GPP GABINETE DE PLANEAMENTO, POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO GERAL

REPÚBLICA PORTUGUESA | AGRICULTURA

AGRO.GES estudos e projetos

AVALIAÇÃO EX-ANTE DO PEPAC 2023-2027

1ª FASE

Análise SWOT e Avaliação das Necessidades

NOVEMBRO DE 2021

ÍNDICE

1. Introdução 3
2. Metodologia de Análise 7
3. Análise por Objectivo 10
3.1 Objectivo Específico 1 – Rendimento e Resiliência 10
3.2 Objectivo Específico 2 – Competitividade e Orientação para o Mercado 14
3.3 Objectivo Específico 3 – Cadeia de Valor 21
3.4 Objectivo Específico 4 – Alterações Climáticas e Energia Sustentável 23
3.5 Objectivo Específico 5 – Gestão Eficiente dos Recursos 30
3.6 Objectivo Específico 6 – Biodiversidade e Paisagem 33
3.7 Objectivo Específico 7 – Renovação Geracional 36
3.8 Objectivo Específico 8 – Sustentabilidade das Zonas Rurais 40
3.9 Objectivo Específico 9 – Alimentação e Saúde 44
3.10 Objectivo Transversal – Modernizar através do Conhecimento, Inovação e Digitalização 48
4. Resposta às Questões de Avaliação 55
4.1 Questão 1.1 – Em que medida a análise SWOT é abrangente, completa e coerente? 55
4.2 Questão 1.2 - Em que medida a análise SWOT é específica? 56
4.3 Questão 1.3 - Em que medida a análise SWOT tem em consideração requisitos específicos para determinados objectivos? 58
4.4 Questão 1.4 - Em que medida a análise SWOT é baseada em evidências? 60
4.5 Aspectos transversais relativos à análise SWOT 62
4.6 Questão 1.5 – Em que medida a identificação das necessidades se baseou em evidências e na análise SWOT? 66
4.7 Questão 1.6 - Em que medida a identificação das necessidades é transparente, específica e completa? 67
4.8 Questão 1.7 - Em que medida as necessidades são priorizadas? 69
4.9 Aspectos transversais relativos à identificação de Necessidades 71
4.10 Questão 1.8 - Em que medida os processos de análise SWOT e identificação das necessidades foram bem preparados e inclusivos? 74

1. Introdução

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

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

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

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

Figura 1 – Objectivos Gerais e Específicos da PAC

FONTE: GPP, 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Documento com a avaliação da proposta de análise da situação de partida, da análise SWOT e das necessidades de intervenção;

b) Estudo de âmbito da AAE;

c) Documento com a avaliação da lógica de intervenção do PEPAC e respectiva coerência interna e externa, da alocação financeira, do quadro de indicadores e metas de acompanhamento e avaliação, incluindo as do quadro de desempenho;

d) Relatório ambiental da AAE;

e) Documento com a avaliação da proposta de governança, gestão e operacionalização do PEPAC;

f) Declaração Ambiental da AAE;

g) Relatório final da AAE;

h) Relatório final da AEx.

Dada a natureza diversa dos dois tipos de avaliação em causa, proceder-se-á à apresentação das respectivas metodologias separadamente.

O presente relatório diz respeito, apenas, à 1ª Etapa do processo de AEx e tem como principais objectivos:

- a análise crítica dos Diagnósticos elaborados pelo GPP no âmbito dos 9 Objectivos Específicos e do Objectivo Transversal fixados pela CE;
- a avaliação das análises SWOT da situação actual no contexto de cada um dos objectivos em causa;
- uma avaliação das necessidades de intervenção em relação a cada um e dos diferentes objectivos específicos e do objectivo transversal.

Para o efeito começaremos por descrever a metodologia de análise por nós adoptada, para posteriormente apresentarmos os nossos principais contributos no âmbito desta 1ª Etapa do processo de AEx do PEPAC.

Registe-se que o presente documento corresponde à versão final do relatório relativo à referida 1ª Etapa do do processo de AEx, resultante de um processo de interacção entre a Equipa de Avaliação e o GPP que teve início após a apresentação de uma primeira versão em Janeiro de 2021.

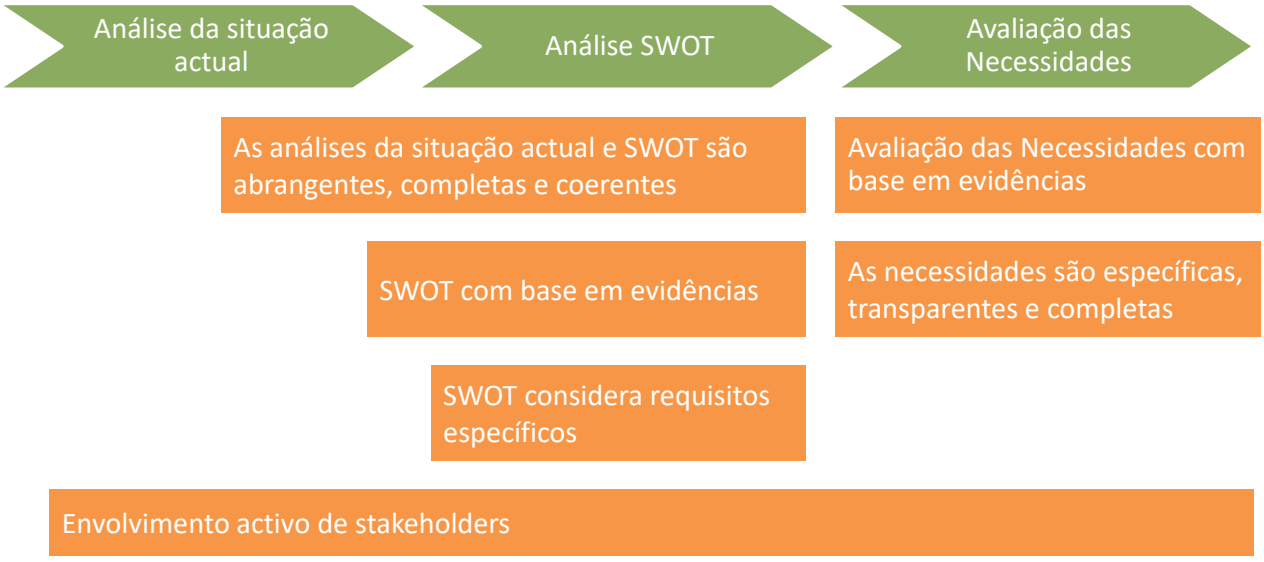
2. Metodologia de Análise

A primeira etapa da AEx inicia-se com a análise da avaliação das necessidades, incluindo da análise SWOT. A análise SWOT da situação actual constitui a base de evidências para a avaliação das necessidades, que está na base da definição da estratégia de intervenção e do desenho das intervenções do PEPAC.

Assim, a avaliação deve garantir, desde o início, que a base da futura estratégia de intervenção seja abrangente, tenha em consideração requisitos específicos para os objectivos específicos da PAC e forneça uma imagem global e baseada em evidências da situação actual da área coberta pelo PEPAC.

A intervenção lógica das primeiras etapas da AEx é assim a seguinte:

Figura 3 – Lógica de avaliação da análise SWOT e das necessidades



Fonte: European Evaluation Helpdesk for Rural Development, 2019

A realização desta componente da AEx foi conduzida tendo como objectivo uma análise detalhada por Objectivo Específico e Transversal e a resposta a um conjunto de Questões de Avaliação, recorrendo-se para tal às oito questões e elementos transversais de análise propostas no documento "Tool 2.1 - Examples of guiding questions supporting the appraisal of the assessment of needs including the SWOT" (European Evaluation Helpdesk for Rural Development, 2019).

Deste conjunto de Questões de Avaliação, são **quatro as Questões de Avaliação** relacionadas com o **Diagnóstico** e a **Análise SWOT**, bem como os respectivos aspectos transversais:

- **Questão 1.1** - Em que medida a análise SWOT é abrangente, completa e coerente?
- **Questão 1.2** - Em que medida a análise SWOT é específica?
- **Questão 1.3** - Em que medida a análise SWOT tem em consideração determinados requisitos para cada um dos objectivos específicos?
- **Questão 1.4** - Em que medida a análise SWOT é baseada em evidências?
- **Aspectos transversais** relativos à análise SWOT.

No que respeita à **Avaliação das Necessidades** foram levadas em consideração as seguintes **três Questões de Avaliação**, bem como os respectivos aspectos transversais:

- **Questão 1.5** - Em que medida a identificação das necessidades se baseou em evidências e na análise SWOT?
- **Questão 1.6** - Em que medida a identificação das necessidades é transparente, específica e completa?
- **Questão 1.7** - Em que medida as necessidades são priorizadas?
- **Aspectos transversais** relativos à análise SWOT.

Por último, a oitava questão refere-se ao **processo de elaboração** desta primeira fase dos trabalhos do PEPAC 2023-2027:

- **Questão 1.8** - Em que medida o processo de análise SWOT e identificação das necessidades foram bem preparadas e inclusivas?

Para se proceder à análise dos Diagnósticos, Análises SWOT e Avaliação de Necessidades, elaboradas sob coordenação do GPP, e dar resposta às Questões de Avaliação, a AGRO.GES:

- Elaborou, também de acordo com o documento acima referido, uma grelha de avaliação por Questão de Avaliação e aspectos transversais que foi aplicada à análise individualizada de cada Objectivos Específicos e Transversal (excepto para a QA nº 8, cuja análise foi transversal);
- Organizou a equipa técnica de acordo com os três grupos de Objectivos Gerais do PEPAC, cabendo a cada um dos três grupos técnicos a responsabilidade de analisar e avaliar os respectivos Objectivos Específicos e Transversal em causa, bem como os diagnósticos sectoriais e regionais que para eles contribuem;
- Os elementos integrantes de cada grupo de trabalho, responsáveis pela análise de cada OE/OT foram seleccionados pela sua particular experiência e conhecimento nas respectivas áreas temáticas.

A grelha de avaliação por questão e objectivo integra:

- Diferentes aspectos (critérios de análise) relacionados com sete Questões de Avaliação e aspectos transversais relativas à Análise SWOT e à Avaliação das Necessidades;
- Uma classificação das respostas aos diferentes critérios de análise com base na sua avaliação em positivas (S); parcialmente positivas (P), negativas (N) e não-aplicáveis (NA);
- Comentários específicos das respostas a cada uma das Questões de Avaliação explicativas da classificação dada a cada uma delas;
- Um comentário geral que visa uma avaliação global do Diagnóstico, Análise SWOT e Avaliação de Necessidades e uma identificação dos aspectos que se considera poderem vir a ser melhorados.

A cada uma destas oito **Questões de Avaliação** e aspectos transversais estão associados diferentes critérios que foram abordados e que são individualizados nas diferentes grelhas de avaliação por Objectivo.

Para cada um dos nove Objectivos Específicos e para o Objectivo Transversal foram elaboradas as respectivas **grelhas de análise** da responsabilidade de cada um dos diferentes técnicos integrados nos três grupos associados com os três Objectivos Gerais do PEPAC.

Os **comentários** gerais associados com os diferentes Objectivos vêm reunidos no **Capítulo 3** deste relatório, intitulado **Análise por Objectivo**. Este capítulo apresenta de forma individualizada para cada Objectivo Específico e Transversal uma análise detalhada da forma como os respectivos Diagnósticos, análises SWOT e identificação de Necessidades foram conduzidos, apresentando, sempre que se entendeu justificável, propostas de alteração e melhoria de cada uma destas fases do trabalho.

As classificações atribuídas às respostas aos diferentes critérios de análise e as respostas parciais às **Questões de Avaliação** levadas em consideração no âmbito de cada um dos Objectivos são resumidas e incorporadas nas respostas a cada **Questão de Avaliação** no âmbito do **Capítulo 4** deste relatório, intitulado **Resposta às Questões de Avaliação**. Este capítulo integra a ainda a resposta à Questão de Avaliação nº 8, bem como, no âmbito da análise dos aspectos transversais relativos à análise SWOT, uma análise detalhada da utilização dos indicadores de contexto integrantes do Quadro de Desempenho, Acompanhamento e Avaliação (PMEF), estabelecido pela Comissão Europeia.

Considerando que o presente documento resulta de alterações ao relatório apresentado em Janeiro de 2021, na sequência de um processo de interacção com o GPP, e de forma a ilustrar a evolução que esse processo trouxe a este documento final, optou-se por:

- Apresentar nos capítulos 3 os resultados finais do processo de análise dos documentos de Diagnóstico, Análise SWOT e Avaliação de Necessidades;
- No capítulo 4, relativo às Questões de Avaliação, manter, salvo poucas excepções, as classificações atribuídas a cada parâmetro de análise nas grelhas de avaliação, fazendo os necessários ajustamentos nos textos das respostas a cada Questão.

3. Análise por Objectivo

3.1 Objectivo Específico 1 – Rendimento e Resiliência

O OE1 corresponde a "Apoiar os rendimentos e a resiliência das explorações agrícolas viáveis em toda a União, de modo a reforçar a segurança alimentar".

Para que este objectivo seja cumprido, e tal como previsto na lista de indicativa entre indicadores comuns de contexto e de impacto (PMEF), nomeadamente no que se refere ao rendimento, os indicadores de contexto, que medem o rendimento agrícola, estão identificados e são propostas comparações setoriais e regionais que são essenciais para o delinear das necessidades concretas e diferenciadas.

As análises setoriais constantes do diagnóstico apenas apresentam um valor médio nacional por setor, sendo remetidas para documentos anexos as desagregações por região e sector. Desta forma, não são inteiramente evidenciadas as diferenças de dimensão, de estrutura e das especificidades regionais edafo-climáticas e de recursos disponíveis.

Para que na fase seguinte possa ser feita uma análise adequada do desenho das intervenções disponíveis seria útil ter mais evidenciada a análise dos vários tipos de rendimentos propostos cruzados por setor e região.

DIAGNÓSTICO

O Diagnóstico realizado aborda de forma coerente o conjunto dos temas mais relevantes, podendo, em nossa opinião, os resultados da análise da evolução e da situação actual das principais variáveis económicas do sector, terem sido apresentados de forma mais aprofundada e desagregada sectorial e regionalmente.

A documentação[1] que nos foi, posteriormente, fornecida pelo GPP permite-nos, no entanto, concluir que tais limitações não irão ser impeditivas de uma adequada escolha e desenho das futuras medidas de política a implementar.

Análises Setoriais e Regionais

No que respeita às análises sectoriais e regionais, considera-se que os elementos constantes do Diagnóstico, nomeadamente as disparidades identificadas, não se encontram devidamente espelhados nas constatações da análise SWOT, com excepção das Regiões Autónomas, para as quais existem constatações específicas.

Análise do cálculo dos Indicadores de Contexto

O indicador de contexto relativo à superfície agrícola em zonas sujeitas a condicionantes naturais e outras condicionantes específicas (C20) é apresentado no âmbito da análise do rendimento agrícola, sendo apresentado o mapa destas zonas por tipologia. Contudo, o indicador não foi calculado relacionando com o rendimento das OTEs e por isso será difícil de poder ter impacto na análise.

O indicador C24 (rendimento dos fatores na agricultura) corresponde ao valor acrescentado líquido do sector a custo de factores (VALcf). De acordo com as guidelines da Comissão Europeia, este indicador deve ser determinado de duas formas complementares:

A. VALcf/UTA, que é estimado no Diagnóstico, onde é também designado como "Indicador A", sendo apresentado no Quadro 1 para alguns anos do período 2000-2018;

[1] No decurso das reuniões de trabalho entre a AGROGES e o GPP, foram-nos enviados os seguintes documentos: Simuladores de apoios e de dados estruturais das explorações agrícolas; Base de dados FADN/RICA – 2004-2018; Estrutura dos custos de produção – 1980-2020 (fonte: CEA, INE); Dados de mecanização (a partir do RA/IEEA INE); Referência bibliográficas (publicação Cultivar).

B. Índice do VALcf/UTA, com base 100 em 2010, igualmente apresentado no Quadro 1 para alguns anos do período 2000-2018.

O indicador C25 (rendimento empresarial agrícola) é definido nas guidelines como sendo a comparação dos custos do trabalho na indústria, construção e serviços com três indicadores de rendimento agrícola. Embora não seja apresentada a comparação com os restantes sectores da economia, todos eles são calculados no Quadro 1:

A. O rendimento empresarial agrícola acrescido da remuneração dos assalariados por UTA;

B. O rendimento líquido da exploração acrescido de salários e custos sociais por UTA, equivalente ao anterior mas baseado em dados RICA;

C. O rendimento líquido da exploração deduzido do custo de oportunidade dos factores próprios de produção (terra e capital), por UTA familiar (não remunerada), também estimado a partir da RICA.

O indicador C26 (VAL agrícola) deve ser expresso por UTA e calculado por tipo de exploração, por região, por dimensão económica, por dimensão física e para as regiões sujeitas a condicionantes naturais e outras condicionantes específicas. O indicador é apresentado em gráfico e em índice (relativo à média nacional) por classe de DE (Gráfico 24), por OTE (Gráfico 26) e para as zonas com condicionantes (Gráfico 28). Considera-se assim que este indicador está apenas parcialmente vertido no Diagnóstico, embora informação adicional seja apresentada nos documentos adicionais.

Acresce que estes indicadores de contexto referentes ao rendimento agrícola (C24, C25, C26) deveriam, na nossa opinião, ter sido calculados por cruzamento região*OTE*classe de área para permitir que na fase seguinte as intervenções possam ser adequadas.

Quanto ao indicador C45 (perdas agrícolas diretas atribuídas a catástrofes), não foi calculado. De acordo com informação constante do Diagnóstico, este indicador será produzido a partir de registos iniciados em 2020.

ANÁLISE SWOT

A análise SWOT apresenta um conjunto de constatações classificadas como principais e complementares. No que se refere às primeiras, são constatações de ordem geral que resultam das análises realizadas no diagnóstico, mas que pelos motivos já apontados são constatações gerais e pouco específicas para poder dar capacidade de intervenção adequada numa próxima fase.

São apresentados alguns comentários por quadrante.

Pontos Fortes:

- Os pontos fortes principais estão bem identificados, mas são generalistas;
- Referência aos sectores, dimensões e regiões que são competitivos (o rendimento positivo não depende das ajudas) não é claramente traduzida nos pontos fortes;
- Alguns dos pontos fortes principais não decorrem da versão inicial do Diagnóstico, tendo sido incluída a respectiva justificação após sugestão da equipa de avaliação (exemplos):
  - "Existência de Sistemas agrícolas multifuncionais que contribuem para uma maior resiliência e estabilização do rendimento";
  - "Capacidade de produzir alimentos em quantidade e a preços razoáveis aos consumidores";

- Alguns dos pontos fortes complementares dificilmente são pontos fortes ou são-no apenas nalgumas regiões ou sectores, mas não estão sustentados no diagnóstico do OE1, uma vez que decorrem de análises efectuadas no âmbito de outros OEs:
  - "Elevada diversidade de sistemas de produção a nível regional a par de uma tendência para a especialização das explorações agrícolas";
  - "Flexibilidade na gestão da exploração pela possibilidade de substituição de custos fixos por custos variáveis";
  - "Capacidade de adaptação tecnológica às condições edafoclimáticas";
  - "Modernização do regadio sustentável reforça a competitividade e resiliência das explorações agrícolas, viabilizando mais opções culturais e de maior valor acrescentado";
  - "Menor rácio de crédito mal parado na agricultura";
  - "Existência de áreas regulamentadas de formação: entidades formadoras em todas as regiões, com formadores com experiência nas áreas da formação específica setorial regulamentada";
  - "Setores produtivos com predomínio de agricultores jovens com formação superior (agrícola e não agrícola)";
  - "A rede de ensino agrícola (técnica e superior) encontra-se dispersa por todo o território";
  - "Organizações de agricultores consolidadas que oferecem diversos tipos de consultoria aos seus associados".

