbito dos apoios ao desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas nas zonas rurais (Medida 6), dos apoios ao sector agroalimentar (Medida 4) e ao sector dos serviços básicos à população (Medida 7). Todavia, esse reforço será, de alguma forma sempre limitado atendendo às condicionantes de uma economia agrícola e rural fragilizada.

O nível de inovação no contexto de implementação do PRORURAL+ é baixo, pelo que os apoios podem contribuir de forma relevante para a elevação desse nível, sobretudo por via da aplicação da Medida 16. Cooperação consagrada para o efeito, não se tratando apenas da inovação ao nível dos processos e tecnologias, mas também ao nível da gestão e do negócio e ao nível da preservação dos recursos naturais. Em suma, esta prioridade da EU2020 significa prosseguir uma dinâmica de convergência da Região com o País e com a União Europeia, com base no crescimento da produtividade, da eficiência na utilização dos recursos, da gestão mais profissional e do melhor desempenho das empresas e das explorações, associado à produção bens e serviços transacionáveis. O PRORURAL+ contempla, assim, uma relação de contributo médio/forte para esta prioridade, sobretudo ao nível das intervenções previstas nas prioridades do desenvolvimento rural 1, 2 e 6.

- **Crescimento sustentável:** esta prioridade pressupõe a gestão sustentável do património natural enquanto elemento de valor acrescentado dos territórios, e o combate e adaptação às alterações climáticas. Trata-se de duas questões que estão na base de um dos pilares de implementação do PRORURAL+, na medida em que praticamente todos os seus resultados [esperados] observam estes dois desafios, de forma mais evidente na proteção da biodiversidade e dos sistemas de alto valor natural e paisagístico, na proteção de recursos naturais (solo e água) e na preservação da floresta natural (Medidas 8, 10, 11, 12, 13 e 15).
- **Crescimento inclusivo:** esta prioridade visa dotar os territórios rurais de um maior dinamismo económico e social e assegurar a satisfação das necessidades básicas da população numa perspetiva de qualidade de vida, coesão social, equidade e inclusão social. De uma forma transversal, o PRORURAL+ tenta responder a estas necessidades através da implementação das Medidas 6 e 19.

Não obstante as correspondências e articulações que traduzem a valia do PRORURAL+ na operacionalização e implementação das prioridades da EU2020, o seu contributo para os seus objetivos será sempre residual por dois motivos: (i) o carácter global que a estratégia para o desenvolvimento rural apresenta, que vai para além do Programa, e aconselha a uma leitura mais sistémica que parcial; (ii) a insularidade e as características do território que exigem, por vezes, uma lógica de intervenção porventura menos eficaz do ponto de vista de objetivos (p.e. de crescimento e emprego), mas que conduzem a resultados superiores em matéria de inclusão territorial e social.

2.2. Avaliação da consistência das prioridades com o Quadro Estratégico Comum, o Acordo de Parceria, com o Pilar 1 da PAC e outros instrumentos da política nacional e comunitária e as recomendações específicas para Portugal

Esta componente da Avaliação *ex-ante* parte do princípio de que o reforço das complementaridades da intervenção dos fundos é um requisito para a obtenção de ganhos de eficiência, contrariando a tendência para a sobreposição em domínios ou territórios de atuação.

O Acordo de Parceria (AP), documento que traduz as opções políticas nacionais e enquadra estrategicamente o Programa de Desenvolvimento Rural, contém os principais constrangimentos, oportunidades e prioridades de intervenção que devem estruturar a aplicação dos fundos comunitários em Portugal no período 2014-2020, tendo presente os quatro domínios estratégicos para os quais os fundos comunitários devem contribuir: **competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano e sustentabilidade e eficiência no uso de recursos**.

O AP tem vindo a ser alvo de um processo de discussão alargado, tendo motivado um conjunto de tomadas de decisão relevantes que a Autoridade de Programação procurou integrar no PRORURAL+, desde logo grande parte das orientações de natureza transversal na aplicação dos fundos europeus em Portugal (i) que emanam do novo enquadramento regulamentar europeu para o ciclo 2014-2020 e dos princípios orientadores definidos pelo Governo português para a recuperação económica e social e (ii) que decorrem das lições da experiência acumulada ao longo de 25 anos de utilização de fundos europeus e dos desafios que o atual contexto socioeconómico e financeiro coloca à sua aplicação:

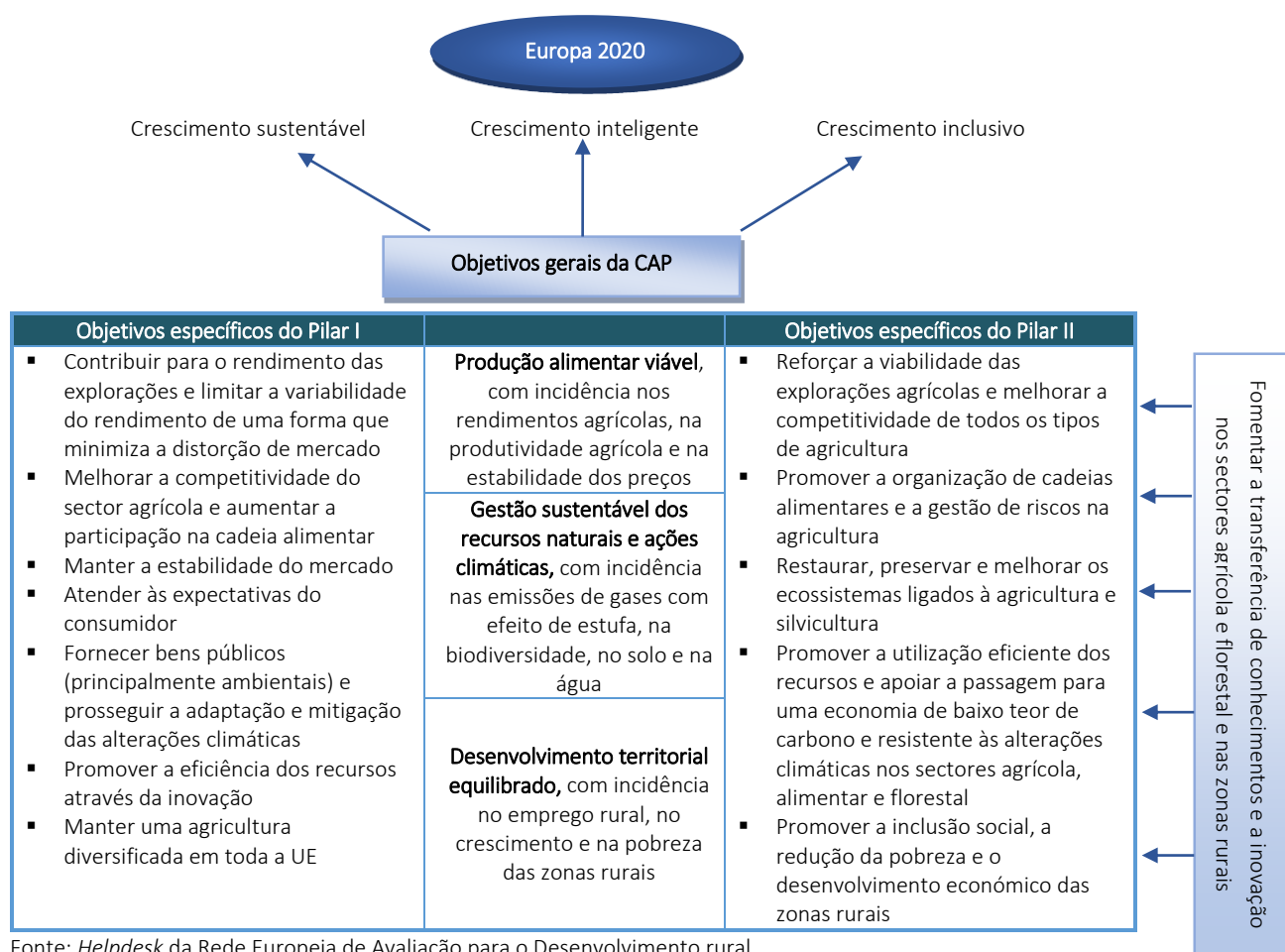
- (i) **Orientação para os resultados:** as prioridades de intervenção e a estrutura de incentivos devem estar alinhadas com a superação de constrangimentos e o aproveitamento das oportunidades, e assentes numa lógica de intervenção encadeada desde a alocação de recursos financeiros, à produção dos resultados esperados.
- (ii) **Concentração em número limitado de domínios, com destacada prioridade para a competitividade da economia:** a concentração nos resultados implica o estabelecimento de prioridades na alocação dos recursos financeiros em intervenções cujos efeitos sejam potencialmente mais relevantes e se reforcem mutuamente, pressupondo uma forte articulação entre a aplicação dos fundos comunitários.
- (iii) **Aferição da racionalidade económica e na comparação entre diferentes alternativas na alocação de recursos:** trata-se de um desafio de grande relevância para introduzir melhorias no processo de decisão estratégica e operacional, mas também de grande complexidade. Esta racionalidade tem como objetivo conduzir os beneficiários dos incentivos ao maior retorno financeiro dos projetos apoiados.

- (iv) **Articulação entre as fontes de financiamento:** deverá permitir um claro alinhamento entre a programação plurianual dos fundos comunitários e a programação orçamental plurianual definida no documento de estratégia orçamental, facilitando a monitorização conjunta e a ponderação de encargos futuros para os orçamentos públicos.
- (v) **Simplificação dos procedimentos de gestão operacional dos fundos:** neste contexto, Portugal assume o princípio geral da desburocratização e da simplificação de processos (p.e., através da aplicação de custos unitários), no sentido de diminuir a carga administrativa sobre os promotores.

🔗 Análise da coerência do PDR 2014-2020 com o Pilar 1 da PAC

A estratégia para o desenvolvimento rural, constante do Regulamento FEADER, refere que a política de desenvolvimento rural deve estabelecer-se a fim de acompanhar e complementar os pagamentos diretos e as medidas de mercado da PAC. Na RAA a estratégia adotada pelo 1º Pilar da PAC enquadra-se no Programa Global de Portugal¹ [POSEI-Açores], participado pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA). A estrutura manteve-se assente em dois pilares, Regime Específico de Abastecimento (REA) e Medidas de Apoio às Produções Agrícolas Locais (MAPL) que recorrem a instrumentos complementares para a prossecução dos mesmos objetivos.

Figura 2. Lógica de intervenção global da PAC



Fonte: Helpdesk da Rede Europeia de Avaliação para o Desenvolvimento rural.

¹ Apresentado ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 247/2006, do Conselho, de 30 de Janeiro, tendo sido aprovado pela Decisão de 04/IV/2007.

Tabela 4. Complementaridades potenciais entre a Estratégia do POSEI-Açores e o PDR 2014-2020

Objetivo global POSEI-Açores			Objetivo global PRORURAL+		
Contribuir para o desenvolvimento de uma agricultura de qualidade e sustentável, que assegure a viabilidade a longo prazo das duas maiores riquezas do arquipélago: as comunidades rurais e o património natural			Alcançar a autossuficiência, em valor, do sector agroalimentar em 2020, promovendo a imagem da RAA e estruturando canais comerciais que permitam a exportação de produtos especializados para o mercado externo e, em simultâneo, promover a sustentabilidade ambiental de todo o território e a atratividade e estabilidade económica e social dos territórios rurais		
Pilares fundamentais			Objetivos estratégicos		
Estabilização do regime extensivo da produção pecuária, usufruindo das potencialidades produtivas da produção leiteira, bem como da produção de carne e dos rendimentos dos agricultores.	Criação de um novo impulso no sector das culturas vegetais tradicionais, criando condições para o seu desenvolvimento e tornando-as uma alternativa e um complemento credível ao rendimento proveniente da produção pecuária.	Redução dos custos de produção das explorações açorianas	• Aumento do conhecimento dos ativos do CAF • Aumento da competitividade do CAF • Equilíbrio a balança comercial • Aumento do contributo do CAF para o VAB regional	• Mitigação e adaptação às alterações climáticas • Conservação do valor natural e das características diferenciadoras da paisagem da região • Mitigação dos impactos ambientais da atividade agrícola	• Revitalização económica e social das zonas rurais
Objetivos específicos das intervenções			Objetivos específicos		
REA	MAPL		Competitividade	Sustentabilidade ambiental	Dinâmica dos territórios rurais
Fornecimento da RAA com produtos essenciais para o consumo humano, para a produção agrícola e para a transformação industrial, em condições semelhantes às do continente europeu.	Aprofundar a diversificação da base produtiva regional e aumentar a produção e a qualidade dos produtos alternativos, permitindo o reforço da sua competitividade e o favorecimento da sua comercialização; e responder às expectativas dos consumidores e dos novos circuitos de distribuição Apoiar as atividades económicas predominantes e a melhoria qualitativa da sua produção Contribuir para a manutenção da produção interna e da satisfação dos hábitos de consumo locais		• Aumentar as competências dos ativos do complexo agroflorestal • Aumentar a capacidade de gerar valor acrescentado, pelo Complexo agroflorestal • Diminuir o défice externo em produtos agroalimentares (diversificação produtiva) • Estruturação de canais comerciais para os produtos agroalimentares	• Aumentar a retenção de carbono nos sistemas agrícolas e florestais • Diminuir a emissão de GEE. • Conservar os elementos únicos e identificadores da paisagem rural. • Promover o papel das explorações agrícolas e florestais na conservação dos valores naturais da Rede Natura 2000. • Diminuir a poluição do solo e da água	• Inverter a tendência de declínio social e económico • Promover a inclusão social • Reduzir a pobreza • Valorizar o património rural

No plano concetual, o PRORURAL+ é coerente e consistente com a estratégia adotada pelo POSEI-Açores que, de acordo com o Programa Global de Portugal, pretende contribuir para o desenvolvimento de uma agricultura de qualidade e sustentável a longo prazo, quer do ponto de vista económico – de manutenção das comunidades rurais e do tecido produtivo, quer do ponto de vista ambiental – de respeito pelas boas condições agrícolas e ambientais.

Com uma importância acrescida e transversal à estratégia do POSEI encontra-se um terceiro pilar que se refere à compensação dos elevados sobrecustos que atingem as fileiras agrícolas numa Região fortemente marcada por “handicaps” permanentes decorrentes da ultraperifricidade (atualmente, um dos grandes constrangimentos à competitividade do sector agrícola decorre dos custos de produção e dos custos acrescidos de comercialização e distribuição).

Em termos de beneficiários, ambas as estratégias, embora com natureza de atribuição dos apoios distinta, têm como princípio determinante a concentração dos apoios dirigidos a agentes diretamente envolvidos na produção de bens e serviços transacionáveis e na criação de valor a partir de atividades agrícolas, sendo que, no caso do PRORURAL+, as áreas de intervenção estendem-se para além das atividades do sector agroalimentar, com o apoio aos sistemas de produção florestais, aos sistemas de proteção dos recursos naturais e da paisagem e aos agentes económicos não agrícolas das zonas rurais.

Sendo assim em termos regulamentares, designadamente nos pressupostos do FEADER, poder-se-á dizer que o primeiro eixo de intervenção do PRORURAL+ e o POSEI-Açores contribuem para os mesmos objetivos. Contudo, no plano real, a Equipa de Avaliação hesita quanto à efetiva complementaridade entre as Medidas dos dois pilares, dados os efeitos potencialmente contraditórios de algumas das Medidas de sustentação do rendimento que o 1º pilar da PAC encerra, sem ponderadores de capacidade e demonstração de resultados, quando se tem presente os objetivos de competitividade (de acordo com os resultados do processo de inquirição empreendido pela Avaliação Contínua do PRORURAL, 81% dos promotores de projetos de investimento no âmbito da Medida 1.5. Modernização das explorações agrícolas, recebe ajudas do POSEI). Por isso a coerência pode ser formal mas não raras vezes não é real.

Esta aparente falta de coerência ganha relevo nas questões da sustentabilidade ambiental. De acordo com o Relatório de Execução do PRORURAL (ano de 2009), 69% dos beneficiários da Medida 2.2. Medidas Agroambientais receberam, em simultâneo, ajudas no âmbito do POSEI. Embora a atribuição das ajudas no âmbito do POSEI encerre compromissos que respeitam às boas condições agrícolas e ambientais, os beneficiários referiram, posteriormente, num questionário, que o seu principal objetivo consiste no aumento do rendimento das explorações, em detrimento da manutenção de sistemas agrícolas com contributos positivos para a preservação dos recursos naturais, biodiversidade ou paisagem.

No entanto, regista-se uma coerência efetiva na complementaridade dos apoios no objetivo do PRORURAL+ para a diminuição da tendência para a desertificação, com 81% dos beneficiários da Medida 2.1. Manutenção da Atividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas do PRORURAL a auferir de apoios também no âmbito do POSEI.

Tabela 5. Dimensões de coerência entre o PDR 2014-2020 e o POSEI-Açores

Objetivos específicos		REA		MAPL	
		Fornecimento da RAA com produtos essenciais, em condições semelhantes às do continente europeu	Aprofundar a diversificação da base produtiva regional e aumentar a produção e a qualidade dos produtos	Apoiar as atividades económicas predominantes e a melhoria qualitativa da sua produção	Contribuir para a manutenção da produção interna e da satisfação dos hábitos de consumo locais
Competitividade	• Aumentar as competências dos ativos do complexo agroflorestal	✗	✗	●	●
	• Aumentar a capacidade de gerar valor acrescentado, pelo complexo agroflorestal	●●	●●	●●	●●
	• Diminuir o défice externo em produtos agroalimentares	●●	●●	●●●	●●●
	• Estruturação de canais comerciais para os produtos agroalimentares	●●	●●	●●	●●
Sustentabilidade ambiental	• Aumentar a retenção de carbono nos sistemas agrícolas e florestais	✗	✗	✗	✗
	• Diminuir a emissão de GEE.	✗	✗	✗	✗
	• Conservar os elementos únicos e identificadores da paisagem rural.	✗	✗	✗	✗
	• Promover o papel das explorações agrícolas e florestais na conservação dos valores naturais da RN 2000.	✗	✗	✗	✗
	• Diminuir a poluição do solo e da água	✗	✗	●	●
Dinâmica dos territórios rurais	• Inverter a tendência de declínio social e económico	●●	●	●	●
	• Promover a inclusão social	●	●	●	●
	• Reduzir a pobreza	✗	●	●	✗
	• Valorizar o património rural	✗	✗	✗	●

Fonte: Objetivos específicos com base no documento *PRORURAL+*, versão de 19 de dezembro de 2013.

Legenda: ✗ - Ausência de coerência; ● - Coerência residual; ●● - Coerência média; ●●● - Coerência elevada.

Em suma, a visão estratégica para o PRORURAL+ assente na competitividade, inovação e conhecimento, bem como na sustentabilidade ambiental e na revitalização económica e social dos territórios rurais encontra eco parcial na estratégia do POSEI (nomeadamente, nos objetivos ligados com a diversificação produtiva).

➤ Análise da interação das Medidas do PRORURAL+ com outras intervenções do QEC e outras políticas nacionais e comunitárias que operam na mesma área ou que sejam dirigidas aos mesmos beneficiários.

O PRORURAL+ é o principal documento programático de médio/longo prazo com a reflexão do contexto atual e os desenvolvimentos desejáveis em matéria de competitividade do complexo agroflorestal, de sustentabilidade ambiental e de desenvolvimento dos territórios rurais, atendendo às especificidades territoriais que condicionam a vitalidade desses eixos de intervenção.

Não obstante, o mesmo não se materializa autonomamente, antes articula e torna coerentes outros instrumentos de política, integrados no QEC – Programa operacional para os Açores (PO Açores 2014-2020). A Equipa de Avaliação identificou como matéria relevante de coerência externa, a existência de um conjunto alargado de

documentos e instrumentos estratégicos que estabelecem articulações com o PRORURAL+: documentos de base à estratégia do Programa e que constituem importantes referenciais num horizonte de médio e longo prazo, na perspetiva da sua afirmação ancorada nos pilares da competitividade e inovação, da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento dos territórios rurais; e instrumentos e documentos de amplitude estratégica diversa que se relacionam de forma complementar à intervenção do PRORURAL+.

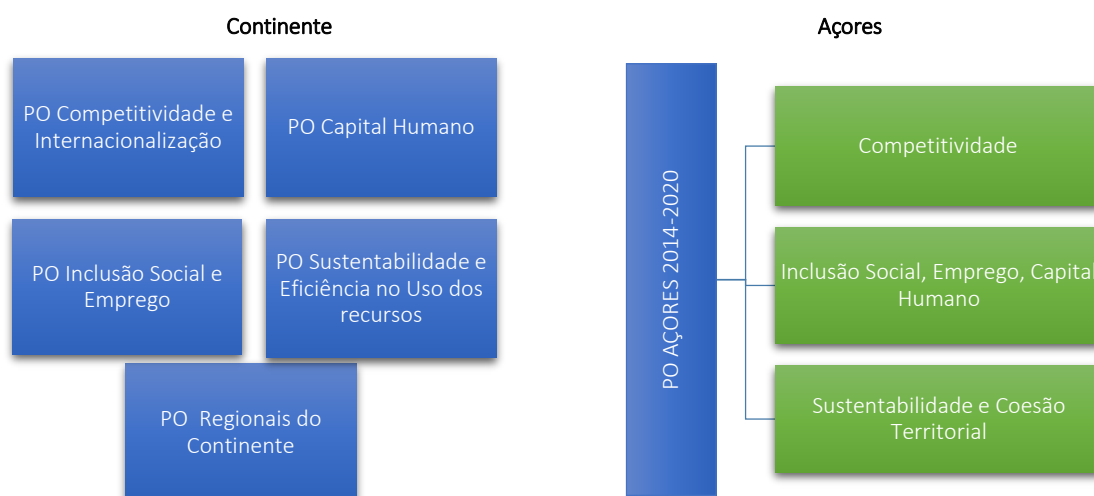
Tabela 6. Instrumentos estratégicos com aplicação do território da RAA

Documentos de enquadramento estratégico
Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável Quadro Estratégico Comum – Acordo de Parceria – Programa Operacional Regional 2014-2020 e Resolução do Conselho do Governo n.º 44/2013 de 13 de Maio de 2013 – Orientação estratégica da política regional (configuram a base estratégica das orientações políticas para o desenvolvimento regional, enquadrando todos os Fundos e respetivos Programas com aplicação na RAA) Estratégia Europeia e Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade Estratégia Europeia e nacional para as florestas
Instrumentos estratégicos complementares ao PDR
Agenda para a criação de emprego e competitividade empresarial Plano Estratégico para o Fomento do Empreendedorismo na RAA 2013-2016 Plano Integrado para a Ciência, Tecnologia e Inovação, PICTI, Resolução do Conselho de Governo n.º 41/2008, de 3 de Abril Relatório de Reflexão sobre uma Estratégia de I&D para a Região Autónoma dos Açores Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores Estratégia Regional para as alterações climáticas Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade Plano Sectorial da Rede Natura 2000 - Açores

A articulação com o Acordo de Parceria – Programa Operacional Regional 2014-2020

A programação do FEDER, FC e FSE está enquadrada no novo Programa Operacional para os Açores, constituindo-se, em termos práticos, como um Acordo de Parceria para a RAA.

Figura 3. Operacionalização do Acordo de Parceria no Continente e na RAA



Fonte: in apresentação DRPFE no Seminário *Os Fundos de Coesão no novo período de programação 2014-2020*, Ponta Delgada, 29 de maio de 2013

O novo ciclo programático assenta numa linha estratégica que valoriza a sustentabilidade económica, ambiental e social endógena, com prioridades orientadas para a criação/manutenção de uma base económica sólida, geradora de riqueza e de emprego. Esta lógica de complementaridade afigura-se determinante para induzir a geração de valor em matéria de fundos comunitários e deverá estabelecer-se nas dimensões seguintes:

- na vertente FEDER que enquadra a valorização territorial, com óbvias sinergias em matéria de qualificação dos territórios rurais, abrangendo a qualidade de vida e a atração de elementos de iniciativa/dinamização económica;
- na vertente FSE cujos domínios de intervenção são de grande relevância para a qualificação dos recursos humanos, nomeadamente na perspetiva de melhoria de competências dos ativos rurais.

O PRORURAL+ surge, neste contexto, como um dos principais impulsionadores de medidas ao nível do complexo agroflorestal, apresentando os níveis de coerência constantes da matriz da página seguinte.

À luz do conjunto de vetores estratégicos é possível apreciar a coerência entre o PO Açores e o PRORURAL+², concluindo-se que podem encontrar-se articulações efetivas, as quais têm intensidade relevantes sobretudo nos domínios de intervenção relativos (i) ao aumento da competitividade; (ii) à mitigação e adaptação às alterações climáticas; e (iii) ao desenvolvimento dos territórios rurais.

² Esta análise teve em consideração os princípios de natureza política para o novo ciclo de programação comunitária 2014-2020, constantes da Resolução do Conselho do Governo nº44/2013, de 13 de Maio.

Tabela 7. Matriz de coerência: Intensidade de articulação e coerência entre o PDR 2014-2020 e outras intervenções do QEC

<i>Objectivos estratégicos PDR</i>	<i>Fundo</i>	Aumentar a competitividade	Equilibrar a balança comercial	Diminuir o défice externo agroalimentar	Estruturar canais comerciais para a exportação de produtos excedentários	Aumentar a taxa de emprego regional	Mitigar e adaptar às alterações climáticas	Revitalizar económica e socialmente as zonas rurais
<i>Domínios temáticos Portugal 2020</i>								
Objectivos Temáticos centrais Portugal 2020								
Competitividade e internacionalização								
OT 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	FEDER FSE							
OT 2 - Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade	FEDER FSE							
OT 3 - Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola das pescas e da aquicultura	FEDER FSE							
OT 7 - Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas	FC FEDER FSE							
OT 11 - Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente	FEDER FSE							
Inclusão social e emprego								
OT 8 – Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral	FSE							
OT 9 - Promover a inclusão social e combater a pobreza	FEDER FSE							
Capital Humano								
OT 10 - Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	FSE FEDER							
Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos								
OT 4 - Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores	FC FEDER							
OT 5 - Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos	FC FEDER							
OT 6 - Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos	FC FEDER							

Legenda: - Ausência de coerência; - Coerência residual; - Coerência média; - Coerência elevada.

- A **promoção de uma produção económica competitiva**, consolidando as atividades baseadas nos recursos disponíveis e nas vantagens adquiridas, está em coerência com o PRORURAL+, que veicula objetivos ligados à promoção da organização e robustecimento de fileiras produtivas com a aposta complementar na inovação, na diversificação, no acréscimo de valor dos produtos e na criação de novos produtos e serviços de natureza transacionável, numa perspetiva de competitividade e de sustentabilidade das empresas, quer por via da criação de negócios potencialmente geradores de emprego, quer por via de ganhos de eficiência (melhoria da produtividade do trabalho e dos fatores de produção).

A combinação das Medidas previstas nos eixos de intervenção competitividade e dinâmica dos territórios rurais não só visa o aumento da competitividade das empresas agrícolas, mas também contribui para apoiar as dinâmicas económicas e sociais dos territórios rurais. Neste sentido, espera-se que o Programa tenha capacidade para dinamizar o crescimento económico sustentado da região.

- O **desenvolvimento de estratégias de alargamento efetivo dos níveis de escolaridade e de formação dos jovens**, tem uma coerência residual dado o fato de a intervenção do PRORURAL+ estar limitada aos ativos dos sectores agrícola e florestal. Não obstante essa limitação, o PRORURAL+ encerra uma estratégia de formação que tem como objetivo principal a melhoria das competências desses ativos, desejavelmente com reflexos positivos no desempenho das explorações. O desenho das Medidas associadas à competitividade no PRORURAL+ valoriza as dimensões da qualificação e capacitação dos recursos humanos, contudo, no que respeita ao abandono escolar precoce, as estratégias de desenvolvimento rural não têm qualquer intervenção, com a exceção dos critérios de seleção para a instalação de jovens agricultores, que têm valorizado a escolaridade dos potenciais beneficiários.

- O **reforço das medidas de coesão social**, tem uma coerência residual a potencialmente média com o PRORURAL+, que visa a valorização de dinâmicas económicas e sociais dos territórios rurais que permitam reforçar e ampliar a atratividade destes face aos fluxos potenciais de investimentos e de população.

A eficácia do alcance deste desígnio dependerá, sobretudo, da articulação e complementaridade com o PO Regional na implementação de Medidas que contemplem uma perspetiva abrangente de desenvolvimento económico: apoio a iniciativas que criem emprego e que, complementarmente, valorizem as competências pessoais e profissionais; e apoio a iniciativas que melhorem a qualidade de vida nos territórios rurais.

- A **promoção da sustentabilidade ambiental**, encontra uma coerência forte no PRORURAL+, na medida em que este observa as linhas de orientação comunitárias, nomeadamente, através da promoção dos impactos positivos da gestão das explorações agrícolas e florestais na conservação dos valores naturais nas zonas classificadas da Rede Natura 2000. No entanto, nem sempre em articulação com as estratégias orientadas para a competitividade, as quais deveriam incluir na seleção dos investimentos critérios de valoração relacionados com o balanço dos impactos sobre os recursos naturais.

- O **aprofundamento da eficiência e da qualidade dos sistemas sociais e coletivos**, tem uma coerência residual apenas por via da maior capacitação profissional e técnica dos agentes, nomeadamente, dos

técnicos das Associações de Desenvolvimento Locais (ADL) e dos técnicos dos serviços agrícolas e florestais de cada uma das ilhas.

A complementaridade de recursos provenientes dos diferentes fundos estruturais e do FEADER constitui, assim, um elemento de importância crucial para que a Região potencie a utilização eficiente de todos os seus recursos [humanos e materiais] para melhorar o seu desempenho competitivo.

Neste enquadramento, considera-se que o Acordo de Parceria apresenta uma valia própria e tem uma forte utilidade para a aplicação dos fundos estruturais e do próprio FEADER, na medida em que o desenvolvimento das zonas rurais e o estabelecimento de novas parcerias e relacionamento com os outros fundos pode resultar num quadro de desenvolvimento territorial mais competitivo, mais coeso, mais equilibrado e mais sustentável.

✚ ***Agenda para a criação de emprego e competitividade empresarial e Plano Estratégico para o Fomento do Empreendedorismo 2013-2016***

A *Agenda para a criação de emprego e competitividade empresarial* (Governo Regional dos Açores, Dezembro de 2012) constitui um roteiro para a competitividade e emprego, encerrando um conjunto alargado de medidas que interagem com os diversos eixos de atuação do PRORURAL+:

- *Nova política de Incentivos*, que salvaguarda alguma continuidade relativamente às políticas públicas prosseguidas e que envolve apoios ao investimento e, de forma complementar, sistemas de incentivos ao funcionamento das empresas, permitindo criar um ambiente que proporcione uma acrescida dinamização da iniciativa privada na economia regional.
- *Fomento das Exportações e Promoção da Região*, que apoia os agentes económicos na promoção externa das suas atividades e dos seus produtos.
- *Promoção da Inovação e do Empreendedorismo* que pretende agir, de forma organizada e coerente, sobre os principais fatores estruturantes para o estímulo da atividade empreendedora (com a consequente elaboração do Plano Estratégico para o fomento do empreendedorismo).
- *Medidas de Apoio ao Emprego e Formação Profissional*, com o intuito de combater o desemprego e qualificar os ativos para o desempenho das suas atividades ou para novos postos de trabalho.

Dos objetivos contidos na *Agenda para a criação de emprego e competitividade empresarial*, grande parte constitui um desafio, porventura, demasiado ambicioso, designadamente, no que respeita ao sistema agroalimentar e florestal regional, na medida em que terá de responder com uma iniciativa empresarial acrescida focalizada na competitividade e no mercado. Nesta perspetiva, os objetivos e metas da Agenda terão de ser considerados com alguma prudência.

Não obstante, do ponto de vista da implementação do PRORURAL+, existem objetivos semelhantes ligados à estruturação dos sistemas de produção com uma orientação mais focada no mercado e à maior recetividade aos fatores baseados no conhecimento e na inovação, de forma a obter melhores resultados de crescimento sustentado e competitivo; e salienta-se a identificação na Agenda da necessidade de criar sistemas de garantia de crédito e de proteção, quer através da instalação de um delegação de uma Sociedade de garantia mútua, quer através da criação de seguros agrícolas.