Pontos Fracos:

- Por falta de análise dos rendimentos desagregada por regiões, sectores e classes de área os pontos fracos são pouco específicos e não decorrem do diagnóstico (embora por vezes a respectiva justificação decorra do diagnóstico do OE2), como exemplos temos:
  - "Existência de explorações de reduzida dimensão física e económica, e fragmentadas, com problemas de viabilidade";
  - "Viabilidade de certos sectores/regiões assente na baixa remuneração dos fatores e atividades locais de baixo valor acrescentado";
  - "Dependência de fontes externas de rendimento (Pluriatividade e plurirrendimento) para viabilização das explorações";
  - "Viabilidade de certos sectores/regiões assente na baixa remuneração dos fatores (baixa remuneração do trabalho na agricultura familiar no minifúndio e baixa remuneração de terra/capital nas explorações extensivas)".

Oportunidades:

- As oportunidades definidas são de carácter genérico, com poucas referências sectoriais, como por exemplo temos a referência ao "crescimento de consumo de bens alimentares";
- Sugere-se a inclusão como oportunidade da notoriedade dos produtos nacionais pela qualidade e valor diferenciado, sobretudo os produtos mediterrânicos e biológicos que deveria dar origem a um plano de comunicação chapéu nacional para que os produtos possam ser "puxados" pela notoriedade já criada no vinho e no azeite, o que decorre do texto constante da página 10 do diagnóstico.

Ameaças:

- Embora sejam tratados com detalhe noutros Objectivos Específicos, salienta-se a ausência de referências concretas a temas como:
  - A falta de serviços agrícolas e de aconselhamento adequados nalgumas regiões do interior do país, sobretudo onde a massa critica agrícola é pouco relevante para a existência de serviços privados;
  - O envelhecimento da população rural e dificuldade de substituição de gerações;
  - O tecido empresarial em meio rural;
- Reduzido detalhe da análise quando comparado com ponto fortes, fracos e oportunidades.

Sugere-se uma revisão da análise SWOT que dedique maior atenção aos seguintes temas:

- Rendimentos dos vários sistemas de agricultura por região e classe de área;
- Falta de resiliência pós catástrofes e da inadequabilidade dos seguros existentes para certos sectores;
- Linhas de apoio desenhadas para apoiar as catástrofes são pouco operacionais e de difícil aplicação;
- As MAZDs estão pouco diferenciadas para as regiões de montanha.

NECESSIDADES

O documento de Identificação de Necessidades apresenta, para o OE1, a identificação de 5 necessidades principais para o Continente (para além de necessidades específicas para as Regiões Autónomas). Quatro delas decorrem directamente e de forma clara da análise SWOT, revelando relação entre estas duas etapas, mas padecendo da falta de desagregação da análise de SWOT.

A primeira necessidade consideramos não estar bem delineada pois na nossa opinião é um objectivo. De facto, a Necessidade N1.1: "Manter a atividade agrícola asssegurando a gestão da superfície agroflorestal, sem quedas acentuadas a nível regional", deverá passar a ser: "Apoiar os sectores estratégicos que apenas sejam rentáveis com apoios ao rendimento e por isso que precisam das políticas para serem viáveis".

Acresce que consideramos que algumas das constatações não estão suficientemente detalhadas para poderem gerar necessidades específicas e detalhadas.

O principal reparo a apontar ao conjunto de necessidades identificadas para o OE1 relaciona-se não com a forma como este decorre da análise SWOT, mas como acima referido, os resultados do Diagnóstico, assim como os dos estudos setoriais não serem suficientemente desagregados e por isso não permitirem transpor para a análise do SWOT a desagregação necessária para delinear as necessidades mais concretizáveis.

Considera-se assim que uma revisão da análise SWOT poderá apenas resultar numa melhoria da sua qualidade, caso o diagnóstico e os estudos setoriais sejam mais desagregados.

Por último, considera-se adequada a utilização de necessidades principais de outros OEs como necessidades complementares do OE1.

3.2 Objectivo Específico 2 – Competitividade e Orientação para o Mercado

De forma geral, a equipa de avaliação considera que o Objetivo Específico nº 2 (OE2) "Reforçar a orientação para o mercado e aumentar a competitividade, com maior incidência na investigação, na tecnologia e na digitalização" foi corretamente abordado no conjunto de documentos em análise, de uma forma bastante completa, e respeitando uma sequência lógica entre o Diagnóstico realizado, a análise SWOT e a identificação de necessidades.

Importa referir que o OE2 apresenta uma ligação forte com o Objetivo Transversal "Modernização do sector através da promoção e da partilha de conhecimentos, da inovação e da digitalização", pelo que alguns dos elementos constantes no Diagnóstico são abordados de forma menos detalhada, sendo posteriormente desenvolvidos no Diagnostico do Objetivo Transversal.

Nos pontos seguintes a equipa de avaliação procura apresentar alguns comentários específicos/sugestões de melhoria, relativamente a cada uma das etapas de análise efetuadas.

DIAGNÓSTICO

No que se refere ao Diagnóstico, considera-se que o mesmo se encontra bem estruturado e detalhado, abordando de forma bastante exaustiva a temática da competitividade das empresas agroflorestais, nomeadamente dos principais fatores que a afetam, e a temática da orientação para o mercado. Já no que respeita às temáticas da investigação, tecnologia e digitalização, o Diagnóstico faz uma abordagem bastante resumida (de apenas 3 páginas), remetendo o desenvolvimento das mesmas para o diagnóstico do Objetivo Transversal.

Em termos gerais, são frequentemente apresentadas as especificidades regionais associadas a cada indicador, de forma a realçar a heterogeneidade de situações existentes nas diferentes regiões, embora não seja dado especial destaque às Regiões Autónomas, que dispõem de diagnósticos autónomos e não integrados neste documento.

Os dados estatísticos utilizados ao longo do Diagnóstico são os mais recentes disponíveis à data.

O Diagnóstico começa por efetuar um enquadramento macroeconómico do País bastante claro e completo, que aborda tanto o período de recessão económica motivada pela crise económico-financeira (2010-2013), como o período posterior de crescimento económico (2014-2019), englobando já aspetos decorrentes da Pandemia COVID-19, nomeadamente o abrandamento da economia mundial e arrefecimento dos principais mercados de importação, que acabaram por ter um impacto menos acentuado do sector agroalimentar que nos restantes sectores da economia. Neste enquadramento realça-se a crescente terciarização da economia portuguesa, com uma redução significativa do peso dos sectores primário e secundário no VAB e no Emprego. Na Página 16 do Diagnóstico é referido que "(…) o crescimento do sector tem sido superior ao conjunto da economia (e ao do sector dos serviços) após 2010.", embora pela análise dos Gráficos 1 e 2, não seja evidente que o crescimento do VAB do sector primário tenha sido superior, pelo que sugerimos a inclusão de uma tabela com a evolução (%) do VAB por cada um dos sectores. Note-se ainda que o processo de terciarização é bastante mais evidente, em termos de VAB entre 2000 e 2010, estabilizando depois.

É feita uma caracterização bastante completa da economia agrícola e da sua integração no complexo agroflorestal, que permite identificar, com clareza, a estrutura e evolução das principais variáveis que afetam a competitividade das empresas, nomeadamente, da produção agrícola nacional, dos consumos intermédios, do investimento (FBCF da Agricultura), e dos restantes custos agrícolas. É ainda analisada a produtividade do conjunto dos fatores de produção, que teve uma evolução positiva e acima da média da UE, assim como a produtividade parcial das respetivas componentes (consumos intermédios, terra, trabalho e consumo de capital fixo). Neste âmbito realça-se o contributo negativo da produtividade parcial

dos consumos intermédios, que se atribui essencialmente ao aumento significativo do volume de consumos intermédios que foi superior ao volume da produção agrícola.

Apesar de se caracterizar bem a composição dos consumos intermédios e de se ter focado a análise nas componentes mais relevantes e com elevada dependência de importações (Alimentos para animais e Energia e lubrificantes), a justificação e análise do peso crescente dos Outros Bens e Serviços é efectuada em notas de pé-de-página incluídas após comentário inicial da equipa de avaliação. Em nosso entender, uma componente que já representa perto de 25% do total de CI, e que apresenta uma taxa de crescimento médio anual de 3,4% em volume (2000-2019), deveria ser alvo de maior destaque neste documento, pelo que se sugere a passagem do texto em notas de pé-de-página para o corpo do texto. Refira-se que esta componente e a dos Serviços agrícolas são as que apresentam maiores taxas de crescimento face às restantes componentes dos CI.

O Diagnóstico apresenta informação relevante que demonstra o desajustamento entre a oferta e a procura de emprego no sector primário, que tem como consequência que, apesar de existirem mais desempregados que ofertas de emprego neste sector, a taxa de satisfação da oferta tem sido baixa (43% em 2017). Em nosso entender, interessa procurar efetuar uma análise que explicite as principais razões para este desajustamento, que se materializa na dificuldade em encontrar mão-de-obra agrícola, uma das principais dificuldades que é frequentemente referida pelos agricultores nacionais. A análise desta temática é remetida para consulta bibliográfica e notas de pé-de-página, não sendo apresentada directamente no Diagnóstico.

A componente do Diagnóstico referente à estrutura das explorações agrícolas encontra-se bastante bem desenvolvida e completa, no entanto, identificaram-se alguns aspetos relevantes que nos parecem poder completar a análise efetuada, nomeadamente: a inclusão de uma tabela ou gráfico que apresente a evolução (entre 2009 e 2016) dos principais indicadores estruturais (nº de explorações, SAU, componentes da SAU, e dimensão média das explorações); a inclusão de aspetos relativos à mecanização das explorações; e a caracterização e evolução dos efetivos pecuários nacionais (este último aspecto foi remetido para nota de pé-de-página).

De facto, a única referência que é efetuada aos efetivos pecuários é da dimensão do mesmo em 2016 (2,2 milhões de CN), sendo igualmente importante analisar a evolução dos diferentes tipos de efetivos animais ao longo do tempo e a heterogeneidade da sua distribuição a nível regional. Face à importância crescente das áreas de pastoreio extensivo, parece-nos ser igualmente interessante analisar as dimensões dos efetivos em paralelo com as áreas de pastoreio (i.e. densidades medias de animais CN/ha).

Ainda no que se refere à mão de obra agrícola, parece-nos importante que seja efetuada uma análise mais desagregada da mão-de-obra agrícola (em termos de peso no volume total do trabalho agrícola e de evolução) pelas diferentes componentes (familiar ou remunerada, permanente ou temporária), para além da apresentada em nota de pé-de-página). A temática da mão-de-obra temporária tem especial relevo face à sazonalidade das necessidades de mão-de-obra das explorações, e é um indicador complementar à crescente externalização da mão-de-obra agrícola que se tem verificado (contratação indireta de mão-de-obra através de empresas prestadoras de serviços agrícolas).

Ao longo do Diagnóstico é muitas vezes referido o aumento verificado no recurso à prestação de serviços na agricultura, em detrimento da utilização de maquinaria própria (capital fixo), aspeto este que é relevante para aumentar a competitividade de muitas explorações agrícolas, nomeadamente as de menor dimensão. Neste sentido, sugerimos que a temática da prestação de serviços agrícolas, nomeadamente a partilha de máquinas e equipamentos, seja um pouco mais desenvolvida no Diagnóstico, eventualmente atribuindo-lhe um maior destaque, procurando analisar a disponibilidade e/ou adesão destes serviços, a nível regional e/ou sectorial (Organizações de Produtores), interligando esta análise com a evolução dos indicadores de mecanização agrícola disponíveis. Esta análise é apresentada, após comentário da equipa de avaliação, de forma sucinta e em nota de pé-de-página, sugerindo-se que seja integrada no corpo do texto principal.

Um outro aspeto que se considera relevante abordar com mais detalhe no âmbito do Diagnóstico está associado com a pluriatividade e com o plurirrendimento que caracteriza uma parte muito significativa dos produtores agrícolas regionais (81% obtêm os seus rendimentos principalmente fora da exploração), e que é essencial para a sustentabilidade das explorações de pequena dimensão. Apesar desta temática ser abordada no Diagnóstico, parece-nos que, face à importância destas situações, e caso exista informação disponível, seria interessante uma análise mais detalhada dos principais constrangimentos a que este tipo de agricultura se encontra sujeito.

O Diagnóstico efetua uma análise bastante completa e relevante da importância do regadio para a competitividade das explorações agrícolas nacionais, nas condições climáticas mediterrânicas a que estas se encontram sujeitas. Neste âmbito, sugerimos apenas a inclusão de valores para a superfície irrigável na Região Autónoma dos Açores (Quadro 16, Página 54), tal como acontece para a Região Autónoma da Madeira.

O solo é igualmente um fator relevante que influencia a competitividade das empresas agrícolas, sendo a erosão hídrica o principal processo de degradação do solo no nosso país. Neste âmbito o Diagnóstico refere (na página 63) que as estimativas da Comissão Europeia apontavam para uma taxa anual de perda de solo por erosão hídrica em Portugal de 2,2 ton/ha/ano, valor que está ligeiramente abaixo da média da UE (2,5 ton/ha/ano). Seria interessante apresentar alguma informação sobre a evolução deste indicador.

Ainda no que diz respeito à erosão hídrica do solo, que constitui um dos indicadores de contexto definidos pela CE (Indicador C40), parece-nos que a existência de informação desagregada ao nível regional e das diferentes componentes da SAU (proporção da área que se encontra em risco moderado ou elevado de erosão hídrica do solo) permite uma análise regional deste indicador que nos parece relevante, e que se encontra incluída no Diagnóstico do OE5.

O Diagnóstico inclui ainda uma análise relevante da temática associada ao acesso ao crédito pelas empresas do sector, que nos parece completa e consistente, e que permite realçar a evolução positiva que se tem verificado nesta matéria, identificando ainda alguns constrangimentos que podem ser objeto de melhoria futura. Neste âmbito é efetuada uma análise interessante da evolução da autonomia financeira (AF) das empresas agrícolas, com base em informação da central de balanços do Banco de Portugal.

Consideramos que poderia enriquecer a análise a comparação da estrutura das fontes de financiamento (Capital Próprio + Passivo) entre as empresas agrícolas e as restantes empresas não financeiras e mesmo entre as diferentes dimensões das empresas agrícolas.

Ainda no que respeita à temática do acesso ao crédito, foi referido que as empresas agrícolas portuguesas apresentam maior capacidade negocial em termos de taxas de juro do que a média da UE24 (estudo baseado em inquéritos realizado em 2019). No entanto, considera-se interessante incluir alguma análise aos custos de financiamento suportados pelas empresas agrícolas, e se os mesmos diferem muito dos custos de financiamento associados às restantes empresas não financeiras.

De facto, se levarmos em consideração a evolução apresentada no Quadro 9 do Diagnóstico (Estrutura dos Consumos Intermédios), é possível verificar que os Serviços de Intermediação Financeira Indiretamente Medidos (SIFIM) apresentaram, entre 2010 e 2019, um decréscimo em volume de -2,4%/ano, que foi acompanhado por um acréscimo de preço de 4,1%/ano, resultando num acréscimo de 1,6%/ano em valor. Levando em consideração a redução dos custos de financiamento para a economia em geral, verificados nesse período, importa analisar até que ponto as empresas agrícolas nacionais não apresentam custos de financiamento mais elevados que os restantes sectores da economia.

O Diagnóstico refere ainda, citando um artigo da revista Cultivar, que as empresas do sector primário tiveram maior acesso ao financiamento bancário e apresentaram um nível de crédito mal parado menor face à generalidade das empresas. Parece-nos importante que o Diagnóstico inclua a fundamentações

destas conclusões, com base em informação disponibilizada pelo Banco de Portugal (que aliás é apresentada no artigo em questão).

O estudo efetuado pela DG-AGRI ao financiamento agrícola refere que a percentagem de explorações que solicitaram financiamento com base em recursos privados era muito reduzida (1,6%) face à média da UE (11,4%). Levando em consideração a recente dinâmica de investimento na agricultura por privados e por fundos de investimento, nomeadamente da zona de Alqueva, foi incluídano Diagnóstico, após sugestão da equipa de avaliação, uma referência a esta situação.

Ainda no que respeita ao financiamento, seria interessante incluir no Diagnóstico alguma informação sobre a execução das linhas de crédito disponibilizadas pelas instituições financeiras nacionais, no âmbito dos instrumentos financeiros com a garantia do FEI e dos fundos do PDR2020, com base no artigo referenciado em nota de pé-de-página.

Por fim, no que se refere às temáticas da transferência de conhecimentos, inovação e digitalização, é referida a dificuldade na incorporação da tecnologia/conhecimento/ digitalização por parte das pequenas e médias explorações agrícolas, aspecto que é desenvolvido no Diagnóstico do OT, sendo referido o sucesso dos grupos operacionais criados no âmbito do PDR2020, na promoção da cooperação entre o sistema de I&D e as empresas do sector.

Ainda no que se refere à digitalização da agricultura, parece-nos que o tema da Agricultura de Precisão (AP) apresenta uma análise muito pouco desenvolvida, sendo contudo abordado no Diagnóstico do OT. Destacamos o potencial que esta tecnologia possui para a melhoria da competitividade das empresas agrícolas, pelo que é relevante analisar as soluções de AP que já se encontram disponíveis no mercado, o seu grau de utilização nas explorações agrícolas nacionais, assim como os principais aspetos de dificultam a sua adoção generalizada nas explorações agrícolas (disponibilidade junto dos prestadores de serviços, custo dos equipamentos, dificuldade em encontrar operadores qualificados para trabalhar com a tecnologia, etc.).

No que se refere aos indicadores de contexto definidos pela Comissão Europeia e associados ao OE2, verifica-se que os mesmos se encontram apresentados ao longo do documento de Diagnóstico, embora nem todos inicialmente devidamente identificados como tal ou não cumprindo a totalidade dos requisitos exigidos nas fichas do indicador. Após os comentários da equipa de avaliação, alguns destes elementos foram corrigidos e/ou completados:

- O indicador C11 (VAB) era apenas apresentado em % do VAB por sector, embora a Comissão defina que o indicador deve igualmente apresentado em valor (milhões de euros), tendo este valor sido adicionado ao diagnóstico;
- O indicador C13 (mão-de-obra agrícola) estava incompleto uma vez que, apesar de serem apresentadas no Diagnostico as UTA de trabalho familiar e de trabalho assalariado, não era desagregado o trabalho assalariado permanente do temporário. Adicionalmente, a ficha do indicador refere que se deve igualmente desagregar a mão-de-obra por sexo, aspeto que não foi considerado inicialmente na análise efetuada. A introdução de nota de pé-de-página colmata em grande medida estas lacunas;
- O indicador C12 (Explorações agrícolas) inclui um sub-indicador que é o número de explorações desagregado por Dimensão Económica, que é apresentado na Figura 1 do Diagnóstico mas apenas em percentagem do total, não em nº de explorações (dado apenas existente nos documentos complementares);
- Os indicadores C12 e C13 não estavam evidenciados no texto como tal, apesar de estarem presentes no Diagnóstico, sendo actualizado o texto em conformidade para o C12 e incluída nota de pé-de-página explicativa para o C13;

- O indicador C15 (formação agrícola dos agricultores) é apenas apresentado em percentagem do total e não em número de produtores agrícolas por nível de formação, como refere a ficha do indicador, sendo a informação constante dos documentos complementares e dos diagnósticos relativos ao OE7 e ao OT.

Por fim, importa ainda referir que as recomendações da Comissão Europeia para o PEPAC são tidas em consideração no Diagnóstico do OE2.

ANÁLISE SWOT

A análise SWOT apresenta um conjunto de constatações classificadas como principais, que se encontram diretamente ligadas ao OE2 e decorrem do Diagnóstico efetuado no âmbito deste Objetivo Específico; e um conjunto de constatações complementares, que tendo também impacto sobre o OE2, estão mais relacionadas com outros Objetivos Específicos ou com o Objetivo Transversal e que decorrem essencialmente dos Diagnósticos efetuados no âmbito dos outros OE. Para estas constatações complementares, que são maioritariamente constatações principais de outros OE, a análise efetuada baseia-se essencialmente na sua ligação ou não ao OE2, ou na identificação de constatações que nos parecem não estar em linha com as conclusões do Diagnóstico realizado.