No que respeita às questões relacionadas com o ambiente e a valorização do património natural e a melhoria das condições de vida das populações das zonas rurais nos territórios rurais, um segmento de intervenção de prioridade elevada para o PRORURAL+, não encontram eco na Agenda para a criação de emprego e competitividade empresarial, estranhando-se a ausência de visão na Agenda do contributo que a política de dinamização rural poderá ter para a competitividade da economia açoriana. Neste contexto, destaca-se o benefício que um turismo competitivo em termos de qualidade pode representar para a sustentabilidade do território, designadamente na articulação com o PRORURAL+.

Tendo em conta a análise efetuada conclui-se que a Agenda não acolhe as orientações globais das políticas públicas para o desenvolvimento rural, pois a articulação coerente e complementar ocorre apenas no âmbito do segmento de intervenção do PRORURAL+ ligado à Competitividade.

Plano Integrado para a Ciência, Tecnologia e Inovação (PCTI)³ e Relatório de Reflexão sobre uma Estratégia de I&D para a Região Autónoma dos Açores

A sistemática menor expressão da componente da inovação no âmbito de aplicação dos programas de desenvolvimento rural na RAA e a dificuldade de operacionalização da Medida com este tipo de intervenção no período de programação 2007-2013 não favorecem a articulação no contexto da inovação. No entanto, esta questão ganha relevo no PRORURAL+, dada a necessidade transversal do complexo agro-florestal e das empresas em zonas rurais de desenvolver, produzir e comercializar produtos e serviços com maior valor acrescentado. Nessa perspetiva, as linhas estratégicas de incorporação de inovação não se devem ficar pelo patamar dos produtos, tecnologias e processos, devendo o conceito ser estendido ao modelo de gestão e de negócio, bem como à preocupação da preservação dos recursos naturais e com a atenuação das alterações climáticas.

O Relatório de Reflexão sobre uma Estratégia de I&D para a RAA identifica algumas áreas de interesse para fazer face aos desafios que se colocam ao sector mas debruça-se, sobretudo, nas questões ligadas ao sector produtivo.

Em termos de coerência, os apoios disponíveis no PRORURAL+ podem vir a enquadrar algumas das iniciativas que o Relatório de reflexão sugere, devendo, à partida haver um processo de identificação de áreas críticas de inovação nas fileiras produtivas chave, de necessidades de produção e endogeneização de inovação nas empresas e de identificação de soluções para ultrapassar a resistência geral à incorporação de inovação e à grande desarticulação entre os agentes de inovação e os seus destinatários.

Plano Estratégico Nacional para o Turismo (PENT)

Em matéria de apoio à diversificação da economia, o PRORURAL+ privilegia o apoio a ramos de atividade orientados para valorizar os recursos endógenos. Neste contexto, a Equipa de Avaliação salienta o Turismo como um sector da atividade económica com elevado potencial para concretizar esse objetivo.

Com efeito, o PENT refere que a RAA, dada a sua *riqueza natural e ambiental e ao seu carácter distintivo no contexto europeu, deve focar os esforços de desenvolvimento nos produtos turismo de natureza, nas suas diversas vertentes, e nos circuitos turísticos* (pág. 44). Este tipo de investimento poderá arrastar atividades económicas

³ Resolução do Conselho de Governo n.º 41/2008, de 3 de Abril.

geradoras de riqueza e com capacidade para criar emprego e, consequentemente, promover a atratividade das zonas rurais. O PENT refere, ainda, que estas vertentes turísticas encontram-se em estado incipiente, necessitando de investimento no desenvolvimento de infraestruturas, na criação de conteúdos e respetivo marketing (plataformas de promoção e comercialização), na densificação de atividades e na especialização da respetiva prestação de serviços.

O desenvolvimento de uma oferta consistente em turismo pode multiplicar-se em resultados que vão ao encontro dos objetivos do PRORURAL+: criar competências e postos de trabalho, fomentar o desenvolvimento sustentável e a proteção dos recursos naturais.

Estratégia Europeia, nacional regional para as florestas

Este exercício de análise da coerência das Medidas de apoio ao sector florestal inscritas no PRORURAL+ centrou-se na apreciação face aos principais elementos de estruturação estratégica no domínio da política florestal nos níveis europeu, nacional e regional.

➤ **Estratégia Florestal da União Europeia**

A Estratégia Florestal da União Europeia (UE) de 1998 estabeleceu um quadro orientador para as políticas florestais nacionais, conforme sucedeu em Portugal, com a integração desses princípios orientadores na Estratégia Nacional para as Florestas, aprovada em Conselho de Ministros em 2006.

O objeto da proposta para a nova Estratégia Florestal da União Europeia⁴ está em linha com os princípios inscritos na Estratégia Europa 2020: promover a gestão florestal sustentável e a multifuncionalidade das florestas na Europa, proporcionando o fornecimento de bens e serviços de uma forma equilibrada e assegurando a proteção dos recursos florestais, a eficiência da utilização dos recursos e a otimização do contributo das florestas e do sector florestal para o desenvolvimento rural, crescimento económico e emprego⁵.

De acordo com a Comunicação da Comissão Europeia, o Regulamento do FEADER tem sido (e continuará a ser) o principal mecanismo financeiro comunitário para a prossecução dos objetivos inscritos na Estratégia Florestal da União Europeia. Nessa perspetiva, os EM devem utilizar as oportunidades proporcionadas pelo novo Regulamento e priorizar os investimentos que contribuam para aumentar a competitividade do sector florestal, promover a diversificação da atividade económica e a qualidade de vida dos territórios rurais e para assegurar o fornecimento de serviços públicos silvo-ambientais.

O PRORURAL+ cumpre com os pressupostos da Estratégia Florestal da UE ao apoiar a modernização das empresas florestais, a melhoria do valor económico das florestas, a arborização e instalação de novos sistemas agroflorestais, o fornecimento dos serviços silvo-ambientais e a conservação dos espaços florestais naturais. Não obstante, o desenho das Medidas e o alcance dos apoios inscritos podem condicionar o contributo efetivo para a

⁴ Consubstanciada na Comunicação apresentada pela CE em 20 de Setembro ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos Comitês das Regiões e Económico e Social “a new EU Forest Strategy: for forests and the forest based sector” - COM2013 659 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0659:FIN:en:PDF>

⁵ Os princípios orientadores da visão apresentada na proposta para a nova Estratégia Florestal da União Europeia, incorporam os objetivos inscritos na declaração ministerial “European Forests 2020” aprovada na 6.ª Conferência Ministerial para a Proteção das Florestas na Europa, realizada em Oslo em Junho de 2011.

fomentar a bioeconomia, aumentar a resiliência e o valor ambiental dos ecossistemas florestais, prosseguindo os objetivos da biodiversidade de adaptação dos espaços florestais às alterações climáticas, de conservação dos recursos florestais e de promoção da proteção das florestas.

No entendimento da Equipa de Avaliação, a coerência com a estratégia Europeia para as florestas seria mais rigorosa se o contributo das Medidas florestais do PRORURAL+ para as dimensões "competitividade" e "sustentabilidade" pudesse ser mais equilibrada, com uma melhor definição operacional de competitividade e com uma mais clara definição dos objetivos de sustentabilidade; e se houvesse uma maior exploração das intersecções entre a competitividade e a sustentabilidade (p.e., nos domínios dos sobrantes florestais e produção de energia renovável ou do controlo de exóticas invasoras).

➤ **Estratégia Florestal Regional da RAA**

A Estratégia Florestal Regional dos Açores, incluída como um documento autónomo na Estratégia Nacional para as Florestas, influenciou a programação dos apoios comunitários para o sector florestal inscritos no PRORURAL 2007-2013 e a programação preconizada para o PRORURAL+ vai ao encontro dos seus objetivos:

- aumentar a competitividade do sector florestal (qualidade e eficiência) com vista a uma floresta rentável e sustentável economicamente;
- apoiar a valorização profissional e promover o aumento do conhecimento florestal;
- garantir a redução dos riscos associados à flora invasora, pragas e doenças, obtendo-se a melhoria da viabilidade vegetativa e da sanidade dos povoamentos florestais;
- contribuir para um correto ordenamento físico do território e para a proteção, valorização e gestão dos seus recursos naturais; e
- dinamizar o uso múltiplo da floresta.

Tendo em conta as limitações do desenvolvimento económico do sector florestal na RAA e as prioridades inscritas para o desenvolvimento rural no período de programação 2014-2020, que contemplam a integração de uma paleta de valências que antecipa uma maior cobertura potencial dos objetivos ligados à capacidade para sequestrar carbono, compensando as emissões de outras atividades, as Medidas que apoiam a florestação de novas terras agrícolas e não agrícolas e a instalação de sistemas agroflorestais, constituem intervenções que contribuem potencialmente, de forma positiva, para alcançar esses objetivos.

No entendimento da Equipa de Avaliação, as Medidas de apoio ao sector florestal do PRORURAL+ teriam beneficiado de uma revisão da Estratégia Florestal dos Açores e da existência de um Plano Regional de Ordenamento Florestal.

Política Europeia para as Alterações Climáticas, Plano Nacional para as Alterações Climáticas e Estratégia Regional para as Alterações Climáticas

Uma peça essencial da Política Europeia para as Alterações Climáticas é a Decisão 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Abril de 2009, relativa *aos esforços a realizar pelos Estados-Membros para a redução das suas emissões de gases com efeito de estufa a fim de respeitar os compromissos de redução das*

emissões de gases com efeito de estufa da Comunidade até 2020. Esta decisão estabelece a contribuição mínima de cada EM para o cumprimento do compromisso de redução das emissões de gases com efeito de estufa da Comunidade no período de 2013 a 2020. Neste contexto, Portugal poderá aumentar apenas 1% das suas emissões no período considerado em relação à referência de 1990.

Desta Decisão resulta também a necessidade de avaliar e incluir na contabilização, as emissões e remoções de gases com efeito de estufa resultantes do setor do uso do solo, da alteração do uso do solo e das florestas (geralmente designado por *LULUCF – land use, land-use change and forestry*), tendo a União Europeia o compromisso de reduzir essas emissões. Contudo, nos termos da Decisão nº 406/2009/CE, as emissões e remoções de gases com efeito de estufa resultantes do LULUCF não são contabilizadas para os objetivos da União Europeia de reduzir em 20% as emissões de gases com efeito de estufa até 2020, embora sejam parcialmente contabilizadas para o compromisso quantificado de limitação e redução das emissões, nos termos do n.º 3 do artigo 3º do Protocolo de Quioto.

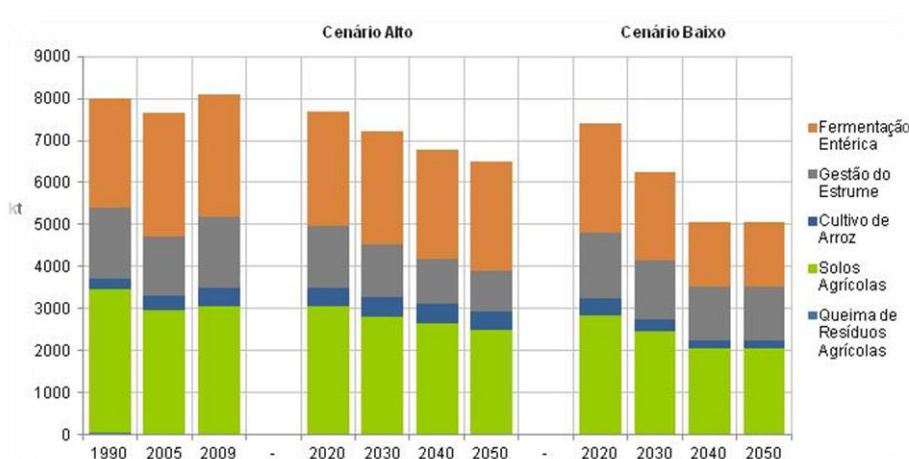
Assim, o tema da coerência externa do PRORURAL+ relativo às emissões de GEE é enquadrado pela sua projeção e contabilização para um período posterior a 2020. No entanto a redução de emissões é uma meta da União Europeia e a adaptação do setor LULUCF necessária para que essa redução ocorra, havendo uma meta definida, acolhida pelo PRORURAL+, no conjunto das suas Medidas e, em particular, nas Medidas de apoio às florestas e sector florestal e de apoio à adoção de modos de produção diferenciados.

➤ **Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC)**

O PNAC 2013-2020 encontra-se em elaboração, em resultado da Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2010, de 26 de Novembro. Entretanto foi elaborado e apresentado, em 2012, o Roteiro Nacional de Baixo Carbono (RNBC), o qual tem como objetivo o estudo da viabilidade técnica e económica de trajetórias de redução das emissões de GEE em Portugal até 2050, conducentes a uma economia competitiva e de baixo carbono.

Neste roteiro prevê-se a diminuição das emissões agrícolas e florestais entre 20 e 37%, face a 1990 decorrendo essencialmente do reajustamento estrutural das explorações, da melhoria da eficiência do uso dos recursos e de reduções significativas nos efetivos pecuários. Em qualquer dos cenários analisados o sector é sequestrador líquido de carbono, sendo os incêndios florestais e o grau de investimento em nova floresta determinantes para o nível de sequestro.

Figura 4. Emissões de GEE na agricultura por sector



Fonte: Roteiro Nacional do Baixo Carbono

O PRORURAL+, no conjunto das suas Medidas e, em particular, das Medidas de apoio às florestas e ao sector florestal, de apoio ao investimento com o objetivo de aumentar a eficiência da produção e de apoio à adoção de modos de produção diferenciados poderá contribuir para os efeitos antecipados pelo RNBC.

Estratégia Regional para as alterações climáticas

A Resolução do Conselho do Governo da RAA n.º 123/2011, de 19 de Outubro, aprovou a Estratégia Regional para as Alterações Climáticas (ERAC). Da sua implementação decorrerá o Plano Regional para as Alterações Climáticas (PRAC), em elaboração, composto por Estratégias Sectoriais, as quais integrarão as Medidas e Ações consideradas pertinentes para cada um dos sectores estratégicos nele consideradas, entre os quais Agricultura e Florestas.

A Resolução da Assembleia Legislativa dos Açores nº 16/2010/A de 5 de Agosto determina que é necessário "*Considerar o agricultor como provedor da paisagem e criar um apoio ou compensação, através do fundo de crédito de carbono, em função das pastagens como atividade potenciadora do sequestro de carbono*", orientação que se considera estruturante na abordagem ao sector agrícola no âmbito das alterações climáticas e coerente com as estratégias Europeia e Nacional, e para a qual o PRORURAL+ poderá contribuir.

Estratégia Europeia e Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade

A Resolução do Conselho de Ministros nº 152/2001 de 11 de Outubro definiu a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade 2001-2010, cuja revisão encontra-se prevista para 2014.

A Estratégia de Biodiversidade da União Europeia para 2020 foi adotada em Maio de 2011. Esta estratégia estabelece o quadro de ação da União Europeia até 2020 com vista a atingir o seu objetivo central: travar a perda de biodiversidade e a degradação dos serviços ecossistémicos e, na medida em que seja viável, recuperar essa biodiversidade e esses serviços, intensificando simultaneamente o contributo da UE para evitar a perda de biodiversidade ao nível mundial.

A estratégia articula-se em torno de seis objetivos que se apoiam mutuamente e incidem nos principais fatores de perda de biodiversidade, sendo particularmente relevante para o enquadramento da presente Avaliação as seguintes metas e ações:

Meta 3: Melhor contribuição da agricultura e silvicultura para a manutenção e valorização da biodiversidade

Ação 9: Orientar melhor o desenvolvimento rural para a conservação da biodiversidade

Ação 11: Incentivar os proprietários florestais a proteger e valorizar a biodiversidade florestal

Ação 12: Integrar medidas sobre biodiversidade em planos de gestão florestal.

Meta 5: combater as espécies exóticas invasoras.

É precisamente com estas metas e ações que o PRORURAL+ tem potencial coerência, sobretudo se integrar as alterações sugeridas pela Equipa de Avaliação ao nível das suas Medidas florestais e silvo-ambientais: o combate às espécies exóticas invasoras através da ação florestal, com ou sem substituição por floresta de produção lenhosa, contribui objetiva e quantificadamente para as Metas 3 e 5 da estratégia europeia.

➤ Programa para o Ambiente e Ação Climática (LIFE) 2014-2020

O programa LIFE tem sido, desde 1992, o instrumento financeiro de apoio à política de ambiente da União Europeia. O novo Programa LIFE, contextualizado pelo Regulamento (EU) nº 1293/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de dezembro, estabelece como objetivo principal o contributo para a transição para uma economia eficiente, hipocarbónica e resistente às alterações climáticas; para a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente; e para sustentar e inverter a perda de biodiversidade, incluindo o apoio à Rede Natura 2000 (RN2000) e o combate à degradação dos ecossistemas, encontrando-se dividido em dois sub-programas:

- **Ambiente**, com três domínios prioritários: i) ambiente e eficiência de recursos; ii) natureza e biodiversidade; e iii) governação e informação em matéria de ambiente. Entre os múltiplos objetivos deste sub-programa encontra-se o de contribuir para o desenvolvimento e a aplicação da política e da legislação da União Europeia no domínio da natureza e da biodiversidade (estratégia em matéria de biodiversidade até 2020) e das Diretivas 92/43/CEE e 2009/147/CE, essencialmente mediante a aplicação, o desenvolvimento, o ensaio e a demonstração de abordagens, boas práticas e soluções.
- **Ação climática**, com três domínios prioritários: i) mitigação das alterações climáticas; ii) adaptação às alterações climáticas; e iii) governação e informação em matéria de clima.

O novo LIFE aplicado ao ambiente e ação climática contempla a possibilidade de execução de programas de maior escala por intermédio de “projetos integrados” que ajudem a mobilizar outros fundos, privados, nacionais ou da UE, para objetivos relacionados com o ambiente ou o clima. O ênfase na ação climática e a tipologia dos projetos a apoiar são duas novidades de relevo no período de programação 2014-2020.

As características e os objetivos dos projetos que apoia apresentam sinergias com os apoios concedidos no PRORURAL+, nomeadamente no domínio das intervenções destinadas à conservação da biodiversidade e ação climática. Os projetos desenvolvidos no âmbito do LIFE geram referenciais de boas práticas e tipologias de intervenção inovadoras nos seus domínios de intervenção. Tal sucedeu com o projeto “Laurissilva Sustentável” no último período de financiamento (LIFE+ 2007-2013), que permitiu a recuperação de manchas de floresta de

Laurissilva em cerca de 20 ha, através do controlo da flora invasora exótica⁶ na ZPE Pico da Vara/Ribeira do Guilherme da Rede Natura 2000, para a proteção do habitat natural do priolo, uma ave endémica de São Miguel e que é uma das espécies de aves mais ameaçadas da Europa na atualidade.

No período de programação 2014-2020, a Equipa de Avaliação considera que existe potencial para sinergias entre os objetivos ambientais e climáticos, em particular se for possível transpor alguns dos objetivos, práticas e conclusões dos projetos financiados pelo programa LIFE, alargando o seu âmbito geográfico e impacto.

Plano Sectorial da Rede Natura 2000 – Açores

O Plano Sectorial da Rede Natura 2000 (PSRN 2000) na RAA foi estabelecido pelo Decreto Legislativo Regional n.º 20/2006/A, de 6 de Junho e decorre da adaptação expressa no Decreto Legislativo Regional n.º 18/2002/A, de 16 de Maio do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril. Este Plano estabelece a gestão dos Sítios de Importância Comunitária (SIC) e das Zonas de Proteção Especial (ZPE), definindo o âmbito e o enquadramento legal das medidas de conservação dos habitats e das espécies da fauna e flora selvagens, necessárias à prossecução dos objetivos de conservação dos valores naturais existentes.

O PNSRN 2000-Açores é muito relevante, uma vez que define os objetivos para as áreas prioritárias no âmbito da conservação da natureza, dos fatores de ameaça que sobre elas incidem e das recomendações sectoriais e medidas reguladoras que sobre elas devem ser aplicadas.

A boa aplicação PSRN 2000-Açores, através da Ação 1: completar o estabelecimento da RN2000 e garantir uma boa gestão; e da Ação 2: garantir o financiamento adequado dos sítios da RN2000, concretiza uma das metas da Estratégia de Biodiversidade da União Europeia para 2020: plena aplicação das diretivas aves e habitats.

O PRORURAL+ contempla uma ação específica de atuação direta e potencialmente eficaz das explorações agrícolas e florestais sobre as áreas classificadas RN2000 apresentando, portanto, coerência com os objetivos do PSRN 2000.

2.3. Avaliação da lógica do Programa: consistência dos objetivos do Programa e objetivos do Programa vs. Medidas selecionadas

Da análise efetuada, a Equipa de Avaliação considera que a lógica de intervenção do PRORURAL+ reflete genericamente as conclusões das análises SWOT e cobre todas as necessidades identificadas no Diagnóstico; contempla uma estrutura ajustada em que é evidente a hierarquia dos objetivos numa perspetiva vertical (objetivos gerais – objetivos específicos – objetivos operacionais) e apresenta coerência entre os objetivos globais da estratégia e os objetivos operacionais das Medidas que compõem o Programa (cf. *Anexo 2. Cadeia de objetivos do PRORURAL+*). A árvore de objetivos desenhada aponta para:

⁶ De acordo com a informação disponibilizada no site do projeto (<http://life-laurissilva.spea.pt/pt/>) foi realizado o controlo de incenso em 5 ha de floresta natural e o controlo de cletra e conteira em 14 ha de floresta natural na área do Pico Bartolomeu.

- (i) um primeiro segmento de intervenção multivalente que enquadra um conjunto de objetivos bastante enriquecido nas óticas da valorização de competências, da inovação e da viabilidade e competitividade das explorações agrícolas e florestais e das empresas agroalimentares;
- (ii) um segundo segmento de intervenção com um somatório de objetivos de natureza ambiental, ligados à sustentabilidade na relação entre as atividades produtivas e a conservação dos recursos naturais e o contributo para a mitigação e adaptação às alterações climáticas, nomeadamente através do aumento da capacidade do sequestro de carbono; e
- (iii) um terceiro segmento de intervenção, com dimensões de contributividade a montante, na medida em que a formulação de objetivos específicos surge ligada ao estímulo das condições que fomentam crescimento nos territórios rurais e que valorizam o património rural.

Este quadro de conceptualização aponta para um cenário que reflete as orientações da Comissão Europeia - maior ênfase na eficiência produtiva, no contributo para a mitigação e adaptação às alterações climáticas e uma maior preocupação com as situações de risco de pobreza e de exclusão social - mas, ao mesmo tempo, para uma linha de continuidade entre os objetivos traçados no âmbito dos períodos de programação anteriores.

No caso da RAA, e na perspetiva da Avaliação *ex-ante*, a formulação de objetivos operacionais e respetivos resultados esperados deverá incidir na eficiência dos processos de produção e de transformação, aliada a métodos igualmente eficientes e eficazes de gestão e de comercialização dos produtos, na gestão sustentável das explorações agrícolas e florestais, tendo como pano de fundo objetivos associados à paisagem, aos serviços ambientais e à preservação dos recursos, e no desenvolvimento das zonas rurais, com foco na atratividade dessas zonas e com a inversão da tendência de declínio económico e social. A este quadro de objetivos acrescem elementos transversais de valorização de competências, de incorporação de inovação e de preocupação de natureza ambiental.

Assim, e tendo em conta, este quadro de objetivos, a Equipa de Avaliação considera que se está perante um período de programação mais exigente em termos de objetivos e com uma potencial maior qualidade na abordagem conceptual, não obstante, esta é uma evolução que deverá estar ancorada numa definição de prioridades assertiva que, por sua vez, deverá encontrar eco, nomeadamente, nos critérios de seleção de cada uma das Medidas.

A tabela seguinte pretende sistematizar os efeitos da aplicação das Medidas (sinergias e incompatibilidades) sobre os objetivos específicos do PRORURAL+.

Tabela 8. Sinergias ou incompatibilidades potenciais entre as Medidas e os objetivos específicos do PDR 2014-2020

Objetivos específicos Medidas	Aumentar VAB pelo CAF	Diminuir o défice externo	Estruturação de canais comerciais	Aumentar a retenção de carbono	Diminuir a emissão de GEE	Conservar os elementos da paisagem rural	Promover conservar RN2000	Diminuir a poluição do solo e água	Inverter a declínio social e económico	Promover a inclusão social	Reduzir a pobreza	Valorizar o património rural
Ações de informação	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●●	●	●
Transf. conhecimento	●●	●	●●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Serviços de gestão e aconselhamento	●●	●	●●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Cooperação	●●	●	●●●	●	●●	●●	●●	●●	●	●	●	●
Investimentos em ativos físicos	●●	●●	●●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Desenv. e viabilidade das florestas	●●	●	●	●●●	●	●●	●●	●●	●	●	●	●●
Jovens agricultores	●	●	●	●	●	●	●	●	●●●	●●●	●●	●
Pagamentos zonas desfavorecidas	●	●	●	●	●	●	●	●	●●	●	●●	●
Sistemas de qualidade	●●●	●	●●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Agrupamento de produtores	●●	●●	●●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Gestão de riscos	●●●	●●	●●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Restab. do potencial de produção agrícola	●●●	●●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Reparação danos causados às florestas	●	●	●	●●	●	●●	●●	●	●	●	●	●●
Agro-ambiente e clima	●	●	●	●●	●●	●	●●	●●	●	●	●	●
Agricultura biológica e Produção Integrada	●●●	●	●	●	●	●	●	●●	●	●	●	●
Pagamentos a Título RN2000 e da DQA	●	●	●	●	●	●	●●●	●	●	●	●	●
Silvoambientais e conservação florestas	●●	●	●	●	●	●●	●	●	●	●	●	●
Desenvolvimento das empresas	●●●	●●●	●●●	●	●	●	●	●	●●●	●●	●●●	●
Serviços Básicos e renovação das aldeias	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●●	●●	●●

Legenda: ● - Relação potencialmente antagonica; ● - Relação antagonica; ● - Relação neutra; ● - Sinergia positiva; ●● - Sinergia necessária; ●●● - Sinergia imprescindível.

Uma visão otimista, de balanço global da potencialidade de alcance dos resultados esperados, aponta para a possibilidade de induzir, no contexto geral, alterações no sentido de ultrapassar os principais constrangimentos e aproveitar as principais oportunidades, sobretudo através de ganhos de competitividade (empresarial, sectorial e territorial) e de sustentabilidade ambiental.

Da leitura da tabela anterior, das interações entre objetivos específicos, salientam-se como potencialmente expressivas, as seguintes:

Segmento de intervenção ligado à competitividade

Os efeitos favoráveis serão sempre aqueles cuja consecução depende de uma desejável complementaridade entre Medidas ou de condições estruturais adequadas:

- os efeitos favoráveis no desempenho das explorações agrícolas e florestais e das unidades agroindustriais, quer por via de investimentos materiais, quer por via de investimentos imateriais, poderão ser potenciados através da integração em lógicas de eficiência na produção/transformação e na gestão e comercialização (p.e., integrados em Agrupamentos de produtores ou em canais comerciais);
- os efeitos favoráveis no rejuvenescimento dos ativos do sector agrícola, serão mais relevantes se implicados em processos de redimensionamento ou de emparcelamento das explorações agrícolas; e
- os efeitos favoráveis na viabilidade/manutenção da atividade agrícola dependerão, para além do valor das ajudas, das realidades sociais.

No contexto estrutural da RAA, a competitividade tem limites, nomeadamente porque os ganhos de dimensão e escala são limitados. Esta é uma questão incontornável, mesmo que os ganhos de dimensão sejam significativos, continua a persistir o problema da grande fragmentação das explorações e da grande percentagem da exploração da terra através de arrendamento, que inviabiliza, p.e., a infraestruturação.

Como efeitos menos favoráveis aos objetivos constantes da aplicação de Medidas que visam resultados estritamente de natureza ambiental, prevê-se a continuidade da pressão sobre os recursos naturais solo e água e a emissão de GEE nas mesmas quantidades.

No que se refere à implementação das Medidas, a Equipa de Avaliação considera que alguns dos conflitos decorrentes da expressão de resultados essencialmente ligados à competitividade vs. resultados exclusivamente ligados à sustentabilidade, deverá ser dirimida na conceção e desenvolvimento dos projetos, especialmente ao nível das explorações agrícolas e florestais. As próprias ajudas devem estimular a aplicação efetiva de práticas produtivas dotadas de sustentabilidade ambiental.

Segmento de intervenção ligado à sustentabilidade ambiental

Prevêem-se efeitos favoráveis em termos da melhoria da capacidade de retenção de carbono, sobretudo, através de sistemas florestais conduzidos para o efeito; e em termos de conservação da paisagem e dos valores naturais da RN2000, nomeadamente, através da conservação de sistemas de produção de alto valor natural. Nos objetivos que se preveem menos atingíveis encontra-se a diminuição de GEE da poluição de solo e da água.

No patamar da conflitualidade potencial entre domínios de intervenção, o conceito do Programa implica que a competitividade não pode dissociar-se da sustentabilidade ambiental e vice-versa, sendo que a promoção de

modos de produção sustentáveis constitui um objetivo comum aos dois segmentos de intervenção, estando subjacente à gestão de todas as Medidas do Programa.

Todavia, no contexto da RAA, a sustentabilidade ambiental pode não ser um objetivo de primeira linha nas explorações que visam a competitividade através do aumento do rendimento. Não obstante, este valor pode ser captado por outras vias, nomeadamente, através do desenvolvimento de oportunidades ligadas às atividades de turismo de natureza.

Estes pressupostos alertam, assim, para a possibilidade de os objetivos de promoção da competitividade associados à promoção da sustentabilidade ambiental, e vice-versa, poderem não ser alcançados de forma sistemática e na globalidade das Medidas do PRORURAL+, embora tal deve ser procurado e promovido. Por outro lado, muitas vezes a sustentabilidade económica não é alcançada nos projetos e explorações que visam, essencialmente, a preservação e valorização dos recursos naturais e/ou de sistemas produtivos tradicionais.

A análise da Equipa de Avaliação leva a concluir que o conflito existe fundamentalmente no tema água (relativamente à potencial degradação do estado dos ecossistemas aquáticos, sendo necessário garantir ações que visem, especificamente, a proteção desses ecossistemas de modo a atenuar os impactes das atividades agrícolas e florestais); solos (relativamente à necessidade de melhor gerir o input de fatores de produção inerentes às atividades agrícolas e florestais) e biodiversidade. Este último fator ambiental poderá no entanto beneficiar de uma visão esclarecida e equilibrada sobre o significado dos termos "competitividade" e "sustentabilidade" quando aplicados à floresta na Região.

Segmento de intervenção ligado ao dinamismo dos territórios rurais

São previstos efeitos favoráveis no aumento da qualidade de vida e na atratividade das zonas rurais, sobretudo, por via do desenvolvimento dos serviços e infraestruturas básicas à população. Outros objetivos, meritórios de um esforço da gestão para que sejam alcançados, poderão não ter os resultados esperados; entre estes objetivos salientam-se os ligados ao desenvolvimento económico e social sustentável e à criação de emprego.

A boa governança dos territórios rurais, poderá vir a estabelecer um quadro de articulação com as diversas Medidas do PDR, e mesmo com outros Fundos do QEC, de modo a aproveitar o potencial endógeno das zonas rurais e a intensificar as oportunidades para a criação de condições que promovam a atratividade.

Em suma, a estratégia é coerente, racional e lógica na medida em que encontra sequência entre os diversos objetivos. De igual modo, a estrutura e respetivo quadro de objetivos apresenta uma adequação satisfatória a grande parte das dimensões-problema identificadas no Diagnóstico (análise SWOT) e oferece capacidade de resposta potencial às necessidades de intervenção identificadas. No que respeita às sinergias, é na implementação das Medidas que se poderá tirar conclusões, não obstante, à partida, existem sinergias potenciais, sobretudo, no âmbito do primeiro e terceiro segmentos de intervenção. As contradições existentes são as já conhecidas e que dificilmente serão ultrapassadas.

Este perfil de estratégia e de intervenções sugere que a conceção do PRORURAL+ acompanha as tendências evolutivas da política europeia de desenvolvimento rural, todavia, esta apenas será confirmada se a RAA e o PRORURAL+ conseguirem definir prioridades e critérios de seleção que selecionem os beneficiários e os respetivos projetos que mais se compatibilizem com os resultados esperados.