Em termos gerais, parece-nos que as constatações principais da SWOT do OE2 se adequam à análise efetuada no Diagnóstico e são completas, na medida em que cobrem os aspetos principais identificados ao longo do documento. Contudo, parece-nos que algumas constatações poderão estar mal classificadas ou agrupadas, e foi-nos possível identificar algumas constatações adicionais que decorrem da análise do Diagnóstico e que nos parece ser importante acrescentar à SWOT.

Nos pontos seguintes apresentam-se os comentários da equipa de avaliação por quadrante. São feitas sugestões quanto à lista de constatações, sugestões essas que se mantêm neste documento mesmo quando posteriormente aceites e incluídas na versão final da análise SWOT:

Pontos fortes:

- "Acréscimo da produtividade do trabalho na agricultura pelo reforço da especialização e modernização das explorações agrícolas" - No Diagnóstico não é evidenciada a relação entre o aumento da produtividade do trabalho e a especialização e modernização, sendo apenas referido que aquele aumento de produtividade resulta essencialmente da redução do trabalho assalariado. Apesar de se reconhecer existir alguma relação de causa efeito entre a modernização e a especialização (maior profissionalismo) e a redução da mão-de-obra, sugerimos que esta constatação seja desagregada em 2 constatações mais em linha com as conclusões do Diagnóstico:
  - "Acréscimo da produtividade total dos fatores de produção acima da média da EU, nomeadamente devido a aumento das produtividades parciais do trabalho e do consumo de capital fixo." (adicionado após sugestão da equipa de avaliação);
  - "Aumento do grau de especialização e modernização das explorações agrícolas, com o investimento no sector a crescer acima do resto da economia." (adicionado após sugestão da equipa de avaliação);
- "Menor rácio de crédito mal parado na agricultura" – Apesar desta constatação estar correta e decorrer do Diagnóstico efetuado, sugerimos que seja complementada com outra constatação que consideramos igualmente relevante e relacionada com esta, pelo que sugerimos a seguinte redação para esta constatação: "Elevada Autonomia Financeira das empresas agrícolas e menor rácio crédito mal parado na agricultura". (adicionado após sugestão da equipa de avaliação);

- Também não nos parece que a constatação complementar "Existência de prestadores de serviços especializados na área da Agricultura de Precisão e da transformação digital (serviços de maquinaria, consultoria, etc.)" espelhe devidamente a realidade atual. Parece-nos que as empresas existentes no mercado a prestar este tipo de serviços são ainda poucas e com reduzida abrangência, pelo que eventualmente esta constatação será mais uma oportunidade do que um ponto forte.

Pontos fracos:

- "Viabilidade de certos sectores/regiões assente na baixa remuneração dos fatores (baixa remuneração do trabalho na agricultura familiar no minifúndio e baixa remuneração de terra/capital nas grandes explorações extensivas)" - Esta constatação é referida no Diagnóstico e parece estar correta, mas carece de aprofundamento no mesmo (o que é feito no diagnóstico do OE1).
- "Dificuldade de acesso a financiamento bancário para realização de investimentos e para suprir necessidades de fundo de maneio constituem constrangimentos à atividade agrícola" - Se é certo que o estudo da DG AGRI referido no Diagnóstico constata que cerca de 20% dos inquiridos identificaram o acesso a financiamento bancário como dificuldades relevantes no âmbito da sua atividade empresarial, os restantes indicadores apresentados no Diagnóstico identificam um maior aceso ao financiamento bancário para o sector primário e um maior interesse por parte das instituições financeiras em disponibilizarem linhas de crédito em condições vantajosas para o sector. Face à evolução recente verificada parece-nos que o acesso ao financiamento no sector melhorou bastante e se enquadra melhor no quadrante dos pontos fortes do que nos pontos fracos, podendo eventualmente manter-se nos pontos fracos uma constatação mais dirigida, em que se refere: "Subsistem ainda alguns constrangimentos no acesso a financiamento bancário, nomeadamente para as empresas de menor dimensão, seja para a realização de investimento como para fundo de maneio". (adicionado após sugestão da equipa de avaliação).
- "Os agentes económicos do setor agrícola e florestal apresentam dificuldades no acesso a financiamento e crédito" – O mesmo comentário que o apresentado para a constatação anterior. (alterado após sugestão da equipa de avaliação);
- A constatação "Algumas empresas agrícolas têm vindo a melhorar o indicador de autonomia financeira" não deve ser considerada como Ponto Fraco. (alterado após sugestão da equipa de avaliação);

Oportunidades:

- "Utilização de (sub) produtos agrícolas como matérias-primas." – Sugerimos a alteração da redação desta constatação de forma a melhorar a sua abrangência e o seu enfoque na competitividade: "Potencial de Bioeconomia para a criação do valor e emprego sustentável através da utilização de sub-produtos agrícolas e florestais como matérias-primas para produção de produtos inovadores". Parece-nos ainda que esta constatação poderá ser classificada como complementar uma vez que a temática da Bioeconomia é mais desenvolvida no OE8. (alterado após sugestão da equipa de avaliação);
- "Interesse e prática das instituições financeiras nacionais disponibilizarem linhas de crédito à agricultura com condições vantajosas" - Sugere-se a alteração desta constatação de forma a tornar a mesma mais abrangente: "Interesse e prática das instituições financeiras nacionais

disponibilizarem linhas de crédito à agricultura com condições vantajosas, com as empresas do sector primário a terem maior acesso a financiamento bancário." (alterado após sugestão da equipa de avaliação);

- "Algumas empresas agrícolas têm vindo a melhorar o indicador de autonomia financeira" - Parece-nos que esta constatação constitui um ponto forte e não uma oportunidade, uma vez que se refere à AF das empresas agrícolas (análise interna).

Ameaças:

- "Maior dificuldade na incorporação da tecnologia por parte das pequenas e médias explorações." - Parece-nos que esta constatação constitui um ponto fraco e não uma ameaça, uma vez que se verifica no âmbito das explorações agrícolas (análise interna). (alterado após sugestão da equipa de avaliação);

O reduzido enfoque que foi inicialmente dado no Diagnóstico do OE2 à componente pecuária reflete-se na análise SWOT, pelo que sugerimos que seja revista a SWOT, de forma a incorporar as respetivas constatações.

NECESSIDADES

O documento inicial de Identificação das Necessidades apresentava, para o OE2, a identificação de 8 necessidades principais para o Continente (para além de necessidades específicas para as Regiões Autónomas), que decorrem de forma direta e clara da análise SWOT realizada.

A estas acresceu posteriormente uma Necessidade adicional, sugerida pela equipa de avaliação, que nos pareceu mais adequada para responder a algumas constatações principais: "Melhorar a disponibilização de prestadores de serviços agrícolas". Em nosso entender esta nova necessidade identificada dá resposta às seguintes constatações da SWOT:

- Ponto Forte: Flexibilidade na gestão da exploração pela possibilidade de substituição de custos fixos por custos variáveis;
- Ponto Fraco: Crescente perda de autonomia na gestão da exploração pela dependência de produtos e serviços externos em alguns sectores e territórios;
- Oportunidade: Crescimento da procura e crescimento da prestação de serviços à agricultura;
- Ameaça: Maior dificuldade na incorporação da tecnologia por parte das pequenas e médias explorações.

Existem ainda algumas constatações que, em nosso entender, não se encontram corretamente interligadas com as respetivas necessidades, pelo que se sugere as seguintes alterações:

- O ponto forte "Capacidade de adaptação tecnológica às condições edafoclimáticas", justifica a necessidade 2.2 (infraestruturas de regadio) em vez da 4.2 (eficiência na utilização de fatores de produção);
- O ponto fraco "Dificuldade para satisfazer as exigências sanitárias e fitossanitárias de alguns dos novos mercados extra-UE, através de restrições impostas por barreiras ao comércio", justifica a necessidade 7.2 (Promoção dos produtos agrícolas nos mercados externo e interno) em vez da 8.2 (Redução dos custos de contexto);
- A ameaça "Exposição às alterações climáticas, conduzindo a perdas de rendimento com o ajustamento da atividade agrícola, nomeadamente com a adoção de práticas adaptativas e

mitigadoras", justifica a necessidade 2.2 (infraestruturas de regadio) em vez da 4.2 (eficiência na utilização de fatores de produção).

São ainda definidas 14 necessidades complementares, ligadas aos outros OE e ao OT, que têm igualmente impacto no OE2, e que incluem as necessidades associadas à investigação, tecnologia e digitalização. No entanto, sugerimos a inclusão de outras necessidades complementares que nos parecem ter também relevância para este OE:

- N2.1: Melhorar o rendimento da agricultura e a sua atratividade face ao resto da economia;
- N4.1: Reforçar a prevenção, gestão de riscos e catástrofes;
- N5.4: Aumentar a produção de energia renovável pelo setor e sua utilização no contexto de melhoria da sustentabilidade energética das explorações agrícolas, florestais e da agroindústria;
- N3.5: Combater a degradação do solo agrícola e florestal, preservando e melhorando a sua fertilidade e minimizando processos de desertificação e erosão;
- N1.7: Facilitar o acesso à terra por parte dos jovens agricultores e novos agricultores;
- N3.7: Facilitar o acesso ao financiamento para os jovens e os novos agricultores e condições de tributação fiscal mais competitivas;
- N5.9: Consolidar o princípio do consumo de proximidade aos locais de produção, nomeadamente através do estabelecimento de cadeias curtas locais com impacto positivo no indicador de pegada carbónica.

3.3 Objectivo Específico 3 – Cadeia de Valor

Os elementos analisados referentes ao Objectivo Específico 3 – "Melhorar a posição dos agricultores na cadeia de valor" são um documento de Diagnóstico, uma análise SWOT e a identificação de necessidades. Parece-nos que, de uma forma geral, estes elementos estão coerentes entre si, existindo uma sequência lógica entre as necessidades identificadas e as constatações da SWOT, e estas decorrem logicamente da análise efetuada no Diagnóstico.

Apresenta-se de seguida um conjunto de comentários, observações e sugestões de melhoria relativos a cada uma destas etapas.

DIAGNÓSTICO

O documento de Diagnóstico efectua uma análise do valor da cadeia de abastecimento alimentar tanto a nível nacional como comunitário. Esta análise evidencia:

- a atomização da produção (259 000 explorações agrícolas e 11 000 agroindústrias);
- a existência, a montante da cadeia, de poucas empresas de distribuição que de certa formam criam barreiras à entrada resultantes de **economias de escala** e a informação que estas empresas dominam: **informação de mercado imperfeita**;
- esta característica é benéfica para o consumidor permitindo a prática de preços baixos, mas traduz-se num poder de negociação da produção muito fraco e assimétrico que se reflete no seu rendimento.

Como forma de ultrapassar esta assimetria e garantir o rendimento dos produtores, o documenta aponta para:

- a regulação e organização interprofissional, com a criação da PARCA - Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Alimentar, em 2011 e a existência de 5 organizações interprofissionais, embora estas últimas tenham dificuldades de autofinanciamento e ainda não tenham estabelecido normas nem a possibilidade da sua extensão a não membros;
- a criação de estratégias sectoriais com vista a promover o acesso a mercados externos: PortugalFresh e PortugalFoods;
- a recente aprovação da Agenda de Inovação para a agricultura 20/30 que tem um eixo estratégico direcionado para a internacionalização das cadeias de valor promovendo os produtos agroalimentares portugueses não só a nível interno como a nível externo, tendo esta última vertente o objectivo de aumentar a notoriedade e a reputação dos produtos agroalimentares nos mercados internacionais, assim como potenciar a captação de investimento estrangeiro;
- as cadeias curtas e mercados locais como oportunidade de valorização da produção primária;
- a organização da produção no contexto das Organizações de Produtores e das Cooperativas. A organização da produção em OP's varia com o sector de actividade agrícola e tem aumentado, mas seria expectável que em alguns sectores, como as frutas e produtos hortícolas, esse crescimento fosse mais evidente.

Para analisar o impacto das características do mercado na produção agrícola são efectuadas análises

- da evolução dos índices de preços na agricultura, indústria e comércio alimentar;
- da evolução dos níveis de preços dos bens alimentares no produtor, indústria e consumidor;
- da evolução dos índices de preços dos bens alimentares e dos meios de produção na agricultura;
- do valor da produção agrícola nas explorações agrícolas por dimensão económica, por escalão de pessoal ao serviço;
- da distribuição do nº de empresas por sector de actividade, por escalão de pessoal ao serviço;
- do nível de concentração da distribuição alimentar na União Europeia;
- da distribuição do VAB ao longo da cadeia de abastecimento alimentar.

Em termos gerais, considera-se que o documento é genérico e pouco profundo. Caracteriza a situação, mas não aprofunda suficientemente os dados para que se possa efectuar uma análise SWOT mais profunda ao nível sectorial e regional, apesar do elementos apresentados nos documentos complementares. De forma mais específica, não identifica, por sector, a importância dos vários canais de distribuição e retalho, não analisa a importância a criação de valor dos produtos diferenciados (DO, IG, biológicos…), nem explora os resultados obtidos com os apoios concedidos no âmbito da criação de cadeias curtas de mercado (lições aprendidas).

ANÁLISE SWOT

A análise SWOT apresenta um conjunto de constatações que, na sua maioria, decorrem do Diagnóstico.

Apresenta-se de seguida alguns comentários por quadrante.

Pontos Fortes:

- Os pontos fortes principais estão bem identificados;

- Sugere-se a inclusão do seguinte ponto forte não mencionado:
  - a existência de um património genético que permite a diferenciação e qualificação dos produtos agrícolas (existência de castas autóctones, de castas de vinha de variedades de azeitonas….).

Pontos Fracos:

- A identificação dos pontos fracos é clara e completa.

Oportunidades:

- A lista de oportunidades identificadas é extensa e genericamente completa;
- Algumas das constatações, são repetitivas;
  - "Comércio eletrónico de produtos agrícolas e alimentares"/ "Tendência da comercialização de produtos alimentares por via de comércio eletrónico";
  - Tecnologia / digitalização - crescente capacidade de desenvolvimento de novas tecnologias, nomeadamente ao nível da agricultura de precisão, com vista a melhorias de eficiência na utilização dos fatores de produção, nomeadamente do solo e da água / Orientação para o incremento da inovação, melhorias tecnológicas e formação / Novas tecnologias - Potencial de desenvolvimento pela utilização das novas tecnologias digitais e sua aplicação nas atividades económicas e sociais locais/ Noção geral entre os gestores agrícolas de que a inovação e a transformação digital são o caminho necessário para o futuro e para uma agricultura sustentável.

Ameaças:

- A lista de ameaças identificadas é bastante reduzida (apenas 3 principais), particularmente quando comparada com os restantes quadrantes da análise SWOT.

NECESSIDADES

O documento de Identificação de Necessidades identifica 3 necessidades principais para o Continente (para além de necessidades específicas para as Regiões Autónomas), genéricas, não concretizando necessidades mais específicas para melhorar a posição dos agricultores nomeadamente na valorização dos produtos através de factores diferenciadores e na sua divulgação e promoção junto dos consumidores.

3.4 Objectivo Específico 4 – Alterações Climáticas e Energia Sustentável

Em termos gerais, a equipa de avaliação considera que o **Objectivo Específico 4 "Contribuir para a adaptação às alterações climáticas para a atenuação dos seus efeitos, bem como para a energia sustentável"** foi abordado de forma bastante correcta nos documentos apresentados, sendo a sequência lógica entre o Diagnóstico, a análise SWOT e a identificação das Necessidades clara e adequada.

No entanto, cada uma das etapas desta sequência merece-nos alguns comentários, observações e sugestões.

DIAGNÓSTICO

O documento de diagnóstico está muito bem elaborado, contém bastante informação e faz uma análise muito detalhada dos principais aspectos subjacentes à temática em causa.

Na **introdução** procede-se a uma descrição sintética dos diferentes acordos internacionais e diplomas nacionais que enquadram a problemática das alterações climáticas, das quais sublinhamos as referências ao RNC 2050, ao PNEC 2030, ao Programa de Acção para a Adaptação às Alterações Climáticas 2020-30 e às Iniciativas 3, 4, 5 E 11 da Agenda Inovação para a Agricultura 2020-30.

No **ponto II**, intitulado "**Desafios para a agricultura portuguesa em contexto de Neutralidade Carbónica**", procede-se a uma boa apresentação das principais conclusões e recomendações, quer do RNC 2050, quer do PNEC 2030, sendo de destacar a identificação dos principais sectores de descarbonização AFOLU considerados.

No **ponto III**, intitulado "**Contributo da agricultura para a Mitigação dos GEE**" procede-se a um adequado enquadramento da agricultura (sem e com LULUCF) no contexto das emissões nacionais de GEE e uma descrição detalhada da evolução dos diferentes tipos de GEE e do respetivo peso actual, assim como das suas origens sectoriais e distribuição espacial.

Neste contexto, procede-se, também, à análise da evolução das emissões de GEE da Agricultura portuguesa e da agricultura da UE.

Da análise das tendências de evolução das emissões líquidas de GEE da agricultura portuguesa, destaca-se, pela negativa, o comportamento das emissões de CH_4 e N_2O com origem na fermentação entérica e dos efluentes pecuários resultantes da produção de bovinos e de suínos e, pela positiva, das emissões líquidas dos solos agrícolas resultantes da redução do volume total de fertilizantes azotados utilizados, da conversão de parte das áreas agrícolas para prados e pastagens e do aumento das áreas ocupadas pela agricultura de conservação e por pastagens semeadas biodiversas. Neste contexto, se para o efeito se dispusesse dos dados necessários, seria interessante uma análise mais detalhada deste tipo de evolução que, não só, foi responsável por uma crescente sobre-extensificação (ou quase abandono) das áreas agrícolas, como também, foi caracterizada por uma difusão muito pouco significativa, quer das práticas da agricultura de conservação, quer das pastagens permanentes biodiversas.

No que se refere ao papel da PAC nestes últimos anos na promoção de práticas orientadas para a mitigação líquida das emissões de GEE pela Agricultura Portuguesa, seria interessante uma abordagem mais detalhada dos resultados alcançados com as diferentes acções desenvolvidas, sendo de destacar uma análise do papel que as medidas agroambientais terão tido neste contexto. Reconhecendo que os dados actualmente disponiveis não permitem fazer esse balanço, recomenda-se que no futuro se aposte na sua disponibilização.

No **ponto IV** intitulado "**Contribuinte da Agricultura Portuguesa para a Energia Sustentável**", para além de uma identificação do conjunto de medidas para a promoção da energia sustentável previstas no PNAEF e no PNAER, sublinha-se de forma fundamentada:

- a aposta de Portugal nas energias renováveis e na eficácia energética;
- a produção da energia renovável a partir da agricultura e da floresta;
- o uso da energia pela Agricultura, Floresta e Agroindústria;
- o impacto da evolução sectorial para a energia sustentável;
- a eficiência energética e produção de energias renováveis no contexto das medidas da PAC.

Importa, neste contexto, sublinhar a constatação das dificuldades de avaliação dos resultados do PDR 2020, aspecto este que é fundamental acautelar em futuras avaliações.

No **ponto V**, intitulado "**Adaptação da Agricultura Portuguesa às Alterações Climáticas**" procede-se a um enquadramento do conjunto de linhas de orientação e estratégias nacionais que constam da ENAAC 2020, EAAF 2019, P3-AC, no PNEC, assim como de estratégias e programas sectoriais como o PANCD, Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade, Estratégia Nacional para as Florestas e Pacote Florestal, Programa Nacional de Regadios, a ENEAPAI 2018-2025 e a ENAAB 2019.

De seguida, procede-se a uma descrição sintética das principais Vulnerabilidades Climáticas em Portugal, a saber:

- o aumento da **temperatura máxima**;
- o aumento da frequência e intensidade de eventos de **precipitação extrema**;
- o aumento e frequência da intensidade de **ondas de calor**;
- o aumento da susceptibilidade à **desertificação** e à **perda de biodiversidade**;
- a redução da qualidade/quantidade de **recursos hídricos**;
- o aumento da vulnerabilidade às **inundações**;
- o aumento da vulnerabilidade a **doenças, pragas e infestantes**.

Importa, neste contexto, fazer os seguintes comentários sobre a abordagem destes diferentes tipos de vulnerabilidades:

- **aumento da temperatura média** - pode ser uma oportunidade, nomeadamente na produção pecuária extensiva;
- **aumento da frequência e da intensidade de eventos de precipitação extrema** - pode ser minimizado se para os anos de seca se tiver aumentado a taxa de infiltração do solo e aumentado a capacidade de armazenamento de água e nos anos chuvosos se tiver melhorado a drenagem do solo;
- **aumento e frequência de intensidade das ondas de calor** – pode ser minimizado nos sistemas agrícolas de sequeiro se for possível recorrer, quando necessário, ao regadio;
- **aumento da susceptibilidade à desertificação e perda da biodiversidade** - pode ser evitada se a uma menor disponibilidade de água for associada uma correcção da fertilidade dos solos e uma protecção contra a exploração das reservas de águas subterrâneas;
- **aumento da vulnerabilidade a doenças, pragas e infestantes** - pode ser combatido através do melhoramento genético e da diversificação dos sistemas de culturas.

Após uma referência às principais fragilidades, quer na **prevenção e gestão de riscos climáticos**, quer do **conhecimento** actual neste âmbito, procede-se a uma análise bastante completa sobre o **impacto previsível das alterações climáticas no sector agrícola e florestal em Portugal**, baseada no documento de 2013 intitulado "**Estratégia de Adaptação da Agricultura e Floresta às Alterações Climáticas**".

Trata-se, portanto, em nossa opinião, de um diagnóstico abrangente, completo e coerente que constitui uma óptima base para a análise SWOT e a identificação das Necessidades.

No que se refere aos indicadores de contexto, verifica-se que estes são apresentados de acordo com o definido nas guidelines:

- Indicador C.41: A definição do indicador é bem utilizada, quantificando a produção de energia renovável associada ao setor agroflorestal e estabelecendo a quota na produção de energia

primária (renovável) total, entre todos os sectores. As unidades de medida estão de acordo com o definido pela UE.

- Indicador C.42: este indicador mede o uso direto de energia nos sectores agrícola, florestal e agroindustrial. Resultados presentes no Diagnóstico estão de acordo com o definido nas guidelines.
- Indicador C.43: dividido em dois subindicadores C.43/Sub-1 (emissões de GEE originados no setor agrícola) e C.43/Sub-2 (emissões e remoções de GEE de LULUCF). Ao longo das análises presentes no Diagnóstico, estes subindicadores foram utilizados de forma correta.

No que respeita à da legislação identificada no Anexo XI do Regulamento PEPAC, verifica-se que a mesma é praticamente abordada ao nível do diagnóstico apenas através de uma nota de pé de página, havendo apenas uma referência direta ao Regulamento (UE) 2018/1999.

Por último, refira-se que as recomendações da Comissão Europeia foram tidas em conta durante a elaboração do Diagnóstico.

ANÁLISE SWOT

De uma forma geral, a análise SWOT é, não só, abrangente, completa e coerente, como tem em consideração os aspectos sectoriais e regionais específicos e é, no essencial, baseada em evidências sólidas decorrentes da informação e estudos disponíveis.

Somos, no entanto, de opinião que se justifica proceder, quer a uma redução do número de pontos fortes, fracos, oportunidade e ameaças incluídos como principais e complementares da análise SWOT, quer à inclusão de novas referências, retiradas em grande parte dos diagnósticos sectoriais.

A lista de pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças que sugerimos que venham a ser consideradas estão directamente relacionadas com as Necessidades que a seguir abordaremos.

NECESSIDADES

As seis Necessidades identificadas para o Continente (para além de necessidades específicas para as Regiões Autónomas) decorrem de uma forma lógica do diagnóstico e da análise SWOT, estão baseadas em evidências da análise SWOT e correspondem, no essencial, a um processo de identificação transparente, específico e completo.

A equipa de avaliação considera, no entanto, justificar-se algumas alterações, quer quanto ao número de Necessidades a considerar, quer quanto às respectivas análises SWOT.

Em relação às Necessidades, destaca-se a desagregação da anterior **Necessidade 3.4** em duas necessidades autónomas:

- mitigar as emissões de GEE;
- aumentar a capacidade de armazenamento do carbono atmosférico e melhorar o teor de matéria orgânica nos solos.

No que diz respeito às relações entre Necessidades e a Análise SWOT a equipa de avaliação fez um conjunto de propostas de novas constatações, em grande parte incluídas na lista final de constatações. Nos quadros seguintes são mantidas essas propostas, de forma a evidenciar o contributo inicial da equipa de avaliação. (nota: para cada constatação é identificada a sua origem: OE4 – proveniente do Diagnóstico do OE4; DS - proveniente dos diagnósticos sectoriais; novo – proposta da equipa de avaliação).

COE4N1 – Mitigar as emissões de GEE

Pontos Fortes	Pontos Fracos	Oportunidades	Ameaças
- Aumento da dimensão média das explorações leiteiras e melhoria da capacidade de gestão (DS) - Animais de boa qualidade genética (DS) - Forte organização dos produtores (sector cooperativo) (DS) - Indústria de alimentos compostos para animais com capacidade inovadora (novo) - Aumento da área agrícola que beneficia das tecnologias de precisão (novo) - Existência de explorações agrícolas cuja dimensão e capacidade de gestão poderá facilitar a expansão da agricultura de precisão (novo)	- Dificuldade de expansão da área com agricultura de precisão em consequência das exigências tecnológicas e económicas a ela associadas (novo)	- Investigação sobre aditivos e digestivos nos ruminantes que contribuem para a redução das emissões de metano (OE4) - Compromissos assumidos no contexto do RNC-2050 e da Agenda para a Inovação (OE4) - Investigação e difusão de tecnologias de precisão melhor adaptadas do ponto de vista edafoclimático e socioeconómico (novo)	- Aumento das emissões de metano (DS) - Cenários climáticos adversos (OE4)

COE4N2 – Melhorar a gestão dos efluentes pecuários e promover a sua valorização

Pontos Fortes	Pontos Fracos	Oportunidades	Ameaças
- Redução das emissões de óxido nitroso em resultado da diminuição do total de fertilizantes azotados aplicados nos solos agrícolas (OE4)	- Aumento da aplicação de fertilizantes azotados nas superfícies agrícolas cultivadas, cuja redução foi superior à redução do total de fertilizantes aplicado (DS/novo)	- Investigação sobre sistemas de gestão de efluentes pecuários com menores emissões de óxido nitroso (OE4) - Compromissos assumidos no âmbito do RNC	

- Aumento da dimensão média das suiniculturas e melhoria da sua capacidade de gestão ambiental (DS)	- Não cumprimento da redução dos GEE prevista pelo PNAC 2020 (OE4)	2050, do PNEC 2030, do ENEAPA 2018-2025 e do ENAB 2019 (OE4)	

COE4N3 – Aumentar a capacidade de armazenamento do carbono atmosférico e melhorar o teor da matéria orgânica dos solos

Pontos Fortes	Pontos Fracos	Oportunidades	Ameaças
- Aumento da conversão da terra arável para áreas com PPP, das áreas ocupadas por agricultura de conservação e PPP melhoradoras (OE4) - Importância do sector agrícola e florestal para o sequestro líquido de CO_2 (OE4) - Importância dos sistemas agroflorestais no contexto da área agrícola nacional (OE4)	- Conversão da terra arável maioritariamente para PPP pobres (DS) - Reduzida expansão dos aumentos de áreas ocupadas por práticas de agricultura de conservação e de pastagens semeadas biodiversa (novo) - Crescente susceptibilidade do território à desertificação associada a baixos teores de matéria orgânica (Sul) e acentuada erosão hídrica (Norte e Centro) (OE4)	- Investigação e difusão de práticas agrícolas melhor adaptadas do ponto de vista edafo-climático e socioeconómico (OE4) - Compromissos assumidos no contexto do RN2050, PNEC2030 e Agenda para a Inovação (OE4) - Aumento da eficácia na utilização dos adubos azotados e fosfatados (novo) - Aumento da capacidade retenção de água pelo solo (OE5)	- Cenários climáticos adversos (OE4) - Agravamento do processo de desertificação do território (OE4) - Crescente extensificação e abandono das áreas agrícolas (OE4)

COE4N4 – Aumentar a resiliência dos sistemas de produção agrícola e florestal aos impactos adversos das alterações climáticas, designadamente, de eventos meteorológicos extremos

Pontos Fortes	Pontos Fracos	Oportunidades	Ameaças
- Reconhecida resiliência do tecido produtivo agrícola nacional às crises socioeconómicas	- Reduzida viabilidade económica e financeira da maior parte das explorações agrícolas portuguesas (OE1) - A baixa adesão a instrumentos de gestão de risco e a	- Divulgação das práticas agrícolas melhor adaptadas aos efeitos das alterações	- Agravamento dos efeitos sobre as pragas e doenças e fenómenos de cheias,

e aos fenómenos climáticos extremos (OE4) - Existência de investigação e de desenvolvimento e de um Centro Nacional de Competências na área das Alterações Climáticas (OE4) - Existência de um Plano de Acção no âmbito PANCD (OE4)	fragilidade no funcionamento e articulação do sistema de detecção de pragas e doenças no contexto de crescentes fenómenos meteorológicos adversos (OE4) - Falta de sistematização e divulgação dos conhecimentos no combate às alterações climáticas e pouca capacidade de avaliação dos efeitos previsíveis no âmbito da mitigação/sequestro/adaptação do sector agrícola às Alterações Climáticas (OE4)	climáticas com especial relevo para as medidas de gestão sustentável dos solos agrícolas e florestais (OE4) - Compromissos assumidos no contexto da Agenda para a Inovação (OE4)	inundações e secas (OE4) - Crescente extensificação e abandono das áreas agrícolas (OE4)

COE4N5 – Aumentar a produção de energia renovável pelo sector e sua utilização no contexto da melhoria da sustentabilidade energética agrícolas, florestais e da agroindústria

Pontos Fortes	Pontos Fracos	Oportunidades	Ameaças
- Uso da biomassa agrícola e florestal para a produção de energia (aquecimento/ arrefecimento e eletricidade) de origem nacional quadruplicou entre 2009 e 2016 (OE4)	- A biomassa para a produção de biocombustíveis de origem agrícola é quase toda importada (OE4)	- Disponibilidade dos efluentes da pecuária para a produção de energia no contexto de uma sua melhor gestão (OE4) - Crescente disponibilidade da energia fotovoltaica nas explorações agrícolas (OE4)	

COE4N6 – Melhorar a eficiência energética das explorações agrícolas, florestais e da agroindústria

Pontos Fortes	Pontos Fracos	Oportunidades	Ameaças
- Disponibilidade crescente de meios capazes de permitir maior eficiência no uso da energia nas explorações agrícolas e florestais (OE4) - Tendência para a redução do	- Elevados preços da energia elétrica para a agricultura (novo)	- Difusão de tecnologias de gestão energética (novo) - Compromissos assumidos no âmbito da Agenda para a Inovação (OE4)	- Falta de capacidade de gestão energética por parte de muitas explorações (OE4)

consumo de energia e sua substituição por combustíveis menos poluentes (OE4)			

Dada a importância decisiva do aumento do teor de matéria orgânica e, consequentemente, da sua capacidade de sequestro de carbono para a descarbonização do sector, a equipa de avaliação é de opinião que seria desejável quando se vier a estabelecer uma hierarquização das necessidades que a necessidade "aumentar a capacidade de armazenamento do carbono atmosférico e melhorar o teor de matéria orgânica nos solos" fosse considerada prioritária, o que estaria em total coerência com a Visão estratégica proposta para o PEPAC.

3.5 Objectivo Específico 5 – Gestão Eficiente dos Recursos

Em termos gerais, a equipa de avaliação considera que o Objectivo Específico 5 "Promover o desenvolvimento sustentável e uma gestão eficiente de recursos naturais como a água, os solos e o ar" foi abordado de forma correcta nos documentos apresentados, sendo a sequência lógica entre o Diagnóstico, a análise SWOT e a identificação de necessidades clara e adequada.

Contudo, cada uma das etapas desta sequência merece-nos alguns comentários, observações e sugestões de melhoria.

DIAGNÓSTICO

O documento de Diagnóstico está bem elaborado, contém muita informação e identifica os pontos críticos no que respeita à gestão eficiente dos recursos naturais. No entanto, o diagnóstico podia ser melhorado no que diz respeito às interações entre estes recursos, particularmente no papel que o recurso solo desempenha sobre os outros dois (água e ar).

Análise da pressão do sector sobre o recurso água

A evolução do estado qualitativo das massas de água foi positiva, mas o ritmo de melhoria é claramente insuficiente para se atingirem os objectivos para 2017, particularmente para as águas superficiais. A contaminação das águas superficiais resulta, principalmente, do escorrimento superficial e a erosão do solo associada. Esta interligação não está expressa no Diagnóstico apresentado, em que o enfoque está na redução das aplicações de poluentes como o N e o P.

Quanto aos indicadores quantitativos, o diagnóstico mostra que cerca de um terço do território apresenta escassez severa e outro terço escassez moderada. No Diagnóstico há uma análise detalhada do consumo de água pelo sector e da disponibilidade de água nas albufeiras. A referência à situação das águas subterrâneas quanto ao seu nível de exploração foi incluída no Diagnóstico após sugestão da equipa de avaliação. Há regiões em que o consumo de água subterrânea é muito significativo, com destaque para a RH5, mas também nas RH 3, 4, 6 e 7. Esta avaliação é importante porque a sobreexploração dos recursos hídricos subterrâneos é mais grave do que no caso dos recursos de superfície.

Conforme aponta o Diagnóstico, para todo o território nacional há limitação, por deficiência hídrica, ao crescimento vegetal em sequeiro. Mais uma vez, as funções do solo são fundamentais para atenuar o

problema e diminuir a necessidade de rega, particularmente o aumento da taxa de infiltração e do armazenamento de água por parte do solo.

No aumento da eficiência da água de rega o Diagnóstico faz uma análise detalhada de várias medidas em curso e que permitiram uma clara melhoria desta eficiência. No entanto, não avalia a utilização da água por diferentes culturas no regadio. Esta avaliação será muito importante, uma vez que as culturas de Outono/Inverno permitem uma eficiência da água de rega muito superior. Este aspecto é também muito importante na ligação com as alterações climáticas. A redução muito significativa da componente agro em Portugal, com o consequente aumento da área de pastagens, desequilibrou os sistemas agro-silvo-pastoris, que dependem muito das interacções entre as 3 componentes. A rega das culturas de Outono/Inverno, como os cereais praganosos, as proteaginosas e as forragens é fundamental para reequilibrar os sistemas extensivos e protegê-los de um aumento da frequência das secas. O regadio também tem de ser considerado na sua articulação com o sequeiro numa lógica de sustentação do território e defesa contra as alterações climáticas. Admitindo que possa não haver informação publicada sobre a produtividade da água de rega, sugere-se que este valor seja estimado em função dos consumos médios de água de rega e das produtividades médias das culturas, permitindo constatar que as culturas de Outono/Inverno apresentam uma produtividade da água de rega muito superior às culturas equivalentes de primavera/Verão.

Análise da pressão do sector sobre o recurso solo

O Diagnóstico utiliza os indicadores adequados para esta análise, que são a erosão do solo e a evolução do seu teor em carbono orgânico. Em relação à erosão é utilizado o limiar de perda de solo de 10 t/ha.ano para definir as zonas sujeitas a erosão severa. Este valor não deve ser considerado de forma absoluta, pois está relacionado com a taxa de formação de solo. Em Portugal, estima-se que a taxa média de formação de solo se situe entre a 2 t/h.ano. Seria importante zonar o território utilizando outros limites, como zonas abaixo das 2 t, entre 2 e 5, entre 5 e 10 e acima de 10 t solo/ha.ano. Este aspecto é particularmente relevante se atendermos que, de acordo com o Diagnóstico, o índice de aridez em Portugal aumentou de 36% no período entre 1960 e 1990, para 63% do território nos últimos 10 anos. Apesar de ser reconhecer que dificilmente existem dados que permitam avaliar risco de erosão abaixo das 10 t solo/ha.ano, entende-se que esta limitação deverá ser reconhecida e que o problema de erosão será mais sério do que indicado.

A evolução recente do carbono orgânico dos solos em Portugal é negativa, o que é particularmente grave considerando que o valor médio é muito baixo. O Diagnóstico identifica as causas antropomórficas para esta situação, bem como a responsabilidade do clima. Considera-se que as causas principais são antropomórficas, que assumem particular gravidade em função das condições ambientais. Há estudos que mostram que o teor de carbono orgânico em Portugal, alterando as tecnologias de produção, pode aumentar de forma rápida, em valores que se situam entre 0.05 e 0.1% ao ano.

Análise da pressão do sector sobre o recurso ar

O Diagnóstico utiliza os indicadores adequados para a análise da pressão do sector sobre este recurso. As principais ameaças e linhas de atuação são identificadas. No entanto, seria importante uma análise de possíveis contradições entre a legislação em vigor relativas à protecção dos diferentes recursos naturais. Por exemplo, a obrigatoriedade de enterramento de produtos orgânicos através de uma gradagem, pode reduzir a emissão de NH3, mas aumenta o risco da emissão de óxidos de azoto e de CO_2.

Indicadores de contexto

Os indicadores contemplados no documento foram, de uma forma geral, apresentados de acordo com o estabelecido pela Comissão Europeia. São estes indicadores o C37, C38, C39, C40, C46, C48.

Considera-se que as recomendações da Comissão Europeia foram tidas em conta na elaboração do trabalho.

ANÁLISE SWOT

A análise SWOT está de acordo com os Diagnósticos (específico e transversal) e, de uma forma geral, a classificação dos pontos fortes e fracos e das oportunidades e ameaças parece-nos correcta. No entanto, há aspectos a melhorar que resultam das ressalvas feitas na avaliação geral do Diagnóstico.

Destaca-se o facto de, como sugerido pela equipa de avaliação, terem sido incluídas como pontos fracos principais constatações relativas ao acesso ao conhecimento em matéria de solo. No Diagnóstico do objectivo transversal resulta claro que a resposta do sistema ID e do sistema AKIS na área da gestão sustentável dos recursos naturais, particularmente o solo, é particularmente deficiente. Sendo o conhecimento a principal força motora que pode melhorar a gestão eficiente dos recursos naturais, parece-nos importante que tal facto seja reconhecido como um ponto fraco principal.

Considerando a importância do solo na gestão sustentada de todos os recursos naturais e da importância que as práticas agrícolas têm no teor do solo em carbono orgânico, este assunto deveria ser expressamente incluído como um ponto fraco principal: elevada percentagem do território sujeita a práticas agrícolas conducentes à perda de carbono do solo.

Como ponto fraco principal deveria ser incluído o facto apresentado no Diagnóstico de que o índice de aridez em Portugal subiu de 36% no período de 1960/90 para 63% nos últimos 10 anos. Associado a este deveria ser incluído um outro ponto fraco que diz respeito à falta de interação entre a agricultura de sequeiro e regadio. A fraca utilização do regadio em culturas que possam apoiar o sequeiro (cereais praganosos, leguminosas para grão e forragens de Outono) tornam os sistemas agro-silvo-pastoris (cuja representatividade é reconhecida como um ponto forte na análise SWOT) muito vulneráveis às alterações climáticas.

Considerando a importância que a gestão sustentável do solo tem sobre os restantes recursos naturais e a adaptação do sector às alterações climáticas, seria importante incluir como ponto fraco principal a falta de uma estratégia nacional de melhoria das funções do solo.