Acresce que a concretização do quadro de resultados pressupõe ultrapassar certos condicionalismos estruturais que afetam fortemente o desenvolvimento da RAA e que dificilmente serão ultrapassados:

- nos potenciais beneficiários, destaque para o *deficit* em termos de escolaridade e formação, com consequências no nível de competências e de visão estratégica;
- nas atividades do sector agroflorestal, destaque para o ajustamento estrutural das explorações (redimensionamento/emparcelamento/aumento de escala), a organização da produção primária, a cooperação/ inovação, a organização do mercado (exíguo, inelástico e fragmentado; com exceção para as atividades com alcance de mercado extra regional) e a mitigação dos impactos ambientais negativos (cf. *Anexo 3. Cenário utilizado para a análise da coerência interna/lógica do PRORURAL+ (segmento da competitividade)*)
- nas atividades económicas das zonas rurais, destaque para a (in)capacidade de animação social e económica dos territórios rurais, com reflexos na sustentabilidade económica dos investimentos apoiados.

Neste cenário, a operacionalização e implementação do PRORURAL+ requer uma estrutura organizacional flexível e dinâmica que permita a rentabilização de esforços e a eficiência da gestão dos recursos, desenvolvendo e reforçando articulações e sinergias. Neste contexto, pretende-se que o PRORURAL+ se constitua como um instrumento capaz de mobilizar todos os potenciais intervenientes e beneficiários.

Ao nível da gestão operacional, a ambição descrita deve ser suportada pela criação e ativação de mecanismos de seleção dos projetos/beneficiários que assente numa lógica que discrimine positivamente as atividades e projetos com maior potencial para alcançar os objetivos a que se propõem, a montante, e de mecanismos de acompanhamento, monitorização e avaliação, a jusante.

2.4. Avaliação da contribuição esperada das Medidas selecionadas para atingir os objetivos (contribuição dos outputs para as realizações e resultados esperados)

Neste ponto, a Equipa de Avaliação analisou os potenciais contributos das Medidas/Sub-medidas para os resultados esperados, através da leitura das Medidas propostas e a sua compatibilidade com os objetivos prioritários do financiamento comunitário e a escolha dos domínios de intervenção por parte da autoridade responsável pela programação, chamando a atenção, finalmente, para o nível crítico que constitui a construção efetiva das Medidas e das opções pelos seus instrumentos operacionais de gestão.

A arquitetura da árvore de objetivos tem como suporte de contribuição treze Objetivos específicos, cuja concretização está associada a um conjunto alargado de objetivos operacionais que, ao nível da conceção, constitui a matriz de implementação das Medidas que integram o PRORURAL+.

As Medidas constituem, assim, nesta arquitetura de objetivos, uma peça central para assegurar a concretização dos resultados esperados. No entanto, a concretização desses resultados depende de condições endógenas e exógenas adequadas e nem sempre atingíveis.

O conjunto das dimensões-problema/necessidades, que decorre da leitura dos pontos fracos e ameaças e dos pontos fortes e oportunidades patentes na Análise SWOT do Diagnóstico do PRORURAL+, bem como as linhas de atuação

adotadas (vertidas em Medidas) e os resultados esperados com a operacionalização dessas Medidas encontra-se descrito no *Anexo 4. Quadro de necessidades e sua correspondência com as Medidas definidas pelo PRORURAL+*.

2.4.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS DA ANÁLISE DA ARQUITETURA DE MEDIDAS DO PRORURAL+

A análise da arquitetura de Medidas do PRORURAL+ aponta no sentido da pertinência face às necessidades prioritárias de intervenção refletidas no seu triângulo estratégico. Os principais resultados da análise da Equipa de Avaliação são apresentados nos itens seguintes permitindo “classificar”, face ao período de programação anterior, o tipo de abordagem que a Autoridade de Programação segue; e apontar elementos aos quais se reconhece potencial de enriquecimento e de alguma inovação na abordagem e que podem vir a ser adotados.

- *Abordagem de continuidade dos incentivos ao investimento privado*, mas que poderá ser enriquecida com a tónica na lógica de organização e consolidação de fileiras produtoras de bens transacionáveis e de maior eficiência no segmento da produção e da transformação e comercialização. Este caminho percorre-se promovendo a seletividade da afetação de recursos de financiamento através:
 - (i) Da identificação de fileiras estratégicas: na esfera produtiva, o leite, a carne, as hortofrutícolas, as flores e o vinho; em termos transversais, a fileira dos produtos de qualidade. É desejável o enfoque na identificação de sectores e fileiras estratégicas (ainda que aquém do potencial de competitividade, mesmo com o desenvolvimento que as ajudas programadas lhes permitirá alcançar), explicitando orientações a contemplar para as mesmas no sentido da sua dinamização competitiva.
 - (ii) Da discriminação positiva para projetos com maiores vantagens potenciais ligadas à racionalização dos recursos, introdução de novas tecnologias, associação a atividades de investigação, integração em agrupamentos de produtores e/ou em sistemas de qualidade, integração de práticas de sustentabilidade ambiental, ... fazendo com que as unidades produtivas beneficiem de novos focos de atenção por parte dos seus gestores e, consequentemente, de novos mercados.

Estes fatores deverão aplicar-se igualmente à seleção de projetos de instalação de jovens agricultores.

A Medida Cooperação pode vir a constituir-se como o instrumento fundamental de suporte a esta abordagem referenciando nos seus objetivos a “orientação mercado”.

- *Abordagem potencialmente inovadora de integração potencial entre a melhoria da competitividade das empresas do sector agroflorestal*, por via de investimentos nas explorações, *com a melhoria da formação profissional e o desenvolvimento de serviços de gestão e aconselhamento*.

Esta combinação entre investimento material e imaterial deverá surgir refletida na oferta de formação específica em planos integrados de formação.

- *Abordagem de continuidade com potencial de enriquecimento no que respeita ao objetivo de rejuvenescimento* através do investimento imaterial e da seletividade dos projetos, tendo em conta o seu plano de negócios.

Na atribuição de incentivos específicos para a instalação de jovens agricultores, é de esperar um abrandamento face a anteriores períodos de programação devido ao facto de a Medida Reforma Antecipada ter sido suprimida do Regulamento FEADER.

- *Abordagem de intervenção tradicional em matéria agroambiental*, em que as ajudas são mais mobilizadas por produtores instalados em sistemas cujo fio condutor predominante não se coaduna com a lógica da competitividade empresarial e sectorial.

A lógica de intervenção do Programa poderá assumir esta condição ou tentar explorar as relações dessas explorações com o mercado, neste caso, incentivando ao investimento e à aquisição de serviços de gestão e aconselhamento.

Exemplo de intervenções com esta tipologia poderão ser aquelas que tenham como objetivo a diminuição da emissão de GEE. Esta tipologia de intervenção visa, através do aumento da eficiência global das explorações diminuir as emissões por unidade de valor acrescentado e não a diminuição de emissões em valor absoluto. Este indicador está incluído na proposta de lista de indicadores para a avaliação do Programa. Neste contexto, sugere-se a inclusão de elementos diferenciadores nas Medidas que incidam sobre a eficiência da exploração, remunerando os custos de obter impactos ambientais positivos (p.e., diminuição de emissões) através de melhorias tecnológicas da produção ou maior valorização dos produtos.

No caso dos GEE estas Medidas implicam a obtenção de uma situação de referência do balanço de carbono da exploração e do valor da sua produção e um compromisso da exploração com o aumento de eficiência. Assim, as Medidas de natureza ambiental não premiarão a diminuição da produção mas a produção eficiente do ponto de vista energético e de utilização dos fatores.

- *Abordagem de continuidade à questão da tendência para o abandono de terras agrícolas* com a atribuição de um apoio compensatório pelas desvantagens naturais que a produção agrícola tem na Região.
- *Abordagem potencialmente inovadora na gestão do espaço florestal e agroflorestal*, com a tónica na melhoria dos povoamentos existentes, no controlo da vegetação invasora na floresta de proteção.

Como referido, ambas as componentes da floresta (competitividade e sustentabilidade), necessitam de investimento. Em ambos os casos existe uma utilização da terra, sendo importante comparar e avaliar a utilidade social dos valores gerados (ambiental e económico) e a remuneração das explorações. Como também foi dito, a qualidade e a sustentabilidade ambiental são em si fatores indiretos de competitividade no contexto produtivo da Região, e, por esse motivo, a Equipa de Avaliação propôs um maior equilíbrio nas componentes "competitividade" e "sustentabilidade" das Medidas associadas à floresta.

Uma abordagem à componente florestal do PRORURAL+ que se dirija diretamente a Fatores Críticos de Decisão ambientais (Floresta autóctone, áreas classificadas e biodiversidade em sistemas agrícolas, sequestro de carbono nos sistemas agrícolas e florestais, diminuição das emissões de GEE), remetendo para as explorações e proprietários florestais um papel acrescido na componente "sustentabilidade" poderá constituir uma inovação. Tal efeito poderá conseguir-se através da melhoria da capacidade fixadora de carbono dos povoamentos (em resposta a intervenções de melhoria de povoamentos, ao aumento do uso de biomassa florestal como fonte de energia renovável e à substituição de povoamentos de espécies exóticas invasoras por espécies autóctones).

- *Abordagem potencialmente inovadora para o desenvolvimento socioeconómico e o aumento da qualidade de vida dos territórios rurais*, com a articulação efetiva entre o FEADER, FEDER e FSE, segundo um conceito de investimentos orientados para a atratividade dos territórios rurais.

Esta articulação poderia permitir recriar o conceito de gestão multifundos, nomeadamente a partir de estratégias de valorização ligadas à diversificação da economia rural, à promoção turística dos territórios rurais e à criação de serviços de proximidade adaptados às necessidades da população. Esta abordagem pode criar mais-valias na ótica da geração de novas fontes de rendimento e de emprego, fomentando a fixação da população e atenuando a tendência para a desertificação humana de determinados territórios da Região.

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

- ✓ a fixação de competências humanas e de componentes inovadoras nas explorações agrícolas e empresas agro-transformadoras;
- ✓ a (re)orientação dos fatores de competitividade em atividades estratégicas do complexo agroflorestal;
- ✓ o reordenamento e a gestão de áreas com efetiva vocação florestal;
- ✓ a sustentabilidade da gestão dos recursos naturais sob maior pressão de uso;
- ✓ a adoção de comportamentos ambientais com efeitos positivos adicionais; e
- ✓ a criação de negócios sustentáveis e valorizadores das características endógenas das zonas rurais, como condição de dinamização das economias locais.

2.4.2. CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS DA ANÁLISE DA ARQUITETURA DE MEDIDAS DO PRORURAL+

Medida 1. Transferência de Conhecimentos e Ações de Informação (Artigo 15º)

A Medida apresenta um perfil relativamente clássico neste tipo de atividades mas foca positivamente as suas prioridades na formação dos jovens em processos de primeira instalação. Como recomendações, a Equipa de Avaliação julga útil fazer as seguintes:

- a) Deveriam ser indicadas as áreas preferenciais de formação e de informação, nomeadamente, as áreas consagradas pelo Plano de formação que decorre do Estudo de Diagnóstico de necessidades de formação. Do ponto de vista da Avaliação, as áreas de formação, para além das questões técnicas (p.e., formação específica para as explorações leiteiras – produção de pastagens, forragens e solagens, saúde e bem-estar animal; para as explorações hortícolas e florícolas – técnicas de produção integrada, produção em estufa, ...) devem abranger matérias como gestão ambiental, gestão técnica, económica e financeira de projetos de investimento, gestão de ecossistemas, gestão energética, marketing e mercados. Tais áreas correspondem aos *upgrades* de competitividade e de sustentabilidade, que são áreas essenciais do Programa. Os conteúdos práticos da formação podem estar fundamentados em parte nos conhecimentos produzidos via experimentação da SRRN. O quadro de elegibilidades poderia incluir um serviço de monitorização e acompanhamento de jovens em primeira instalação.

- b) Deveriam estar previstas, como prioritárias, ações de formação técnica específica para os jovens agricultores após instalação com vista a atualizar, adaptar ou corrigir conhecimentos na fase de instalação do investimento e primeiros efeitos. Estas ações de formação devem corresponder às áreas de atividade dos jovens agricultores, sendo que estarão previstas no seu “Plano de negócio”, aquando do pedido de apoio.
- c) Seria útil que fosse aberta a possibilidade de financiamento a ações de *coaching* para os jovens agricultores através de formação prática em outras explorações com modos de produção similares e ou através da disponibilização corrente e atualizada de informação. Trata-se de um aspeto crítico para o sucesso das instalações visto que a formação inicial, obrigatória como requisito de acesso, não é suficiente face às necessidades e contrariedades que surgem quando do efetivo investimento e exploração.
- d) Nesta Medida poderia ser adiantada a forma de articulação com a Medida Cooperação (Artigo 36º). Um dos aspetos essenciais da produção de novos conhecimentos, via Grupos Operacionais, é a sua extensão às atividades e empresas, pelo que, quer nesta Medida, quer na Medida Serviços de gestão e aconselhamento, a articulação poderia estar identificada.

Medida 2. Serviços de Aconselhamento e Serviços de Gestão Agrícola e de Gestão das Explorações (Artigo 16º)

A tabela de Necessidades identifica como essencial que sejam assegurados serviços que cubram as necessidades específicas dos produtores agrícolas e florestais em todas as ilhas, pelo que é bastante importante que a Medida seja operacionalizada de forma a concretizar esse objetivo.

A Avaliação considera que, de forma genérica, a Medida contribui para os seus objetivos. Todavia, aponta-se a sugestão/recomendação de que os serviços deverão promover uma oferta ampla e qualificada na área de gestão de ecossistemas e conservação da natureza e biodiversidade (Diretivas AVES e HABITATS) e na área da gestão económica e financeira, dotando os produtores de um acompanhamento capaz de auxiliar as decisões nestas matérias. Estas questões ganham magnitude dada a importância da sustentabilidade ambiental no quadro da política comunitária e com vasto acento na política regional; e a importância da capacidade de gestão técnica e económica das explorações.

Refira-se ainda que a Medida, nos critérios de análise e seleção dos beneficiários, deverá restringir o acesso a entidades que demonstrem a sua concreta capacitação técnica e competência para prestar aconselhamento.

Medida 3. Sistemas de Qualidade para produtos agrícolas e géneros alimentícios (Artigo 17º)

Os sistemas de qualidade devem ser instrumentos de comunicação com os consumidores e nessa medida resultarem em mais-valias claras para a produção. A política da qualidade europeia tem áreas muito simples como são a normalização de produtos e permite atualmente certificar sistemas específicos orientados para processos e a características de produtos. Portanto deve ser possível que as Organizações e Agrupamentos de Produtores possam também normalizar e embalar, para além de armazenar e escoar, quando for o caso produtos dos seus associados.

Sendo a qualidade um fator importante de competitividade e de diferenciação positiva, deve também ser vista em termos de equilíbrio com as dimensões potencial mas sobretudo realista dos mercados. De fato é corrente verificar-se que excessivos *upgrades* de sistemas de qualidade (colocando de lado, naturalmente, os padrões exigíveis para

acesso ao mercado, também eles em movimento contínuo e crescente) conduzem muitas vezes a perdas de competitividade dado o acréscimo de consumo de fatores, que pode não ser devidamente remunerada pelo mercado.

Neste sentido, é desejável que a Medida seja utilizada para consolidar os sistemas de qualidade já estabilizados e reconhecidos e alargar o número de produtores integrados nesses sistemas.

A Equipa de Avaliação, neste contexto, sugere a ponderação sobre a introdução da possibilidade de instalar, na RAA, um regime de produção animal maioritariamente abrangido por um “logo” de Bem-estar animal (BEA) (a estratégia Europeia para o BEA no futuro passa pela criação de um logo distintivo que pode trazer vantagens comerciais aos produtos que o ostentem). Na perspetiva da Avaliação será de ponderar esta ideia na estratégia no médio-prazo, dado que a RAA está naturalmente bem posicionada para beneficiar deste “logo” nos laticínios e/ou na carne.

Uma estratégia para o reconhecimento de BEA passa por estudar a forma de implementar na região uma certificação própria associada à criação de bovinos e à produção de leite, que seja um processo simples e aplicável à maioria das explorações, gerido por uma ou mais Cooperativas ou Associações existentes e que resulte numa situação de valor acrescentado para a RAA. Com uma intervenção deste tipo poder-se-ia criar valor, diferenciar os produtos, dinamizar a inovação e a transmissão de conhecimento, criar sustentabilidade para os produtos dos Açores no mercado externo e envolver as associações e a indústria. Esta intervenção poderia complementar eventualmente o Artigo 36º no sentido da organização de projetos nas entidades promotoras do projeto de BEA.

Medida 4. Investimentos em ativos físicos (Artigo 18º)

A Medida com as suas Ações no domínio do incentivo ao investimento nas explorações agrícolas, em infraestruturas de apoio às atividades agrícolas e na comercialização e transformação, contribui, na sua essência, para os objetivos de aumento de competitividade embora, no entender da Equipa de Avaliação, seria bem-vinda uma filosofia relativamente mais exigente e menos abrangente, aplicando metodologias, seja na forma dos incentivos, seja nos destinatários (setores e ou beneficiários) ou nos critérios de seleção, que promovessem a necessidade apontada de assegurar a seletividade dos investimentos e, como tal, tornar mais eficiente o investimento público disponibilizado pelo PRORURAL+.

A Equipa de Avaliação aponta algumas razões que justificam a observação anterior.

- a) No domínio das infraestruturas seria desejável a sinalização de caminhos que visassem soluções na área da energia capazes de induzir abaixamento de custo, sendo esta Submedida na prática destinada a financiar, sobretudo, os investimentos públicos.
- b) No que se refere aos setores, sugere-se a adoção, de forma clara, de prioridades sectoriais, p.e., e tendo em conta o diagnóstico das necessidades, ao nível da bovinicultura de carne que, nos Açores, tem importantes trunfos de qualidade, adaptabilidade e custos razoáveis. As diferenças de nível dos incentivos não são suficientemente claras para tal desiderato.

Na perspetiva da Avaliação, seria desejável a introdução de uma diferenciação nas elegibilidades para não ocorrerem situações como, p.e., a hesitação quanto à atribuição de incentivos mais elevados a setores como

a horticultura ou a floricultura, ambos com potencial interessante de impacto no objetivo estratégico de satisfação do mercado interno.

- c) No que se refere ao território, a sugestão é de uma política de incentivos que tenha em conta a discriminação positiva entre ilhas, as condições de concorrência (características físicas, acessibilidades, sobretudo em *timing* adequado, disponibilidade de infraestruturas de comércio e distribuição e níveis de dinamismo empresarial) e as especificidades produtivas. Neste contexto, a Equipa de Avaliação sugere que seja ponderado o reconhecimento de um potencial para cada ilha ou grupo de ilhas que poderia ser afirmado com a prioridade, em termos de incentivos, de acordo com a tabela seguinte.

Matriz indicativa de potencial de especialização produtiva

Matriz de prioridades por ilha e setor	Fileiras / sectores						
	Leite e laticínios	Pecuária	Flores	Hortícolas e frutícolas	Floresta	Outros	Produtos de qualidade
S. Miguel e Terceira	+++	+	+++	+++	+++	-	+++
S. Jorge, Graciosa	+++	-	-	++	-	-	+++
Outras	-	+++	-	++	+	-	+++

No entendimento da Equipa de Avaliação, e para salvaguardar verbas para os diversos sectores, será de ponderar a predefinição de montantes, proporcionais ao peso respetivo, mas tendo em conta o potencial para o surgimento na RAA de sectores alternativos ao leite.

- d) Também seria desejável que na tabela de incentivos se promovesse, através de uma discriminação positiva, os investimentos feitos num quadro de redimensionamento ou concentração de explorações e unidades empresariais.
- e) A utilização de uma taxa relativamente alta de apoio e de forma *flat* pode ter alguns efeitos negativos em matéria de seletividade ou de razoabilidade do investimento proposto.
- f) A Medida parece ser ainda relativamente pouco clara quanto a critérios de seletividade que possam contribuir de forma eficaz para o objetivo subjacente ao Diagnóstico de necessidades no capítulo da competitividade das empresas. Assim, para além dos níveis de exigência quanto à rentabilidade dos investimentos ser relativamente tímida – metade do salário mínimo – (no caso dos investimentos na comercialização e transformação, para além do *ratio* de autonomia financeira parece não haver outro critério) não são apontadas metodologias de hierarquização de projetos de investimento que possam, por via da sua aplicação, introduzir maior seletividade aprovando, preferencialmente, p.e., aqueles que maior taxa de retorno tiverem, aqueles que tenham um plano de negócios consolidado e suportado em contratos firmes ou outras soluções igualmente diferenciadoras, ...

Nesta matéria, a Equipa de Avaliação considera que a solução para esta questão pode passar pela adoção de períodos previamente definidos para a apresentação de pedidos de apoio, com a consequente hierarquização dos mesmos.

Nos investimentos nas empresas de comercialização e de transformação, devem ser previstas formas de valorização do interesse dos investimentos que ventilem critérios de seleção setoriais, económicos ou financeiros, criação ou manutenção de emprego, investimento em inovação, preferência nas matérias-primas locais, etc.

Medida 5. Restabelecimento do Potencial Produtivo (Artigo 19º)

A Equipa de Avaliação nada tem a assinalar, tratando-se de uma Medida que procura relançar as condições de produção após a ocorrência de situações anómalas e alheias ao desempenho da empresa.

Medida 6. Desenvolvimento das explorações agrícolas (Artigo 20º - componente instalação de jovens agricultores)

Tratando-se da Medida que possibilita o apoio à instalação de Jovens Agricultores, recorda-se as observações e recomendações apontadas anteriormente na Medida Transferência de Conhecimento e Ações de Informação, nomeadamente, a necessidade de assegurar um acompanhamento organizado e eficaz para jovens agricultores, de forma a cumprir o Plano de negócios; e na Medida Investimentos em ativos físicos, nomeadamente, a necessidade de encaminhar os investimentos no sentido do maior retorno, da maior eficiência produtiva e da melhor sustentabilidade ambiental.

A Equipa de Avaliação completa a análise com a ideia que se utiliza, com bom intuito, uma modulação do prémio em função do investimento, embora, na ótica dos resultados da Avaliação a mesma não deva ser calculada com base no nível de formação dos potenciais beneficiários.

Medida 8. Investimentos no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas (Artigos 22º, 23º, 24º, 25, 26º e 27º)

A lógica desta Medida é a da promoção de uma fileira da *Criptomeria japonica*, espécie predominantemente utilizada na produção lenhosa na Região, com orientação para a exportação e para o aproveitamento energético dos resíduos florestais. O investimento previsto no Programa inclui, principal mas não exclusivamente, a rearborização de áreas de criptoméria.

No desenho desta Medida procurou-se enquadrar o articulado da proposta de novo regulamento do FEADER com maior incidência potencial no domínio da Competitividade. Todavia, no entender da Equipa de Avaliação, a Ação consagrada aos “Investimentos para a melhoria da resistência e do valor ambiental dos ecossistemas florestais” (art.º 26º), dado o teor dos apoios elegíveis, estará melhor enquadrada no eixo da Sustentabilidade, mesmo tendo presente que as intervenções realizadas no âmbito desta Ação possam vir a gerar valor económico no longo prazo.

A estruturação dos incentivos nas várias ações inscritas nesta Medida potencia uma gestão mais eficaz da mesma, evitando a sobreposição dos apoios elegíveis. No entanto, apesar do preâmbulo da nova proposta de regulamento do FEADER incentivar a uma maior integração dos apoios ao sector florestal, a Medida proposta é omissa quanto à possibilidade da realização de candidaturas integradas, em que a mesma exploração pode candidatar-se a diferentes apoios, para uma utilização mais eficiente dos recursos financeiros e para uma gestão multifuncional das explorações, sobretudo as de maior dimensão.

No que concerne ao conjunto das espécies florestais consideradas para utilização na arborização, verifica-se a presença de uma espécie arbórea classificada no anexo I do Decreto-Lei n.º 565/99, de 21 de Setembro, como invasora em Portugal. Nesse sentido, dando cumprimento ao regime jurídico que regula a introdução na natureza de espécies não indígenas da flora e fauna no território nacional, a espécie *Acacia melanoxylon* não deverá ser considerada para efeitos da aplicação dos apoios financeiros a conceder para a arborização. Ainda no contexto dos apoios para a arborização, no entender da Equipa de Avaliação será conveniente uma clarificação das condições para a concessão de apoio financeiro para a florestação com espécies de crescimento rápido (*Eucalyptus sp.* e *Populus sp.*)

A Ação “Investimentos em novas tecnologias e na transformação e comercialização de produtos florestais” constitui a trave-mestra desta Medida, destacando-se a ênfase colocada na continuação do apoio à melhoria da floresta produtiva da RAA, quer por via da reconversão florestal, quer através da beneficiação dos povoamentos florestais em resposta ao objetivo nacional da política de desenvolvimento rural 2014-2020 de aumentar a capacidade de produção de bens transacionáveis, e que, no caso da RAA, se concretiza na produção de material lenhoso de qualidade. O desenho proposto para esta Ação (ainda omissa no que concerne à valência da inovação) poderia, contudo, ser mais objetivo quanto à concretização de um reforço da componente da comercialização dos produtos florestais e do aumento da competitividade na primeira transformação da matéria-prima. Nesse sentido, a Equipa de Avaliação considera que poderão existir ganhos de eficiência na gestão da Ação se esta for dividida em três subações: (i) investimentos produtivos na melhoria do valor económico das florestas (reconversão e beneficiação florestal); (ii) investimentos na modernização das empresas florestais (silvicultura, exploração e primeira transformação); e (iii) investimentos para a melhoria da comercialização dos produtos florestais.

A qualidade e quantidade do esforço a realizar poderá justificar o apoio ao reforço da capacidade de produção de plantas (nomeadamente de espécies da flora autóctone), sugerindo-se a alocação de recursos do Programa neste sentido na componente “investimentos na modernização”.

Na ótica da Equipa de Avaliação, esta Medida poderia colocar maior ênfase na oportunidade do apoio à produção de estilha para aproveitamento energético, bem com o incluir apoios para a instalação de Sistemas de Gestão Florestal Sustentável.

Medida 9. Criação de Agrupamentos de Produtores (Artigo 28º)

Trata-se de uma Medida de incentivo com interesse potencial muito elevado dado que na RAA não há qualquer entidade reconhecida como Agrupamento de Produtor segundo as regras da OCM, apenas sendo de recomendar uma utilização devidamente acompanhada para salvaguardar situações de financiamento público sem efeitos visíveis.

Medida 10. Agro-ambiente e Clima (Artigos 29º e 48º)

Ação promoção da sustentabilidade em terras agrícolas - Produção integrada

A Equipa de Avaliação sugeriu que Ação Produção Integrada contemplasse pastagens do “Sistema atlântico de pastoreio extensivo semi-natural”, sugestão que foi integrada no Programa. O encabeçamento global da RAA é coerente com este modo de produção, isto é, não existe aparentemente nenhuma incoerência técnica global entre

as regras da Produção Integrada e a produção pecuária nos Açores tal como hoje é praticada, devendo sim existir ajustamentos ao nível das explorações de forma a obter os impactos ambientais desejados, daí a importância da Ação.

A calibragem da ajuda deverá ter em conta os impactos ambientais esperados na conservação do solo e da água, os quais, se a ação for dotada dos meios necessários poderão ser de grande magnitude e relevância para a sustentabilidade ambiental.

- *Ação promoção da sustentabilidade em terras agrícolas - Manutenção da extensificação da produção pecuária:* a aplicação desta Ação deverá ser coordenada com a Ação Produção Integrada de forma a maximizar os seus impactos ambientais e a certificação do modo de produção.
- *Ação preservação da paisagem rural, da biodiversidade e do património genético:* a promoção de espécies de flora autóctone nas ações de manutenção da compartimentação que estão previstas aumentará o impacto ambiental positivo da medida pelo que se recomenda a sua aplicação.

Medida 11. Agricultura biológica (Artigo 30º)

A Medida Agricultura Biológica teve uma adesão abaixo da expectativa no período de programação 2007-2013. A formulação da Medida não mudou substancialmente neste período de programação, pelo que não se poderá prever um resultado e impacto diferente sobre a poluição do solo e da água. Assim, recomendou-se uma apreciação cuidada da adesão potencial à Medida Produção Integrada e a ponderação da dotação orçamental deste conjunto de duas medidas em função da sua adesão potencial e impacto ambiental esperado, recomendação que foi tida em conta pela programação.

Medida 12. Pagamentos a título de Natura 2000 e da Diretiva Quadro da Água (Artigo 31º)

Esta medida incidirá, não exclusiva mas tendencialmente, sobre a conservação dos habitats 4050 – Charnecas macaronésias endémicas; 9360 – Laurissilva macaronésia; 9560 – Floresta endémica de juniperus; e sobre a conservação de aves classificadas na Diretiva 2009/147/CE. Em todos os casos existem requisitos que vão além das boas condições agrícolas e ambientais, que têm como objetivo melhorar a coerência ecológica da RN2000 através da sua gestão.

A principal ameaça à conservação dos habitats naturais nas áreas da RN2000 na RAA são as espécies exóticas invasoras. Assim sugeriu-se, não tendo sido considerado pela Programação:

- Que fosse suprimida a formulação "*Cujos habitats sejam compostos por mais de 60% de espécies da flora natural e menos de 40% de espécies invasoras de flora exótica*", substituindo-a por "*Sempre que a área elegível contiver mais de 20% de ocupação por espécies de plantas exóticas invasoras o beneficiário deverá ser simultaneamente beneficiário da medida Serviços silvo-ambientais, climáticos e conservação*".
- Que fossem definidas cartograficamente as áreas prioritárias a intervir.

Medida 15. Serviços silvo-ambientais e climáticos e conservação das florestas (Artigo 35º)

A Medida Serviços silvo-ambientais, climáticos e conservação das florestas, representa, em conjunto com a Medida Pagamentos a título de Natura 2000 e da Diretiva Quadro da Água, a componente do programa dedicada à proteção

da floresta e aos serviços ambientais. Assim, na fundamentação da Medida deverá também ser mencionado o seu contributo para a conservação da biodiversidade.

No âmbito desta Medida, recomendou-se a incorporação de investimentos não produtivos que permitissem a concretização da Conservação/recuperação de bosquetes de vegetação autóctone; Conservação/recuperação de galerias ripícolas e faixas tampão à rede hidrográfica; Conservação/recuperação de vedação coletiva em áreas de vegetação natural. Em concreto, a recuperação da vegetação autóctone está associada ao controlo de espécies exóticas invasoras, operação não produtiva, que poderia ser considerada no elenco dos investimentos não produtivos elegíveis. Estes investimentos foram incluídos na medida *“Investimentos no Desenvolvimento das Zonas Florestais e na melhoria da viabilidade das Florestas”*.

A definição dos valores elegíveis para o investimento deve considerar preferencialmente as situações onde existem povoamentos mistos de espécies autóctones com exóticas invasoras, prevendo a supressão destas últimas e as medidas de adensamento ou diversificação das primeiras.

Assim, mantendo-se a dimensão da dotação financeira da Medida, releva a adequada alocação dos investimentos de forma a tornar máximo o seu impacto ambiental, devendo ser considerada a sua articulação e complementaridade com a Medida Pagamentos a título de Natura 2000 e Diretiva Quadro da Água. Na perspetiva da Equipa de Avaliação, a Medida poderia ter ainda um ganho acrescido de eficácia caso a Autoridade de Programação definisse os territórios prioritários para a intervenção na região, nomeadamente através da identificação das *“Áreas Florestais de Elevado Valor de Conservação”*. Nessa impossibilidade, seria recomendável uma priorização dos apoios para as intervenções em áreas inseridas nos Parques Naturais de Ilha e nos espaços abrangidos pelos Planos de Ordenamento de Bacia Hidrográfica de Lagoa.

Medida 16. Cooperação (Artigo 36º)

A Equipa da Avaliação considera que, nas condições específicas do território e da economia agrícola e rural dos Açores, justifica-se a definição das linhas prioritárias de investigação a desenvolver no quadro desta Medida, nomeadamente, ações que potenciassem ou promovessem questões críticas como a maior integração entre produtores e mercados, criando formas de cooperação vertical ou alternativas de mercados especializados ou tendo em consideração as iniciativas constantes do Relatório de Reflexão sobre uma Estratégia de I&D para a Região Autónoma dos Açores, elaborado para o Governo Regional dos Açores, através da Secretaria Regional da Ciência, Tecnologia e Equipamentos / Direção Regional da Ciência, Tecnologia e Comunicações, em Março de 2013).

Refira-se ainda que esta Medida deveria ser mais explícita quanto às formas e prioridades a adotar em matéria de pesquisa e difusão de conhecimentos designadamente no quadro dos chamados Grupos Operacionais, matéria que, como foi visto na fase de avaliação do diagnóstico e das necessidades é extremamente relevante; e mais explícita no que respeita à demonstração de sinergias entre investimentos e a estimativa dos seus resultados, aliás, este deve constituir um aspeto central em matéria de implementação da Medida.

No essencial esta Medida parece adequadamente estruturada e capaz de possibilitar inovação, criação de polos e redes e PEI.

Medida 17. Gestão de riscos (Artigos 37º, 38º e 39º)

No que se refere aos Seguros agrícolas apenas um estudo aprofundado e uma negociação complementar entre Governo Regional e Seguradoras poderá indicar se a Medida pode ser implementada a um custo público razoável, ou seja com financiamento público dos prémios a preços razoáveis e não inflacionados pela relativa pequena dimensão do mercado açoriano.

Medida 19. LEADER (Artigos 42.º, 43º, 44º e 45º)

O estímulo à criação de novas atividades de natureza não agrícola constitui o campo de intervenção que tem assumido maior importância no âmbito da dinamização económica das zonas rurais através da Medida Criação e desenvolvimento de microempresas, visando contribuir para o aumento do rendimento dos agregados familiares rurais e, de forma mais abrangente, o reforço da economia rural.

Este campo de intervenção abrange um leque muito alargado de domínios. Embora a Equipa de Avaliação tenha presente a importância de uma abordagem que privilegie a ligação com o complexo agroflorestal (agro-turismo, turismo de natureza, serviços de recreação e lazer, desenvolvimento de atividades pedagógicas, produção de bens resultantes de atividades de transformação, criação de pontos de venda direta dos bens produzidos na exploração, entre outros), na RAA esta importância é relativamente diminuída pelo perfil de beneficiários; veja-se carácter residual que as Ações 3.3.1. Diversificação de Atividades não Agrícolas na Exploração e 3.1.3. Incentivo a atividades turísticas e de lazer no espaço rural assumiram no período de programação 2007-2013.

2.5. Avaliação da consistência da alocação dos recursos financeiros com os objetivos

Neste ponto a Equipa de Avaliação teve como objetivo perceber até que ponto a alocação dos recursos financeiros e a forma como é disponibilizada aos potenciais beneficiários do Programa é a mais coerente.

A Equipa de Avaliação *ex-ante* considera formas de apoio adequadas (montantes disponíveis, tipologia de despesas elegíveis, tipologia de beneficiários, limites máximos de apoio) as que (i) cubram as necessidades identificadas no Diagnóstico; e (ii) tenham em conta os princípios veiculados pelo Acordo de parceria de:

- alinhar a estrutura de incentivos para a superação de constrangimentos e o aproveitamento das oportunidades e para a produção dos resultados esperados;
- concentrar a alocação dos recursos financeiros num número limitado de domínios, com prioridade para a competitividade;
- articular os diversos fundos comunitários, no sentido de uma desejável complementaridade;
- conduzir a racionalidade económica no sentido de um maior retorno financeiro dos projetos apoiados; e
- simplificar os procedimentos de gestão operacional através da desburocratização e da simplificação de processos.

No geral, uma alocação de recursos financeiros que seja coerente (i) favorece o desempenho positivo da implementação das Medidas; (ii) aumenta o valor acrescentado da componente pública dos apoios concedidos; e (iii) promove uma utilização mais eficiente dos recursos para a concretização dos objetivos e das prioridades da política de desenvolvimento rural, contribuindo efetivamente para o alcance dos resultados esperados.

Os critérios utilizados para a alocação das dotações observaram o cumprimento das disposições regulamentares aplicáveis, prendendo-se com as opções estratégicas regionais e sectoriais de atuação no horizonte 2020 e com a ponderação do peso relativo das necessidades diagnosticadas. O resultado consta do Plano Financeiro do PRORURAL+, que indica a distribuição dos recursos financeiros para cada uma das Medidas do Programa.

No que respeita à **coerência entre objetivos e alocação dos recursos financeiros**, a hierarquia das prioridades, para além do conteúdo programático das diversas Medidas e Submedidas, é visível na repartição dos recursos financeiros associados a cada um dos objetivos prioritários [neste caso, a Equipa de Avaliação considerou que a hierarquia das prioridades valoriza o segmento de intervenção ligado à competitividade]. Assim, a Equipa de Avaliação conclui pela consistência da distribuição do orçamento com a hierarquia de objetivos, bem como da distribuição do orçamento com o custo unitário das Medidas, tendo a estrutura financeira acompanhado, por um lado, a tendência da capacidade de absorção que se verificou no anterior período de programação (cf. *Anexo 5. Comparação da Programação financeira entre os períodos 2007-2013 e 2014-2020*) e, por outro lado, o aumento das expectativas da Autoridade de Programação quanto à implementação das Medidas de investimento imaterial (formação e informação, serviços de aconselhamento e inovação).

Na distribuição da dotação financeira é possível observar um sentido de equilíbrio entre as prioridades do Programa. Como se pode verificar no quadro seguinte, numa apreciação relativamente agregada, observa-se uma estrutura financeira centrada nas Prioridades 2, 4 e 5. Assim, a estratégia a desenvolver e implementar consiste no desafio de promover/dinamizar económica e socialmente a RAA através da competitividade do complexo agroflorestal tendo sempre em consideração a sustentabilidade ambiental e é traduzida pela repartição dos recursos financeiros do Programa. A relevância do macro-objetivo associado à criação de emprego e rendimento dos territórios rurais, que agrega intervenções no âmbito da Prioridades 6, beneficia de 6,5% da dotação financeira do Programa.

Tabela 9. Repartição da dotação financeira indicativa do PRORURAL+, por prioridade FEADER

Prioridades FEADER	Dotação financeira indicativa	%
	FEADER	
1ª Prioridade - Fomentar a transferência de conhecimento e inovação nos sectores agrícola e florestal e nos meios rurais	8.850.000	3,0
2ª Prioridade - Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura	120.400.000	40,8
3ª Prioridade - Promover a organização da cadeia agroalimentar e a gestão de riscos na agricultura	5.200.000	1,8
4ª Prioridade - Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura e 5ª Prioridade - Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a passagem para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas	130.205.555	44,1
6ª Prioridade - Promover a inclusão Social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais	19.079.640	6,5
Assistência Técnica	2.500.000	0,8
Reforma antecipada	9.046.856	3,1
Total	295.282.051	100,0

Fonte: DRADR – Autoridade de Programação do PRORURAL+, Abril 2014.

Nesta matéria e tratando-se de uma avaliação à *anteriori*, parece que as prioridades principais do PRORURAL+ se encontram adequadamente providas e a distribuição da dotação financeira devidamente equilibrada. Estes elementos de análise agregada carecem, todavia, de uma análise mais fina ao nível das Medidas.

Tabela 10. Contribuição FEADER indicativa por Medida e Submedida do PRORURAL+

Medidas	Total FEADER por Medida	%
Medida 1. Transferência e conhecimentos e ações de informação	3.200.000	1,1
Medida 2. Serviços de aconselhamento e serviços de gestão agrícola e de substituição nas explorações agrícolas	2.450.000	0,8
Medida 3. Sistemas de qualidade para os produtos agrícolas e géneros alimentícios	800.000	0,3
Medida 4. Investimentos em ativos físicos	110.000.000	37,3
4.1 Investimento nas Explorações Agrícolas	50.000.000	16,9
4.2 Apoio à Transformação, Comercialização e desenvolvimento de Produtos Agrícolas	30.000.000	10,2
4.3 Melhoria e Desenvolvimento de Infraestruturas	30.000.000	10,2
Medida 5. Restabelecimento do potencial de produção agrícola (...)	600.000	0,2
Medida 6. Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas	14.500.000	4,9
6.1 Instalação de jovens agricultores	7.000.000	2,4
6.4 Atividades não agrícolas em zonas rurais	7.500.000	2,5
Medida 7. Serviços Básicos e renovação das aldeias em zonas rurais	7.000.000	2,4
Medida 8. Investimento no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas	14.659.051	5,0
8.1 Florestação e Criação de Zonas Arborizadas	9.000.000	3,0
8.2 Criação e manutenção de Sistemas Agroflorestais	800.000	0,3
8.4 Prevenção de danos causados às florestas por incêndios, catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos	200.000	0,1
8.5 Investimentos para a Melhoria da Resiliência e do Valor Ambiental dos Ecossistemas Florestais	1.459.051	0,5
8.6 Investimento em tecnologias florestais e na transformação, mobilização e comercialização de produtos florestais	3.200.000	1,1
Medida 9. Criação de agrupamento e organizações de produtores	1.800.000	0,6
Medida 10. Agro ambiente e clima	55.596.504	18,8
10.1 Pagamento de compromissos agroambientais e clima	54.096.504	18,3
10.2 Apoio para a conservação e uso sustentável e desenvolvimento de recursos genéticos	1.500.000	0,5
Medida 11. Agricultura biológica	300.000	0,1
Medida 12. Pagamentos a Título Natura 2000 e da Diretiva Quadro da água	250.000	0,1
Medida 13. Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas	62.000.000	21,0
Medida 15. Serviços silvoambientais e climáticos e conservação das florestas	800.000	0,3
Medida 16. Cooperação	3.200.000	1,1
Medida 17. Gestão de riscos	2.000.000	0,7
Medida 19. LEADER	4.579.640	1,6
Medida 20. Assistência Técnica	2.500.000	0,8
Reforma Antecipada	9.046.856	3,1
Total	295.282.051	

Fonte: DRADR – Autoridade de Programação do PRORURAL+, Abril 2014.

A análise da Tabela que permite realçar os elementos seguintes:

- A relevância em termos de afetação de recursos no âmbito da formação, informação e inovação (3,0%) destaca-se e justifica-se pela coerência que confere às afirmações de relevância do segmento de intervenção, nomeadamente, como instrumentos de grande importância para o desenvolvimento das competências dos produtores e empresários e para a transformação do tecido produtivo no sentido de introduzir novos produtos, serviços e conhecimentos especializados. Não obstante a muito válida ambição da Autoridade de Programação neste domínio, tendo em conta as execuções dos anteriores períodos de programação questiona-se se existirá capacidade por parte das entidades para absorver os recursos disponíveis em projetos com contributos efetivos para os objetivos do Programa.
- A concentração de 39,7% da dotação total do PRORURAL+ nas Medidas 4. *Investimentos em ativos físicos* e 6. *Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas (instalação de jovens agricultores)* é coerente com as prioridades de intervenção no horizonte 2020 de estímulo à competitividade do Complexo agroflorestal e com a necessidade de ultrapassar os constrangimentos associados às infraestruturas de apoio às atividades agrícolas e florestais.

Refira-se que, face ao período de programação 2007-2013, existe uma diminuição dos recursos financeiros destinados a este tipo de intervenções (nas Medidas do PRORURAL, o envelope financeiro ascendeu a cerca de 137 milhões de Euros). Acresce que, a verificar-se o processo de transição traçado pela Autoridade de Programação, vão haver Submedidas cuja dotação financeira vai ficar comprometida (cf. Quadro seguinte).

Quadro 1. Processo de transição entre PRORURAL e PRORURAL+

Medida do PRORURAL 2007-2013	Expetativa de enquadramento no PRORURAL+ 2014-2020		
	Medida	N.º de projetos e montante	Dotação financeira disponível
Medida 112 – Instalação de Jovens Agricultores	Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas (Artigo 19.º) – apoio à instalação de jovens agricultores	Aprovação de 71 projetos a que corresponde uma dotação FEADER de 2.305.625,00 Euros.	4.694.375,00 Euros
Medida 121 – Modernização das Explorações Agrícolas	Investimentos em ativos físicos (Artigo 17.º) - <i>Modernização das Explorações agrícolas</i>	Aprovação de 336 projetos a que corresponde uma dotação FEADER de 28.777.858,89 €.	11.222.141,11 Euros
Medida 123 – Aumento do valor dos produtos agrícola e florestal	Investimentos em ativos físicos (Artigo 17.º) – Transformação e comercialização	Aprovação de 16 projetos a que corresponde uma dotação FEADER de 28.071.189,19€	11.928.810,81 Euros

Fonte: DRADR – Autoridade de Programação do PRORURAL+, Março 2014.

Tendo em conta estes dados, que dependem da opção política de transitar, ou não, os projetos do PRORURAL, questiona-se se a dotação financeira que ficará disponível será suficiente para fazer face às necessidades de 7 anos de programação.

Acresce que, a serem apoiados alguns dos investimentos no âmbito da Submedida Transformação e Comercialização, como é o caso da criação de infraestruturas de abate (Flores e Graciosa), da melhoria das condições higio-sanitárias das infraestruturas de abate existentes (nomeadamente nos matadouros de São Miguel e da Terceira) e da melhoria das infraestruturas de desmancha (em todos os matadouros) (cf. Página 57 do PRORURAL+) – investimentos que têm tido enquadramento no Plano de Investimentos da

Administração Regional – a Submedida ficará com uma dotação financeira bastante reduzida. Neste contexto, a Autoridade de Programação deverá optar pela discriminação positiva para projetos com maiores vantagens potenciais ligadas à racionalização dos recursos, introdução de novas tecnologias, associação a atividades de investigação, integração em, integração de práticas de sustentabilidade ambiental, ..., em detrimento da construção e ampliação de novas unidades produtivas (sendo certa a exceção para projetos que se enquadrem em outros sectores que não o leite e a carne).

- Dados os efeitos das condições climáticas cada vez mais adversas, talvez seja de equacionar um maior equilíbrio entre a Medida 5. *Restabelecimento do potencial de produção agrícola afetado por catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos e introdução de medidas de prevenção adequadas* e a Medida 17. *Gestão de riscos*.
- A segunda Medida com maior peso financeiro no PRORURAL+ é a *Medida 13. Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas* (Artigos 31.º e 32.º), com 21,0% do total da dotação financeira do Programa. A sua dotação parece coerente com o seu campo de intervenção e com a importância que a utilização continuada das terras agrícolas, a manutenção da paisagem rural e a conservação e a promoção de sistemas de exploração agrícola sustentáveis assume neste período de programação. Acresce a importância da equidade territorial, no sentido da compensação por desvantagens estruturais. A dotação financeira é estável em relação ao período de programação anterior não sendo de prever qualquer mudança significativa na adesão.

Na perspetiva destes objetivos, salienta-se o aumento da ajuda unitária nas Ilhas que não São Miguel e Terceira. No entanto, esse aumento não foi feito de forma proporcional, tendo em conta a área das explorações beneficiárias. Sugere-se, neste âmbito, um aumento percentual menos que proporcional ao aumento da dimensão das explorações (cf. Quadro seguinte).

Quadro 2.. Evolução das ajudas unitárias no âmbito da Medida de apoio a sujeitas a condicionantes naturais e específicas

SAU (ha)	Ajudas Unitárias (Euros)			Diferença percentual (%)
	São Miguel e Terceira 2014-2020 e 2007-2013	Restantes Ilhas 2014- 2020	2007- 2013	
Até 7	190	250	200	25,0
Mais de 7 até 14	143	200	150	33,3
Mais de 14 até 21	124	150	130	15,4
Mais de 21 até 28	76	100	80	25,0
Mais de 28 até 100	56	80	60	33,3

Fonte: PRORURAL+; cálculos efetuados pela Equipa de Avaliação.

- A dimensão orçamental da *Medida 8. Investimento no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas* (Artigos 22.º, 23.º e 25.º), distribui-se entre ajudas ao investimento⁷ (93,2%) e pagamentos pelos serviços prestados pelos ecossistemas florestais (6,8%). Relativamente ao período de programação financeira anterior regista-se a manutenção na dotação orçamental atribuída ao sector florestal, o que pode ser interpretado como um sinal político do interesse no desenvolvimento deste sector na Região.

A distribuição da dotação financeira pelas várias Submedidas apresenta-se coerente com as dinâmicas observadas na vigência do PRORURAL, destacando-se o aumento da dotação orçamental para os investimentos na melhoria do sector florestal produtivo (Submedida 8.6 beneficiação dos povoamentos + tecido empresarial, silvicultura/exploração florestal e primeira transformação, incluindo o segmento da biomassa florestal) e para a melhoria da resiliência da floresta natural (Submedida 8.5). Trata-se de investimentos que visam melhorar as condições da floresta açoriana e que contribuem para sustentabilidade económica, social e ambiental deste sector no médio/longo prazo na RAA.

As Submedidas destinadas ao apoio para o aumento da área florestal na RAA apresentam-se dotadas de maior racionalidade face ao registo de menor atratividade verificado no PRORURAL. O desinteresse na florestação de terras agrícola (pastagens marginais) e na instalação de novos sistemas agroflorestais (cortinas de abrigo) que se registou no último período de programação decorreu, em parte, da menor atratividade destes apoios e constitui a principal ameaça ao bom desempenho das submedidas 8.1 e 8.2, não obstante as ações de sensibilização que a Direção Regional dos Recursos Florestais (DRRF) realizou. Da leitura mais fina, destaca-se o seguinte:

- A menor relevância atribuída ao desenvolvimento da Fileira da Criptoméria no quadro dos apoios ao segmento produtivo da floresta açoriana. Esta disposição torna-se contraproducente quando a Submedida 8.6 disponibiliza apoios financeiros integrados desde a reconversão florestal até à primeira transformação do material lenhoso.
- A pouca relevância atribuída aos novos apoios disponibilizados para a certificação da gestão florestal sustentável, que deveria constituir uma das apostas do Governo Regional para a dinamização do sector florestal regional, em linha com o processo desencadeado com a certificação da cadeia de custódia das empresas de transformação florestal, com a estratégia de marketing da madeira de criptoméria (que inclui a criação da marca “Criptoméria dos Açores”) e com o processo em curso da certificação-piloto de uma área de floresta sob gestão pública – Núcleo Florestal da Achadinha.
- A necessidade de aprofundamento da tipificação dos apoios para o tecido empresarial. Refira-se que o texto da descrição da Medida 8 é omissivo quanto à valorização da biomassa florestal, quando foram apoiadas recentemente (2013) a instalação de três unidades industriais de transformação de biomassa florestal, a instalar nas ilhas de São Miguel, Pico e Terceira.

⁷ Nos apoios ao investimento estão contabilizados 1.800 mil euros destinados para a melhoria da resiliência dos ecossistemas florestais, que constitui, na sua essência, um investimento não-produtivo com fins da melhoria das amenidades públicas das florestas naturais da RA Açores. A verba atribuída à submedida 8.5 corresponde a 13,0% da dotação orçamental das medidas florestais do PRORURAL+ e 13,8% da verba destinada aos apoios ao investimento.

- A redução da área mínima condicionada à apresentação de um Plano de Gestão Florestal para 5 hectares também poderá ser um factor limitante, apesar de estarem previstos apoios financeiros à sua elaboração.
- O montante disponível para a *Medida 10. Agroambiente e clima* (Artigo 28.º) será aplicado predominantemente na Manutenção da extensificação da produção pecuária, condicionando assim a dimensão de todas as outras componentes da Medida, bem como os decorrentes impactos ambientais. Não é expectável que exista qualquer necessidade de estimular a adesão a esta Medida, uma vez que o seu formato, tipologia de compromissos e valor dos apoios deverão garantir essa adesão.
- O montante disponível no âmbito da *Medida 11. Agricultura biológica* (Artigo 29.º) está de acordo com o formato da Medida ajustando-se à sua adesão potencial, a qual é historicamente muito limitada. No entanto, a Avaliação considera que o montante disponibilizado não deverá ser suficiente para apoiar, durante o período de programação, a área que consta no Diagnóstico (registada no Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas (IAMA)). Os impactos ambientais da Medida serão proporcionais à sua adesão.
- O montante disponível para a *Medida 12. Pagamentos a Título Natura 2000 e da Diretiva Quadro da água* (Artigo 30.º) está de acordo com o formato da Medida ajustando-se à sua adesão potencial, a qual será naturalmente muito limitada. A adesão às respetivas Submedidas poderá ser comparável com a que se registou na execução do PRORURAL. Não se espera que seja a dimensão unitária dos apoios a limitar a execução (uma vez que são previstos os montantes máximos unitários, adequados aos objetivos), mas sim o número e dimensão das explorações potencialmente abrangidas e a relação entre o volume dos apoios e o envolvimento administrativo dos produtores e o rendimento proveniente da situação atual da exploração.
- O montante total disponível para os apoios da *Medida 15. Serviços silvoambientais e climáticos e conservação das florestas* (Artigos 34.º) traduz uma opção geral do Programa, coerente com a política florestal regional, de intervenção na floresta assente no investimento no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da sua viabilidade. A Medida tem, assim, um carácter supletivo e dimensão orçamental apenas suficiente para ser aplicada em poucas centenas de hectares, dependendo os seus impactos da realização dos investimentos não produtivos que lhes poderão estar associados. O impacto ambiental positivo por via diminuição da ocupação por espécies exóticas invasoras terá assim uma expressão muito limitada, uma vez que não existem investimentos não produtivos, ou outros, com esta orientação específica.
- A dotação financeira das Medidas integradas na 6ª prioridade têm uma repartição semelhante aproximando os apoios ao investimento produtivo numa ótica de diversificação da economia de base rural (2,5%) aos apoios para os serviços básicos, indispensáveis para a melhoria da qualidade de vida nos meios rurais, e para a conservação e valorização do património (2,4%). Estas dotações, face ao período de programação anterior, representam um aumento no que respeita ao apoio a atividades não agrícolas em zonas rurais e uma diminuição no que respeita aos serviços básicos, em linha com as respetivas execuções. Neste âmbito, refira-se que a utilização eficaz das dotações financeiras previstas só será possível se forem alocadas de acordo com as necessidades efetivas que cada Estratégia Local de Desenvolvimento (ELD) evidenciar.

Tudo o que nesta matéria se refere estará dependente de três opções que formatarão de forma sensível o Programa:

- A primeira respeita à solução única adotada para a tipologia de incentivos. Se outras tipologias fossem utilizadas (menos consumidoras de recursos públicos), poder-se-ia, porventura, alargar o espectro de beneficiários.
- A segunda respeita à incorporação, no Programa, de instrumentos que permitam uma adequada seletividade dos projetos, nomeadamente, reduzindo o apoio a investimentos tradicionais (p.e., máquinas e equipamentos produtivos, construções agrícolas e rurais) e privilegiando o apoio a fatores que induzam acréscimo de competitividade às explorações e empresas agroindustriais. A segunda respeita à aplicação de majorações que, a ser implementadas, poderiam orientar melhor a aprovação de projetos para os objetivos do Programa e poderiam aumentar a sinergia entre Medidas.
- A terceira tem a ver com a solução adotada de não programação multifundos, pelo menos de algumas Medidas ou Submedidas, o que poderia possibilitar o reajustamento de orçamentos e privilegiar as áreas tipicamente FEADER.

2.6. Recomendações relacionadas com a coerência do programa

A Equipa de Avaliação, antes de elencar os comentários e sugestões que considera pertinentes e dever constituir matéria de ponderação, reconhece como útil referir que o documento de programação do PRORURAL+ contempla uma estrutura relativamente densa, o que não ajudou a precisar com clareza a lógica de intervenção ou o caminho para a concretizar.

A formulação do PRORURAL+ desenvolveu-se com base na análise da situação de partida vertida no documento de Diagnóstico, e da análise de necessidades, contudo, a Equipa de Avaliação tem experimentado alguma dificuldade em fundamentar algumas das opções tomadas, tendo subjacente o conjunto de especificidades de natureza geográfica, económica, social e ambiental que caracterizam a Região, e as quais deviam motivar respostas dinamicamente ajustadas das políticas de desenvolvimento rural, nomeadamente, as questões ligadas à seletividade adequada dos projetos de investimento; a desejável articulação entre as Medidas de formação e informação e serviços de aconselhamento e projetos de investimento materiais; a atribuição de majorações e discriminações positivas a fatores como a maior eficiência dos recursos, a sustentabilidade ambiental, a localização dos projetos, entre outros igualmente importantes;

Neste âmbito, a Equipa de Avaliação entende como importante referir, ainda que tenha noção da relatividade da observação face à experiência de aplicação dos Programas de Desenvolvimento Rural em períodos de programação anteriores, que a programação das Medidas devia procurar uma maior adaptação às necessidades evidenciadas no Diagnóstico e aos objetivos de desenvolvimento delineados, atribuindo maior ênfase às Medidas e aos projetos de investimento que são suscetíveis de gerar maior retorno quanto aos resultados de estratégia desejados.

- i) Quanto à **lógica de intervenção**, a mesma foi proposta numa perspetiva de estratégia alargada para o desenvolvimento rural, verificando-se uma certa fragilidade na definição das prioridades. Na perspetiva da Equipa de Avaliação, compreende-se que tenha havido um grande esforço de ajustamento às prioridades

do Regulamento FEADER mas, num território com as características específicas da RAA, seria importante ir um pouco mais longe e afirmar a sustentabilidade económica, social e ambiental do território como o eixo principal da intervenção, convergindo as Medidas nesse sentido, não apenas no quadro do FEADER mas, igualmente, dos outros Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) 2014-2020.

- ii) Quanto às **Medidas selecionadas**, uma escolha criteriosa e a elaboração do seu perfil constitui, desde logo, uma boa oportunidade de possibilitar o sucesso da estratégia traçada (alcançar os objetivos e os resultados esperados).

A informação inscrita nas fichas-medida é vastamente descritiva, no entanto, podia revelar-se mais clara em termos de objetivos e selecionadora quanto à forma de obtenção desses objetivos. Em alguns casos, sobretudo nas áreas onde o Regulamento FEADER é mais abrangente, por vezes até pouco preciso (p.e., o caso do Artigo 36º Cooperação, onde a Autoridade de Programação optou por um desenho algo genérico.

2.7. Recomendações relevantes para a coerência do Programa

- Otimizar a articulação entre as Medidas do PRORURAL+ e do POSEI, designadamente, no que se refere às áreas da transformação, da inovação e da comercialização/promoção, comuns a ambas as estratégias de forma a manter uma adequada seletividade e sustentabilidade efetiva dos investimentos e evitar a sobreposição de apoios, contribuindo assim de forma convergente para os objetivos dos dois Programas.
- Fazer um esforço de articulação com FEDER e FSE, em áreas tão relevantes para a sustentabilidade territorial dos Açores como são o crescimento da competitividade pela incorporação de conhecimento e inovação, a melhoria das condições de financiamento ao investimento das empresas ou a dinâmica e sustentabilidade dos territórios rurais.
- Valorizar as qualidades naturais e culturais, apostando no desenvolvimento dos bens públicos associados a essa valorização. Como referido, a qualidade da paisagem ou um adequado tratamento das questões climáticas são fatores de competitividade no sentido em que permitem reforçar a diferenciação e qualificação ambiental da produção agrícola e florestal da RAA e que permitem reforçar a atratividade turística. Neste contexto, sugere-se, p.e., a contabilização do balanço de carbono, importante para se poder ter uma noção da relação de equilíbrio/desequilíbrio existente no complexo agroflorestal.
- Equilibrar melhor as dimensões "competitividade" e "sustentabilidade" no desenho das Medidas e o alcance dos apoios à floresta e sector florestal (p.e., nos domínios dos sobrantes florestais e produção de energia renovável ou do controlo de exóticas invasoras), com resultados positivos ao nível do fomento da bioeconomia, do aumento da resiliência e valor ambiental dos ecossistemas florestais, da adaptação dos espaços florestais às alterações climáticas.
- Verificar a lista de espécies elegíveis para cada uma das Submedidas florestais, em particular para a Submedida 8.5 retirando as espécies exóticas da lista de espécies elegíveis. Deverá ser definida uma lista de espécies elegíveis por cada Sub-medida.
- Atenuar alguns dos conflitos decorrentes da expressão de resultados essencialmente ligados à competitividade vs. resultados exclusivamente ligados à sustentabilidade, por via da adequada conceção e desenvolvimento

dos projetos, especialmente ao nível das explorações agrícolas e florestais. As próprias ajudas devem estimular a aplicação efetiva de práticas produtivas dotadas de sustentabilidade ambiental.

- Criar e ativar mecanismos de seleção dos projetos/beneficiários que assente numa lógica que discrimine positivamente as atividades e projetos com maior potencial para alcançar os objetivos a que se propõem.
- Decidir rapidamente sobre o processo de transição entre o anterior e o atual período de programação, em virtude de essa decisão influenciar a quantificação das metas para o Programa e, porventura, o tipo de apoios a conceder nas Medidas em que a dotação financeira poderá ficar substancialmente reduzida.

2.8. Avaliação das provisões para o LEADER

De entre os elementos que constam no Acordo de Parceria destacam-se as disposições destinadas a garantir uma abordagem integrada da utilização dos Fundos QEC para o desenvolvimento territorial das zonas rurais, costeiras e de pesca e zonas com particularidades territoriais específicas, tendo sido criado, para o efeito, o instrumento – Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC)⁸.

Como observações transversais salienta-se o facto de a RAA não ter optado por estabelecer estratégias multisectoriais de desenvolvimento local/rural (programação plurifundos) e, assim, continuará a persistir a sobreposição de domínios de intervenção e de territórios de atuação entre o FEADER e o FEDER, e porventura o FSE e o FEAMP, sem que seja evidente uma complementaridade efetiva entre os mesmos no que respeita ao investimento nos territórios rurais.

Embora a Equipa de Avaliação contemple um conceito de abordagem do quadro de apoios com base na abordagem plurifundos, sendo a vertente FEADER mais orientada para projetos que possuam uma ligação mais ou menos evidente com o complexo agroflorestal, esta opção foi adequadamente decidida pela Autoridade de Programação pelo facto de este tipo de projetos ter assumido uma expressão residual na RAA nos períodos de programação anteriores.

Neste contexto, a Equipa de Avaliação considera fundamental a articulação e complementaridade entre os diversos instrumentos de programação em áreas relevantes para a sustentabilidade territorial dos Açores como o crescimento da competitividade pela incorporação de conhecimento e inovação e o desenvolvimento do turismo e das atividades de animação associadas.

Esta lógica de complementaridade afigura-se determinante para gerar eficiência em matéria de fundos comunitários e deverá estabelecer-se quer na *vertente FEDER*, que enquadra a valorização territorial, com óbvias sinergias em matéria de qualificação dos territórios rurais, abrangendo a qualidade de vida e a atração de elementos de iniciativa/dinamização económica; quer na *vertente FSE*, cujos domínios de intervenção são de grande relevância para a qualificação e melhoria de competências dos ativos rurais; quer na vertente FEAMP com a maximização da

⁸ Instrumento que visa promover a concertação estratégica e operacional entre parceiros e que será focalizado na concretização integrada de investimentos que assegurem a produção de resultados no desenvolvimento local e na diversificação das economias de base rural e das zonas pesqueiras e costeiras, bem como na promoção e da inovação social, na resposta a problemas de pobreza e de exclusão social, designadamente, em territórios economicamente fragilizados e de baixa densidade populacional. Este instrumento pode ser mobilizado para os Grupos de Ação Local de cariz rural ou costeiro.

participação dos sectores das pescas no desenvolvimento sustentável das zonas costeiras e garantir que as comunidades locais explorem plenamente as oportunidades oferecidas pelo desenvolvimento costeiro e marítimo e delas beneficiem.

Na avaliação das provisões para o LEADER, a Equipa de Avaliação analisou o Ponto 14.2. do PRORURAL+ sobre a complementaridade com outros instrumentos financeiros da União Europeia, sendo perceptível que o Programa considera os outros fundos pela questão institucional⁹, designadamente, em termos de acautelamento do duplo financiamento. Todavia, há a assinalar os esforços envidados pela Autoridade de Programação no estabelecimento de uma articulação com a gestão do PO Açores.

Ora, a Comissão Europeia atribui uma grande importância e utilidade à implementação de estratégias que tenham subjacente a integração, complementaridade e articulação entre Fundos no futuro período de programação, o que faz sentido porque as especificidades territoriais (características e perfil das empresas, mercado interno, restrições ou limitações do mercado externo, capital humano, recursos endógenos, agentes e associações de desenvolvimento local e de base rural, bem como entidades do terceiro setor, ...) fazem com que exista uma osmose permanente de resultados e efeitos, consequentes da aplicação de incentivos com suporte de financiamento nos diferentes Fundos.

Esta perspetiva implica planeamento, com a definição de estratégias e de planos de desenvolvimento/ação, que compreenda uma visão holística dos territórios rurais e que identifique e amplie as potenciais articulações e complementaridades entre projetos. Com efeito, nas definições relevantes do PRORURAL+ a Estratégia de desenvolvimento local surge como o *modelo de desenvolvimento para um território de intervenção, sustentado na participação dos agentes locais, com vista a dar resposta às suas necessidades através da valorização dos seus recursos endógenos, assente num conjunto de prioridades e objetivos fixados a partir de um diagnóstico, privilegiando uma abordagem integrada, inovadora e com efeitos multiplicadores*.