NECESSIDADES

São elencadas para o Continente 6 necessidades (para além de necessidades específicas para as Regiões Autónomas) que decorrem de uma forma lógica dos Diagnósticos e da análise SWOT. Há, no entanto, aspectos que devem ser melhorados.

Em relação aos pontos fortes e fracos que justificam as necessidades apresentadas foram feitas diversas sugestões pela equipa de avaliação que se mantêm nos pontos seguintes, apesar de algumas das quais terem sido aceites e incluídas nos documentos finais do GPP:

- COE5N2 – Acrescentar como ameaça: 1) a baixa adopção de práticas agrícolas que combatam a erosão do solo, principal causa da contaminação difusa das águas superficiais; 2) baixa adopção de práticas agrícolas que aumentem o teor do solo em carbono, principal forma de aumentar a eficiência no uso de adubos.
- COE5N3 – Acrescentar como ponto fraco: 1) Ausência de iniciativas no sistema AKIS de acções específicas na área de protecção do solo; 2) Fraca adopção de sistemas e tecnologias que visem o aumento do teor do solo em carbono. Acrescentar como ameaça: 1) taxa de formação do solo em clima Mediterrânico abaixo da média mundial; 2) Pressão sobre a taxa de mineralização do carbono do solo resultante do clima e previsíveis alterações climáticas.

- COE5N4 – Acrescentar como ponto fraco: 1) baixo teor de carbono do solo, o que reduz a eficiência do uso de fertilizantes. Acrescentar como ameaça: conflitos entre legislação que regula a aplicação de produtos orgânicos no que diz respeito à protecção dos diferentes recursos naturais, não havendo uma hierarquização dos problemas a atender.
- COE5N5 – Acrescentar como ponto fraco: A erosão e o baixo teor de carbono do solo são uma ameaça à biodiversidade do microbioma do solo, que desempenha um papel central na resiliência dos ecossistemas a ameaças bióticas.
- COE5N6 – No que diz respeito à ameaça sobre o solo, a agricultura de conservação consegue um melhor desempenho do que a agricultura biológica: Assim, a agricultura de conservação deveria ser também referida nesta necessidade. Em relação a esta necessidade deveria também acrescentar-se como ponto fraco: escassez de investigação e capacitação técnica no país para apoiar as mudanças necessárias.

Considerando os reparos anteriormente feitos relativamente ao Diagnóstico do OE5, sugere-se a melhor explicitação da seguinte necessidade, possivelmente no texto da COE5N1 – Interligação entre o regadio e o sequeiro como forma de minimizar os riscos climáticos, particularmente o risco de seca nos sistemas agro-silvo-pastoris.

Na gestão sustentável dos recursos naturais (OE5) pode haver conflito entre os diferentes recursos. Por exemplo, a utilização de um herbicida, para combate de infestantes em pré-sementeira em substituição da mobilização do solo, pode ser considerada uma ameaça à protecção da água e do ar, mas é certamente um grande benefício na protecção do solo. Considerando a importância que a melhoria das funções do solo desempenha na gestão sustentável dos outros recursos (melhor poluição difusa das água superficiais; aumento do sequestro de carbono; aumento da eficiência na utilização de adubos; redução do escorrimento e aumento do armazenamento de água no solo; aumento da resiliência dos ecossistemas a stresses abióticos e bióticos), parece-nos que seria desejável que, caso se venha a proceder a uma hierarquização das necessidades, a necessidade COE5N3 seja considerada prioritária.

3.6 Objectivo Específico 6 – Biodiversidade e Paisagem

Em termos gerais, a equipa de avaliação considera que o OE 6, "CONTRIBUIR PARA A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE, MELHORAR OS SERVIÇOS LIGADOS AOS ECOSSISTEMAS E PRESERVAR OS HABITATS E AS PAISAGENS" foi abordado de forma correta nos documentos apresentados, sendo a sequência lógica entre o Diagnóstico, a análise SWOT e a identificação de necessidades clara e adequada.

Sublinhamos e sistematizamos, no entanto, nos parágrafos seguintes, os comentários, observações e sugestões de melhoria feitos relativamente à análise SWOT e à identificação das necessidades, já que o diagnóstico nos parece bastante completo, abordando as temáticas centrais sobre a biodiversidade, assim como fazendo referência aos indicadores de contexto e legislação comunitária e nacional mais relevante. Desta forma, apenas a apontar as seguintes melhorias:

- uma incorporação de mais indicadores relevantes para avaliar a situação de partida no que se refere ao OE6, tais como o coberto do solo, o indicador de intensidade agrícola, a densidade animal e outros, embora muitos destes seram analisados no âmbito de outros OEs;
- uma análise territorialmente integradora dos valores regionalizados dos indicadores que promova a identificação do quadro regional de referência para a análise SWOT e para a análise de necessidades.

ANÁLISE SWOT

São pontualmente referidas, na análise SWOT relativa ao OE6, algumas constatações, que, embora referenciadas a outros OE, são cruciais para o OE6, como, por exemplo, a pressão da aplicação de pesticidas sobre a biodiversidade selvagem e doméstica, muito particularmente a sua ligação ao declínio dos polinizadores. Outro exemplo é o dos grandes fogos rurais, comprovadamente associados a alterações do uso do solo, muito particularmente ao abandono agrícola. A resiliência do território aos fogos é um serviço de ecossistema em perda que devia ser mais central neste OE6.

A heterogeneidade regional do nosso País, no que se refere quer à situação de partida quer às tendências em curso, no âmbito do OE6, aconselha vivamente que a análise SWOT seja inscrita num quadro de referência regional mais sistemático. No diagnóstico são mapeadas diferenças regionais para muitos dos temas, mas essa diferente incidência regional nem sempre é devidamente refletida na análise SWOT. Um quadro mais sistemático de referência regional para a análise SWOT permitiria sistematizar esta incorporação de especificidades regionais na própria análise SWOT e assim sustentar uma melhor identificação e priorização regional de necessidades.

Alguns problemas centrais para o OE6 são relativos a outros OEs, como o complexo de tendências associadas ao abandono agrícola, perda de biodiversidade e aumento da perigosidade dos fogos. Este problema não pode ser reduzido a uma "Regressão da área de pequenas manchas agrícolas relevantes para a biodiversidade nas zonas com elevado índice de florestação." (Ponto fraco). A sua causa não está também claramente identificada "Crescente abandono da atividade agrícola no Interior do Continente, decorrente do acentuado despovoamento e envelhecimento populacional das referidas zonas, promove a degradação dos habitats naturais dependentes da atividade agrícola e o desaparecimento de algumas espécies específicas desses habitats." (ameaça). Mais do que apenas o despovoamento e o envelhecimento, interessaria salientar a falta rendibilidade dos sistemas de produção nessas regiões, particularmente nas zonas de pequena exploração do Norte e Centro Interior. É essa falta de rendibilidade que leva ao abandono da gestão e este é que está associado à perda de valor natural dos territórios. A ausência de uma gestão agrícola rendível e sustentável, em parte devido à ausência de remuneração dos serviços de ecossistemas é, portanto, uma melhor identificação do ponto fraco (mais do que ameaça), que dá origem à necessidade de intervenção.

A utilização de outros indicadores de contexto, estimados no âmbito da análise de outros OEs, permite enriquecer uma identificação mais precisa das ligações entre as constatações relevantes para o OE6 e determinadas regiões, sectores e sistemas de produção, nomeadamente: ocupação do solo, superfície irrigável, densidade animal, SAU em produção biológica, intensificação da produção agrícola, valor da produção regimes de qualidade EU, e risco e impacto dos pesticidas.

A avaliação da aplicação anterior de alguns instrumentos da PAC mais relevantes para o OE6 limita-se a uma análise de execução física ou financeira, por vezes acompanhada do mapeamento dessa execução, o que decorre da informação disponibilizada pelas entidades gestoras estes instrumentos. Seria interessante poder discutir o impacto dessas medidas e quando são feitas referências ao mesmo de forma a que fosse possível extrair lições claras desta análise das aplicações de medidas anteriores da PAC e identificar problemas de aplicação de determinadas medidas, como por exemplo a satisfação pelos agricultores das medidas do *Greening* em terrenos pobres arrendados para o efeito, os quais minam a adicionalidade ambiental das medidas em causa.

NECESSIDADES

Algumas necessidades particularmente relevantes para suportar medidas no âmbito da condicionalidade ou da mitigação dos impactos negativos dos sistemas intensivos na biodiversidade, estão pouco

especificadas. Outras necessidades relevantes para o OE6, como a da melhoria do conhecimento e mapeamento dos valores naturais no território, bem como a necessidade de avanço no conhecimento das relações entre sistemas agrícolas e estes valores deviam ser objeto da identificação de uma necessidade separada, independentemente de ser ou não abordada via PEPAC.

Algumas necessidades carecem de especificação. Por exemplo, a ligação clara dos recursos genéticos animais e vegetais a determinados sistemas extensivos deveria conduzir à identificação explícita da necessidade (ou sub-necessidade) de proteger e incentivar estes sistemas para conservar estes recursos. Esta necessidade pode ser ligada a um ponto fraco (está como ameaça) de muitos destes sistemas, nomeadamente os das zonas de montanha e/ou minifúndio: a sua marginalidade/ falta de viabilidade económica. Esta ligação é importante para complementar a necessidade da conservação *ex situ* de recursos genéticos com medidas *in situ*, que ajudam a conservar os conhecimentos locais e os sistemas produtivos (os dois estão intimamente ligados) que estão associados à utilização desses recursos. Só deste modo se atinge uma estratégia integrada e com maior probabilidade de eficácia na conservação dos recursos genéticos e nas formas de conhecimento local a eles associadas. De outro modo, a base para o desenvolvimento da estratégia fica incompleta. Embora a ligação à inovação na conservação dos recursos genéticos faça todo o sentido, essa inovação tem de ser mais bem ligada com os conhecimentos locais e os sistemas produtivos que asseguram a conservação e utilização desses recursos. E, neste respeito, a necessidade de apoio direto a esses sistemas contribui também para esta necessidade.

A necessidade de "Promover condições adequadas aos polinizadores incluindo apicultura" e face às ligações aos pontos da análise SWOT utilizados na tabela cruzada, destaca a relevância da apicultura, não referenciando aspetos referidos no diagnóstico, relacionados com as condições para os polinizadores selvagens, e outros, menos referidos, como a ocupação do solo em zonas em que faltam manchas de vegetação natural ou a importância de reduzir as aplicações de pesticidas.

Não existe uma priorização explícita das necessidades principais do OE6. O desenvolvimento de um quadro de referência regional, de acordo com o acima proposto permitiria uma metodologia mais clara de priorização regional de cada necessidade. Sem esse quadro, e para algumas necessidades, a priorização a nível nacional pode não fazer sentido dada a extrema heterogeneidade do território nacional a propósito do diagnóstico, análise SWOT e identificação de necessidades. Esta heterogeneidade aconselharia a definição de um quadro regional para evitar contradições entre necessidades que existem e são prioritárias numas regiões e nem sequer existem (ou não são prioritárias) noutras regiões, que sofrem problemas diametralmente opostos. A possibilidade de avaliação da coerência interna das necessidades do OE6 bem como da sua coerência externa com as necessidades de outros OE fica comprometida pela inexistência desse quadro regional de referência.

Foram feitas algumas referências a diferenças regionais nos Diagnósticos, mas as regiões autónomas e determinadas outras necessidades específicas não foram alvo de apreciação específica em sede de análise SWOT nem de análise de necessidades, por falta de um quadro de referência regional para estas análises.

A modernização e as constatações relativamente aos AKIS foram consideradas na análise SWOT. No entanto, torna-se evidente dos documentos de Diagnóstico que a conservação da biodiversidade, dos serviços dos ecossistemas e da paisagem (OE6) é uma área em que as lacunas dos diversos sistemas envolvidos são particularmente evidentes.

3.7 Objectivo Específico 7 – Renovação Geracional

Em termos gerais, a equipa de avaliação considera que o Objectivo Específico 7 "Atrair os jovens agricultores e facilitar o desenvolvimento das empresas nas zonas rurais" foi abordado de forma correcta nos documentos apresentados, sendo a sequência lógica entre o Diagnóstico, a análise SWOT e a identificação de necessidades clara e adequada.

Contudo, cada uma das etapas desta sequência merece-nos alguns comentários, observações e sugestões de melhoria.

DIAGNÓSTICO

No que diz respeito ao Diagnóstico, considera-se que este é completo, abordando de forma relativamente exaustiva as duas temáticas em causa - Jovens Agricultores e empresas em meio rural.

No que diz respeito aos Jovens Agricultores, a análise está bem estruturada e incorpora os dados estatísticos mais recentes, embora em muitos casos já sem grande actualidade (RA 2009, Censos 2011). A análise é detalhada e representa um bom retrato da situação de envelhecimento do sector agrícola nacional e da dificuldade de substituição de gerações. São apresentados dados relativos ao nível de formação dos Jovens Agricultores, superiores à média do sector, e é feita uma breve referência a alguns dados económicos das explorações de Jovens Agricultores.

São identificados os principais constrangimentos à instalação e actividade dos Jovens Agricultores (acesso a terra, acesso a financiamento, acesso a conhecimento, atractividade das zonas rurais), embora de forma relativamente pouco desenvolvida e muito baseada em estudos internacionais.

Refira-se que a análise assenta por vezes na definição de Jovens Agricultores como sendo aqueles até 40 anos e outras vezes até 35 anos (para comparação com a UE ou no caso das Regiões Autónomas), o que decorre do diferente tratamento das diversas fontes de informação utilizadas. É feita uma breve referência à distribuição de Jovens Agricultores por género.

O Diagnóstico faz uma análise dos apoios concedidos aos Jovens Agricultores no último período de programação, tanto no 1º Pilar (Pagamento aos Jovens Agricultores) e no 2º Pilar (apoios à instalação de Jovens Agricultores e ao investimento na exploração agrícola). Contudo, esta análise é meramente descritiva (número de projectos e montantes por sector e por região, principais culturas, etc), mas sem informações sobre o impacto destes apoios no médio prazo e da sua importância na instalação e manutenção dos Jovens Agricultores. Poderia ser útil fazer referência aos estudos desenvolvidos pela AJAP em 2012 e 2020, bem como à Avaliação ex-post do PRODER e à Avaliação de 2019 do PDR2020, apesar destes últimos terem pouca informação quanto a este aspecto.

No que respeita ao Pagamento aos Jovens Agricultores (página 22), seria importante identificar qual a razão do decréscimo acentuado do número de beneficiários e área apoiada entre 2015 e 2019 em quase todas as regiões e do aumento no Alentejo, para conhecer a adequação do apoio.

O recurso à reserva nacional de direitos (novas entradas) é analisado de forma muito breve, apenas com uma referência em nota de pé-de-página.

Seria igualmente interessante um balanço dos apoios a formação profissional.

O mesmo se aplica a outros instrumentos de política, que inclusivamente são identificados na análise SWOT como oportunidades, e para os quais não é feito um balanço da sua implementação até ao momento (com excepção de uma curta referência à implementação da Bolsa de Terras à data Abril de 2018).

No que respeita às empresas em meio rural, a análise é bastante mais reduzida. Apesar de bem estruturada e da utilização das fontes de informação mais adequadas, a análise está muito centrada no número de

empresas, com pouco detalhe nos dados económicos e de emprego, que são analisados a nível nacional e regional, mas sem uma análise cingida às zonas rurais, o que é feito com mais detalhe no âmbito do diagnóstico do OE8.

Ao contrário do que sucede com os Jovens Agricultores, não é feita para este tema uma análise dos apoios e medidas de política existentes em períodos de programação anteriores.

No que se refere aos indicadores de contexto, verifica-se que:

- Estes indicadores são maioritariamente apresentados no documento (C03, C14, C15), embora nem sempre sejam identificados como tal (C14 e C15) nem cumpram todos os requisitos exigidos nas fichas de indicadores disponibilizadas pela Comissão Europeia;
- O indicador C3 é apresentado tal com descrito nas Guidelines (por grandes classes etárias e por tipo de zona), embora em nota de rodapé, constando muita da informação da análise efectuada no Diagnóstico;
- O indicador C14 (apesar de não identificado) é apresentado nas suas três dimensões;
- Os dados relativos ao indicador C15 (também não identificado como tal) são apresentados, tanto em percentagem como em valor absoluto;
- O C16 (entradas de novos jovens agricultores por ano) não é calculado, sendo apresentada a informação de que "os primeiros dados só estarão disponíveis no final de 2022 (com referência ao ano 2020)".

Por último refira-se que:

- São, no essencial, embora de forma nem sempre explícita, apresentadas especificidades regionais, nomeadamente as relativas às Regiões Autónomas;
- As recomendações da Comissão Europeia são tidas em conta.

ANÁLISE SWOT

A análise SWOT apresenta um conjunto de constatações classificadas como principais e complementares. No que se refere às primeiras, estas são bastante completas no que respeita à temática dos Jovens Agricultores, decorrendo maioritariamente das análises efectuadas no Diagnóstico. Contudo, no que se refere às empresas em meio rural, a análise SWOT é bastante menos detalhada e não traduz adequadamente o que decorre do Diagnóstico.

Considera-se também que algumas das constatações principais poderão estar mal classificadas nos quadrantes da SWOT.

São apresentados alguns comentários por quadrante.

Pontos Fortes:

- Os pontos fortes principais estão bem identificados;
- Foi incluída referência (inicialmente em falta) à dimensão média das explorações dos Jovens Agricultores, que é o dobro da dos restantes agricultores;
- Alguns dos pontos fortes principais não decorrem do Diagnóstico:
  - "Rede de Instituições de Ensino Profissional Superior agrícola com experiência no ensino, na formação e na experimentação, como plataforma de conhecimento no apoio aos jovens

agricultores." (foi incluída nota de pé de página no Diagnóstico rementendo para diagnóstico do OT);

- "O valor acrescentado da produção em regadio eficiente, que incorpora inovação, conhecimento, novas culturas, tecnologia é um fator de atração de jovens agricultores e investidores.";
- "Evolução favorável do acesso à reserva nacional por parte de Jovens Agricultores: Novos Agricultores - "New entrants"" (decorre apenas de informação breve em nota de pé de página incluída no Diagnóstico).

- Os pontos fortes estão essencialmente focados nos Jovens Agricultores, com reduzidas referências ao tecido empresarial nas zonas rurais, que podia ser destacado pela importância das microempresas no emprego e VAB, pela sua presença em todo o território, etc;
- Ausência de referência à proporção de jovens agricultoras, algo destacado nos pontos fortes de ambos os Diagnósticos Regionais.

Pontos Fracos:

- Não são referidos pontos fracos relativos às empresas em meio rural;
- Foi incluído ponto fraco relativo à decrescente representatividade dos jovens agricultores no número total de agricultores, inicialmente omisso;
- Alguns dos pontos fracos principais não decorrem de análises do Diagnóstico, embora existam breves referências em notas de pé de página:
  - "Situações de arrendamento nomeadamente de curtos prazos (mínimo de 7 anos), e mais ainda no caso das cedências, conferem ao jovem agricultor um poder limitado das suas decisões de gestão (recurso terra), condicionando no futuro a sua continuidade na exploração agrícola."
  - "As explorações agrícolas localizadas nos territórios de baixa densidade apresentam custos de produção superiores, sobretudo ao nível da comercialização de produtos."

Oportunidades:

- Ausência de referências a empresas em meio rural;
- Oportunidades muito assentes em políticas públicas - Agenda de Inovação para a Agricultura 20|30, Jovem Empresário Rural, Bolsa de Terras;
- Incluída oportunidade sugerida pela equipa de avaliação relativa ao conjunto de apoios aos Jovens Agricultores nos dois pilares da PAC, com maior enfoque no período 2023-2027, e aos apoios aos investimentos por parte de empresas em meio rural (LEADER, Portugal 2020, etc).