Segundo o Acordo de Parceria, os DLBC serão aprovados com base num processo de seleção concorrencial envolvendo GAL-DLBC¹⁰, não havendo alocações pré-definidas. Os DLBC poderão resultar de experiência de intervenção incluindo, para além da Abordagem LEADER, as intervenções de cariz social e/ou económico. Este enquadramento recomenda:

- (i) o estabelecimento de convergências reais e operacionais linearmente estabelecidas ao nível da definição da estratégia local, da gestão operacional e da delimitação eficaz (e não concorrencial como agora acontece) e não apenas no domínio dos princípios programáticos, entre os diferentes Fundos na RAA;
- (ii) o estabelecimento de formas de articulação entre os diversos Fundos e entre os diversos instrumentos estratégicos regulamentares (Estratégia Local de Desenvolvimento – ELD/FEADER, Estratégia Integrada de Desenvolvimento Local – EIDL/FEAMP) e de medidas de apoio ao desenvolvimento dos territórios de baixa densidade no âmbito do PO Açores/FEDER, procurando a inovação nas soluções e respostas para os constrangimentos e potencialidades da região;

⁹ FEDER - verificação de potenciais sobreposições em termos de elegibilidades e controlo cruzado com a Autoridade de Gestão do FEDER das operações com enquadramento nessas elegibilidades. FSE - a formação no domínio agrícola e florestal no próximo período de programação será exclusivamente financiada pelo FEADER. FEAMP – não foi considerado.

¹⁰ Para além da abordagem LEADER, integram os GAL-DLBC entidades representativas das restantes dimensões económica e social do território

- (iii) a formação de competências dos atores, aspeto que se afigura como vital aos ganhos de competitividade dos territórios rurais.

Na Medida 19. LEADER do PRORURAL+ é referido que as EDL serão aprovadas com base num processo de seleção concorrencial envolvendo Grupos de Ação Local (GAL) que terão que apresentar estratégias de desenvolvimento local e os correspondentes programas de ação, tal como definido no artigo 33.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de dezembro.

Na perspetiva da Equipa de Avaliação se se mantiver a estrutura de GAL existente, admite-se que a operacionalização e implementação da estratégia local de desenvolvimento seja mais célere, pelo facto de os GAL possuírem conhecimentos e experiência adquirida no período de programação 2007-2013; se surgirem novos GAL, com eventual redefinição das áreas de intervenção, pode aumentar a transparência, a concorrência saudável e estimular o aparecimento de novas entidades com capacidade e competência para gerir a componente LEADER do PRORURAL+.

A abertura do sistema envolve, contudo, o risco não desprezível, de alargar apenas os “beneficiários” do sistema, e, ao invés de introduzir uma maior dinâmica, pode aumentar o entropismo. A Equipa de Avaliação tem a convicção que em vez de alargar o sistema é preferível apostar em duas medidas de gestão:

- a) possibilitar o reforço dos GAL existentes com adesões de novas entidades, conferindo-lhes, assim, dimensão e representatividade no terreno; e
- b) elevar os níveis de exigência no desempenho dos GAL, podendo ser utilizado, p.e., os indicadores do Quadro de Desempenho do Programa, e criando um sistema de ajustamento da gestão dos GAL com níveis de desempenho insatisfatórios.

No que se refere à distribuição das dotações financeiras por GAL, o Programa é ainda omissivo, não obstante a Equipa de Avaliação considera que o formato deverá ser diferente do anterior período de programação de acordo com: as características físicas, sociais e económicas de cada um dos territórios (área abrangida, necessidades identificadas, ...); as tipologias de intervenção delineadas na EDL; e o desempenho no anterior período de programação. Estes factores fortalecerão uma afetação de verbas que evite situações de subaproveitamento ou de falta de dotação orçamental.

De acordo com a Avaliação Contínua do PRORURAL, a leitura de balanço efetuada sobre a implementação da Abordagem LEADER conduz aos seguintes elementos a ter em consideração na elaboração das ELD:

- ✓ Promoção de um maior número de projetos de intervenção em territórios que apresentam maiores níveis de exclusão, numa ótica de inovação social, desejavelmente integrados e com uma gestão e governação multinível e mais focalizados em problemas.
- ✓ Integração de projetos de valorização do património rural e cultural suportados em estratégias de promoção turística.
- ✓ Integração de mecanismos de complementaridade e sinergia entre instrumentos de financiamento.

- ✓ Capacitação dos atores GAL para a definição, implementação e monitorização e autoavaliação das EDL, tendo em conta os desafios de uma maior orientação para resultados. Daqui deverá também decorrer um enquadramento no Regulamento FEADER menos constrangido, evitando o relativo desperdício de recursos no esforço contínuo da tentativa de enquadramento de diversas operações nos segmentos de elegibilidade do Regulamento, como aconteceu no período de programação anterior.

Na perspetiva da Equipa de Avaliação, a gestão e a eficácia das soluções encontradas para concretizar as EDL não pode ser dissociada do funcionamento dos GAL, e das relações existentes quer com a Gestão do Programa (implementação dos Regulamentos), quer com interlocutores de outros fundos e de outras entidades com intervenções ao nível do desenvolvimento das zonas rurais e costeiras. Neste contexto de desenvolvimento integrado o reforço de competências e a capacidade de intervenção afiguram-se aspetos críticos para uma adequada implementação da Abordagem LEADER, desde logo, na animação dos territórios rurais, mas também na suscitação de dinâmicas de investimento privado que constitui a pedra angular para revitalizar os territórios e encontrar soluções para enquadrar os jovens, as mulheres e outros ativos em situação de desfavorecimento face à atividade económica e ao emprego.

2.9. Avaliação das provisões para as estruturas em Redes

O planeamento da estrutura organizacional em rede, a forma como as organizações e administrações e os parceiros estarão envolvidos e a forma como as atividades em rede serão facilitadas, encontra-se ainda em desenvolvimento, pelo que não foi analisado no âmbito da presente Avaliação.

2.10. Avaliação da assistência técnica

A assistência técnica assume, no quadro de implementação do Programa, um papel relevante na perspetiva de dotar a estrutura de gestão de recursos adequados às responsabilidades e requisitos para um desenvolvimento eficaz das atividades necessárias à boa gestão do Programa, nomeadamente, no que respeita à preparação, execução, acompanhamento/monitorização, auditoria e controlo, informação e divulgação, e avaliação.

O Documento do PRORURAL+ refere que a Medida 20. Assistência Técnica será executada com base num “Plano de Atividades Plurianual”, da responsabilidade da Autoridade de Gestão, que cobrirá o período de vigência do Programa e que deverá integrar as atividades a executar pelas entidades com responsabilidades nas diversas atividades necessárias à boa gestão do Programa.

A esta Medida foi atribuída uma dotação financeira de 2,5 milhões de Euros de contribuição FEADER (85%), podendo ser reservado até ao limite máximo de 4% do orçamento do PRORURAL+ (11.811.282 Euros) conforme artigo 51.º do Regulamento n.º 1305/2013. Dentro dessa dotação financeira a Gestão do Programa terá de desenvolver atividades que vão no sentido da:

- (i) gestão eficaz e eficiente do PRORURAL+: criação de um sistema de informação fiável, robusto e de fácil utilização; elaboração dos regulamentos e de normas e procedimentos das diversas Medidas e Submedidas; elaboração e difusão de informação e publicidade...;

- (ii) monitorização e avaliação do PRORURAL+: recolha de dados de execução e de contexto, que levem à quantificação dos indicadores do Programa; elaboração de estudos relevantes, ...;
- (iii) verificação das condições de implementação do PRORURAL+; realização de controlos e de auditorias.

Tendo em conta este perfil de atividades, a Avaliação considera que a dotação financeira reservada para a Medida 20 é manifestamente insuficiente.

Das atividades a desenvolver no âmbito da Assistência Técnica, destaca-se a **conceção e operacionalização do sistema de informação (SI)**, o qual vai desempenhar um papel crucial na gestão, monitorização e avaliação do PRORURAL+, designadamente ao proporcionar elementos de apoio à tomada de decisão, e o qual deverá absorver uma parte importante dos recursos financeiros disponíveis.

O sistema de informação de um Programa desta natureza, e tendo em conta o período exigente que o PRORURAL+ vai atravessar em termos de acompanhamento e avaliação, deve desempenhar um conjunto de funções estrategicamente relevantes, quer na ótica da melhoria da eficácia e da eficiência da aplicação das Medidas do Programa (gestão e monitorização), como na ótica da avaliação dos contributos dos apoios concedidos para os objetivos do Programa e para a estratégia de desenvolvimento rural.

De acordo com o Documento de Programação, a Autoridade de Gestão do PRORURAL+ irá proceder à adaptação do sistema de informação do período de programação 2007-2013, de acordo com a estrutura da nova programação e introduzindo melhorias no que se refere ao tratamento estatístico dos dados. Esse sistema de informação permitirá a receção, análise e decisão dos pedidos de apoio e acompanhamento e avaliação do Programa, mas o Documento de Programação é omissivo quanto à possibilidade de integração do e-Rural (utilizado no anterior período de programação para a gestão das Medidas no âmbito da Abordagem LEADER).

As fases de contratação e processamento da despesa continuarão a ser efetuadas através do Sistema de informação do IFAP, I.P., que enviará via *Webservice* os dados para o SI da Autoridade de Gestão do PRORURAL+.

Tendo em conta o sistema de informação do período de programação 2007-2013 e as melhorias que a Autoridade de Programação espera introduzir, a Equipa de Avaliação considera que o mesmo terá a capacidade para disponibilizar informação, atempada e fiável sobre a aplicação do Programa e, porventura, capacidade para armazenar e processar dados associados à realização física dos projetos e ao seu contributo para os objetivos específicos das Medidas, informação útil para a Avaliação do PRORURAL+ (note-se que o sistema de informação do período de programação 2007-2013 encerra um conjunto de informação e indicadores até à contratação e a execução financeira dos projetos apoiados, mas não a informação sobre a sua execução física e os resultados alcançados - toda a informação constante nos modelos de análise é estática, não havendo atualizações a par do grau de maturação física dos projetos contratados; situação de difícil resolução e com repercussões ao nível da resposta aos indicadores de resultado das Medidas).

Estas questões são valorizadas pela Autoridade de Programação do PRORURAL+ mas têm encontrado constrangimentos ao nível das ferramentas informáticas. Em suma, o sistema de informação tem condições para se tornar um instrumento de apoio às atividades de gestão, monitorização e avaliação do PRORURAL+, fornecendo

elementos que permitem de forma expedita monitorizar e avaliar o desempenho do Programa em termos físicos e financeiros, dando igualmente resposta aos indicadores de realização, e, porventura, de resultado:

- o envolvimento dos principais utilizadores foi assegurado aquando da conceção dos sistemas (Autoridade de Programação, organismos intermédios, ...),
- a informação a recolher encontra-se identificada, devendo posteriormente ser afinadas as fontes a utilizar (formulários de candidatura, modelos de análise dos pedidos de apoio, relatórios de execução dos projetos de investimento, ...);
- as funcionalidades dos sistemas de informação são “user friendly”;
- a capacidade de integração e interligação com outras fontes de informação e outros sistemas está garantida (p.e., com sistema de informação do Organismo Pagador).

Como elementos úteis para a monitorização e avaliação do Programa (resposta a determinados indicadores), e tendo presente uma visão muito ambiciosa, seria desejável que o sistema de informação tivesse capacidade para integrar dados relativos à frequência de ações de formação, ao benefício de serviços de aconselhamento, à comercialização dos produtos produzidos (em quantidade e retorno financeiro), às análises ao solo e à água, às quantidades de adubos incorporados por hectare, às quantidades de produtos fitofarmacêuticos aplicados, ao tipo de gestão de resíduos e embalagens,... Contudo, a Equipa de Avaliação tem presente que estas questões são de muito complexa implementação e há incertezas fortes sobre o seu sucesso.

Em suma, o sistema de informação consiste numa ferramenta com grandes potencialidades em termos de capacidade de armazenamento e de processamento de informação, suportado numa arquitetura ‘amiga’ do utilizador, composto por um conjunto central de entradas que permitem obter um número diversificado de outputs e que contempla níveis de fiabilidade e de segurança assinaláveis.

Na perspetiva da Avaliação é crucial que o sistema de informação seja consolidado e entre em pleno funcionamento o mais rapidamente possível.

No âmbito da **elaboração e difusão de informação e publicidade**, o ponto 15.3. *Medidas para assegurar publicidade* do Documento de programação refere que a Autoridade de Gestão do PRORURAL+ assegurará todos os requisitos instituídos pela União Europeia em matéria de ações de informação e publicidade no quadro das intervenções do FEADER. As ações a implementar têm como objetivo informar todos os potenciais beneficiários/destinatários acerca das possibilidades proporcionadas pelo Programa e das regras de acesso ao financiamento, de forma clara, detalhada e atualizada, envolvendo todas as entidades que possam atuar como elos de ligação com potenciais beneficiários/destinatários do Programa.

O Documento de programação refere também que a avaliação das ações de informação e publicidade será feita através de indicadores de execução financeira, e indicadores de realização e de resultado, bem como através de inquéritos aos participantes dos eventos e aos destinatários das publicações.

Na perspetiva da Equipa de Avaliação, e à semelhança do período de programação 2007-2013, deverá ser elaborado um Plano de Divulgação que contemple a organização da divulgação e informação do Programa (publicações, material

audiovisual, sessões de esclarecimento, meios de comunicação social, ...), que seja acompanhado de um conjunto de indicadores e metas a alcançar.

Para além das ações desenvolvidas pela Autoridade de Gestão no âmbito da Assistência Técnica, a *Medida 1. Transferência de conhecimentos e ações de informação* poderá enquadrar a divulgação de informação necessária ao desenvolvimento dos sectores agrícola, florestal e agroalimentar. A entidade responsável pela execução poderá ser a Secretaria Regional dos Recursos Naturais, diretamente ou através das suas Direções Regionais e Institutos.

No âmbito da **elaboração de Estudos e auditorias** não estão previstas, no Documento de Programação, quaisquer iniciativas para além da Avaliação do Programa, sendo importante durante a execução do Programa definir as áreas temáticas para a realização de estudos em profundidade de maior interesse/utilidade para a gestão e avaliação do Programa. E porque se entende que os Estudos só tem verdadeiro interesse se forem instrumentos de observação ou ajustamento da gestão, a Equipa de Avaliação recomenda que se proceda, em algumas Medidas, a análises de desempenho que permitam avaliar os resultados da sua aplicação e o balanço entre a natureza da procura e a tipologia da oferta de incentivos; ou à recolha de dados para a quantificação de indicadores exigidos pela Comissão Europeia. Desta forma, seria possível usufruir de instrumentos de avaliação *just in time*.

Quanto às despesas elegíveis a perceção da Equipa de Avaliação não ficou clara quanto aos custos suportados para a delimitação de zonas sujeitas a condicionantes naturais (não se consegue entender o que apoia, de facto).

No ponto relativo às ações para melhorar os métodos de avaliação e o intercâmbio de informação sobre as práticas de avaliação, será útil incluir eventuais custos com a recolha de informação para calcular os indicadores exigidos pela Comissão Europeia para a monitorização e avaliação do Programa.

Neste contexto, também se considera importante considerar custos com a capacitação dos GAL em matéria de monitorização da Estratégia Local de Desenvolvimento (indicadores e modos de aferição das realizações e resultados) e de atividades básicas de autoavaliação. Com esta recomendação pretende-se que ocorra o reforço da capacitação dos GAL para, além de coordenar, executar e acompanhar as ELD, impulsionar e avaliar as dinâmicas territoriais, nomeadamente, através da consolidação de uma verdadeira cultura de cooperação entre diferentes entidades, públicas e privadas.

2.11. Recomendações relacionados com temas específicos

- Implementar uma abordagem que articule efetivamente o FEADER, FEDER, FEAMP e FSE, com contributos para o desenvolvimento socioeconómico e o aumento da qualidade de vida dos territórios rurais.
- Racionalizar a operacionalização e implementação da Abordagem LEADER conferindo elementos de eficiência e eficácia semelhantes aos que são exigidos para o Programa. Nesse sentido, sugere-se a ponderação sobre a integração de indicadores de avaliação do nível de desempenho dos GAL (p.e., indicadores do Quadro de Desempenho do Programa); e a criação de um sistema de ajustamento da gestão dos GAL com níveis de desempenho insatisfatórios.
- Garantir uma seleção de EDL que tenha como objetivos (i) a integração de mecanismos de complementaridade e sinergia entre instrumentos de financiamento; (ii) o reforço de competências e da capacidade de

intervenção; (ii) a realização de projetos de intervenção em territórios com maiores níveis de exclusão e projetos de valorização do património rural e cultural (p.e., suportados em estratégias de promoção turística).

- No âmbito da Medida Assistência Técnica será de prever a elaboração de um Plano de informação e divulgação aos potenciais beneficiários e destinatários finais das intervenções do Programa, a elaboração de Estudos que tenham o objetivo de melhorar a gestão (eficiência e eficácia) e a avaliação do Programa; e a realização de atividades de recolha de dados.
- No âmbito da Medida da Assistência Técnica, sugere-se considerar custos com a capacitação dos GAL em matéria de monitorização da EDL (indicadores e modos de aferição das realizações e resultados) e de atividades básicas de autoavaliação.

3. Medição da evolução e dos resultados do Programa

3.1. Avaliação da relevância e clareza dos indicadores do Programa

No Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER é referido que os Programas de Desenvolvimento Rural vão prosseguir com o Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA), introduzido no período de programação 2007-2013, o qual, embora simplificado e melhorado com base na experiência adquirida, não deixa de ser um quadro de indicadores exigente, orientado para os resultados. Assim, para efeitos de monitorização e avaliação, às prioridades políticas comuns foi associada uma lista de indicadores comuns, e às estratégias de cada Programa foi definida a possibilidade de integrar uma lista de indicadores específicos pela respetiva Autoridade de Programação.

O QCAA foi desenvolvido pela Comissão Europeia, em estreita colaboração com a European Evaluation Network for Rural Development, e discutido no Comité de Peritos de Avaliação, com a colaboração de todos os EM. Este Quadro define um número limitado de indicadores comuns relacionados com a situação inicial e a execução financeira, as realizações, os resultados do Programa.

Neste âmbito, refira-se que a Autoridade de Programação integrou o conjunto de indicadores de realização e de resultado definidos pela Comissão Europeia no Documento "Working document by DG AGRI staff on proposed substance of the empowerments given by the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)" (Bruxelas, 19 de fevereiro de 2014); e seguiu os "Princípios orientadores para indicadores e quadro de desempenho na programação 2014-2020" (Versão Revista de 17 de janeiro de 2014), que assegura as disposições previstas no Regulamento Geral dos Fundos¹¹. Dos indicadores definidos pela Comissão Europeia, prevê-se dificuldades apenas na quantificação dos indicadores de resultado complementares em virtude da não existência de sistema de recolha de dados capaz de assegurar a resposta a esses mesmos indicadores (p.e., redução de emissão de amónia, aumento da eficiência na utilização de energia na agricultura e sector agroalimentar nos projetos apoiados;). No entanto, esses indicadores não foram integrados no Programa.

Em suma, o quadro de indicadores do PRORURAL+ segue a linha tradicional de formulação da Comissão Europeia, não envolvendo quaisquer indicadores complementares e específicos. Na prática traduzem-se em indicadores com base em cálculos de desempenho quantitativo associado à despesa pública e ao número de beneficiários/projetos ou aos montantes de investimento, ou seja, indicadores de realização física e financeira.

A experiência de intervenção operacional em matéria de avaliação de programas aponta para a necessidade e conveniência de dispor de melhores indicadores de resultado e de impacto para poder agir de forma adequada e *just in time* ou aquando das ocasiões de reprogramações técnicas e ou financeiras. Neste sentido, sugere-se que sejam acrescentados outros, relacionados com os efeitos dos apoios concedidos, tendo em conta a orientação deste período de programação para os resultados, o que dará uma visão da eficiência do Programa, mesmo que parcial. Dada a problemática de quantificação de alguns indicadores, a Equipa de Avaliação sugere, ainda, que esta adição seja

¹¹ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013.

realizada no decorrer da implementação do Programa, pois nessa fase será possível avaliar a capacidade de o SI devolver os dados necessários ao cálculo desses indicadores.

No que se refere aos indicadores de contexto, verifica-se a presença de um conjunto de indicadores não quantificados ou relativamente desatualizados, nomeadamente, os indicadores de natureza ambiental. Neste âmbito, a Equipa de Avaliação reconhece as lacunas graves de informação quando se trata da desagregação territorial dos dados: no caso da RAA, há um conjunto de indicadores que não se encontra disponível ou que não foi, ainda atualizado (caso dos indicadores sobre as florestas e o sector florestal que continuam a aguardar a realização do Inventário Florestal). Ainda sobre os indicadores de contexto, talvez haja vantagem em definir indicadores específicos e diretamente relacionados com a estrutura produtiva, ambiental, económica e social da região.

3.2. Avaliação sobre se os valores dos objetivos quantificados para os indicadores são realistas

Os resultados da avaliação do sistema de indicadores apontam para a coerência e consistência das metas definidas com as expectativas de execução das diversas Medidas e Submedidas do PRORURAL+. Dado o facto de não se preverem alterações significativas entre o perfil e volume de projetos de investimento e de beneficiários, a Autoridade de Programação, considerou adequadamente as realizações e resultados alcançados nas experiências passadas.

Para além dos dados das experiências passadas, a Autoridade de Programação recorreu, igualmente, a elementos estatísticos atualizados, e teve em consideração as avaliações parciais da Equipa de Avaliação.

3.3. Avaliação sobre a adequação das metas do quadro de desempenho

Uma novidade neste período de programação face ao anterior, é a reintrodução de uma boa prática com a definição de marcos/metast intermédias, tendo como objetivo imprimir motivação para o bom desempenho do Programa e a consecução dos objetivos UE 2020 (incluindo o Acordo de Parceria). O Documento de Programação inclui um quadro de desempenho que segue de perto a estrutura constante do Documento de trabalho da DG AGRI (referido acima).

A avaliação das metas do quadro de desempenho reveste-se de grande importância dado que ao bom desempenho do Programa está associada uma reserva de eficiência, que será atribuída no caso do Programa atingir as metas intermédias na avaliação intercalar. Pelo contrário, a falha no alcance destas metas pode levar à suspensão ou cancelamento da atribuição de fundos.

Assim, as metas deverão constituir objetivos intermédios para a consecução dos objetivos específicos de uma prioridade, expressando o progresso pretendido no período de vigência do Programa.

No que se refere aos indicadores utilizados, a Equipa de Avaliação considera que o conjunto de indicadores utilizados é seguro, adequado e realista, e não acarreta custos administrativos. Não obstante, e para se ter uma indicação fiel se o Programa está no caminho certo para alcançar os seus objetivos, a Autoridade de Programação deverá refletir sobre a possibilidade de incluir outros indicadores, designadamente, oriundos do conjunto de indicadores comuns (p.e., número de instalações de jovens agricultores) e de acordo com o Documento *RDC 21 November 2013, Pt. 4 EAFRD Performance Indicators, Supporting Documents* (18 de Novembro de 2013).

À Equipa de Avaliação, a “calendarização” proposta pela Comissão Europeia e acolhida pela Autoridade de Programação parece fazer sentido até porque os primeiros anos do Programa deverão ser de elevados compromissos, o que aconselha uma reprogramação aquando da avaliação intercalar. No entanto, no que se refere às metas para 2018, a Equipa de Avaliação prevê um risco de não concretização da meta intermédia, sobretudo, associado às Medidas que habitualmente têm uma implementação morosa ou que não têm uma procura satisfatória. Nesta situação destacamos na Prioridade 1 a *Medida 16. Cooperação* e na Prioridade 3 a *Medida 17. Gestão de riscos*. Na Prioridade 4/5 a Equipa de Avaliação tem alguma incerteza quanto ao indicador “Produção de energia renovável” pois o apoio a este tipo de investimento encontra-se na *Submedida 4.1. Investimento nas explorações agrícolas* e na *Medida 7. Serviços básicos e renovação das aldeias em zonas rurais*. A Equipa de Avaliação tem também dúvidas quanto ao significado do termo “SAU em biodiversidade”, presumindo-se que seja a SAU abrangida por medidas dos pagamentos Rede Natura 2000.

3.4. Avaliação sobre a adequação do sistema de monitorização proposto, da recolha de dados para avaliação e do plano de avaliação

Sistema de gestão e monitorização

O dispositivo de gestão e monitorização que se encontra descrito no PRORURAL+ apresenta uma forte continuidade face à experiência de gestão e monitorização do período de programação 2007-2013, na medida em que o Programa manteve a sua estrutura. Esta é a solução natural dado que o modelo instituído tem-se revelado adequado a uma gestão eficaz e eficiente, assegurando as tarefas compreendidas no circuito administrativo e financeiro dos pedidos de apoio, no controlo e na monitorização e avaliação.

A solução prevista assenta, assim, a sua racionalidade numa estrutura liderada pela figura de Gestor, apoiado por um secretariado técnico e por um conjunto de organismos intermédios de gestão, cuja composição haverá de refletir os vários sub-setores com intervenção do Programa.

Os dados da Avaliação permitem concluir por uma visão positiva de racionalidade e eficácia. Esta visão valoriza, sobretudo, a experiência e *knowhow* adquiridos no período de programação anterior e que, certamente, serão úteis no estabelecimento célere de rotinas e de procedimentos na relação com as diversas entidades intervenientes e com os beneficiários, procurando agilizar os circuitos de decisão/execução.

As orientações relativas ao modelo de governação foram definidas nacionalmente pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 39/2013, que determina que o modelo de governação dos fundos comunitários 2014-2020, é baseado na existência de um nível de coordenação político e de um nível de coordenação técnica além das competências de gestão, acompanhamento e controlo que vierem a ser definidos em regulamentação própria (ainda não publicada na RAA).

➤ *Plano de Avaliação e respetiva recolha de dados*

De acordo com o Artigo 56.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de dezembro de 2013, compete aos EM garantir uma capacidade de avaliação adequada, pelo que a Autoridade de Programação tem a incumbência de definir

o plano de avaliação que seja o mais adequado às características do Programa e à sua capacidade de evolução em termos de execução física e financeira.

Na perspetiva da Equipa de Avaliação, a definição de um Plano de Avaliação, para além de cumprir os normativos regulamentares, deve assumir-se como uma ferramenta para melhorar a qualidade, a eficácia e a coerência da intervenção do Programa, respondendo aos principais objetivos subjacentes aos exercícios de avaliação¹², nomeadamente:

- ✓ Planeamento/eficiência: garantir a existência de uma justificação para uma política/programa e que os recursos se desenvolvem eficientemente;
- ✓ Responsabilidade: demonstrar em que medida é que determinado programa alcançou os seus objetivos e de que forma utilizou os seus recursos;
- ✓ Implementação: aumentar a eficiência dos programas e a eficácia da sua implementação e gestão;
- ✓ Produção de conhecimento: aumentar a compreensão de como os instrumentos atuam no contexto em que são aplicados e como diferentes medidas e intervenções podem ser mais efetivas; e
- ✓ Capacitação institucional: melhorar e desenvolver as capacidades entre os participantes nos programas e as suas redes e instituições.

A documentação de apoio da CE à elaboração do Plano de Avaliação é bastante exigente e impõe uma estrutura complexa e adianta a sua calendarização. O Plano de Avaliação constante do PRORURAL+ corresponde ao mínimo requerido, não assumindo detalhes para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, a Equipa de Avaliação contribui para a definição dos principais objetivos, tendo em conta o momento da avaliação.

Tabela 11. Plano de Avaliação



Fonte: PRORURAL+ e conteúdos da Equipa de Avaliação.

¹² Comissão Europeia, *EVALSED: A Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico – O GUIA*.

A *avaliação da operacionalização* do Programa é importante na medida em que se pode analisar aspetos de natureza operacional que permitam dotar o Programa de uma maior eficiência e eficácia na rota de cumprimento dos objetivos inicialmente fixados, bem como uma primeira abordagem à quantificação dos indicadores de resultado definidos para a monitorização e avaliação do Programa (incluindo a estrutura de indicadores de resultado específicos, ainda em fase de consolidação).

No que respeita à *avaliação dos efeitos*, nomeadamente, ao nível da competitividade das explorações e das unidades industriais, da preservação dos recursos naturais e das dinâmicas económicas e sociais dos territórios rurais, o trabalho, além de ser complexo, não contempla, ainda, métodos de avaliação validados ao nível da CE nem elementos estatísticos suficientes para a sua realização de forma rigorosa. Neste contexto, a Equipa de Avaliação sugere uma sensibilização dos técnicos da Autoridade de Programação para as necessidades dos métodos avaliativos (p.e., ao nível da recolha de informação pertinente) e uma capacitação dos GAL para realizar a auto-avaliação das ELD.

Também seria importante definir, no Plano de Avaliação, a forma como as avaliações do PRORURAL+ se vão articular e como vai ser assegurada a sua coerência com as avaliações e outros relatórios de acompanhamento do QEC.

A possibilidade da avaliação se poder revestir de uma natureza temática é importante tendo em vista, nomeadamente, as prioridades estratégicas (bastante diferenciadas) que fundamentam as intervenções. Todavia, o Documento de Programação é igualmente omissos quanto aos temas para avaliação, os quais, na perspetiva da Equipa de Avaliação, devem estar predominantemente centrados em resultados e efeitos da aplicação das Medidas mais relevantes e ocorrer em momentos ajustados às dinâmicas de implementação do Programa.

Estes procedimentos só farão sentido com a implementação de um sistema de informação que tenha capacidade para recolher, estruturar e fornecer dados de forma eficaz, pois a possibilidade de consolidar o plano de avaliação, com base nos indicadores selecionados e a selecionar, depende diretamente dos fluxos regulares de informação quantitativa e qualitativa. No que se refere à recolha de dados o Documento de Programação é omissos quanto à recolha e utilização de dados quantitativos e qualitativos no processo de avaliação.

3.5. Recomendações relacionadas com a medição do progresso e os resultados do programa

- Acrescentar indicadores específicos de resultado que concedam uma visão da eficiência e eficácia do Programa, dentro do primeiro ano de implementação do Programa.
- Analisar a possibilidade de definir indicadores de contexto específicos para o Programa e diretamente relacionados com as prioridades do Programa.
- Refletir sobre a possibilidade de incluir outros indicadores, designadamente, oriundos do conjunto de indicadores comuns (p.e., número de instalações de jovens agricultores) no Quadro de Desempenho.
- Definir, no Plano de Avaliação, a forma como as avaliações do PRORURAL+ se vão articular e como vai ser assegurada a sua coerência com as avaliações e outros relatórios de acompanhamento do QEC.
- Sensibilizar os elementos da Autoridade de Programação para as necessidades dos métodos avaliativos (p.e., ao nível da recolha de informação pertinente) e a capacitação dos GAL para realizar a auto-avaliação das EDL.

- Assegurar uma estrutura organizacional flexível e dinâmica que permita a rentabilização de esforços e a eficiência da gestão dos recursos, desenvolvendo e reforçando articulações e sinergias com outros instrumentos financeiros, e com capacidade para mobilizar os potenciais intervenientes e beneficiários.
- Implementar um sistema de informação eficaz na recolha, estruturação e fornecimento de dados de suporte à gestão e acompanhamento (e, também, à avaliação) do Programa.
- Criar métodos de recolha de informação relevante, p.e. através dos formulários de candidatura, fichas de análise de pedidos de apoio, pedidos de pagamento, relatórios de projetos.

4. Avaliação das disposições para a implementação do Programa

A eficácia, eficiência e qualidade dos sistemas de governança, gestão e acompanhamento, em termos quer de recursos humanos e capacidade administrativa, quer de recolha e processamento de informação de monitorização, são elementos-chave que vão condicionar ou facilitar a boa implementação e execução do PRORURAL+.

Neste sentido, é importante acautelar os seguintes aspetos:

- Definição de um modelo de governança e de um sistema de gestão e acompanhamento que assegure de forma clara todas as atividades associadas ao processo de implementação do Programa, devendo o mesmo ter um mecanismo que possibilite alguma flexibilidade e capacidade de adaptação ao longo da sua vigência (este foi o modelo seguido no período de programação anterior).
- Existência de um plano de comunicação e divulgação do Programa, de forma a que a informação chegue efetivamente aos potenciais beneficiários das Medidas (a Autoridade de Programação tem previsto implementar ações com o objetivo de informar todos os potenciais beneficiários/destinatários acerca das possibilidades proporcionadas pelo Programa, bem como das regras de acesso ao financiamento).
- Existência de um sistema de informação que responda às necessidades de monitorização e avaliação do Programa, incluindo dados para o cálculo dos indicadores (a Autoridade de Programação tem prevista a criação de um sistema de informação robusto que responde às necessidades de monitorização do Programa).