Ameaças:

- Reduzido enfoque no envelhecimento da população rural, dificuldade de substituição de gerações;
- Ausência de referências ao tecido empresarial em meio rural;
- Reduzido detalhe da análise quando comparado com ponto forte, fracos e oportunidades.

Sugere-se uma revisão da análise SWOT que dedique maior atenção ao tema das empresas em meio rural.

NECESSIDADES

O documento de Identificação de Necessidades apresenta para o OE7 a identificação de 5 necessidades principais relativas ao Continente (para além de necessidades específicas para as Regiões Autónomas). Todas elas decorrem directamente e de forma clara da análise SWOT, revelando uma boa relação entre estas duas etapas.

Contudo, a equipa de avaliação entendeu que algumas das constatações não estavam correctamente interligadas com as respectivas necessidades, tendo as seguintes sugestões sido incorporadas na versão final do documento de necessidades:

- O ponto forte "Os projetos apresentados por jovens agricultores aos Programas de Desenvolvimento Rurais apresentam um nível assinalável de investimento e com taxas de apoio mais elevadas, comparativamente com os outros agricultores" justifica a necessidade COE7N3 e não a COE7N4;
- O ponto forte "A atribuição de prémio de instalação, a fundo perdido, no caso da primeira instalação de Jovens Agricultores constitui um fator de alavancagem do investimento numa fase inicial" justifica a necessidade COE7N3e não a COE7N4;
- O ponto forte "Evolução favorável do acesso à reserva nacional por parte de Jovens Agricultores: Novos Agricultores - "New entrants"" justifica a necessidade COE7N4 e não a COE7N5;
- O ponto fraco "As explorações agrícolas localizadas nos territórios de baixa densidade apresentam custos de produção superiores, sobretudo ao nível da comercialização de produtos" justifica a necessidade COE7N4 e não a COE7N5;
- A oportunidade "Possibilidade de apoiar as empresas rurais em fase de arranque, nomeadamente associado ao conceito de Jovem Empresário Rural" justifica as necessidades COE7N3 e/ou COE7N4 e não a COE7N5.

O principal reparo a apontar ao conjunto de necessidades identificadas para o OE7 relaciona-se não com a forma como este decorre da análise SWOT, mas sim do facto de esta última não contemplar, como acima referido, os principais resultados do Diagnóstico no que se refere às empresas em meio rural. Esta situação reflecte-se na identificação de apenas uma necessidade relativa a este aspecto, o que é manifestamente redutor.

Considera-se assim que uma revisão da análise SWOT resultará necessariamente na identificação de necessidades adicionais sobre a temática das empresas em meio rural.

Por último, considera-se adequada a utilização de necessidades principais de outros OEs como necessidades complementares do OE7, embora tal não se deva cingir às necessidades do OT. Sugere-se assim a inclusão de outras necessidades complementares com relevância para este OE:

- COE1N2: Melhorar o rendimento da agricultura e a sua atractividade face ao resto da economia;
- COE1N5: Promover a diversificação de atividades económicas na exploração agrícola;
- COE2N2: Criar e melhorar infraestruturas coletivas (regadio, acessos, banda larga, redes proteção das florestas);
- COE2N3: Melhorar a disponibilização de mão-de-obra agrícola;
- COE3N3: Promover relações comerciais justas e equilibradas ao longo da cadeia alimentar;

- COE8N2: Apoio à valorização dos recursos endógenos através de atividades complementares como o turismo nas zonas rurais, o artesanato, a cinegética e pesca em águas interiores;
- COE8N3: Promover abordagens de desenvolvimento local integrado (incluindo serviços básicos às comunidades rurais);
- COE9N5: Consolidar o princípio do consumo de proximidade aos locais de produção, nomeadamente através do estabelecimento de cadeias curtas locais com impacto positivo no indicador de pegada carbónica.

3.8 Objectivo Específico 8 – Sustentabilidade das Zonas Rurais

DIAGNÓSTICO

No âmbito da avaliação global e geral do diagnóstico, análise SWOT e avaliação das necessidades relacionadas com o OE8 considera-se que foi feita uma análise correcta, coerente e completa. Verificou-se a existência de um fluxo lógico e coerente entre os três elementos avaliados na análise. A caracterização da situação actual (diagnóstico) considera informação actual e relevante, a análise SWOT decorre e tem interligação com o diagnóstico e a avaliação das necessidades é clara, transparente, lógica e decorre da análise SWOT não constituindo uma repetição da mesma. Não obstante, considera-se importante fazer referência e comentar alguns pequenos aspectos.

No diagnóstico foram cobertos adequadamente os aspectos relacionados com o emprego e crescimento económico, embora não tenham sido incorporados e directamente relacionados os resultados dos programas de desenvolvimento rural anteriores com a evolução recente dos mesmos. No que respeita aos dados da população residente constata-se que efectivamente não existem dados oficiais mais recentes do que os censos de 2011, no entanto, a utilização das estimativas de população residente (com base nos censos 2011) teria conferido um caracter mais actual à análise (apenas são apresentadas breves referências em notas de pé de página, sem efeitos nas constatações apresentadas).

No que respeita ao desenvolvimento local, nomeadamente ao desenvolvimento local de base comunitária (DLBC), DLBC Rural e abordagem LEADER a análise está muito completa.

Já no que se refere à inclusão social, apesar da análise estar coerente e completa, poderia ter-se utilizado outros indicadores das análises dos programas anteriores, como os indicadores de impacto dos Programas de Desenvolvimento Rural, para, por exemplo, comparar a evolução do PIB *per capita* e do PIB *per capita* rural e a evolução da percentagem de emprego e da percentagem do emprego rural, para além da taxa de risco de pobreza.

Considera-se também que a bioeconomia tem uma caracterização adequada da situação actual, sendo apenas neste tema que se tornam mais evidentes as preocupações ambientais e relativas às alterações climáticas neste objectivo específico. São referidos a nível nacional, com algum detalhe, o "Plano de Ação para a Bioeconomia Sustentável" e as "Linhas estratégicas dos sectores de produção primária no contexto do desenvolvimento da estratégia nacional para a bioeconomia sustentável 2030" e as respectivas conclusões e propostas.

Em particular no que se refere ao sector florestal considera-se que no diagnóstico:

- O OE8 abrange uma questão demasiado difusa sem ser possível uma análise completa e consistente ao setor florestal. Entende-se que o setor é bastante diverso e é apresentado como uma componente acessória. Assim, deveria ter sido realizado uma leitura mais aprofundada e detalhada deste setor.

- O OE8 aponta para um objetivo vastíssimo, onde se enuncia desenvolvimento local nas zonas rurais. Neste sentido, uma silvicultura sustentável voltada para a ajuda ao desenvolvimento local deveria apoiar-se numa estratégia de promoção das fileiras dos recursos não-lenhosas e numa lógica de multifuncionalidade da floresta. Ainda assim, é igualmente mencionada a importância do aumento da produtividade associado a uma silvicultura sustentável para que seja possível um incremento do sequestro de carbono, sendo que com algumas limitações ao nível da fundamentação apresentada. Uma ligação nesta componente ao OE4 faria sentido para uma complementação da informação.
- Não houve uma análise do impacto das medidas florestais do PDR 2020 no setor florestal ou instrumentos anteriores da PAC.
- Para o diagnóstico, em nosso entender, deveriam ter sido consideradas e analisadas as seguintes fileiras:
  - Madeira e Mobiliário;
  - Pasta, Papel e Cartão;
  - Cortiça;
  - Frutos secos;
  - Resina;
  - Biomassa para energia.

Não tendo sido feita uma leitura mais aprofundada a cada uma destas fileiras, entende-se que não foram levados em consideração os seus desafios e, consequentemente, identificadas algumas constatações importantes na análise SWOT.

- Não houve uma análise mais crítica aos impactos das políticas de ordenamento florestal existentes, principalmente as ZIF. Apesar das ZIF serem indicadas como sendo um ponto forte, mas nas zonas onde as mesmas estão mais presentes ainda se mantêm os grandes problemas do setor florestal. Em muitos casos, as ZIF instituídas não tem meios de operacionalização, encontrando-se limitadas nos seus objetivos.
- Na certificação florestal, também devia existir uma análise crítica dos impactos que os produtores tiveram com a integração das suas áreas na PEFC e FSC.
- Parece-nos pertinente que pudesse ser mencionado um estudo, actualmente não existente, sobre a valorização dos produtos e subprodutos pela certificação florestal e também sobre os produtos não-lenhosos.

No que se refere aos indicadores de contexto, verifica-se que estes indicadores são, na sua maioria, apresentados no documento, embora não estejam identificados e existam alguns que não respondem inteiramente às indicações disponibilizadas pela Comissão Europeia, nomeadamente:

- Não foi incluído na análise o indicador de densidade populacional – C02, sem que tenha sido apresentada qualquer justificação, apesar de constar dos documentos complementares;
- O indicador C07, relativo à taxa de desemprego não é mencionado, apesar de serem apresentados os respectivos valores;
- No indicador C08, também não referenciado, os sub-indicadores A e B estão presentes e de forma clara expostos, embora o C referente à actividade económica, ainda que presente, encontra-se incompleto por não demonstrar a informação também por sexo;

- São apresentados alguns elementos relativos ao indicador C31, referente às infraestruturas turísticas, embora não totalmente de acordo com o descrito pela Comissão Europeia.

Verificou-se que na situação de diagnóstico foram analisadas características e especificidades regionais.

As recomendações da Comissão Europeia foram tidas em conta, particularmente no que respeita à redução do despovoamento das áreas rurais, ao desenvolvimento da bioeconomia e, mesmo que de forma complementar e associada ao OT, ao fortalecimento das AKIS.

ANÁLISE SWOT

No que respeita à análise SWOT considera-se que está completa, coerente e decorre com sequência lógica da caracterização da situação de diagnóstico.

No que respeita aos pontos fortes, foi reforçada a constatação relativa à pluriactividade e plurirrendimento da agricultura familiar como factor de viabilidade das explorações agrícolas, destacando a importância deste aspecto na fixação de população nas zonas rurais.

No âmbito dos pontos fortes complementares é indicado que existe uma crescente cooperação para a inovação entre o sistema I&DT e as empresas do sector promovida pela aplicação dos instrumentos de apoio cofinanciados pela UE desde 2000.

Relativamente aos pontos fracos poder-se-ia ter identificada a reduzida utilização de estratégias de marketing e as dificuldades relacionadas com a aprovação e obtenção de determinados requisitos legais.

Relativamente às oportunidades observa-se que as mesmas assentam significativamente nas iniciativas previstas para a "Agenda de Inovação para a Agricultura 20/30".

Por último, foi reclassificada como ponto fraco a anterior ameaça relativa à ausência de infraestruturas em vários territórios rurais (e.g. banda larga, regadio e caminhos).

Considera-se que há um apoio constante na argumentação em políticas públicas (Agenda de Inovação para a Agricultura 20|30) que serão ainda implementadas, colocadas no ponto de vista de oportunidade, sem um elo de ligação (no Diagnóstico não é feito) de possível benefício ao setor florestal, tal demonstrando o papel acessório da floresta.

Entende-se que alguns elementos adicionais poderiam ter sido considerados no Diagnóstico levando à sua inclusão na análise SWOT:

- Falta de meios para operacionalizar as ZIF de modo a terem um maior impacto, deveria ter sido analisado e considerado como ponto fraco.
- Falta de valorização económica dos produtos, subprodutos da floresta através da certificação florestal, poderia ter sido considerada como ponto fraco.
- Foi integrada como oportunidade, após sugestão, a promoção da utilização de produtos e subprodutos da floresta por terem uma menor pegada ecológica.
- Promoção de produtos e subprodutos nacionais e locais, pela sua elevada qualidade, poderia ter sido considerada como oportunidade.
- Poderia ser mencionada, como ponto fraco, a falta de aplicabilidade da legislação e de fiscalização florestais.

NECESSIDADES

No que se refere às necessidades constata-se que estas são identificadas de forma clara, transparente e com adequada lógica de transição e ligação às constatações identificadas da análise SWOT. Considera-se existir um fluxo adequado e lógico da análise.

Considera-se, contudo que o facto de a temática florestal ser bastante alargada e o Diagnóstico pouco aprofundado nas tendências e informações sobre o setor da floresta, fez com que as necessidades referentes ao setor se traduzissem em indicações pouco concretas.

Importa ainda referir que quer na análise SWOT, quer na identificação das necessidades, apesar de não existir referência específica a regiões, considera-se que elas estão incluídas dado o enquadramento e alinhamento entre aspectos nacionais e regionais no que respeita a constatações identificadas na análise SWOT e avaliação das necessidades.

As necessidades estão definidas como principais e complementares, sendo que a única necessidade complementar (COE2N2) para além das associadas ao OT parece ser uma necessidade principal, uma vez que a sua inexistência pode comprometer a concretização das outras necessidades principais. Merece ainda referência o facto das necessidades não terem sido hierarquizadas de acordo com o estabelecimento de prioridades.

Considera-se também redutor que as necessidades complementares estejam quase exclusivamente associadas ao objectivo transversal.

Neste sentido, foi sugerida a inclusão no OE8 das seguintes necessidades complementares, algumas das quais contempladas na listagem final:

- COE1N2 – Melhorar o rendimento da agricultura e a sua atractividade face ao resto da economia;
- COE1N5 – Promover a diversificação de actividades económicas na exploração agrícola;
- COE2N1 – Valorizar produtos de qualidade diferenciada;
- COE2N6 – Melhorar o acesso ao financiamento por parte dos agricultores;
- COE4N4: Aumentar a resiliência dos sistemas de produção agrícolas e florestais aos impactos adversos das alterações climáticas, designadamente de eventos climáticos extremos.
- COE4N5: Aumentar a produção de energia renovável pelo setor e a sua utilização no contexto de melhoria da sustentabilidade energética das explorações agrícolas, florestais e da agroindústria.
- COE4N6: Melhorar a eficiência energética das explorações agrícolas e florestais e da agroindústria.
- COE6N1: Promover a biodiversidade doméstica através de uma gestão sustentável dos recursos genéticos animais, vegetais e florestais.
- COE6N4: Melhorar os habitats associados aos sistemas agrícolas e florestais para promover o estado de conservação dos valores naturais de biodiversidade.
- COE6N5: Contrariar o abandono e melhorar a sustentabilidade ambiental dos sistemas agro-silvo-pastoris de alto valor em termos de biodiversidade, bem como preservar paisagens agrícolas tradicionais.
- COE6N6 – Promover uma gestão multifuncional de espaços agrícolas e florestais, incluindo as actividades cinegéticas, no quadro da conservação das espécies da fauna selvagem em risco ou ameaçadas;

- COE6N6: Promover uma gestão multifuncional de espaços agrícolas e florestais, incluindo as atividades cinegéticas, no quadro da conservação de espécies da fauna selvagem em risco ou ameaçadas.
- COE7N5 – Aumentar a atractividade das zonas rurais para instalação de empresas, garantindo o acesso a serviços essenciais.
- COE9N5 – Consolidar o princípio do consumo de proximidade aos locais de produção, nomeadamente através do estabelecimento de cadeias curtas locais com impacto positivo no indicador de pegada carbónica (e.g. através da contratação pública);
- COE9N8: Melhorar a comunicação junto da sociedade sobre o papel dos agricultores e produtores florestais enquanto agentes na gestão do território e catalisadores de práticas agrícolas e florestais sustentáveis na utilização dos recursos naturais e benéficas para o clima.

3.9 Objectivo Específico 9 – Alimentação e Saúde

Este Objectivo Específico, "Melhorar a resposta dada pela agricultura europeia às exigências da sociedade no domínio alimentar e da saúde, nomeadamente no que respeita à oferta de produtos alimentares seguros, nutritivos e sustentáveis, aos resíduos alimentares e ao bem-estar dos animais" trata de um conjunto de assuntos que, apesar de vistos muitas vezes como difusos e independentes entre si, concorrem todos para uma melhor convivência dos europeus com o seu meio ambiente, com as plantas e animais e uns com os outros. De uma forma geral, a análise deste OE é feita de forma completa e adequada, encadeando de forma estruturada e consequente o Diagnóstico, SWOT e identificação de Necessidades.

Ainda assim, identificam-se, de seguida, alguns pontos, em cada uma destas fases do trabalho até aqui realizado, que poderiam beneficiar de algumas melhorias.

DIAGNÓSTICO

Quanto ao diagnóstico, este é feito de forma clara e estruturada ao longo de 11 temas analisados, apontando-se aqui comentários específicos a alguns deles:

- Resistências antimicrobianas – o problema encontra-se bastante bem definido, com a comparação de Portugal com os restantes Estados Membros a mostrar claramente que a aplicação de antimicrobianos no nosso país apresenta índices preocupantes por unidade de biomassa produzida. Esta problemática, com impactos na saúde humana e animal, muito para além do problema para a pecuária, merece uma atenção especial no tratamento deste OE e da saúde no conceito "One Health" que a UE pretende implementar. No entanto, a análise apenas efectuada com base na quantidade administrada ou vendida, carece de uma contextualização que será determinante para a qualidade da análise. A quantidade da biomassa animal produzida é dependente da eficiência dos sistemas de produção, ou seja, da fertilidade dos efectivos de produção de carne e das características corporais das raças utilizadas. Olhando para as estatísticas do INE é muito claro que a taxa de fertilidade dos bovinos de carne em Portugal ronda, como estimativa grosseira, os 60%, quando o objectivo técnico se fixa perto dos 80%. Apenas olhando a este exemplo, se compreende que em sistemas que com o mesmo número de reprodutores se produz menos biomassa animal, o índice de vendas de antimicrobianos será mais elevado, sem que necessariamente o tratamento veterinário dos animais esteja errado. Sabendo que os sistemas mais intensivos deverão ser os mais consumidores de antimicrobianos, e também os mais eficientes, esta análise pode até vir a concluir

que o efeito anteriormente referido para os bovinos de carne é irrelevante na problemática, mas não parece adequado que não seja feita esta análise, por forma a melhor informar as políticas que virão a servir de orientação à necessidade que surge em resultado desta análise de melhorar a racionalidade na utilização dos antimicrobianos.

- Produtos fitofarmacêuticos – A análise encontra-se feita de forma abrangente e com coerência entre o OE e a realidade descrita nas estatísticas apresentadas. De notar que, com um consumo fortemente decrescente em Portugal e com os fungicidas, especialmente de baixo risco como o enxofre, como principal motor do consumo, a situação parece pouco preocupante e deverá ser encarada como um alvo de monitorização activa mais do que como de políticas de correcção da utilização.
- Bem-estar animal – A análise encontra-se bem elaborada e com base nos indicadores e estatísticas de comparação adequadas. Fica claro que, apesar de haver um aumento nos efectivos pecuários e nas densidades animais em Portugal, em anos recentes, estes valores são significativamente mais baixos que a maioria dos EMs. Pelas características dos nossos sistemas de produção pecuária, é expectável que assim seja, em termos globais, em que os sistemas de produção extensivos têm um enorme efeito de diluição destes indicadores. No entanto, seria útil particularizar um pouco mais as condições de cada sistema de produção, tentando obter dados com base no REAP. Isso permitiria analisar as áreas e o foco de políticas a desenvolver, por espécie e por tipologia de exploração. O exemplo do problema da prevenção da caudofagia em suínos, abordado no documento poderia assim ser alargado a alguns sistemas de produção que, previsivelmente, poderão ter problemas deste âmbito, por se desenvolverem com maior intensidade e pelas características de cada espécie.
- Desperdício alimentar – nesta área o Diagnóstico tem de ser feito com muito reduzida informação específica para Portugal. Trata-se de uma problemática importante para a sustentabilidade dos sistemas urbanos e rurais, com impactos importantes na segurança alimentar e na economia agroalimentar como um todo. Os estudos apresentados, apesar dos resultados algo díspares, permitem prever que as medições do desperdício efectivo em Portugal que possam vir a ser feitas no futuro deverão ser de valores muito importantes. Desta forma, considera-se adequada a análise da problemática apresentada.
- Alguns temas analisados, nomeadamente os regimes de qualidade, a alimentação saudável, a dieta mediterrânica, a rotulagem facultativa e as cadeias curtas de comercialização, sofrem de uma enorme dependência da percepção do consumidor final. Todas estas formas de abordar a alimentação são, de uma forma ou de outra, influenciadas por diversas forças na sociedade, com informações, muitas vezes, contraditórias. A análise culmina na necessidade de melhorar a comunicação com o consumidor acerca da alimentação e do sector agroflorestal como um todo, provavelmente por influência destas temáticas. No entanto, parece importante reforçar que esta necessidade é fundamental para que o desempenho fraco dos regimes de qualidade e da adopção de rotulagens facultativas sejam corrigidos, assim como para que a promoção da dieta mediterrânica e da alimentação saudável sejam efectivas, ou ainda para que os benefícios das cadeias curtas de comercialização sejam evidenciados. Assim, o uso de evidências científicas e de suporte nelas baseado para as campanhas de sensibilização e comunicação deve ser o critério principal, tentando vedar estas iniciativas contra outras pressões, de índole mais política ou ideológica que existem na sociedade. Só dessa forma haverá credibilidade e eficiência no objectivo de promover os produtos que melhor servem o consumidor. Resta notar, quanto a este assunto, que o texto do Diagnóstico afirma que o consumidor valoriza produtos provenientes do olival tradicional e do pastoreio extensivo. Essa não é a percepção desta equipa de análise, mas sim que essa preferência apenas se manifestará numa franja reduzida do mercado, como se pode verificar pela informação introduzida no Diagnóstico relativa à proporção de azeite e carne DOP/IGP/ETG na produção global destes produtos, respectivamente de 2% e 3%.