Durante a implementação do Programa, a procura dos potenciais beneficiários e a atitude dos beneficiários face aos compromissos assumidos, será igualmente um fator preponderante.

Relativamente ao desenho das Medidas haverá, porventura, intervenções com um processo de implementação dilatado devido à sua complexidade e/ou à impreparação dos potenciais beneficiários. Neste caso encontram-se as Medidas sem experiência de aplicação no período de programação anterior: *1. Transferência de conhecimentos e ações de informação, 9. Criação de Agrupamentos e de Organizações de produtores; 16. Cooperação; e 17. Gestão de riscos.*

4.1. Avaliação da adequação dos recursos humanos e da capacidade administrativa para a gestão do Programa

A existência de condições materiais e imateriais suficientes para dar resposta às necessidades das diversas atividades de gestão, acompanhamento e avaliação do Programa, é um fator essencial para a boa gestão do Programa. Entre essas condições destacam-se os recursos humanos, em quantidade e com habilitações e competências adequadas, as instalações e equipamentos, e a possibilidade de recorrer a consultoria externa.

O balanço da experiência da implementação do PRORURAL 2007-2013 assume particular relevância na análise efetuada, dado que a estrutura de gestão se vai manter. Neste âmbito, a Equipa de Avaliação poderá afirmar a sua competência, não obstante, e a manter-se as mesmas funções, há uma tendência para os técnicos se centrarem, predominantemente, nas vertentes de implementação e gestão (organização de procedimentos, análise e decisão

dos pedidos de apoio, verificação formal dos investimentos realizados), em detrimento de um acompanhamento dos projetos apoiados e na ótica da concretização dos objetivos gerais e específicos do Programa.

Tendo presente o período de programação anterior, será de acautelar a sobrecarga de trabalho decorrente, sobretudo, do volume e complexidade dos pedidos de apoio no âmbito da *Medida 4. Investimentos em ativos físicos*, sobretudo no que respeita à *Submedida 4.1. Apoio ao investimento nas explorações agrícolas*. Estes momentos de sobrecarga limitaram pontualmente a realização das tarefas com a celeridade esperada pelos beneficiários. Acresce o facto de os técnicos, para além de assumirem responsabilidades no âmbito do PRORURAL+, também assumirem responsabilidades na gestão de outros instrumentos de política como o Programa VITIS: Regime de Apoio à Reconversão e Reestruturação das Vinhas e o Programa Apícola Nacional (PAN), ou responsabilidades técnicas como a Rede de Informação de Contabilidades Agrícolas (RICA).

No próximo período de programação, e tendo em conta os processos de avaliação cada vez mais exigentes, seria útil que o Programa pudesse contar com o desenvolvimento de uma função estratégica com responsabilidade no acompanhamento dos processos de avaliação e na análise da produção de efeitos diretos e indiretos no contexto de implementação do Programa, com técnicos devidamente capacitados para o efeito.

No que respeita às questões administrativas, de forma a facilitar a articulação e reforçar a consistência de todo o sistema de gestão, importa que a Autoridade de Gestão se articule com o organismo de certificação e auditoria para que possam harmonizar, desde o início, abordagens a aspetos regulamentares, orientações e procedimentos, de forma a identificar e aplicar medidas convergentes de simplificação administrativa. De acordo com o Documento de Programação o órgão de controlo e auditoria é uma estrutura segregada de auditoria sob a responsabilidade da Inspeção Geral de Finanças.

Neste âmbito, uma questão que fica em aberto no Documento de programação é a questão da ligação com o Programa Operacional para a RAA (PO Açores) (responsabilidades, articulação e complementaridade, não sobreposição) e, consequentemente, com o Acordo de Parceria.

Quanto à capacidade administrativa, a oferta de recursos humanos parece adequada às necessidades do Programa, sendo que a Equipa de Avaliação, para além de relevar a experiência dos técnicos da DRADR, releva também a experiência acumulada dos técnicos dos Serviços de Desenvolvimento Agrário, presentes em todas as ilhas. Ao contrário do que acontece no Continente, a RAA mantém, ainda, uma muito apreciável estrutura de administração pública no terreno no que à agricultura e florestas diz respeito. Assim, as possibilidades de produzir uma boa divulgação dos incentivos e um bom acompanhamento (nomeadamente, receção e validação de pedidos de apoio, prestação de esclarecimentos) parece ser realizável.

Em suma, as soluções de monitorização e avaliação assumidas pelo Programa possibilitam, sem dúvida, o cumprimento dos requisitos base que se encontram associados a este tipo de intervenções e, permitindo a recolha da informação necessária para a avaliação de desempenho através do seu sistema de informação, mas não sugerindo processos de análise que possibilitem o acesso a uma informação qualitativa que é muito importante para a avaliação, sobretudo, intercalar, e para as tomadas de decisão políticas e técnicas.

As Medidas de Assistência Técnica, quer ao nível do PRORURAL+, quer ao nível dos GAL – Abordagem LEADER, terão como responsabilidade apoiar/assegurar a disponibilização de recursos humanos necessários à gestão, bem como assegurar a sua devida capacitação.

4.2. Avaliação das formas de apoio

A estrutura de Medidas e de objetivos em presença inscreve esta análise na relação de correspondência entre a oferta, a racionalidade dos apoios e a procura mas, também, e com importância acrescida, o contexto económico e social da região. Neste sentido, a Avaliação conclui que:

- A **estreita articulação e complementaridade entre os diversos Fundos** com aplicação na região permitir dar a necessária e a exigida eficácia a Medidas tão importantes como a competitividade e a sustentabilidade dos territórios rurais.

Numa Região onde o traço predominante é o de uma economia essencialmente rural (as exceções apenas se verificam em partes das Ilhas de São Miguel e da Terceira), é crucial conceber uma política de resultados coerentes, que encontra sustentabilidade duradora na criação de emprego e de riqueza, e este cenário não é adequadamente conseguido sem a compatibilidade das elegibilidades e objetivos dos diferentes Fundos.

Numa perspetiva de garantir alguma eficácia na articulação referida, a Equipa de Avaliação entende que, nas metodologias de gestão, designadamente na avaliação e seleção de candidaturas, e de acompanhamento, principalmente na avaliação de efeitos, as autoridades dos diferentes Fundos deveriam criar práticas, operacionais e escrutináveis comuns.

- A experiência demonstra que as **taxas de apoio** elevadas podem constituir uma desvantagem em matéria de seletividade ou de razoabilidade do investimento proposto, com consequências ao nível das dinâmicas de realização potencial dos resultados esperados, pelo que a Equipa de Avaliação sugere a reflexão em torno de um quadro de apoios.

A diferenciação no apoio que a Equipa de Avaliação sugere (discriminação positiva para as ilhas mais pequenas, para projetos com maiores vantagens potenciais ligadas à racionalização dos recursos, introdução de novas tecnologias, associação a atividades de investigação, integração em agrupamentos de produtores e/ou em sistemas de qualidade, integração de práticas de sustentabilidade ambiental, ...) poderá ser feita por duas vias: taxas de apoio *flat* mais baixas, associadas a possíveis majorações, as quais, podem ser tão mais elevadas quanto as efetivas mais-valias dos projetos de investimento para o alcance dos objetivos do PRORURAL+; ou implementação de períodos de candidatura com a hierarquização dos projetos de investimento de acordo com as suas mais-valias para o alcance dos objetivos do PRORURAL+.

Esta sugestão tem como finalidade a maior eficiência e eficácia na obtenção dos resultados esperados, tendo por base os efeitos, ainda que preliminares, da implementação do PRORURAL. Com efeito, a Avaliação Contínua do PRORURAL deixa suficientemente claro que o perfil de resultados dos projetos de investimento se afastou de alguns resultados esperados, nomeadamente, em termos de reestruturação do sector leiteiro regional (apenas um número pequeno de explorações aponta claramente para uma estratégia de reorganização produtiva, com vista à sua maior eficiência e à sua maior sustentabilidade ambiental), de introdução de novas tecnologias

(predominou a dotação das explorações agrícolas com máquinas e equipamentos necessários para desempenhar as rotinas diárias), de produção de produtos com maior valor acrescentado (predominou os projetos de investimento no âmbito da produção de leite), de inovação (não existem referências claras à inovação nos projetos de investimento apoiados).

- Embora a adoção de outras **formas de atribuição dos incentivos** que não sejam exclusivamente em capital a fundo perdido implique uma maior exigência para a gestão do Programa, poderia racionalizar os projetos investimento privado, com o significado económico que tal implica, ainda que realizados numa região com significativos handicaps. A abertura a outras formas de atribuição de incentivos poderia, por isso mesmo, ser limitada a algumas Medidas e, porventura, a determinado tipo de projetos (p.e., mera manutenção e/ou substituição de máquinas e equipamentos).
- A definição de **critérios de seleção** exigentes deve constituir uma prioridade. A Equipa de Avaliação considera que os princípios e objetivos relacionados com a definição dos critérios de seleção (qualidade, sustentabilidade ambiental, viabilidade económica, criação de emprego e inovação, ...) são adequados, pois são entendidos como os principais resultados potenciais de cada uma das Medidas e Submedidas. No entanto, o Programa não define, ainda, como se aplicarão os critérios de seleção.

A Equipa de Avaliação tece alguns comentários específicos que vão para além da necessária demonstração da viabilidade técnica e económica das entidades beneficiárias e dos projetos de investimento, tendo como preocupação contribuir para uma melhoria qualitativa dos critérios de seleção a implementar e assegurar na fase de operacionalização do Programa, ou seja, com capacidade para distinguir os projetos que melhor se adequem aos objetivos do Programa e que apresentem as melhores condições para alcançar os resultados esperados (cf. *Anexo 6. Princípios e objetivos relacionados com a definição dos Critérios de Seleção, por Medida*). A definição do quadro de critérios seleção deverá dar continuidade ao conjunto de necessidades que implicitamente já traduz uma delimitação de prioridades que cabe à definição de critérios de seleção hierarquizar. No entanto, a definição de critérios de seleção só terá a eficácia desejada se estiver associada a uma clara identificação das prioridades da estratégia para o desenvolvimento rural.

No caso das Medidas integradas no eixo de intervenção associado á sustentabilidade ambiental, os compromissos e condições de elegibilidade poderão, e deverão, constituir uma ferramenta para aumentar o impacto ambiental da aplicação das Medidas, em particular das Medidas com impacto ambiental positivo mais relevante.

4.3. Recomendações relacionadas com as disposições para a implementação do Programa

- Estabelecer e operacionalizar/princípios de acessibilidade e transparência relativamente aos recursos de financiamento, nomeadamente condições de acesso, elegibilidade de despesas, fundamentos técnicos de decisões e circuitos administrativos e financeiros.
- Assegurar a estruturação de uma função estratégica na Autoridade de Programação com responsabilidade no acompanhamento dos processos de avaliação e na análise da produção de efeitos diretos e indiretos no contexto de implementação do Programa, com técnicos devidamente capacitados para o efeito.

- Clarificar a ligação com o PO Açores, e no âmbito do Acordo de Parceria, de forma a estabelecer um modelo de governação que assegure a prossecução da estratégia de desenvolvimento para a RAA e a criação de instrumentos/mecanismos de cooperação, acompanhamento, monitorização e avaliação comuns.
- Definir compromissos com os GAL em termos de investimentos, metas e resultados, bem como instrumentos e mecanismos de cooperação, monitorização e avaliação das dinâmicas dos territórios rurais.
- Definir critérios de seleção dos projetos de investimento exigentes.
- Implementar um sistema de diferenciação dos apoios tendo em vista a capacidade dos projetos de investimento para contribuir para os objetivos do Programa (duas vias possíveis: taxas de apoio *flat* mais baixas, associadas a possíveis majorações; implementação de períodos de candidatura com a hierarquização dos projetos de investimento).

5. Avaliação dos temas horizontais

5.1. Avaliação da capacidade para promover a igualdade de oportunidade e prevenir a discriminação

A análise da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e de não discriminação foi orientada para aferir a sua incorporação no PRORURAL+ o que, para além de acautelar que o Programa não incorpora uma linguagem ou imagens sexistas e estereotipadas, contemplou a verificação (i) do envolvimento de associações e instituições ligadas à promoção da igualdade de oportunidades e de género e ligadas à inclusão de comunidades com necessidades particulares e de grupos em risco de discriminação; (ii) da integração desta dimensão na análise SWOT e na análise de necessidades; (iii) da existência de objetivos específicos e metas promotores da igualdade; (iv) e da existência de procedimentos de monitorização e avaliação que permitam avaliar o cumprimento desta prioridade horizontal.

O Regulamento do FEADER faz notar uma preocupação abrangente de igualdade de tratamento dos potenciais beneficiários e o Regulamento Geral dos Fundos prevê a inclusão da descrição de ações específicas destinadas a promover a igualdade de oportunidades e evitar qualquer forma de discriminação por razões de sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, na preparação, conceção e execução do programa operacional, garantindo em especial o acesso ao financiamento, de acordo com as necessidades dos diferentes grupos-alvo em risco de discriminação e, em particular, das pessoas com deficiência;

O Documento de Programação não aponta ações específicas mas refere, nos aspetos gerais de descrição das Medidas e Submedidas selecionadas que, no acesso aos apoios, será garantida a igualdade entre homens e mulheres e não serão tomadas medidas discriminatórias em razão não só do sexo, mas também da raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

O PRORURAL+ refere, ainda, que as medidas para assegurar a sua publicidade abrangerão os organismos envolvidos na promoção da igualdade entre homens e mulheres, e prevê a inclusão dos representantes responsáveis pela promoção da igualdade entre homens e mulheres na composição do Comité de Acompanhamento. A Equipa de Avaliação considera que o envolvimento deste parceiro pode resultar numa participação e parceria ativa no acompanhamento da execução do Programa. Com efeito, nas reuniões do Comité de Acompanhamento do PRORURAL é frequente a sua participação e intervenção.

No enquadramento do PRORURAL+, conclui-se que esta questão, embora não tratada especificamente, está acautelada na medida em que garante a consagração do princípio da igualdade, em que todos os potenciais beneficiários são iguais no âmbito da aplicação das Medidas do Programa, sendo apenas diferenciados em termos de condições de acesso ou de critérios de seleção, em que não constam fatores relacionados com o género; e na medida em que assegura a inclusão de organizações representativas da igualdade entre homens e mulheres nos seus órgãos consultivos.

Todavia, se se considerar a estrutura de género dos produtores agrícolas singulares açorianos – 83,8% é do sexo masculino (RA 09, INE 2011); e a taxa de atividade da população açoriana – 57,5% de pessoas do sexo masculino

40,5% de pessoas do sexo feminino (sendo que a média da taxa de atividade se situa nos 48,9% na RAA), dificilmente o Programa conseguirá alcançar indicadores próximos do equilíbrio. Acaba por ser uma questão que depende da procura e não da gestão do Programa.

5.2. Avaliação da capacidade para promover o desenvolvimento sustentável

A análise do desenvolvimento sustentável foi orientada para aferir de que forma esta prioridade da Estratégia Europa 2020 está presente em todo o Programa, tendo sido assegurada uma estreita interligação com a Avaliação Ambiental Estratégica. A dimensão sustentabilidade esteve presente ao longo de todo o processo de elaboração do Programa, nomeadamente, ao nível do envolvimento de stakeholders, da análise SWOT e análise de necessidades e da definição de objetivos, Medidas e indicadores.

A avaliação da promoção do desenvolvimento sustentável é objetivada pelos FCD definidos no estudo de âmbito da AAE e que deverão constituir a base da avaliação da capacidade do programa para promover o desenvolvimento sustentável.

Tabela 12. Tabela Fatores Críticos de Decisão e sua descrição

Fatores Críticos de Decisão	Descrição
FCD1 Floresta autóctone, áreas classificadas e biodiversidade em sistemas agrícolas	Capacidade do PRORURAL+ para manter ou aumentar a área de floresta autóctone, diminuir a área ocupada por espécies exóticas invasoras, promover os valores naturais da RN2000 e promover a biodiversidade nos sistemas tradicionais de produção agrícola, em particular através da adequada utilização das orlas das parcelas cultivadas.
FCD2 Sequestro de carbono nos sistemas agrícolas e florestais. Diminuição Emissões de Gases do Efeito de Estufa	Capacidade do PRORURAL+ para promover o aumento do sequestro de carbono na floresta, de diminuir as emissões de GEE agrícolas e a utilização de biomassa florestal como fonte de energia renovável.
FCD3 Conservação do solo e da água	Capacidade do PRORURAL+ para melhorar a qualidade das águas superficiais e subterrâneas, diminuindo os níveis de eutrofização de lagoas, a poluição de águas subterrâneas com nitratos, em particular nas zonas vulneráveis, e a poluição do solo.
FCD4 Resíduos agrícolas e florestais	Capacidade do PRORURAL+ para promover a utilização da biomassa florestal e para promover a redução, reciclagem e reutilização de resíduos agrícolas.

Como já foi dito, e de uma forma mais geral, o enquadramento sugerido pela Equipa de Avaliação para o tema do desenvolvimento sustentável remete para que a biodiversidade, a qualidade da paisagem, a qualidade da água ou um adequado tratamento das questões climáticas sejam considerados como fatores de competitividade no sentido em que permitem reforçar a diferenciação e qualificação ambiental da produção agrícola e florestal da RAA e também a atratividade turística. A operacionalização deste conceito remete para a essência do desenvolvimento sustentável e da "economia verde", aumentando a qualidade ambiental enquanto aumenta o valor acrescentado da produção. O PRORURAL+ tem condições para iniciar e promover um ciclo de sustentabilidade baseado em realidades objetivas, mensuráveis e, como tal, suscetíveis de serem comunicadas com maior eficiência.

A Tabela seguinte sintetiza os efeitos potenciais diretos e indiretos das diferentes Medidas do Programa nos quatro Fatores Críticos de decisão. A análise é feita de forma independente da dotação orçamental. Note-se que nenhuma medida do PRORURAL+ tende a modificar negativamente o estado atual do ambiente na RAA tal como é caracterizada pela AAE.

Tabela 13. Intensidade dos efeitos potenciais das Medidas do PRORURAL+ sobre cada um dos FCD definidos na AAE

	FCD1	FCD2	FCD3	FCD4
Transferência e conhecimentos e ações de informação (Artigo 14.º)	+++	+++	+++	+++
Serviços de aconselhamento e serviços de gestão agrícola e de substituição nas explorações agrícolas (Artigo 15.º)	+++	+++	+++	+++
Cooperação (Artigo 35.º)	+++	+++	+++	+++
Investimentos em ativos físicos (Artigo 17.º)				
(i) Modernização das Explorações agrícolas	+	+++	+	+
(ii) Infraestruturas de apoio à atividade agrícola e florestal	+++	+	+	++
(iii) Transformação e Comercialização				
Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas (Artigo 19.º) – apoio à instalação de jovens agricultores	+	+++	+	+
Investimento em tecnologias florestais e na transformação, mobilização e comercialização de produtos florestais (Artigo 26.º) - Investimentos destinados a melhorar o valor económico das florestas	+++	+++	+	++
Sistemas de qualidade para os produtos agrícolas e géneros alimentícios (Artigo 16.º)		+++	+++	
Criação de agrupamento e organizações de produtores (Artigo 27.º)	+	+	+	+
Restabelecimento do potencial de produção agrícola afetado por catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos e introdução de medidas de prevenção adequadas (Artigo 18.º)	+	+	+	+
Prevenção e reparação de danos causados às florestas por incêndios, catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos (Artigo 24.º)	+++	++	++	+
Gestão de riscos (Artigos 36.º a 39.º)				
Agro ambiente e clima (Artigo 28.º)	+++	+++	+++	+++
Pagamentos a Título Natura 2000 e da Diretiva Quadro da água (Artigo 30.º)	+++	+++	+++	+
Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas (Artigos 31.º e 32.º)	+	+	+	+++
Investimento no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas (Artigos 22.º, 23.º e 25.º)	++	+++	++	++
Agricultura biológica (Artigos 29.º)	+++	+++	+++	+++
Serviços silvoambientais e climáticos e conservação das florestas (Artigos 34.º)	+++	+++	+++	+++
Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas (Artigo 19.º) – apoio a atividades não agrícolas em zonas rurais	+	+	+	+
Serviços Básicos e renovação das aldeias em zonas rurais (Artigo 20.º)	+	+	+	+
LEADER (Artigos 42.º a 45.º)	+	+	+	+
Assistência Técnica	+	+	+	+

Quanto à capacidade para promover o desenvolvimento sustentável, os pontos seguintes indicam os motivos fundamentam a aprovação do PRORURAL+:

1. Se aplicado de acordo com as recomendações da Avaliação Ambiental Estratégica, o PRORURAL+ tem condições para obter impactos positivos no âmbito dos FCD identificados na AAE.
2. Genericamente considerado, o PRORURAL+ não inclui medidas com impacto ambiental negativo relevante no âmbito dos FCD considerados na AAE.
3. O PRORURAL+ incorporou uma fração relevante das recomendações ambientais que foram apresentadas pela Equipa de Avaliação.
4. O PRORURAL+ representa uma potencial evolução positiva em relação ao programa em execução no período de programação anterior (PRORURAL 2007-2013).
5. Da consulta pública realizada não resultou nenhum contributo que, de forma substancial, contrarie as conclusões mencionadas em 1 e 2.

O Programa incorpora o essencial das sugestões explícitas ou implícitas nas intervenções produzidas na consulta pública.

5.3. Recomendações relevantes para os temas horizontais

- Inclusão de indicadores de realização que espelhem o género dos beneficiários.
- Maximizar o impacto ambiental positivo e a promoção da sustentabilidade através dos compromissos e condições de acesso das diversas Medidas e Submedidas.

PARTE II – RESUMO DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

1. Introdução ao PRORURAL+

O PRORURAL+ concretiza a estratégia de desenvolvimento rural de Portugal na Região Autónoma dos Açores para o período 2014-2020. A visão da estratégia nacional para a agricultura e o desenvolvimento rural assenta na autossuficiência, em valor, do sector agroalimentar em 2020, promovendo a sustentabilidade de todo o território nacional, tendo como princípio determinante a concentração dos apoios no sector e na produção de bens transacionáveis e dirigidas a agentes diretamente envolvidos na criação de valor a partir de atividades agrícolas e florestais.

Para a aplicação da estratégia de desenvolvimento rural, com o apoio do FEADER, os Estados-Membros são obrigados a definir as suas estratégias e a elaborar os respetivos Programas com base nas seis prioridades seguintes:

- **Prioridade 1. Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais**
- **Prioridade 2. Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas**
- **Prioridade 3. Promover a organização das cadeias alimentares, nomeadamente no que diz respeito à transformação e à comercialização de produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura**
- **Prioridade 4. Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e silvicultura**
- **Prioridade 5. Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a passagem para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos sectores agrícola, alimentar e florestal**
- **Prioridade 6. Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais**

O PRORURAL+ aborda estas prioridades através da sua estrutura de Medidas e Submedidas (cf. Tabela seguinte), as quais incidem nas áreas seguintes:

- Competitividade do Complexo agroflorestal
- Transferência de conhecimentos e inovação
- Gestão dos riscos
- Organização da produção
- Sustentabilidade ambiental
- Dinâmica dos territórios rurais

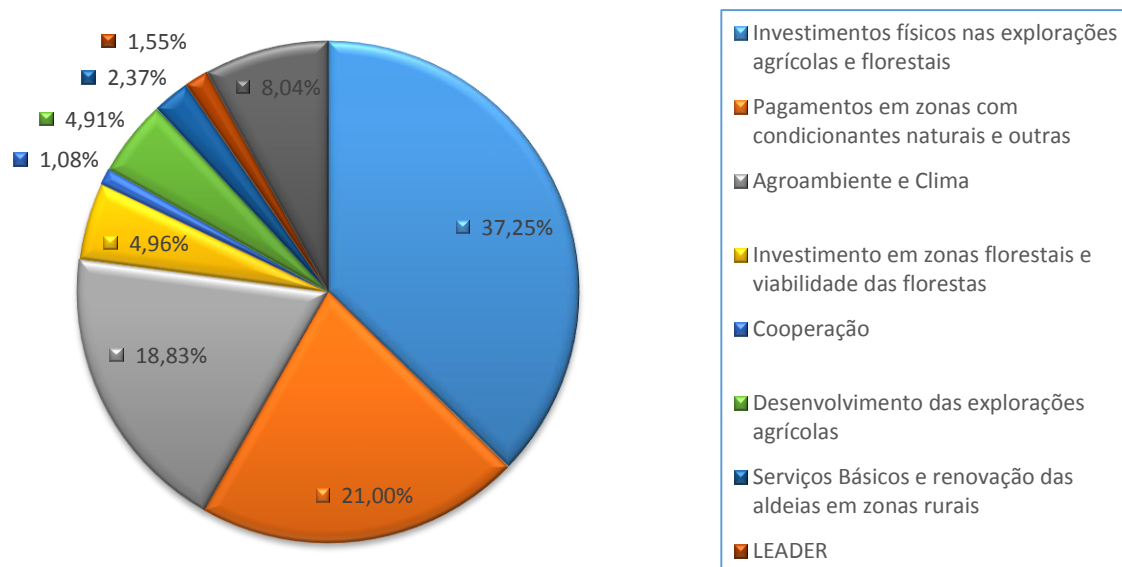
Tabela 14. Medidas e Submedidas do PRORURAL+

Medidas	Submedidas
1. Transferência e conhecimentos e ações de informação (Artigo 14.º)	1.1 Formação profissional e aquisição de competências
	1.2 Atividades de demonstração e ações de informação
	1.3 Intercâmbios de curta duração no domínio da gestão agrícola e florestal, visitas a explorações agrícolas e florestais
2. Serviços de aconselhamento e serviços de gestão agrícola e de substituição nas explorações agrícolas (Artigo 15.º)	2.1 Prestação de Serviços de Aconselhamento Agrícola e Florestal
	2.2 Criação de Serviços de Aconselhamento e Gestão Agrícola e Serviços de Aconselhamento Florestal
	2.3 Formação de Conselheiros
3. Sistemas de qualidade para os produtos agrícolas e géneros alimentícios (Artigo 16.º)	3.1 Apoio a novas participações em Regimes de Qualidade
	3.2 Apoio à informação e promoção de atividades implementadas por grupos de produtores no mercado interno
4. Investimentos em ativos físicos (Artigo 17.º)	4.1 Investimento nas Explorações Agrícolas
	4.2 Apoio à Transformação, Comercialização e desenvolvimento de Produtos Agrícolas
	4.3 Melhoria e Desenvolvimento de Infraestruturas
5. Restabelecimento do potencial de produção agrícola (Artigo 18.º)	5.1 Ações preventivas
	5.2 Ações de restauração
6. Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas (Artigo 19.º)	6.1 Instalação de jovens agricultores
	6.4 Atividades não agrícolas em zonas rurais
7. Serviços Básicos e renovação das aldeias em zonas rurais (Artigo 20.º)	7.2 Apoio a investimentos na criação, melhoria ou expansão de todos os tipos de infraestruturas de pequena escala, incluindo investimentos em energias renováveis e de economia de energia.
	7.4 Apoio a investimentos na criação, melhoria ou expansão de serviços básicos locais para a população rural, incluindo o lazer e a cultura e infraestruturas relacionadas
	7.5 Apoio a investimentos para uso público em infraestruturas de lazer, informações turísticas e infraestruturas turísticas de pequena escala
	7.6 Apoio para estudos/investimentos associados com a manutenção, recuperação e valorização do património do património cultural e natural, bem como ações de sensibilização ambiental
8. Investimento no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas (Artigos 21.º ao 26.º)	8.1 Florestação e Criação de Zonas Arborizadas
	8.2 Criação e manutenção de Sistemas Agroflorestais
	8.4 Prevenção de danos causados às florestas por incêndios, catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos
	8.5 Investimentos para a Melhoria da Resiliência e do Valor Ambiental dos Ecossistemas Florestais
	8.6 Investimento em tecnologias florestais e na transformação, mobilização e comercialização de produtos florestais
9. Criação de agrupamento e organizações de produtores (Artigo 27.º)	9.1 Criação de agrupamentos de produtores e das organizações nos sectores da agricultura e da silvicultura
10. Agro ambiente e clima (Artigo 28.º)	10.1 Pagamento de compromissos agroambientais e clima
	10.2 Apoio para a conservação e uso sustentável e desenvolvimento de recursos genéticos
11. Agricultura biológica (Artigos 29.º)	11.1 Pagamento para converter em práticas de agricultura orgânica e métodos
	11.2 Pagamento de manter práticas de agricultura orgânica e métodos
12. Pagamentos a Título Natura 2000 e da Diretiva Quadro da água (Artigo 30.º)	12.1 Pagamento de compensação para zonas agrícolas Natura 2000
	12.2 Pagamento de compensação por áreas florestais Natura 2000
	12.3 Pagamento de compensação para as zonas agrícolas incluídas nos planos de gestão das bacias hidrográficas

Medidas	Submedidas
13. Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes (Artigos 31.º e 32.º)	13.2 Pagamento de compensação para outras zonas com condicionantes naturais significativas
15. Serviços silvoambientais e climáticos e conservação das florestas (Artigos 34.º)	15.1 Pagamento de compromissos silvoambientais
	15.2 Apoio para a conservação e promoção dos recursos genéticos florestais
16. Cooperação (Artigo 35.º)	16.1 Criação e funcionamento de grupos operacionais da PEI para a produtividade e sustentabilidade agrícolas.
	16.2 Desenvolvimento de novos produtos, práticas, processos e tecnologias nos setores agrícola, alimentar e florestal e/ou projetos-piloto.
	16.3 A cooperação entre pequenos operadores para a organização de processos de trabalho comuns e a partilha de instalações e recursos.
	16.4 A cooperação horizontal e vertical entre todos os intervenientes da cadeia de abastecimento para a criação, desenvolvimento e promoção de cadeias de abastecimento curtas e mercados locais.
	16.5 Intervenções conjuntas destinadas à atenuação e adaptação das alterações climáticas. Abordagens conjuntas relativas a projetos ambientais e práticas ambientais em curso.
17. Gestão de riscos (Artigos 36.º a 39.º)	17.1 Seguro de colheitas
19. LEADER (Artigos 42.º a 45.º)	19.1 Apoio à elaboração das ELD
	19.3 Apoio à implementação de operações das ELD
	19.4 Apoio preparatório para a cooperação
	19.5 Apoio à cooperação interterritorial
	19.6 Apoio à cooperação transnacional
	19.7 Apoio para os custos de funcionamento dos GAL
	19.8 Apoio à animação dos territórios
20. Assistência Técnica	20.1 Ajuda à preparação e implementação do Programa de Desenvolvimento Rural

A proporção do orçamento é apresentada na Figura seguinte. O PRORURAL+ tem uma componente diretamente aplicada às explorações florestais de cerca de 5% do valor da dotação financeira.

Figura 5. Proporção das medidas do PRORURAL+ no orçamento



Fonte: DRADR – Autoridade de Programação, Abril 2014

2. Avaliação Ambiental Estratégica: integrar as questões ambientais no PRORURAL+

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) tem como objetivo integrar as questões ambientais na programação o mais cedo possível. Pretende-se também discutir e avaliar as grandes opções estratégicas que permitam atingir objetivos sectoriais, ambientais e de sustentabilidade. Pretende-se uma **abordagem estratégica** na avaliação, que seja baseada num **conjunto limitado mas representativo** e prioritário de fatores denominados **Fatores Críticos de Decisão (FCD)**.

Para definir os FCD foram identificados os temas ambientais mais relevantes no contexto da execução do Programa. Para tal foram identificadas as relações de um conjunto de temas ambientais pré-definidos pela legislação de enquadramento (Diretiva 2001/42/CE) com as prioridades definidas para a programação, à luz do seu enquadramento estratégico: Biodiversidade, Fauna e Flora, População, Saúde humana, Solo, Água, Atmosfera e Fatores climáticos, Bens materiais, Património cultural e Paisagem.

A análise evidenciou relações muito relevantes entre os fatores Biodiversidade, Fauna e Flora, Solo, Água, Atmosfera e Fatores climáticos e as prioridades 2, 4 e 5 (Competitividade das explorações; melhoria dos ecossistemas dependentes da agricultura e da Silvicultura; economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos sectores agrícola, alimentar e florestal).