- Agricultura biológica – a análise encontra-se bem elaborada e claramente mostra que há uma forte evolução da área em MPB, se bem que predominantemente assente em prados e pastagens permanentes. São apresentados dados da comercialização de produtos finais com certificação BIO, provenientes de bibliografia recente, embora sem grande diferenciação sectorial. Uma grande parte da produção biológica nacional ainda não consegue valorização adicional pela comercialização BIO, como é exemplo o azeite, ainda nos primeiros passos dessa estratégia. Por outro lado, a procura é muito diferenciada entre produtos alimentares (por exemplo carne vs. fruta e legumes) e essa reflexão e quantificação poderia ser útil na análise.
- Regime escolar – esta análise é apenas feita com base na evolução da adesão/cobertura pelo RE ao longo dos últimos anos, que foi de clara quebra. Falta uma fundamentação do benefício do RE e sem que se entenda o que o tem substituído em Portugal, é difícil avaliar se esta evolução representa uma perda de benefícios. É apresentada em nota de pé de página uma explicação para a redução na sua utilização, essencialmente assente em dificuldades burocráticas e de organização logística.

Relativamente aos indicadores de contexto utilizados, importa dizer que muitos dos temas abordados não são abrangidos pelos indicadores de contexto identificados na análise e disponíveis no referencial draft de PMEF. São estes os casos do desperdício alimentar, da alimentação saudável, da alimentação mediterrânica, da rotulagem facultativa, das cadeias curtas de distribuição e do regime escolar.

No entanto, quanto aos indicadores utilizados para as restantes temáticas aqui tratadas, C.22, C.23, C.32, C.34, C.47 e C.48, pode-se dizer que são utilizados de forma adequada, quanto ao cálculo e à apresentação.

Relativamente ao indicador C.34 – Valor da Produção no âmbito dos regimes de qualidade UE - este não é apresentado em percentagem da produção total, mas sim em valor de produção.

ANÁLISE SWOT

Relativamente à análise SWOT, pode-se dizer que esta foi feita de forma adequada e estruturada e com uma articulação lógica e pertinente com a análise de Diagnóstico. No entanto, e de acordo com algumas fragilidades apontadas ao Diagnóstico, anteriormente, existem algumas possibilidades de melhoria da análise que importa referir.

Quanto aos problemas das RAM e do Bem-estar animal, é determinante aprofundar a análise de acordo com o sugerido no Diagnóstico, para melhor informar o delineamento de políticas que possam abordar os problemas de forma eficiente, sem criar dificuldades artificiais nas áreas onde o problema não se verifica.

Quanto à agricultura biológica, esta análise estratégica refere, e muito bem, que a questão da redução de aplicação de químicos de síntese deve ser contrabalançada com as questões da produtividade obtida e de disponibilidade alimentar para uma população crescente, tornando claro que a sustentabilidade deverá ser vista como um problema complexo e multifacetado. Nesta óptica, foram incluídas referências a análises do mercado e das tendências de alimentação no mercado nacional e da UE com base em dois estudos recentes, o que permitirá melhorar os objectivos de política agrícola tanto do ponto de vista ambiental como social.

A questão da comunicação e da sensibilização ao consumidor é mais evidente na SWOT que no Diagnóstico, sendo positivo que esta possa ser bem suportada. Não obstante, esta avaliação considera que a temática da comunicação ao consumidor, de forma clara e informativa, será muito importante na obtenção do OE9.

De forma específica, pode-se ainda acrescentar alguns comentários aos pontos abordados na SWOT:

Pontos Fortes:

- Afirma-se que existe uma valorização pelo consumidor dos sistemas extensivos (olival tradicional e pastoreio extensivo). No entanto, essa valorização parece ainda incipiente. Seria importante fundamentar esta tendência de mercado de forma quantitativa;
- Afirma-se que há processos bem-sucedidos de melhoria de condições de bem-estar animal, mas existe a necessidade de conseguir alargar as observações e evidências de bem-estar animal em Portugal para além da caudofagia;
- Afirma-se que há reconhecimento de que existem controlos adequados à aplicação de bem-estar animal. Este ponto não está fundamentado no Diagnóstico. Sabendo-se do interesse crescente de sistemas de certificação de bem-estar animal, e da sua discussão em alguns círculos da investigação aplicada, como o Projecto H2020 BOVINE, importava adicionar estes (e outros eventuais) elementos de fundamentação a este ponto forte;

Pontos Fracos:

- Refere-se a baixa abrangência do Regime Escolar na alimentação das escolas nacionais. Como se disse anteriormente, não há fundamentação para dizer que tal não se deva a alternativas mais ou igualmente adequadas, e este ponto não deveria ser referido sem essa fundamentação;
- Falta um ponto acerca da falta de eficiência nos sistemas de produção animal, em algumas fileiras animais, que leva a problemas relacionados com a forma como são analisadas as RAM, mas também à capacidade das explorações de fazer face a problemas relacionados com o deficiente bem-estar animal e com a qualidade dos alimentos produzidos;

Oportunidades:

- Fala da oportunidade criada pela maior preocupação pelo uso de pesticidas, que leva a técnicas como a luta biológica. No entanto, não contrapõe a perda de eficiência no combate aos inimigos culturais, que poderá levar a mais aplicações das substância alternativas, com impactos ambientais nas emissões ou mesmo no nível de alguns produtos como o cobre, ou a perdas de produtividade, com impactos na economia das explorações e no objectivo de garantir a suficiência alimentar;
- Tendo em conta a actual situação económica que abrange o sector do turismo e da restauração, sugere-se a monitorização da oportunidade identificada no aumento da procura de produtos agrícolas por parte da restauração e do sector do turismo, uma vez que as alterações de consumo que se verificaram em 2020 e 2021 terão necessariamente impactos, pelo menos no início do novo período de programação;
- Igualmente deverá ser acompanhado o crescimento previsto para o sector do turismo/conhecimento da gastronomia portuguesa;

Ameaças:

- Dever-se-ia incluir a ameaça representada pela possibilidade da aplicação de alguns elementos do Green Deal, como a Estratégia para a Biodiversidade, possam vir a introduzir restrições que retirem competitividade à agricultura da UE, levando ao aumento da importação de produtos alimentares de outras origens, menos controladas e com menos garantias de segurança alimentar;
- Apesar de não ter sido ainda considerado na análise, as condições socioeconómicas à data desta avaliação ditam que será importante ter em conta a ameaça criada pela crise económica expectável que se deverá seguir a este período de restrições à economia para tentativa de controlo da COVID19. Nestas circunstâncias, é de esperar que o poder de compra das famílias se reduza,

levando a que a escolha de produtos alimentares pelo preço e não pelos seus atributos de sustentabilidade ambiental seja mais frequente.

NECESSIDADES

Finalmente, quanto às necessidades identificadas para atingir este Objectivo Específico, há que dizer que são identificadas para o Continente oito necessidades principais (para além de necessidades específicas para as Regiões Autónomas) e mais quatro necessidades complementares, todas estas decorrentes do Objectivo Transversal.

A identificação destas necessidades é feita de forma coerente com a análise que a antecede e bem fundamentada nesta.

Todas as necessidades são consideradas adequadas e pertinentes, apenas se sugerindo que às necessidades principais, se acrescentasse um novo ponto, que se prende com a necessidade de criar a informação específica necessária para os assuntos relacionados com este OE e que têm claras lacunas de informação disponível, nomeadamente as que têm que ver com os comportamentos do consumidor no mercado (cadeias curtas, dieta mediterrânica, alimentação saudável) e com uma análise do desperdício alimentar em Portugal ao longo de todo o sistema agroalimentar.

O desenho das políticas do PEPAC no que toca ao OE9 deve ser, como se disse anteriormente, fortemente baseado em evidências, para que as abordagens e a comunicação com o consumidor sejam o mais robustas possível a pressões e *lobbies*.

Recomenda-se assim, que a análise estratégica deste OE seja revista à luz destas considerações, por forma a fortalecer o Diagnóstico e a SWOT na fundamentação destas necessidades identificadas e na criação das melhores condições possíveis para a criação de instrumentos de política dentro do PEPAC.

3.10 Objectivo Transversal – Modernizar através do Conhecimento, Inovação e Digitalização

Tal como para os 9 Objectivos Específicos da PAC, os elementos relativos ao Objectivo Transversal "Modernização do setor através da promoção e da partilha de conhecimentos, da inovação e da digitalização da agricultura e das zonas rurais e dos incentivos à adoção de medidas para o efeito" são um documento de Diagnóstico, uma análise SWOT e a identificação de necessidades.

Apresenta-se de seguida um conjunto de comentários, observações e sugestões de melhoria relativos a cada uma destas etapas.

DIAGNÓSTICO

O documento de Diagnóstico apresenta uma análise dos níveis de formação no sector agrícola nacional, uma análise da estrutura e desempenho do AKIS a nível nacional e uma descrição da implementação do Sistema de Aconselhamento Agrícola e Florestal (SAAF), e finalmente alguns elementos sobre o estado da digitalização das zonas rurais.

O documento aborda cada uma destas temáticas, geralmente com um grande nível de detalhe, embora por vezes seja omisso ou pouco desenvolvido em aspectos relevantes.

Em termos gerais, considera-se que o documento é demasiado longo e descritivo, por vezes de difícil leitura, embora tenha sido bastante melhorado face à sua versão incial.

A introdução está bem estruturada e elenca as componentes a abordar.

Segue-se o Capítulo II, relativo à análise dos níveis de escolaridade e à transferência de conhecimentos. A análise dos níveis de escolaridade é clara e concisa, ilustrando a baixa formação dos agricultores nacionais, mas destacando os melhores níveis de formação dos jovens agricultores. Neste aspecto é feita uma relação entre o aumento da formação profissional e a obrigatoriedade de frequência determinada no prémio à instalação de jovens agricultores; seria interessante analisar se esta obrigatoriedade teve um impacto positivo ou resultou meramente no cumprimento de um formalismo sem efeito real concreto. Ainda no que respeita a este tema, refira-se que é apresentado o indicador C15 - Formação agrícola dos produtores agrícolas. O indicador é apresentado no gráfico da pág. 13, e alguma informação é apresentada em texto, embora, não sejam apresentadas todas as desagregações necessárias - número e a proporção de agricultores pelos três níveis de formação (agrícola prática, agrícola básica e agrícola completa) e cálculo do indicador para as mesmas categorias para produtores com menos de 35 anos (é apresentada a proporção, mas não o número), tal como decorre da ficha do indicador.

A caracterização do sistema de formação profissional regulamentada é muito descritiva e demasiado extensa – a título de exemplo, é dado um grande detalhe das acções de formação realizadas entre 2007 e 2019 com dados desagregados para número de acções e número de certificados, para técnicos e para agricultores, por áreas e tipologias (11 páginas). Esta informação é excessiva, não acrescenta valor à leitura e seria melhor substituída por um ou dois quadros-síntese. Alguns dos elementos apresentados podem ser enganadores, por exemplo quando se compara a implementação das tipologias de formação na produção sustentável, a ProdI é desagregada por tipo de cultura, dando a parecer que a formação em MPB tem mais adesão. Não é feita qualquer apreciação crítica sobre o impacto real destas acções de formação nas explorações agrícolas.

A análise da formação profissional financiada corresponde essencialmente à apresentação dos dados relativos à implementação dos apoios no âmbito da operação 2.1.1 “Acções de Formação” do PDR 2020 (refira-se que não é fácil a leitura dos quadros apresentados). É feita uma breve referência à formação financiada no âmbito de outros programas de apoio (POISE, POCH e POCI), mas sem qualquer análise da sua implementação no sector agrícola e sem qualquer explicação ou análise crítica relativa à sua complementaridade/sobreposição com os apoios do FEADER. Este é um tema muito relevante e que merecia um tratamento mais detalhado no âmbito deste Diagnóstico.

É de seguida apresentada uma descrição do SAAF, em termos de estrutura de funcionamento e dados relativos às entidades prestadoras do serviço, em 2007-2013 e 2014-2020. Contudo, não é feita uma análise crítica relativa quer à reduzida adesão ao SAAF, quer aos seus efeitos nas explorações. De facto, sendo afirmado que o SAAF se tem focado essencialmente no preenchimento de formulários e candidatura e no cumprimento da condicionalidade, não são abordados os seus efeitos (ou ausência de efeitos) noutros objectivos do SAAF, nomeadamente quanto à melhoria do desempenho económico e ambiental das explorações, nem a sua abrangência. É apresentada uma análise do financiamento do SAAF pelo PDR 2020, mais uma vez demasiado extensa, e que se torna confusa pela inclusão de informação relativa a apoios do PDR 2020 à formação e informação. Igualmente, inserida na análise do SAAF são referidos outros tipos de transferência de conhecimento (OAs, centros de competência, grupos operacionais, OPs, gabinetes de apoio local); esta análise é importante, mas está aqui deslocada. Sugere-se uma maior segmentação da apresentação da informação por tema, que facilitará a leitura do documento. São apresentadas algumas “lições aprendidas” relativas às operações do PDR 2020, com alguma relevância, mas apresentadas de forma pouco fundamentada.

No que se refere à análise do AKIS nacional, esta é inicialmente feita de forma clara e concisa, com base em relatórios internacionais, apontando as bem as suas principais falhas e méritos, nomeadamente a sua fragilidade e fragmentação, mas também a sua evolução positiva verificada nos últimos anos. Parece-nos

que seria mais adequada a inclusão aqui do ponto C "Entidades que efectuam transferência, partilha e/ou disseminação de conhecimento", que do capítulo anterior.

É apresentada uma descrição das diversas entidades que constituem o AKIS nacional, mais uma vez demasiado descritiva, com listagem exaustivas das entidades por tipologia, por vezes repetitiva (ex: quadros 20 e 21 e figuras 15 e 16), mas sem análise crítica do trabalho desenvolvido e dos efeitos deste trabalho junto dos agricultores. É interessante a análise da evolução da estrutura etária dos docentes do ensino superior, que poderia ser complementada por uma breve análise da adesão de alunos ao ensino superior agrário – número de candidatos e admitidos, notas de entrada, vagas por preencher por região – com base na informação existente no artigo mencionado em nota de pé-de-página.

Ainda neste capítulo é feita uma referência à RRN, que mais uma vez é essencialmente descritiva, sem se focar nos resultados do conjunto de actividades desenvolvidas.

As restantes entidades que constituem o AKIS nacional são apresentadas, sendo geralmente apenas feita a sua enumeração - OAs, OPs, associações interprofissionais (referidas como sendo 4 e 5 na página 71), Centros de Competências (cuja listagem difere da constante no site da RRN), Clusters e Laboratórios Colaborativos, sem uma análise do tipo de trabalho desenvolvido, da forma de transferência de conhecimento ou dos seus efeitos junto do sector produtivo. Destaca-se a grande preponderância de sector público e associativo na maior parte destas entidades. Por último, é feita uma referência à contribuição do sector privado, embora demasiado vaga.

A análise da interligação entre as entidades do AKIS apresenta algumas conclusões qualitativas interessantes sobre a melhoria do seu desempenho e a falta de articulação entre as diversas entidades e agendas. São referidos, de forma confusa e pouco desenvolvida, documentos e referida matriz complementar que deverá estar na base da definição dos apoios do Portugal 2030 (pág 75).

É feita uma referência a programas com financiamento à investigação e inovação, bem como ao Horizonte 2020, embora de forma muito breve, sem qualquer descrição da tipologia de projectos agrícolas apoiados ou dos seus promotores e sem identificação dos resultados para o sector, o que seria relevante numa análise de complementaridade entre fundos, sendo feita apena uma referência bibliográfica a esta matéria.

A análise do apoio à criação e funcionamento de Grupos Operacionais no âmbito do PDR 2020 é relevante pela dinamização que estes trouxeram ao sector, mas não são analisados os seus resultados, a sua implementação prática, a capacidade de transferência dos eus resultados para os agricultores. Não é explicado o facto de apenas ter sido aberto um concurso no PDR 2020 para estes apoios, nem identificadas as potenciais consequências deste facto. A nota de pé-de-página adicionada posteriormente apenas refere os dados relativos às candidaturas apresentadas, sem apresentar os respectivos resultados.

O ponto relativo à transferência de conhecimento identifica bem as assimetrias na prestação de apoio técnico, maioritariamente nas mãos de vendedores de factores de produção, com foco essencialmente comercial, embora com alguma relevância para o papel das OPs e associações.

O capítulo final do Diagnóstico refere-se à digitalização nas zonas rurais e no sector agrícola. A caracterização é feita de forma sintética, mas interessante e fornecendo uma visão geral da temática, dos principais desafios e do ponto de situação ao nível das zonas rurais. O subcapítulo relativo à adopção de novas tecnologias a nível nacional apresenta uma análise da situação actual relativa à implementação de alguns tipos de tecnologia. Seria interessante uma análise mais desagregada por tipos de exploração e de sistemas de agricultura, bem como uma análise das potencialidades da agricultura de precisão.

É ainda apresentado um subcapítulo relativo aos novos sistemas de informação a implementar pela administração pública (IFAP) no âmbito da operacionalização da PAC 2023-2027. Sendo uma informação útil e interessante, não nos parece enquadrável num diagnóstico da situação actual.

Em termos gerais, considera-se que o documento de Diagnóstico apresenta muita informação interessante e útil, dando, no essencial, resposta às preocupações expressas pela Comissão Europeia. Contudo, a sua organização não é mais favorável a uma leitura linear e coerente, sugerindo-se uma "re-arrumação" dos diversos temas, de forma a evitar repetições e concentrar a análise de cada um. Sugere-se ainda uma reformulação no sentido de reduzir a quantidade de informação supérflua e focar mais numa análise crítica, com uma apreciação dos resultados/efeitos da implementação das políticas/estruturas de apoio ao I&D&I actualmente existentes e da transferência de conhecimento para o sector.

Seria importante abordar de forma mais integrada os diversos mecanismos de financiamento disponíveis e a articulação entre eles, nomeadamente quanto à sua clareza, especificidade e complementaridade e/ou sobreposição.

Em resumo, sugere-se uma análise crítica, fundamentada e integrada da relação entre todas as estruturas do AKIS, suas diferenças e complementaridades, e de todos os mecanismos de financiamento..