Para a definição dos Fatores Críticos de Decisão, os Fatores Ambientais (FA) e o enquadramento estratégico foram apresentados num fórum de atores (intervenientes-chave), onde foi discutida a análise e estabilizada a proposta de definição de Fatores Críticos de Decisão.

2.1. Definição dos Fatores Críticos de Decisão (FCD)

A definição dos FCD consistiu no cruzamento dos objetivos do Programa e a orientação principal das Medidas na sua relação com os Fatores Ambientais (FA). Os resultados encontram-se sistematizados na tabela seguinte.

Tabela 15 - Tabela Fatores Críticos de Decisão e sua descrição

Fatores Críticos de Decisão	Descrição
FCD1 Floresta autóctone, áreas classificadas e biodiversidade em sistemas agrícolas	Capacidade do PRORURAL+ para manter ou aumentar a área de floresta autóctone, diminuir a área ocupada por espécies exóticas invasoras, promover os valores naturais da RN2000 e promover a biodiversidade nos sistemas tradicionais de produção agrícola, em particular através da adequada utilização das orlas das parcelas cultivadas.
FCD2 Sequestro de carbono nos sistemas agrícolas e florestais. Diminuição Emissões de Gases do Efeito de Estufa	Capacidade do PRORURAL+ para promover o aumento do sequestro de carbono na floresta, de diminuir as emissões de GEE agrícolas e a utilização de biomassa florestal como fonte de energia renovável.
FCD3 Conservação do solo e da água	Capacidade do PRORURAL+ para melhorar a qualidade das águas superficiais e subterrâneas, diminuindo os níveis de eutrofização de lagoas, a poluição de águas subterrâneas com nitratos, em particular nas zonas vulneráveis, e a poluição do solo.
FCD4 Resíduos agrícolas e florestais	Capacidade do PRORURAL+ para promover a utilização da biomassa florestal e para promover a redução, reciclagem e reutilização de resíduos agrícolas.

2.1.1. Avaliação de impactos

Após a definição dos FCD foi definida a situação inicial de referência e feita a avaliação de impactos, através da análise de tendências na ausência de programa. A análise foi realizada tendo em conta cada um dos Fatores Críticos de Decisão.

FCD1 – Floresta autóctone, áreas classificadas e biodiversidade em sistemas agrícolas

➤ Floresta autóctone

A principal ameaça à floresta autóctone nos Açores consiste no aumento da área de povoamentos de espécies exóticas e invasoras. Os dados de Inventário Florestal da RAA disponíveis confirmam esta afirmação. A fração da área de espécies exóticas invasoras na floresta da RAA é bastante elevada quando comparada com a generalidade das áreas continentais e insulares da Europa-27.

A tendência internacional, europeia e nacional é a da valorização da vegetação e floresta autóctone (trata-se de uma das metas da Estratégia de Biodiversidade da União Europeia para 2020). Assim, a diminuição das espécies exóticas invasoras é uma oportunidade para a prestação de um serviço ambiental pelas explorações agrícolas e florestais, neste caso de conservação do valor natural, associado ao controlo dessas mesmas espécies, nomeadamente, através da ação das explorações agrícolas e florestais.

Na ausência do Programa a floresta autóctone deverá continuar a perder ocupação, correspondendo esta diminuição de área à expansão das espécies exóticas invasoras.

➤ Áreas Classificadas

Nas áreas classificadas da RAA encontram-se os valores naturais mais importantes e prioritários, incluindo as Charnecas macaronésias endémicas; Laurissilva macaronésia; e Floresta endémica de juniperus. Nessas áreas encontra-se um conjunto de 30 espécies de flora das quais 23 endémicas, 3 espécies de morcegos, uma das quais endémica, 73 espécies de aves, 11 das quais endémicas, sendo que uma se encontra especialmente ameaçada (Priolo - *Pyrrhula murina*). O habitat do Priolo inclui a Floresta Laurissilva, sendo as principais ameaças à sua conservação a redução da área de floresta Laurissilva, dado o aumento da vegetação exótica invasora.

O factor ameaça "exóticas invasoras" afeta a quase totalidade das áreas RN2000. De acordo com (Mendonça & Borges, 2009), na RAA ocorre um conjunto alargado de espécies exóticas invasoras, sendo as de porte arbóreo apenas uma parte do problema. Com este cenário, é incontroverso que as áreas da RN2000 tendem a perder valor natural, dado aumento esperado da cobertura por espécies exóticas invasoras.

No próximo período de programação, existe uma oportunidade na coordenação entre as políticas florestal e de desenvolvimento rural e a política de conservação da natureza, nomeadamente, com o objetivo comum de mitigação dos impactos sobre o valor natural associados a espécies exóticas invasoras (quer as espécies que podem ser objeto de exploração florestal, p.e., árvore do incenso, bem como as espécies não arbóreas cuja remoção poderá estar associada a atividades florestais e agrícolas).

➤ **Biodiversidade em Sistemas Agrícolas tradicionais**

Os "Sistemas extensivos de culturas permanentes (Vinhas e Pomares tradicionais)" e os "Sistemas policulturais tradicionais", incluem as zonas de vinha explorada em "currais" e "curraletas", os pomares de frutos tradicionais e as culturas hortícolas, florícolas, plantas aromáticas e medicinais em regime de produção ao ar livre.

A paisagem resultante da vinha explorada em currais e curraletas trata de um elemento raro e um exemplo ilustrativo de diversidade associada à exploração agrícola, cuja conservação tem sido apoiada pelos Programas de Desenvolvimento Rural anteriores e que dificilmente poderá ser mantida na sua ausência.

Na perspetiva da Equipa de Avaliação, a ausência de apoio equivale à perda destas características paisagísticas distintivas. Com o apoio, existe uma oportunidade ambiental na utilização de espécies de vegetação autóctone na compartimentação dos espaços agrícolas, para aumentar o seu valor natural.

FCD2 – Sequestro de carbono nos sistemas agrícolas e florestais. Diminuição Emissões de Gases do Efeito de Estufa

➤ **Sequestro de carbono no Sistema Atlântico de Pastoreio Extensivo semi-natural**

O sequestro de carbono no sistema de pastoreio não se encontra adequadamente contabilizado. Importa conhecer o potencial técnico existente no sistema para aumento da sua capacidade fixadora de carbono e produtividade, bem como o potencial de melhoria de eficiência na produção pecuária suscetível de diminuir as emissões de GEE por unidade de valor.

➤ **Sequestro de carbono em sistemas florestais**

Tendo em consideração a evolução dos povoamentos de *Pittosporum undulatum* (árvore do incenso) na última década pode afirmar-se que a tendência esperada na ausência de apoios é a do aumento sequestro de carbono nos sistemas florestais da RAA. Não obstante, o aumento de fixação de carbono por esta via não é desejável porque conflitua com a conservação da vegetação natural, em particular nas zonas RN2000.

Todavia, se se considerar o conjunto dos povoamentos de incenso e de *Criptomeria*, cuja capacidade como sumidouro é estimada em 8,36 tC ha/ano, a tendência, na ausência de apoios, dependerá da evolução dos cortes de povoamentos de *Criptomeria* e da taxa a que esses cortes são compensados com rearboreização. Por outro lado, alterações na condução dos povoamentos de *Criptomeria* pode levar a melhorias desses povoamentos como sumidouros de carbono (Abreu, 2011).

Assim, melhorias na instalação e condução dos povoamentos poderão conduzir a aumentos no seu potencial de sequestro de carbono, pelo que existe uma oportunidade associada à melhoria de eficiência do sequestro de carbono associada à beneficiação e melhoria de gestão de povoamentos florestais de espécies exóticas não invasoras e de espécies autóctones.

➤ **Diminuição de emissões de Gases do Efeito de Estufa (GEE)**

Em 2010, na Europa-27, as emissões diretamente produzidas pelo gado (fermentação entérica e estrumes) contribuíram com 48,77% das emissões dos GEE (Eurostat, 2013). Estes números confirmam as emissões de GEE como um tema importante para a sustentabilidade ambiental da RAA e a que a programação do PRORURAL+

poderá aportar algum potencial de evolução positiva, porventura através do aumento da eficiência na produção, considerando a variação absoluta das emissões, mas também a variação da eficiência de conversão da matéria seca em leite, ou as emissões de GEE por unidade de valor acrescentado do sector.

Na perspetiva da Equipa de Avaliação existe, portanto, uma oportunidade para mudar o modo de abordar a relação da produção leiteira com a emissão de GEE, privilegiando a eficiência na produção, na intersecção sinérgica da competitividade com a sustentabilidade.

FCD3 Conservação do solo e da água

Na ausência do Programa não se poderão esperar alterações nas práticas de fertilização nem do efetivo bovino, pelo que a tendência será a da manutenção dos valores apresentados na situação de referência. A eutrofização de cursos e massas de água é uma preocupação ambiental da Região, que interfere com outras utilizações da água e com a qualidade da paisagem. A alteração nos modos de produção, nomeadamente, a adoção da Produção Integrada num número suficientemente alargado de explorações, em particular nas áreas de maior impacto e vulnerabilidade, poderá representar uma oportunidade para, no quadro da manutenção da produção atual, ser possível uma diminuição dos impactos negativos sobre a qualidade da água e sobre a conservação do solo.

FCD4 Resíduos agrícolas e florestais

Durante o próximo período de programação prevê-se um aumento da exploração de povoamentos florestais principalmente de *Criptomeria japonica*, o que tenderá a aumentar a quantidade de resíduos florestais (de exploração e primeira transformação). A redução da área de *Pittosporum undulatum*, pode vir a justificar-se tendo em conta a ameaça que representa à conservação da biodiversidade, sendo que a diminuição de área disponível para a produção lenhosa tem a justificação adicional de poder estar associada à viabilidade do aproveitamento dos resíduos florestais.

Na ausência do Programa a tendência será para a persistência da baixa eficiência no adequado tratamento dos resíduos agrícolas, em particular os ligados aos materiais plásticos de embalagem. A adoção mais generalizada do Modo de Produção Integrada poderá contribuir de forma muito eficaz para a diminuição deste impacto.

2.1.2. Impacto Ambiental das medidas do PRORURAL+

Genericamente considerado nos pressupostos da avaliação, o PRORURAL+ não inclui medidas com impacto ambiental negativo relevante no âmbito dos FCD considerados na Avaliação Ambiental Estratégica.

As Medidas com capacidade para provocar impactos ambientais positivos particularmente relevantes são as seguintes: Agro-Ambiente e Clima, Serviços silvoambientais e climáticos e conservação das florestas, Pagamentos a Título Natura 2000 e da Diretiva Quadro da água. Também as Submedidas previstas na Medida Investimentos no Desenvolvimento das Zonas Florestais e na Melhoria da Viabilidade das Florestas podem contribuir para diminuir a área ocupada por espécies exóticas invasoras, através de intervenções de reconversão e beneficiação de áreas florestais. Os investimentos no desenvolvimento das zonas florestais têm impacto relevante na capacidade de sequestro de carbono. Esta análise não significa que não seja possível a ocorrência de impactos

ambientais negativos no decurso da execução do PRORURAL+. Significa sim que no âmbito dos pressupostos e restrições da avaliação esses potenciais impactos negativos não são evidentes/detetáveis.

2.1.3. Indicadores

Os indicadores de impacto ambiental por Fatores Críticos de Decisão (FCD), que são sugeridos para o acompanhamento e avaliação do PRORURAL+ são indicados na Tabela seguinte.

Tabela 16 Indicadores de impacto por Fator Crítico de Decisão

FCD1 Floresta autóctone, áreas classificadas e biodiversidade em sistemas agrícolas
I1.1. Variação da área de floresta de espécies exóticas e invasoras em relação à situação de referência (ha)
I1.2. Variação da superfície de espécies autóctones arbóreas e arbustivas (ha)
I1.4 Conservação de orlas arbustivas ,arbóreas e em muretes (Km)
FCD2 Sequestro de carbono nos sistemas agrícolas e florestais. Diminuição Emissões de Gases do Efeito de Estufa
I2.1 - Sequestro de carbono no sistema atlântico de pastoreio extensivo semi-natural (kton CO ₂ eq)
I2.2.-Sequestro de carbono nos povoamentos florestais e na vegetação natural (kton CO ₂ eq)
I2.3 -Emissões de metano CH ₄ no sector agrícola / VAB (ton CO ₂ eq/€)
I2.4 – Balanço de emissões no sector agro-florestal kton CO ₂ eq)
FCD3 Conservação do solo e da água
I3.1. % da superfície agrícola em produção integrada ou modo de produção biológico
I3.2 - Variação da concentração do ião nitrato em zonas vulneráveis em águas subterrâneas (mgNO ₃ /l)
I3.3.- Grau de eutrofização de águas superficiais interiores (% das estações em grau eutrófico)
I3.4 - Área florestal intervencionada com declives superiores a 30%, ou localizadas a menos de 10 metros das linhas de água (ha)
FCD4 Resíduos agrícolas e florestais
I4.1. Utilização de biomassa florestal como fonte de energia renovável (ton)
I4.2. Resíduos agrícolas de embalagem entregues para reciclagem e reutilização

3. Conclusões e recomendações

3.1. Conclusões

As razões que fundamentam a aprovação do Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores para o período de Programação 2014-2020 (PRORURAL+) sintetizam-se nas seis afirmações seguintes:

6. Se aplicado de acordo com as recomendações da Avaliação Ambiental Estratégica, o PRORURAL+ tem condições para obter impactos positivos no âmbito dos FCD identificados na AAE.
7. Genericamente considerado, o PRORURAL+ não inclui medidas com impacto ambiental negativo relevante no âmbito dos FCD considerados na AAE.
8. O PRORURAL+ incorporou uma fração relevante das recomendações ambientais que foram apresentadas pela Equipa de Avaliação.
9. O PRORURAL+ representa uma potencial evolução positiva em relação ao Programa em execução no período de programação anterior (PRORURAL 2007-2013).
10. Da consulta pública realizada não resultou nenhum contributo que, de forma substancial, contrarie as conclusões mencionadas em 1 e 2.
11. O Programa incorpora o essencial das sugestões explícitas ou implícitas nas intervenções produzidas na consulta pública.

3.2. Recomendações

O Programa deverá adotar a abordagem proposta, que considera a **biodiversidade**, a **qualidade da paisagem**, a **qualidade da água** e um adequado tratamento das **questões climáticas** como fatores de competitividade, no sentido em que permitem reforçar a diferenciação e qualificação ambiental da produção agrícola e florestal da RAA e que permitem também reforçar a atratividade turística da região.

O PRORURAL+ tem uma potencialidade elevada para provocar impactos ambientais positivos no âmbito dos FCD identificados na AAE. As recomendações são feitas na perspetiva de otimização dos impactos ambientais positivos do PRORURAL+.

No âmbito do FCD1 *Floresta autóctone, áreas classificadas e biodiversidade em sistemas agrícolas* a melhoria do PRORURAL+ deverá ser conseguida através de:

- Aumento do orçamento alocado à Medida Serviços "Silvoambientais e Climáticos e Conservação das Florestas" e sua articulação com os "Pagamentos a título de Natura 2000", de forma a que possa abranger não só uma maior superfície, mas também uma maior superfície de áreas prioritárias para a conservação da natureza.
- Aumento do orçamento alocado às Submedidas 8.2 Criação de Sistemas Agroflorestais e 8.5 Investimentos para a Melhoria da Resiliência e do Valor Ambiental dos Ecossistemas Florestais.

- Aferição da lista de espécies elegíveis para cada uma das Submedidas, em particular para a Submedida 8.5 retirando as espécies exóticas da lista de espécies elegíveis. Deverá ser definida uma lista de espécies elegíveis por cada Submedida.
- Alteração dos objetivos da Medida Serviços "*Silvoambientais e Climáticos e Conservação das Florestas*" para que possa provocar impactos de maior dimensão no âmbito do tema ambiental do controlo das espécies vegetais exóticas e invasoras. Em concreto, os compromissos associados a esta medida e os investimentos que lhe estão associados deveriam ser recentrados de forma a aumentar a eficácia no controlo das espécies exóticas e invasoras.

No âmbito do FCD2 - *Sequestro de carbono nos sistemas agrícolas e florestais. Diminuição Emissões de Gases do Efeito de Estufa* a melhoria poderá ser conseguida através da promoção do Modo de Produção Integrada. Da transição para este Modo de Produção decorre a obtenção, controlada e certificada, de um conjunto de impactos ambientais positivos, entre os quais relevam a diminuição de emissões de gases do efeito de estufa (GEE) que decorrem da adoção das regras deste modo de produção, em particular quanto à fertilização e encabeçamento.

No âmbito do FCD3 - *Conservação do solo e da água* as regras de fertilização, encabeçamento e uso de fitofármacos, correspondentes ao Modo de Produção Integrada tem um impacto ambiental positivo potencial muito relevante.

No âmbito do FCD4 - *Resíduos agrícolas e florestais*, o controlo da regulamentação sobre resíduos permite uma maior efetividade do seu cumprimento e, assim, um maior impacto ambiental positivo potencial.

Em resumo, a existência de um impulso para a adoção do Modo de Produção Integrada por um número significativo de explorações terá uma capacidade muito grande para promover impactos ambientais positivos. Este impulso passa também pela formação dos agricultores e técnicos e, portanto pela alocação direta ou indireta de recursos para essa formação.

A obtenção informação sobre o sequestro de carbono no denominado "*sistema atlântico de pastoreio extensivo semi-natural*" poderá permitir o ajuste mais preciso de alternativas de medidas de aumento de eficiência da produção pecuária simultâneas com melhorias do balanço de carbono nesses sistemas.

Referências bibliográficas

Eurostat:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_greenhouse_gas_emissions (consultada em Dezembro de 2013)

DEFRA:

<https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/greenhouse-gas-emissions-from-agriculture-indicators> (consultada em Dezembro de 2013)

Abreu, P. (2011) *Contributo da Criptoméria para o sequestro de carbono nos Açores*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Engenharia do Ambiente. Universidade de Aveiro

Mendonça, E. & Borges, P. A. V. (2009). *Distribution of the Exotic invasive Vascular plants from the Azores (Top 100 Invasive Species of Macaronesia)*. Univ. Azores, Angra do Heroísmo.

Nabuurs G.-J., Lindner M., Verkerk P. J, Gunia K., Deda P., Michalak R. & Grassi G. (2013): First signs of carbon sink saturation in European forest biomass. Nature Climate Change. doi:10.1038/nclimate1853

Ponte, N.; Lourenço, P.; Pacheco, J.; Silva, I.; Medeiros, V. & Aranha, J.(S/D) *Avaliação da quantidade de biomassa empovoamentos florestais de Cryptomeria japonica e Pittosporum undulatum nos Açores*. DRRF-SRAF. Programa MAC 2007-2013

ANEXO 1. PARTICIPANTES DOS FOCUS GROUP

Entidades convidadas	Convites		
	Terceira	S. Miguel	Presenças
AAIT- Associação Agrícola da Ilha Terceira	x		✓
AJAT -Associação de Jovens Agricultores da Ilha Terceira	x		✓
ADELIAÇOR	1		✓
AG FEDER		x	
ARDE		x	✓
ASDEPR		x	✓
Associação de municípios da RAA		x	
Associação Produtores Florestais dos Açores		x	
Associação Regional de Turismo	x		
Associação de Turismo em Espaço Rural		x	
Azorina-Sociedade Gestão Ambiental e Conservação Natureza SA		x	✓
Câmara do Comércio Angra do Heroísmo	x		
Câmara do Comércio e Indústria de Ponta Delgada		x	
Comissão vitivinícola Regional Açores	x		
Cooperativa União agrícola		x	
Direção Regional dos Assuntos do Mar		x	
Direção Regional do Turismo		x	
Departamentos da SRRN	x	x	✓
Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais		x	
DR Emprego e formação profissional		x	
DR Solidariedade Social	x		✓
DR Ambiente		x	
DR Recursos Florestais		x	✓
Associação Agricultores Ilha São Miguel		x	✓
Gê-Questa, associação de defesa do ambiente	x		✓
Gabinete de Planeamento e Políticas regional		x	✓
ADL GRATER	x		✓
Instituto Alimentação e Mercados Agrícolas		x	✓
Instituto Regional Ordenamento Agrário	x	x	✓
PROFRUTOS		x	✓
FRUTER	x		✓
Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza		x	
Serviços Desenvolvimento Agrário	x	x	✓
Sociedade para o Desenvolvimento Empresarial dos Açores	x	x	
Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves		x	✓
Universidade dos Açores	x	x	✓
UNICOL - União das Cooperativas de Laticínios Terceirense, UCRL	x		
Lactaço - União das Cooperativas de Laticínios dos Açores UCRL		x	
Caixa de Crédito Agrícola Mútuo dos Açores	x	x	
Número total de participantes			41

Anexo 2. Cadeia de objetivos do PRORURAL+

Prioridades do Desenvolvimento rural (FEADER)	Segmentos de intervenção do PDR	Objetivos estratégicos	Objetivos específicos	Objetivos operacionais	Medidas seleccionadas para a sua concretização
1ª Prioridade - Fomentar a transferência de conhecimento e inovação nos sectores agrícola e florestal e nos meios rurais 2ª Prioridade - Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura 3ª Prioridade - Promover a organização da cadeia agroalimentar e a gestão de riscos na agricultura	Competitividade do Complexo Agroflorestal	Aumento do conhecimento dos ativos do Complexo agro-florestal Aumento da competitividade do Complexo agroflorestal Aumento do contributo do sector agroflorestal para o VAB regional Equilíbrio da balança comercial <i>(autossuficiência em valor do sector agroalimentar em 2020)</i>	- Aumentar as competências dos ativos do complexo agro-florestal - Aumentar a capacidade de gerar valor acrescentado, pelo Complexo agroflorestal - Diminuir o défice externo em produtos agroalimentares (diversificação produtiva) - Estruturação de canais comerciais para os produtos agroalimentares - Utilização continuada das terras agrícolas	- Aumento da formação técnica e económica dos ativos do complexo agroflorestal - Evolução das competências de gestão (técnica, económica, ...) dos ativos do complexo agroflorestal	Medida 1. Transferência de conhecimentos e ações de formação
				- Estruturação de serviços de aconselhamento e de gestão - Divulgação das melhores práticas de produção agrícola e florestal	Medida 2. Serviços de aconselhamento e gestão
				- Incentivo às práticas de cooperação - Desenvolvimento de novos produtos, processos e tecnologias no complexo agroflorestal - Desenvolvimento de novos métodos de gestão e de negócio no complexo agroflorestal	Medida 16. Cooperação
				- Modernização das explorações agrícolas e das unidades transformadoras - Adaptação das unidades produtivas às condições estruturais onde se inserem (condições edafo-climáticas, mercado, ...) - Melhoria da eficiência na utilização dos recursos - Incorporação de inovação (processos, tecnologias, produtos, gestão e negócio) - Aumento da eficiência das atividades de produção e de transformação - Melhoria das condições de trabalho - Melhoria da eficiência da gestão e da comercialização - Aumento da qualidade dos produtos - Melhoria das infraestruturas de apoio à atividade agrícola - Diversificação da estrutura produtiva - Estímulo à utilização de energias renováveis, nomeadamente, com base em resíduos das atividades agrícola e florestal - Incorporação das normas/ exigências ambientais e de segurança no trabalho	Medida 4. Investimentos em ativos físicos

Prioridades do Desenvolvimento rural (FEADER)	Segmentos de intervenção do PDR	Objetivos estratégicos	Objetivos específicos	Objetivos operacionais	Medidas selecionadas para a sua concretização
1ª Prioridade - Fomentar a transferência de conhecimento e inovação nos sectores agrícola e florestal e nos meios rurais 2ª Prioridade - Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura 3ª Prioridade - Promover a organização da cadeia agroalimentar e a gestão de riscos na agricultura	Competitividade do Complexo Agroflorestal	Aumento do conhecimento dos ativos do Complexo agroflorestal	- Aumentar as competências dos ativos do complexo agroflorestal - Aumentar a capacidade de gerar valor acrescentado, pelo Complexo agroflorestal - Diminuir o défice externo em produtos agroalimentares (diversificação produtiva) - Estruturação de canais comerciais para os produtos agroalimentares - Utilização continuada das terras agrícolas	- Aumento da área florestal e de sistemas agroflorestais - Aumento da capacidade fixadora de carbono da floresta da região - Gestão sustentável dos povoamentos florestais, incluindo o aumento do seu valor natural - Modernização do sector de transformação - Melhoria da capacidade de comercialização dos produtos florestais	- Medida 8. Investimento no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas - Medida 4. Investimentos em ativos físicos (componente transformação e comercialização de produtos florestais)
		Aumento da competitividade do Complexo agroflorestal		Aumento do número de jovens agricultores	Medida 6. Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas
		Aumento do contributo do sector agroflorestal para o VAB regional		- Manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas - Promoção de sistemas agrícolas sustentáveis	Medida 13. Pagamentos relativos a zonas desfavorecidas
		Aumento do contributo do sector agroflorestal para o VAB regional		- Aumento do valor acrescentado dos produtos - Estímulo à inserção dos produtores em sistemas de qualidade	Medida 3. Regimes de qualidade para os produtos agrícolas e géneros alimentícios
		Equilíbrio da balança comercial (autossuficiência em valor do sector agroalimentar em 2020)		- Ajustamento da escala da produção às necessidades do mercado - Reforço da concentração da oferta dos produtos agrícolas - Estímulo à integração dos produtores	Medida 9. Criação de Agrupamentos e Organizações de produtores
		Equilíbrio da balança comercial (autossuficiência em valor do sector agroalimentar em 2020)		- Criação de sistemas de gestão de riscos - Estímulo à adesão a sistemas de gestão de riscos	Medida 17. Gestão de riscos
		Equilíbrio da balança comercial (autossuficiência em valor do sector agroalimentar em 2020)		Prevenção e reparação de danos provocados às explorações agrícolas por acontecimentos catastróficos	Medida 5. Restabelecimento do potencial de produção agrícola (...)
		Equilíbrio da balança comercial (autossuficiência em valor do sector agroalimentar em 2020)		Prevenção e reparação de danos causados às florestas por acontecimentos catastróficos	Submedida 8.4. Reparação de danos causados às florestas

Prioridades do Desenvolvimento rural (FEADER)	Segmentos de intervenção do PDR	Objetivos estratégicos	Objetivos específicos	Objetivos operacionais	Medidas selecionadas para a sua concretização
4ª Prioridade - Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura 5ª Prioridade - Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a passagem para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos sectores agrícola, alimentar e florestal	Sustentabilidade ambiental	Mitigação e adaptação às alterações climáticas Conservar o valor natural e as características diferenciadoras da paisagem da região Mitigar os impactos ambientais da atividade agrícola	- Aumentar a retenção de carbono nos sistemas agrícolas e florestais - Diminuir a emissão de GEE. - Conservar os elementos únicos e identificadores da paisagem rural. - Promover o papel das explorações agrícolas e florestais na conservação dos valores naturais da Rede Natura 2000. - Diminuir a poluição do solo e da água.	- Gestão sustentável das explorações agrícolas, através do aumento da sua eficiência. - Preservação do património genético - Promoção de sistemas agrícolas de alto valor natural: sistemas extensivos de culturas permanentes, sistemas policulturais tradicionais; orlas, com utilização de espécies autóctones arbustivas e arbóreas, bem de outros modos tradicionais de compartimentação (muros e sebes)	Medida 10. Agroambiente e clima
				- Preservação dos recursos naturais solo e água - Gestão sustentável das explorações agrícolas, através da adoção de Modos de Produção Sustentáveis.	Medida 11. Agricultura biológica
				- Preservação dos habitats classificados pertencentes à Rede Natura 2000 - Suporte a desvantagens específicas nas zonas de bacias hidrográficas	Medida Pagamentos a Título Natura 2000 e da Diretiva Quadro da água
				- Sustentação de sistemas agrícolas e florestais de alto valor natural - Melhoria da composição dos povoamentos existentes (controlo de espécies exóticas invasoras)	Medida 15. Serviços silvo ambientais e climáticos e conservação das florestas
6ª Prioridade - Promover a inclusão Social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais	Dinâmica dos territórios rurais	Revitalização económica e social das zonas rurais	- Inverter a tendência de declínio social e económico - Promover a inclusão social - Reduzir a pobreza - Valorizar o património rural	- Desenvolvimento de atividades económicas nas zonas rurais - Valorização e projeção das características endógenas das zonas rurais - Manutenção dos postos de trabalho existentes e criação de novos postos de trabalho	Medida 6. Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas
				- Conservação, valorização e promoção do património natural, paisagístico, cultural e arquitetónico das zonas rurais - Desenvolver serviços e infraestruturas para as populações rurais	Medida 7. Serviços Básicos e renovação das aldeias em zonas rurais

Anexo 3. Cenário utilizado para a análise da coerência interna/lógica do PRORURAL+ (segmento da competitividade)

O Acordo de Parceria estabeleceu entre as orientações transversais que a aplicação dos fundos em Portugal seja *i)* orientada para os resultados e *ii)* concentrada num número limitado de domínios e com prioridade para a competitividade da economia. Nesse enquadramento, a Equipa de Avaliação estabeleceu um quadro concetual com um cenário representativo do Complexo agroflorestal¹³ sobre o qual incidiu a avaliação da lógica do PRORURAL+ (capacidade do Programa para alcançar os resultados esperados e contribuir para os objetivos nacionais e europeus, tendo presente o contexto sobre o qual vão ser implementadas as Medidas).

1. Estrutura do complexo agroflorestal

Assenta fortemente num sistema de produção de leite consolidado (fileira madura) e num sistema de produção de carne conexo e dependente do anterior e ao qual se associa um sector de alimentos compostos para animais; no setor florestal tem um peso residual no PIB regional; e nos restantes setores, onde se incluem as atividades denominadas de diversificação produtiva (hortícolas, florícolas, vinho, ...), os quais têm vindo a ganhar representatividade, ainda que limitada, no panorama produtivo da região.

2. Mercado dos produtos açorianos

Pode ser sistematizado em três níveis: o mercado regional, o mercado nacional (Portugal continental) e o mercado internacional. Apenas na indústria do leite e laticínios, e nas atividades florícolas (embora com uma escala residual em termos de volume, quando comparadas com a atividade leiteira), se encontra potencial e capacidade para atingir o mercado internacional; o mercado continental já foi alcançado pela indústria do leite e laticínios e pelo sector da carne de bovino; as restantes produções não vão além do mercado regional pelas características estruturais das explorações (pequena dimensão, dispersão e fragmentação) mas presentemente podem contribuir de forma importante para a melhoria da balança comercial da RAA em produtos frescos e perecíveis. No que respeita aos produtos de qualidade reconhecida (p.e., ananás), também se identifica potencial para consolidar a comercialização para o mercado continental.



¹³ Este cenário foi construído com a informação constante no Diagnóstico e com os dados obtidos nos *Focus Group* realizados na RAA.

3. Incidência dos objetivos e articulação estratégica com as áreas foco (com base nas forças e fraquezas identificadas no documento de Diagnóstico)

A lógica geral relativamente à coerência interna, e que preside ao desenvolvimento do trabalho da Equipa de Avaliação *ex-ante*, assenta no princípio de que os apoios devem ser atribuídos aos sistemas/beneficiários de tal modo que permitam fortalecer os pontos fortes e mitigar ou eliminar pontos fracos; e aproveitar oportunidades, sobretudo as que provêm do mercado, e evitar ou mitigar as ameaças. Neste contexto, o fio de prumo para a atribuição dos apoios deve encontrar-se nos seguintes objetivos estruturais:

- Consolidar a fileira do leite e laticínios é um objetivo prioritário.
- Estruturar e consolidar uma fileira da carne será outro objetivo.
- A criação de uma fileira de produtos hortofrutícolas no sentido de aumentar o VAB e equilibrar a balança comercial deverá constituir uma prioridade.
- Aprofundar o potencial de produção de flores para o mercado mundial é um objetivo de médio prazo que carece de apoios orientados e aplicados de forma inteligente ao setor.
- Estruturar a fileira florestal, é um objetivo importante com resultados no médio-longo prazo na medida em que há disponibilidade de madeira para corte e mercados ainda por explorar, quer em Portugal continental quer no exterior.

A perspetiva da Equipa de Avaliação da matriz de relação entre as prioridades ligadas à competitividade e as áreas foco dominantes em cada um dos setores produtivos relevantes, encontra-se de acordo com a segmentação proposta na tabela seguinte.

Áreas foco do segmento de intervenção "Competitividade do complexo agro-florestal" a que correspondem às prioridades 1 a 3.		Fileiras / setores				
		Leite e laticínios	Pecuária	Flores	Hortícolas e frutícolas	Floresta
P1	1. a) Incremento da inovação, cooperação e desenvolvimento da base de conhecimentos	Ver matriz SWOT	++	+++	+++	++
	1. b) Reforço da ligação entre a agricultura, a produção alimentar e a silvicultura e a inovação		+	+++	+++	++
	1. c) Aprendizagem ao longo da vida		++	++	++	+
P2	2. a) Melhoria do desempenho económico de todas as explorações, reestruturação e modernização		+++	++	++	++
	2. b) Renovação geracional com qualificação adequada		+	++	++	-
P3	3. a) Aumento da competitividade por via da integração da produção primária na cadeia agroalimentar		+++	n.a.	+++	n.a.
	3. b) Apoio à prevenção e gestão do risco		-	+++	+++	++

Legenda: P1. Transferência de conhecimento e inovação; P2. Viabilidade e competitividade; P3. Organização das cadeias alimentares.

(-) Sem relevância; (+) Com relevância baixa; (++) Com relevância média; (+++) Com relevância elevada; (n.a.) não aplicável.

Anexo 4. Quadro de necessidades e sua correspondência com as Medidas definidas pelo PRORURAL+

Necessidades	Medidas	Resultados esperados
- Conferir competências ajustadas à gestão das explorações aos jovens interessados em instalar-se no sector agrícola. - Melhorar as competências nas esferas da produção, da gestão técnica e da comercialização, conferindo aos ativos dos diversos sectores capacidade para elevar o desempenho das explorações agrícolas e florestais e empresas agro-transformadoras. - Assegurar o desenvolvimento de atributos, competências e de padrão de serviços dos técnicos dos organismos regionais no sentido de melhorar o apoio aos agricultores e agentes dos espaços rurais nas diversas Ilhas.	Medida 1. Transferência de conhecimentos e ações de formação	- Aumento da capacidade de gerir as explorações agrícolas e florestais de forma sustentável do ponto de vista económico e ambiental - Aumento da competitividade das explorações agrícolas e florestais - Aumento da capacidade para enfrentar desafios específicos das atividades agrícola e florestal
- Promover a adesão dos ativos agrícolas e florestais aos serviços de gestão e de aconselhamento. - Criar/consolidar serviços de gestão e aconselhamento com estruturas e recursos devidamente adequados às necessidades das explorações agrícolas e florestais.	Medida 2. Serviços de aconselhamento e gestão	Melhoria do desempenho económico e ambiental das explorações agrícolas e florestais
- Potenciar o desenvolvimento tecnológico, a transferência de tecnologia, a prestação de serviços especializados e de qualidade de apoio à produção e à agroindústria regional. - Criar conhecimento e inovação em novos modelos de produção agrícola, no sentido de ganhar eficiência nos processos de produção e de criar valor nos produtos; e em novos modelos de gestão e negócio. - Desenvolver novas técnicas de exploração florestal e novos modelos de silvicultura, nomeadamente para a Criptoméria e para as folhosas madeireiras (incluindo, as espécies endémicas). - Desenvolver novos métodos de controlo das espécies invasoras, nomeadamente de invasoras lenhosas (p.e., Incenso) com vista ao seu aproveitamento bioenergético.	Medida 16. Cooperação	- Aumento da capacidade de inovação/resposta a necessidades específicas do Complexo agroflorestal - Aumento da competitividade e sustentabilidade das explorações agrícolas, florestais e da agroindústria - Retorno/benefícios económicos e ambientais para o público-alvo dos projetos de cooperação
- Maior capacidade para enfrentar os desafios da concorrência crescente. - Consolidar estratégias de relação com o mercado externo. - Melhorar a visibilidade externa dos produtos de qualidade açorianos. - Melhorar a integração dos produtores primários através de sistemas de qualidade. - Maior capacidade para enfrentar os desafios da concorrência crescente. - Melhorar a integração dos produtores primários através de sistemas de qualidade, nomeadamente, para normalizar, calibrar e embalar, que acrescentam valor.	Medida 3. Sistemas de qualidade	- Aumento das oportunidades de comercialização - Aumento da competitividade dos produtos alimentares inseridos em sistemas de qualidade - Reconhecimento da qualidade dos produtos por parte do mercado

Necessidades	Medidas	Resultados esperados
Segmento da produção ▪ Aumentar o contributo para o VAB e emprego regional. ▪ Assegurar a sustentabilidade das explorações do ponto de vista económico, social e ambiental (adoção de atividades melhor orientadas para o mercado e adaptadas às condições edafo-climáticas de cada ilha; adoção de técnicas e tecnologias de produção mais eficientes; aprofundar a ligação a processos de inovação; incorporação de uma gestão técnica e empresarial profissionalizada; adoção de estratégias ligadas ao emparcelamento). ▪ Reestruturar as explorações leiteiras mais suscetíveis de sofrer impactos com o desmantelamento do sistema de quotas leiteiras. ▪ Tornar o setor agrícola num complexo de atividades dinâmicas e organizadas a nível regional e com visão estratégica de mercado. ▪ Aumentar continuamente a qualidade dos produtos, em parte motivado pelas próprias exigências das unidades transformadoras. ▪ Melhorar as infraestruturas de apoio à atividade agrícola. ▪ Garantir as condições higiossanitárias dos processos de produção de leite e de carne. ▪ Melhorar as condições de bem-estar animal dos bovinos da exploração, nomeadamente ao nível das suas estruturas físicas e das condições higiossanitárias, bem como melhorar a sua integração e adaptação ao meio ambiente. ▪ Promover a melhoria da eficiência dos processos produtivos, como fator de competitividade. ▪ Incentivar estratégias de comercialização. ▪ Promover a sustentabilidade ambiental e a redução de emissão de gases com efeito de estufa das explorações, incentivando investimentos com efeitos positivos na mitigação e adaptação às alterações climáticas (tecnologias menos poluidoras, instalação de energias renováveis, implementação de sistemas de tratamento dos efluentes pecuários (com eventual produção de biogás)). ▪ Permitir ganhos de autonomia em relação às ajudas auferidas pelas explorações. Segmento da transformação e comercialização ▪ Aumentar o valor acrescentado do sector através (i) da generalização da lógica de fileira e estruturação da transformação de forma a evoluir na cadeia de valor; e (ii) da modernização e inovação ao nível dos produtos, tecnologias e processos de produção, transformação, comercialização e ao nível do modelo de gestão e negócio. ▪ Promover a imagem, bem como o desenvolvimento e valorização dos produtos regionais. ▪ Incentivar estratégias de comercialização e de internacionalização.	• Medida 4. Investimentos em ativos físicos	• Melhoria do desempenho geral das explorações agrícolas e da agroindústria • Melhoria do rendimento das explorações agrícolas • Reforço da competitividade das explorações e da agroindústria • Evolução na cadeia de valor • Aumento do desempenho ambiental das explorações agrícolas e florestais • Aumento da utilização de energias renováveis, nomeadamente, com base em resíduos das atividades agrícola e florestal • Redução dos efeitos negativos das atividades agrícola e agroindustriais sobre o ambiente • Promoção da internacionalização, no âmbito da agroindústria • Redimensionamento e emparcelamento das explorações agrícolas
▪ Incentivar a criação de um Seguro Agrícola. ▪ Providenciar apoios para restabelecer o potencial de produção agrícola, quando afetado por catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos.	• Medida 5. Gestão de riscos	• Prevenção dos riscos a que estão sujeitas as atividades agrícolas • Restabelecimento do potencial agrícola quando afetado por acontecimentos catastróficos

Necessidades	Medidas	Resultados esperados
Segmento da produção - Reduzir o carácter subsidiário e residual do sector florestal na RAA, estruturando prioritariamente a fileira da Criptoméria. - Fomentar a diversificação da composição da floresta produtiva e o aumento da área florestal. - Melhorar as infraestruturas de produção de plantas e prosseguir o programa de melhoramento florestal. - Promover a certificação florestal, nomeadamente da Gestão Florestal Sustentável. - Melhorar o valor económico da floresta de produção. - Melhorar as infraestruturas de apoio à atividade florestal. Segmento da transformação e comercialização - Melhorar a capacidade de transformação e de comercialização dos produtos florestais, sobretudo junto dos mercados da exportação (utilização da marca “Criptoméria dos Açores”). - Incentivar estratégias de comercialização e de internacionalização. - Maximizar o aproveitamento energético dos sobrantes gerados pelo controlo de invasoras.	Medida 8. Investimento no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas	- Aumento da disponibilidade de madeira de boa qualidade - Aumento da eficiência económica e ecológica dos povoamentos florestais - Reforço do sequestro de carbono. - Diminuição da superfície ocupada por espécies exóticas invasoras.
Renovar o tecido empresarial agrícola, dotado de competências adequadas ao exercício da atividade agropecuária.	Medida 6. Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas	- Rejuvenescimento da estrutura etária dos ativos agrícolas - Redimensionamento das explorações agrícolas
- Evitar o risco de marginalização dos territórios rurais e acautelar impactos sociais e ambientais negativos, mantendo a agricultura e a população agrícola. - Apoiar a manutenção de sistemas de exploração agrícolas nos territórios localizados em “zonas desfavorecidas”.	Medida 13. Pagamentos relativos a zonas desfavorecidas	- Diminuição da tendência de desertificação dos territórios mais frágeis do ponto de vista económico e social - Manutenção da paisagem rural
- Consolidar estratégias de relação com o mercado interno. - Melhorar a utilização dos recursos humanos e financeiros (ganhos de escala). - Superar a elevada atomização dos produtores, estimulando a sua organização. - Reforçar as relações entre a produção primária e a agro-indústria e/ou o mercado como condição base à organização da produção. - Criar agrupamentos de produtores na fileira da diversificação com capacidade de armazenamento, nomeadamente através da constituição de ‘Clubes de Produtores’, para que seja possível escoar os produtos em fresco para as grandes superfícies, negociando os melhores preços. - Garantir a sustentabilidade económica das explorações agrícolas, por via da melhor gestão dos fatores de produção e da estratégia de diversificação/diferenciação do produto. - adoção de atividades melhor orientadas para o mercado e adaptadas às condições edafo-climáticas de cada ilha; - organização dos produtores e uma melhor promoção e comercialização dos produtos no mercado, sobretudo, nas atividades hortícolas; - adoção de técnicas e tecnologias de produção mais eficientes económica e ambientalmente, aprofundando a ligação à inovação; - incorporação de uma gestão técnica e empresarial profissionalizada; - adoção de estratégias ligadas ao emparcelamento.	Medida 9. Agrupamento de produtores	- Desenvolvimento das fileiras do sector agroalimentar - Aumento das oportunidades de comercialização - Aumento da notoriedade externa dos produtos agroalimentares - Autossuficiência do sector agroalimentar - Aumento da capacidade para enfrentar a intensificação da concorrência

Necessidades	Medidas	Resultados esperados
▪ Incentivar comportamentos que contribuam efetivamente para a preservação dos recursos naturais e da biodiversidade (p.e. sensibilizar os produtores agrícolas para as questões ambientais). ▪ Promover práticas agrícolas, florestais, cinegéticas e modos de produção que promovam a biodiversidade. ▪ Promover e conservar sistemas agrícolas sustentáveis. ▪ Reduzir impactos ambientais negativos com origem agrícola. ▪ Preservar recursos genéticos e paisagísticos. ▪ Incentivar comportamentos ambientais com efeitos positivos adicionais. ▪ Incentivar a introdução ou manutenção de práticas agrícolas e florestais e modos de produção que promovam a proteção da biodiversidade e de sistemas de alto valor natural e paisagístico. ▪ Reduzir o encabeçamento nos sistemas produtivos mais intensivos. ▪ Conservar ecológica e biologicamente os vários tipos de habitats. ▪ Promover um crescimento ecológico através da adoção de um modelo de gestão capaz. ▪ Promover e conservar os prados e pastagens, conservando ou aumentando a sua capacidade fixadora de carbono. ▪ Manter a imagem da RAA como uma região de agricultura sustentável, num contexto de particular atenção ao tema das alterações climáticas. ▪ Incentivar a introdução ou manutenção de práticas agrícolas e modos de produção que promovam a mitigação das alterações climáticas. ▪ Incentivar a introdução ou manutenção de práticas agrícolas e modos de produção que promovam a proteção dos recursos hídricos e do solo.	• Medida 10. Agro ambiente-clima • Medida 11. Agricultura biológica	• Promoção da gestão da paisagem pelas explorações agrícolas e florestais promovendo o aumento do seu valor natural ou a conservação de elementos da sua identidade • Aumento da oferta de serviços ambientais • Atenuação e adaptação às alterações climáticas • Preservação dos recursos genéticos • Diminuição da poluição do solo e da água.
▪ Atenuar as agressões da atividade agrícola e florestal sobre os recursos naturais. ▪ Melhorar/conservar os solos e os recursos hídricos. ▪ Evitar a seca de aquíferos subterrâneos. ▪ Organizar a gestão da água tendo em vista a prevenção e redução dos seus níveis de poluição, a promoção da sua utilização sustentável, a proteção do ambiente e a melhoria do estado dos ecossistemas aquáticos. ▪ Aumentar a área floresta natural, nos territórios inseridos nos Parques Naturais de Ilha.	• Medida 12. Pagamentos a Título Natura 2000 e da Diretiva Quadro da água	• Conservação de espécies e habitats através da ação das explorações agrícolas e florestais. • Manutenção das condições ecológicas das lagoas e das zonas envolventes
▪ Promover e conservar sistemas florestais sustentáveis, conservando ou aumentando a sua capacidade fixadora de carbono. ▪ Reforçar o papel protetor da floresta quanto à biodiversidade, aos recursos hídricos e solo, à prevenção de riscos naturais e à atenuação das alterações climáticas. ▪ Dinamizar o uso múltiplo da floresta e apoiar a utilização sustentável das terras florestais através de pagamentos silvo-ambientais e do apoio aos investimentos não produtivos. ▪ Desenvolver novas técnicas de instalação e condução de espécies florestais endémicas. ▪ Aumentar a qualidade dos povoamentos que incluem espécies autóctones através do controlo das invasoras.	• Medida 15. Serviços silvo ambientais e climáticos e conservação das florestas	• Aumento do valor ecológico dos ecossistemas florestais • Promoção da floresta autóctone • Promoção de impactos ambientais positivos relacionados com a água, solo, biodiversidade e sequestro de carbono • Reforço do papel protetor das florestas • Diminuição da superfície ocupada por espécies exóticas invasoras.

Necessidades	Medidas	Resultados esperados
▪ Diversificar a economia e criar emprego nas comunidades rurais. ▪ Dinamizar a criação de novas empresas e qualificar as existentes. ▪ Melhorar os níveis de habilitações e as competências dos empresários. ▪ Dinamizar a oferta de serviços de apoio às empresas.	• Medida 6. Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas	• Aumento do rendimento dos agregados familiares das zonas rurais • Consolidação do tecido económico • Promoção do emprego nas zonas rurais • Aumento da atratividade das zonas rurais • Diminuição do despovoamento das zonas rurais
▪ Adaptar os serviços básicos para grupos alvo da população em meio rural. ▪ Adequar a oferta de respostas sociais existentes às necessidades específicas de cada território ▪ Promover a qualidade das respostas sociais dos equipamentos existentes. ▪ Melhorar a qualidade de vida. ▪ Criar mecanismos que permitam o acompanhamento das situações mais problemáticas. ▪ Valorizar a identidade territorial: conservação e valorização do património natural e paisagístico, cultural e arquitetónico. ▪ Promover produtos e serviços ligados ao mundo rural. ▪ Densificar a rede de oferta de Turismo em Espaço Rural (TER) em integração com atividades de cultura e lazer ou outras atividades económicas que tirem partido dos recursos endógenos ▪ Dinamizar as atividades e serviços de apoio ao turismo, nomeadamente as atividades de animação.	• Serviços 7. Básicos e renovação das aldeias em zonas rurais	• Aumento da qualidade de vida nas zonas rurais • Animação social e económica das zonas rurais

Fonte: Diagnóstico Análise SWOT e Análise de necessidades a incorporar no Documento final do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020; PRORURAL 2+, versão de 19 de Dezembro de 2013.

Anexo 5. Comparação da Programação financeira entre os períodos 2007-2013 e 2014-2020

Medidas PRORURAL*	FEADER 2014-2020 (€)	% Programa	Correspondência PRORURAL	FEADER 2007-2013 (€)	% no Programa	Final	% no Programa	Variação face à dotação inicial
Transferência e conhecimentos e ações de informação (Artigo 15º)	3.200.000	1,5	1.1 - Formação profissional e ações de informação (Artigo 21º)	3.500.000	1,3	30.000	0,0	-99,1
Serviços de aconselhamento e serviços de gestão agrícola e de substituição nas explorações agrícolas (Artigo 16º)	2.450.000	0,8	1.4 - Serviços gestão e acompanhamento	3.000.000	1,1	1.900.000	0,6	-36,7
Cooperação (Artigo 36º)	3.200.000	1,1	1.8 - Cooperação para a promoção da inovação (Artigo 29º)	4.000.000	1,5	0	0,0	-100,0
Investimentos em ativos físicos (Artigo 18º)	110.000.000	37,3						
<i>Investimento nas explorações agrícolas</i>	50.000.000	16,9	1.5 - Modernização das explorações agrícolas (Artigo 26º; Artigo 49º)	17.000.000	6,2	48.515.000	16,5	185,4
<i>Transformação e comercialização</i>	30.000.000	10,2	1.7 - Aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais (Artigo 28º)	38.500.000	14,0	50.151.191	17,0	30,3
<i>Infraestruturas de apoio à atividade agrícola</i>	30.000.000	10,2	1.11 - Melhoria e desenvolvimento de infraestruturas (Artigo 30º)	38.000.000	13,8	27.900.000	9,5	-26,6
			2.3 - Apoio a Investimentos não produtivos (Artigo 37º)	1.150.000	0,5	0	0,0	-100,0
Investimento em novas tecnologias e na transformação e comercialização de produtos florestais (Artigo 27º)	3.200.000	1,1	1.6 - Melhoria do valor económico das florestas Artigo 20º, ii) e artigo 27º	3.000.000	1,1	4.000.000	1,4	33,3
Investimento no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas (Artigos 23º, 24º, 26º)	11.459.051	3,9						
Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas (Artigo 20º) – jovens agricultores	7.000.000	2,4	1.2 - Instalação de jovens agricultores (Artigo 22º)	7.500.000	2,7	5.550.000	1,9	-26,0
Pagamentos relativos a zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas (Artigo 37º)	62.000.000	21,0	2.1 - Manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas (Artigo 37º)	59.000.000	21,5	59.000.000	20,0	0,0
Restabelecimento do potencial de produção agrícola afetado por catástrofes naturais (Artigo 19º)	600.000	0,2	1.10 - Catástrofes naturais (Artigo 20º, alínea b) vi))	500.000	0,2	250.000	0,1	-50,0
			2.4 - Gestão do Espaço florestal (Art. 48º)	186.150	0,1	186.150	0,1	0,0
Gestão de riscos (Artigos 37º, 38º, 39º, 40º)	2.000.000	0,7	1.9 - Criação e desenvolvimento de novos instrumentos financeiros	500.000	0,2	0	0,0	-100,0
Gestão de riscos (Artigos 37º, 38º, 39º, 40º)	2.000.000	0,7	1.9 - Novos instrumentos financeiros (Artigos 26º, 27º, 28º e 71º)	500.000	0,2	0	0,0	-100,0
Criação de Agrupamentos	1.800.000	0,6						

Medidas PRORURAL+	FEADER 2014-2020 (€)	% Programa	Correspondência PRORURAL	FEADER 2007-2013 (€)	% no Programa	Final	% no Programa	Varição face à dotação inicial
		1,7	2.4 - Gestão do espaço florestal (Artigos 42º, 43º, 44.º e 45.º)	9.483.225	3,5	8.038.225		
			Apoio à 1ª florestação de terras agrícolas	9.085.000	3,3	7.640.000	2,6	-15,9
			Apoio à 1ª implantação de sistemas agroflorestais em terras agrícolas	136.000	0,0	136.000	0,0	0,0
			Apoio à primeira florestação de terras não agrícolas	262.225	0,1	262.225	0,1	0,0
Agro ambiente-clima (Artigos 29º)	55.596.504	18,8	2.2 - Pagamentos agroambientais e Natura 2000 (Artigo 39º)	43.000.000	15,7	43.000.000	14,6	0,0
Agricultura biológica (Artigos 30º)	300.000	0,1					0,0	
Pagamentos a Título Natura 2000 e da Diretiva Quadro da água (Artigo 31º)	250.000	0,1	2.2 - Pagamentos agroambientais e RN + 2.4. Gestão do Espaço florestal	2.000.000	0,7	2.000.000	0,7	0,0
Serviços silvo ambientais e climáticos e conservação das florestas (Artigos 35º)	800.000	0,3	2.4 - Gestão do espaço florestal (Artigo 47º)	180.625	0,1	180.625	0,1	0,0
Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas (Artigo 20º) –atividades não agrícolas em zonas rurais	7.500.000	2,5	3.1. Diversificação da economia e criação de emprego (Artigo 52º)	14.622.884	7,8	14.622.884	5,0	0,0
Serviços Básicos e renovação das aldeias em zonas rurais (Artigo 21º)	7.000.000	2,4	3.2 - Melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais (Artigo 52º, alínea b)	8.722.884	3,2	8.371.693	2,8	-4,0
			Artigo 63º alínea a)	3.722.884		3.722.884	1,3	0,0
			Artigo 64º	5.000.000		4.648.809	1,6	-7,0
			3.3. Formação e informação de agentes económicos	600.000	0,2	0	0,0	-100,0
LEADER (Artigos 42º a 45º)	4.579.640	1,6	4.2. Cooperação transnacional e interterritorial (Artigo 61º, 63º, 65º; 59º)	800.000	0,3	800.000	0,3	0,0
			4.3 - Funcionamento dos GAL	3.300.000	1,2	3.300.000	1,1	0,0
Assistência Técnica	2.500.000	0,8	Assistência Técnica	3.511.907	1,3	3.511.907	1,2	0,0
Reforma antecipada	9.046.856	3,1	1.3 - Reforma Antecipada Artigo 20º, alínea a), iii) e Artigo 23	13.000.000	4,7	13.000.000	4,4	0,0
Total PRORURAL+	295.282.051	100,0	Total PRORURAL	274.457.675	100,0	294.457.675	100,0	7,3

ANEXO 5. Princípios e objetivos relacionados com a definição dos Critérios de Seleção, por Medida

Estes elementos analíticos, que não percorrem necessariamente todas as Medidas, procuram, sobretudo, dar suporte a aspetos de operacionalização que têm como finalidade prosseguir os objetivos do Programa.

A análise dos princípios e objetivos relacionados com a definição dos critérios de seleção, por Medida atribuiu particular atenção à situação económica da Região, à capacidade de investimento dos diversos segmentos de atividade e à capacidade potencial dos projetos para alcançarem os resultados esperados (sendo que, neste último aspeto, na aprovação dos projetos deve estar implícito o conjunto de objetivos do Programa).

Prioridade	Medidas	Submedidas	Comentários
P1	1. Transferência de conhecimentos e ações de informação (Artigo 14.º)	1.1. Formação profissional e as habilidades ações de aquisição 1.2. Atividades de demonstração e ações de informação 1.3. Exploração agrícola de curto prazo e de intercâmbio de gestão florestal, bem como visitas agrícolas e florestais	No âmbito da Submedida 1.1. deverá ser concedida prioridade, nomeadamente, (i) a conteúdos de intervenção consagrados no diagnóstico de necessidades; (ii) a ações de formação articuladas com projetos de investimento – combinação entre investimento material e imaterial; (iii) a ações de formação articuladas com a Medida 16. Cooperação. No âmbito da Submedida 1.2. deverá ser concedida prioridade, nomeadamente, (i) ao conteúdo da informação e/ou grupos de destinatários finais com necessidades específicas reconhecidas; (ii) a ações ligadas a projetos de inovação. No âmbito da Submedida 1.3. deverá ser concedida prioridade, nomeadamente, (i) a jovens agricultores; (ii) a beneficiários em processos de reconversão.
	2. Serviços de aconselhamento agrícola e florestal e serviços de gestão agrícola (Artigo 15º)	2.1 Apoio a Prestação de Serviços de Aconselhamento 2.2 Criação de Serviços de Gestão Agrícola, Serviços de Aconselhamento Florestal 2.3 Formação de Conselheiros	No âmbito desta Medida devem ser definidos critérios de seleção que assegurem a criação de serviços que cubram as necessidades específicas dos produtores agrícolas e florestais em todas as ilhas.
P3	3. Regimes de qualidade para os produtos agrícolas e géneros alimentícios (Artigo 16º)	3.1 Apoio à Participação em Regimes de Qualidade 3.2 Apoio às Atividades de Informação e Promoção no mercado interno	No âmbito desta Medida devem ser definidos critérios de seleção que assegurem a integração de produtores com capacidade de honrar os compromissos exigidos pelos Regimes de qualidade.
P2	4. Investimentos em ativos físicos (Artigo 17º)	4.1 Investimento nas Explorações Agrícolas 4.2 Apoio à Transformação, Comercialização e desenvolvimento de Produtos Agrícolas 4.3 Melhoria e Desenvolvimento de Infraestruturas	Nas Submedidas 4.1. e 4.2. devem ser ventilados critérios de seleção quer ligados à <i>componente económica</i> : maior taxa de retorno, plano de negócios consolidado e suportado em contratos firmes; quer ligados à <i>componente técnica</i> : racionalização dos recursos, introdução de novas tecnologias, atividades de investigação, integração em agrupamentos de produtores e/ou em regimes de qualidade, incorporação de práticas sustentáveis do ponto de vista ambiental; utilização de fatores de produção com origem regional, produção de produtos de valor acrescentado, ... Seria desejável a integração de critérios de seleção para investimentos feitos num quadro de redimensionamento ou concentração de explorações e unidades empresariais. A acrescentar, a verificar-se o enquadramento dos projetos de investimento de acordo com os seus sectores de atividade, será vantajosa a definição de critérios de seleção diferenciados. Na Submedida 4.3., os critérios de seleção a definir deverão privilegiar os projetos de investimento localizados nos Perímetros de Ordenamento Agrário, e quando solicitados por um conjunto alargado de destinatários finais.

Prioridade	Medidas	Submedidas	Comentários
P2 P6	6. Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas	6.1 Instalação de jovens agricultores 6.4 Atividades não agrícolas em zonas rurais	No âmbito da Submedida 6.1. devem ser definidos critérios de seleção associados ao redimensionamento e ao emparcelamento de explorações, conceder prioridade a instalações que tenham associado projeto de investimentos e que se localizem nas ilhas mais pequenas. A acrescentar, a verificar-se o enquadramento dos projetos de investimento de acordo com os seus sectores de atividade, será vantajosa a definição de critérios de seleção nesse sentido. No âmbito da Submedida 6.4. será desejável criar mecanismos para estimular aprovação de projetos com objetivos concretos ligados à dimensão económico-territorial, nomeadamente: transformação dos recursos endógenos em fatores de competitividade; estímulo ao aparecimento de projetos empreendedores; integração de projetos.
P6	7. Serviços básicos e renovação das aldeias em zonas rurais (Artigo 20º)	7.2 Apoio a investimentos na criação, melhoria ou expansão de todos os tipos de infraestruturas de pequena escala 7.4 Apoio a investimentos na criação, melhoria ou expansão de serviços básicos locais para a população rural 7.5 Apoio a investimentos para uso público em infraestruturas de lazer, informações turísticas e infraestruturas turísticas de pequena escala 7.6 Apoio para estudos/investimentos associados com a manutenção, recuperação e valorização do património bem como ações de sensibilização ambiental	Nesta Medida, os critérios de seleção deverão estimular aprovação de projetos ligados a necessidades concretas das populações rurais e à potenciação de fatores de identidade do território. A acrescentar, a verificar-se a complementaridade com o FEDER, será vantajosa a definição de critérios de seleção nesse sentido.
P4	8. Investimentos no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas (Artigos 21º, 22º, 23º, 24º, 25º e 26º)	8.1. e 8.2. Florestação e Criação de Zonas Arborizadas 8.3 e 8.4 Criação de Sistemas Agroflorestais 8.5 Prevenção e Reparação dos Danos Causados às Florestas 8.6 Investimentos para a Melhoria da Resiliência e do Valor Ambiental dos Ecossistemas Florestais 8.7 Investimentos em Novas Tecnologias e na Transformação e Comercialização de Produtos Florestais	A coerência com as prioridades 4 e 5 deverá determinar que os critérios de seleção tenham em conta os Fatores Críticos de Decisão definidos na Avaliação Ambiental Estratégica. Em concreto, uma maior capacidade de sequestro de carbono, um maior potencial para a diminuição da área de espécies vegetais exóticas – invasoras, a maior capacidade para promover a utilização de biomassa proveniente de resíduos florestais e agrícolas na produção de energia e o maior potencial para melhorar a qualidade das águas superficiais e subterrâneas.

Prioridade	Medidas	Submedidas	Comentários
P4 P5	10. Agroambiente e clima (Artigos 28º e 47º)	10.1 Pagamento de compromissos agroambientais-clima 10.2 Apoio para a conservação e uso sustentável e desenvolvimento de recursos genéticos	A coerência com as prioridades 4 e 5 deverá determinar que os critérios de seleção tenham em conta os Fatores Críticos de Decisão definidos na Avaliação Ambiental Estratégica.
	11. Agricultura biológica (Artigo 29º)	11.1 Pagamento para converter em práticas de agricultura orgânica e métodos 11.2 Pagamento de manter práticas de agricultura orgânica e métodos	A coerência com as prioridades 4 e 5 deverá determinar que os critérios de seleção tenham em conta os Fatores Críticos de Decisão definidos na Avaliação Ambiental Estratégica.
P5	12. Pagamentos a título da rede natura 2000 e da diretiva-quadro da água (Artigo 30º)	12.1 Pagamento de compensação para zonas agrícolas Natura 2000 12.2 Pagamento de compensação por áreas florestais Natura 2000 12.3 Pagamento de compensação para as zonas agrícolas incluídas nos planos de gestão das bacias hidrográficas	No caso concreto desta Medida, se a Autoridade de Programação acolher a sugestão efetuada pela Equipa de Avaliação, os critérios de seleção deverão ir nesse sentido, ou seja, por ordem decrescente de ocupação por espécies de plantas exóticas invasoras.
P4	13. Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou a outras condicionantes específicas (Artigos 31º e 32º)	13.2 Pagamento de compensação para outras zonas com condicionantes naturais significativas	No caso em que ocorra limitação orçamental, a prioridade deverá incidir nas explorações localizadas nas ilhas mais pequenas.
P4 P5	15. Serviços silvoambientais e climáticos e conservação das florestas (Artigo 34º)	15.1 Pagamento de compromissos silvoambientais 15.2 Apoio para a conservação e promoção dos recursos genéticos florestais	Devem considerar-se preferencialmente as situações onde existem povoamentos mistos de espécies autóctones com exóticas invasoras, prevendo a supressão destas últimas e adensamento ou diversificação das primeiras. O âmbito desta Medida não deve sobrepor-se ao da Medida 8.
P1 P2 P3	16. Cooperação (Artigo 35º)	16.1 Criação e funcionamento de grupos operacionais da PEI. 16.2 Desenvolvimento de novos produtos, práticas, processos e tecnologias e/ou projetos-piloto. 16.3 Cooperação entre pequenos operadores para desenvolver e comercializar serviços de turismo rural. 16.4. Cooperação para plataformas logísticas, cadeias de abastecimento curtas e os mercados locais. 16.5 Intervenções destinadas à atenuação e adaptação às alterações. 16.6 Cooperação para produzir biomassa. 16.7 ELD não abrangidas pelo DLBC. 16.8 Executar plano de atividades ou PGF ou de estratégia de desenvolvimento. 16.9. Diversificação das atividades agrícolas.	Neste contexto, a identificação de áreas temáticas prioritárias, nomeadamente, a eficiência na utilização dos recursos, a melhoria da gestão dos sistemas agrícolas e florestais, a integração dos produtos nos mercados e a valorização dos territórios, pode constituir uma mais-valia.

P1 – Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais; P2 – Melhorar a competitividade de todos os tipos de agricultura e reforçar a viabilidade das explorações agrícolas; P3 – Promover a organização de cadeias alimentares e a gestão de riscos na agricultura; P4 – Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas que dependem da agricultura e da silvicultura; P5 – Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal; P6 – Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais.

Fonte: PRORURAL+.