ANÁLISE SWOT

A análise SWOT apresenta um conjunto de constatações classificadas como principais, genericamente claras e completas e que maioritariamente decorrem do Diagnóstico, embora sejam maioritariamente focadas nos elementos do AKIS e não tanto na componente relativa à digitalização.

Contudo, nem todas estão devidamente suportadas neste documento e, nalguns casos, são contraditórias entre si ou repetitivas.

Não são apresentadas constatações complementares, ao contrário do que sucede na análise dos OEs, o que poderia enriquecer a análise SWOT.

São de seguida apresentados alguns comentários por quadrante.

Pontos Fortes:

- Os pontos fortes estão bem identificados, embora com pouco ênfase na digitalização;
- Considera-se que há um excesso de pontos fortes relativos ao AKIS, PEI, Grupos Operacionais, que se podia consolidar sem perda de conteúdo;
- Foi sugerida, e aceite, a inclusão de alguns pontos fortes inicialmente não mencionados:
  - Boa cobertura de banda larga em Portugal, quando comparado com a média comunitária;
  - Melhoria da formação no sector, particularmente quanto aos jovens agricultores;
  - Bons níveis de participação do sector em projectos financiados directamente a nível europeu (incluindo Horizonte 2020);
- A constatação relativa à "Convergência da capacidade em investigação e inovação face à média da UE27 na última década" não parece suficientemente comprovada no Diagnóstico, apesar de abordada no OE2.

Pontos Fracos:

- Tal como nos pontos fortes, a identificação dos pontos fracos é clara e completa, embora muito focada no AKIS e pouco na digitalização;
- A maior parte das fraquezas são bem identificadas, mas foi sugerida a inclusão das seguintes, apenas uma das quais aceite:
  - Inexistência de serviços de extensão agrária, em termos de apoio agronómico, no Continente;

  - Muito baixa adesão ao SAAF por parte dos agricultores (sugestão aceite);
  - Apoio técnico por associações e OPs é muito distinto, gerando grandes assimetrias entre produtores e regiões;
  - Reduzido interesse na formação profissional não obrigatória;
  - Baixo nível de competências digitais básicas da população;
- As constatações "Custos de inovação elevados e indisponibilidades de capitais próprios são barreiras à inovação das empresas no sector agro-alimentar" e "Formação profissional maioritariamente em contexto de sala e desligada da prática agrícola" não são devidamente suportadas no Diagnóstico.

Oportunidades:

- A lista de oportunidades identificadas é extensa e genericamente completa;
- Contudo, tem um número elevado de referências à Agenda de Inovação para a Agricultura (5 constatações), que não é em si mesma um instrumento de apoio, e que poderiam ser concentradas;
- Algumas das constatações, apesar de relevantes, não tinham inicialmente suporte evidente no Diagnóstico, tendo posteriormente sido adicionadas referências específicas:
  - "Comércio eletrónico de produtos agrícolas e alimentares";
  - "Disponibilização por parte da Instituições nacionais e internacionais de dados de acesso gratuito (Ex: Sentinel)";
  - "Noção geral entre os gestores agrícolas de que a inovação e a transformação digital são o caminho necessário para o futuro e para uma agricultura sustentável";
  - "Tendência da comercialização de produtos alimentares por via de comércio eletrónico";
- Considera-se que algumas das conclusões do Diagnóstico poderiam também ter dado origem a constatações relevantes:
  - Existência de oferta de apoios à formação profissional em diversos programas (que não FEADER) – POISE, POCH, POCI;
  - Dinâmica de aposta na I&D&I no sector, com criação relativamente recente de um conjunto alargado de estruturas (grupos operacionais, clusters, centros de competências, parcerias) do tipo bottom-up, com participação de muitos agentes das fileiras;
  - Aparecimento de empresas de consultoria e apoio técnico focadas no conhecimento, agricultura de precisão e digitalização das explorações;
  - Potencial de simplificação da implementação da PAC através da utilização crescente de recursos TIC.

Ameaças:

- A lista de ameaças identificadas é bastante reduzida (apenas 4), particularmente quando comparada com os restantes quadrantes da análise SWOT;
- Destas quatro constatações, considera-se que duas não tinham inicialmente suporte claro no Diagnóstico, tendo posteriormente sido feitas referências específicas:
  - "Problemas de cibersegurança";
  - "Questões legais relacionadas com propriedade dos dados e privacidade";

- Sugere-se assim uma revisão desta listagem de constatações, incluindo outros elementos que derivam do Diagnóstico, entre os quais:
  - Envelhecimento dos docentes universitários/politécnicos, com baixa reposição de gerações;
  - Falta de abertura de concursos no PDR 2020.

NECESSIDADES

O documento de Identificação de Necessidades apresenta, para o Objectivo Transversal, a identificação para o Continente de 4 necessidades principais (para além de necessidades específicas para as Regiões Autónomas), não sendo identificadas necessidades complementares. Estas 4 necessidades decorrem directamente e de forma clara da análise SWOT, revelando uma boa relação entre estas duas etapas, tendo todas as constatações sido utilizadas na fundamentação das necessidades identificadas.

A este respeito, considera-se que o cruzamento entre algumas das constatações da análise SWOT e as necessidades não são as mais adequadas. Assim:

- Os pontos fracos "A ligação entre o sistema de investigação agrícola e os agricultores é baixa" e "Reduzida interligação entre o sistema I&DT e o setor agrícola e florestal, com reduzida partilha de conhecimentos no setor", que são utilizados para justificar a necessidade 1.OT, deveriam ser mais adequadamente utilizados na justificação da necessidade 2.OT;
- O ponto fraco "Subsistema de investigação com fraca ligação a agricultores e serviços de SAAF", correctamente utilizado para justificar a necessidade 3.OT, deveria ser também utilizado na justificação da necessidade 2.OT;
- A ameaça "Insuficiente produção e transferência de conhecimento adaptada às condições da agricultura PT", que justifica a necessidade 2.OT pode igualmente justificar a 1.OT.

Em termos gerais, considera-se que as necessidades identificadas, apesar de abrangentes, são demasiado genéricas, deixando por destacar alguns elementos que nos parecem importantes que sejam evidenciados como necessidades nesta temática. Assim, considera-se que deverá ser alargada a lista de necessidades, incluindo os seguintes aspectos:

- Maior interligação e coordenação entre os diversos programas e fontes de financiamento n âmbito da formação profissional e dos apoios à I&D& (PDR, POISE, POCI, POCH, H2020, etc) e maior disseminação e clarificação destes apoios junto dos potenciais beneficiários;
- Repensar o modelo do SAAF (níveis de apoio, abrangência, simplificação) para que seja um efectivo apoio técnico, focado na melhoria do desempenho económico e ambiental das explorações e na inovação;
- Reforço da cobertura e utilização da banda larga rápida e ultra-rápida, particularmente nas zonas rurais;
- Reforço da coordenação entre todas as entidades e agentes do AKIS e dos fluxos de comunicação entre os seus agentes, incluindo as entidades de consultoria/aconselhamento e os produtores, daquelas ainda com as entidades envolvidas no conhecimento e inovação e na interligação de ambas com a formação e o ensino.

Refira-se que, ao contrário da identificação de necessidades nos 9 Objectivos Específicos, para o Objectivo Transversal não foram identificadas necessidades complementares, o que poderia ser feito por cruzamento com algumas necessidades principais dos OEs, como por exemplo:

- COE2N6: Melhorar o acesso ao financiamento por parte dos agricultores;

- COE5N6: Apoiar os agricultores na adoção de modos de produção sustentáveis, com destaque para a agricultura biológica;
- COE7N2: Promover as competências do jovem agricultor e do novo agricultor incluindo o acompanhamento técnico especializado;
- COE7N5 Aumentar a atratividade das zonas rurais para a instalação de empresas, garantindo o acesso a serviços essenciais.

4. Resposta às Questões de Avaliação

4.1 Questão 1.1 – Em que medida a análise SWOT é abrangente, completa e coerente?

A tabela seguinte resume as análises efectuadas para cada um dos Objectivos Específicos/Transversal relativamente aos critérios de análise da Questão de Avaliação nº 1:

QA	Critérios de Análise	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9	OT	Média
Questão 1.1 – Em que medida a análise SWOT é abrangente, completa e coerente?	A análise SWOT está estruturada em torno de cada objectivo específico;	P	S	S	S	S	P	S	S	S	S	S
	A análise SWOT baseia-se na situação actual da área abrangida pelo PEPAC e fornece uma visão abrangente que inclui todas as informações relevantes disponíveis no país, a nível regional, nacional, europeu e internacional;	P	P	P	S	P	P	P	P	P	P	P
	A análise SWOT inclui todas as informações e tendências relevantes sob os pontos de vista territorial, sectorial, económico, social, estrutural e ambiental;	P	S	P	S	P	P	P	P	P	P	P
	A análise SWOT tem em consideração as mudanças e tendências externas que afectam a PAC e o Estado-Membro (por exemplo, preços internacionais das commodities, preços de factores de produção primários);	P	S	P	NA	P	P	P	P	P	P	P
	Há uma distinção clara entre factores internos e externos que influenciam a situação actual no Estado Membro	P	S	S	NA	P	P	P	P	S	P	P
	Há uma distinção clara entre pontos fortes e oportunidades, bem como entre pontos fracos e ameaças e os respectivos itens estão colocados de forma correcta na SWOT.	P	P	S	S	S	S	S	S	S	S	S

De acordo com a grelha de análise acima apresentada e com o conjunto de respostas dadas em cada uma das análises parciais (ver Anexo I), considera-se que genericamente as análises SWOT apresentadas são, em grande medida, abrangentes e completas, estando focadas nos respectivos OEs/OT e decorrendo dos

respectivos documentos de Diagnóstico. A grelha permite verificar que a maioria dos critérios de análise poderiam, em termos gerais, ter maior detalhe no que se refere a análises territorializadas/regionalizadas (nomeadamente quanto às Regiões Autónomas) e à análise do envolvimento externo.

De forma mais específica, em praticamente todos os OEs/OT foram identificados alguns aspectos que poderiam ter sido desenvolvidos nos Diagnósticos e, em consequência, ter uma abordagem mais completa nas análises SWOT. Destaca-se, entre outros, os seguintes aspectos a detalhar de forma a tornar as análises SWOT mais completas e abrangentes:

- OE 1 - Detalhe do rendimento e estrutura por sector e região, resiliência, segurança alimentar;
- OE2 - Caracterização dos efetivos pecuários, disponibilidade de prestadores de serviços agrícolas;
- OE3 - Comunicação e poder negocial do sector agrícola, volatilidade do mercado;
- OE4 – Papel do aumento do teor de matéria orgânica no solo para a descarbonização do sector;
- OE5 – Interdependência do sequeiro e regadio, consumos de água pelas diferentes culturas;
- OE6 – Serviços de ecossistemas, criação de um quadro de referência espacial/regional;
- OE7 – Situação do tecido empresarial em meio rural;
- OE8 – Análise dos sectores produtivos, aprofundamento do desempenho/evolução das fileiras florestais, maior desagregação da informação económica por setor;
- OE9 – Contextualização da questão das resistências antimicrobianas relativamente à eficiência dos sistemas de produção, maior detalhe dos sistemas de produção;
- OT – Excessivo foco na descrição das estruturas integrantes do AKIS nacional, pouco detalhe da análise das lições aprendidas das intervenções anteriores.

4.2 Questão 1.2 - Em que medida a análise SWOT é específica?

A tabela seguinte apresenta as classificaçãoes de cada um dos Objectivos relativamente aos critérios de análise da Questão de Avaliação nº 2:

QA	Critérios de Análise	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9	OT	Média
Questão 1.2 - Em que medida a análise SWOT é específica?	As especificidades nacionais e regionais foram expressas e analisadas no âmbito dos objectivos específicos para os quais são relevantes;	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
	Os aspectos sectoriais quando relevantes foram analisados, nomeadamente:											
	- Importância dos sectores do ponto de vista social, económico e ambiental;	P	S	NA	S	S	S	P	P	NA	P	P
	- Identificação das dificuldades enfrentadas pelos sectores;	P	S	P	S	S	S	S	P	NA	S	S
	- Viabilidade dos sectores;	P	S	NA	S	S	NA	P	P	NA	NA	P
	- Identificação de fragilidades/potencial para melhorias em termos de competitividade, qualidade e sustentabilidade;	P	S	S	P	P	P	P	P	P	P	P
	- Dentro de um determinado sector,	N	S	N	P	P	P	S	P	P	P	P

QA	Critérios de Análise	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9	OT	Média
	identificação de subpopulações com potencial de melhoria.											

De acordo com a análise da grelha acima apresentada e com as respostas dadas nas diversas análises parciais (ver anexo I), considera-se que a análise SWOT apresentada é bastante específica, dirigindo-se claramente aos problemas a abordar em cada uma das temáticas. No caso do OE1 considera-se que a análise SWOT poderia abordar com mais detalhe as temáticas do rendimento e resiliência das explorações agrícolas e do reforço da segurança alimentar.

Contudo, foram consideradas como parcialmente abordados os temas relativos às especificidades regionais, nalguns casos à importância social, económico e ambiental e à viabilidade dos sectores, à identificação de potenciais de melhoria e à análise de subpopulações.

No âmbito da análise de alguns dos OEs foram ainda identificados alguns aspectos a melhorar, destacando-se:

- OE5 - Poder-se-ia ter ido mais longe na avaliação de ganhos de eficiência na gestão dos recursos água, solo e ar em alguns dos sectores e na análise do impacto das opções culturais sobre o uso do recurso água;
- OE6 – Maior detalhe quanto a questões como o abandono agrícola, perda de biodiversidade e aumento da perigosidade dos fogos, associados à falta rendibilidade dos sistemas de produção;
- OE7 – Falta uma análise das empresas focada no meio rural;
- OE8 – Considera-se que as constatações são mais de caracter geral e menos direccionadas às zonas rurais e, na componente florestal, poderia ter sido efectuada uma análise ao nível das principais fileiras.

4.3 Questão 1.3 - Em que medida a análise SWOT tem em consideração requisitos específicos para determinados objectivos?

A tabela seguinte apresenta as classificações que foram atribuídas na análise de cada um dos Objectivos relativamente aos quais exsitem requisitos específicos a considerar, de acordo com as *guidelines* para resposta à Questão de Avaliação nº 3:

QA	Critérios de Análise	OE1	OE4	OE5	OE6	OE7	OT
Questão 1.3 – Em que medida a análise SWOT tem em consideração requisitos específicos para determinados objectivos?	Objectivo Específico 1 – a análise SWOT inclui uma análise de questões relacionadas com o rendimento agrícola (exemplos: riscos de volatilidade do rendimento ou dos preços, evolução dos preços por região, evolução do rendimento agrícola médio, incluindo a comparação com o rendimento médio na economia do Estado-Membro, dívidas agrícolas, valor das produções agrícolas, foco nas pequenas propriedades);	P	-	-	-	-	-
	Objectivos Específicos 4, 5 e 6 - a análise SWOT inclui análises baseadas em referências explícitas a elementos relevantes de planos nacionais resultantes da legislação ambiental e climática (abrangendo pelo menos as 12 Directivas/Regulamentos referidos no anexo XI da proposta de Regulamento PEPAC, bem como qualquer legislação pertinente a nível nacional) e considera, quando relevante, características específicas, incluindo: solo, água, ar, biodiversidade e condições climáticas, sistemas e práticas agrícolas existentes e uso da terra e estruturas agrícolas	-	S	S	S	-	-
	Objectivo Específico 7 – a análise SWOT inclui para os jovens agricultores uma análise sucinta do acesso à terra, mobilidade e reestruturação fundiária, acesso a financiamento e crédito e acesso a conhecimento e aconselhamento e informações detalhadas sobre aspectos socioeconómicos	-	-	-	-	S	-
	Objectivo Transversal de conhecimento e inovação - a análise SWOT inclui informações relevantes sobre o funcionamento dos Serviços de Aconselhamento Agrícola (SAA), AKIS e estruturas conexas, bem como sobre iniciativas existentes sobre inovação e digitalização no sector agrícola	-	-	-	-	-	S

De acordo com a proposta de análise das *guidelines*, deverão ser tidos em conta na análise certos requisitos específicos relativos a alguns dos OEs/OT.

No que respeita ao OE1, considera-se que a análise SWOT não inclui constatações detalhadas para muitos dos requisitos específicos considerados (volatilidade do rendimento ou dos preços, evolução dos preços por região, evolução do rendimento agrícola médio, dívidas agrícolas, valor das produções agrícolas, foco nas pequenas propriedades).

Relativamente às análises de carácter iminentemente ambiental (OE4, OE5 e OE6), deverão ser tidos em conta os planos nacionais resultantes da legislação ambiental e climática (abrangendo as 12 Directivas/Regulamentos referidos no anexo XI da proposta de Regulamento PEPAC) e as características específicas, incluindo solo, água, ar, biodiversidade e condições climáticas, sistemas e práticas agrícolas existentes e uso da terra e estruturas agrícolas.

De acordo com a análise efectuada, a análise SWOT faz um levantamento exaustivo da informação técnica, legislativa e política relacionada com as temáticas abordadas no contexto dos três OEs. Do ponto de vista legislativo, das 12 Directivas/Regulamentos referidos no anexo XI da proposta de Regulamento PEPAC são efetuadas referências, embora muitas das quais apenas em notas de pé de página, aos seguintes normativos:

- OE4 - Reg. (UE) 2018/1999 (governação da União da Energia e da Ação Climática), Reg. XXXX do Parlamento Europeu e do Conselho (emissões e remoções de gases com efeito de estufa), Reg. XXXX do Parlamento Europeu e do Conselho (relativo às reduções anuais obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa), Diretiva 2009/28/CE (promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis), Diretiva XXXX do Parlamento Europeu e do Conselho (eficiência energética), Reg. XXXX do Parlamento Europeu e do Conselho (governação da União da Energia);
- OE5 - Diretiva 2000/60/CE (água) e Diretiva 2016/2284 (redução de emissões de certos poluentes atmosféricos);
- OE6 - Diretiva 2009/147/CE (aves selvagens) e Diretiva 92/43/CEE (habitats naturais e da fauna e da flora selvagens).

Desta forma, considera-se que os Diagnósticos estão bastante completos no que respeita às referências explícitas e obrigatórias à legislação comunitária em matéria ambiental e climática, embora ainda com algumas omissões.

Em termos genéricos, enquanto que no âmbito do OE4 se considera que a análise SWOT faz um levantamento extensivo da informação técnica, legislativa e política relacionada com as respectivas temáticas, no contexto da análise do OE5 entende-se que há contradições entre Diretivas, como sejam as da proteção do ar e do solo, pelo que seria importante um estudo detalhado de imposições contraditórias de forma a poder-se gerir objetivos conflituantes de atingir. Por último, no que se refere ao OE6 considera-se que a análise SWOT faz referência explícita bastante completa aos elementos mais relevantes de planos nacionais resultantes da legislação ambiental, embora uma análise mais detalhada das implicações para o PEPAC das medidas de gestão agrícola e florestal que venham a ser identificadas nos planos de gestão dos sítios da rede Natura atualmente em curso de elaboração pudesse ser desenvolvida posteriormente.

No âmbito do OE7 deverá ser verificado se a análise SWOT inclui para os jovens agricultores uma análise sucinta do acesso à terra, mobilidade e reestruturação fundiária, acesso a financiamento e crédito e acesso a conhecimento e aconselhamento e informações detalhadas sobre aspectos socioeconómicos, tendo sido concluído que o Diagnóstico apresenta uma análise dos elementos relativos às dificuldades dos Jovens Agricultores em acederem a terra, crédito e conhecimento, embora esta pudesse ser mais detalhada. Estes aspectos são reflectidos, embora nem sempre com o mesmo nível de detalhe, na análise SWOT.

No OT, relativo ao conhecimento e inovação, a análise SWOT deverá incluir informações relevantes sobre o funcionamento dos Serviços de Aconselhamento Agrícola (SAA), AKIS e estruturas conexas, bem como sobre iniciativas existentes sobre inovação e digitalização no sector agrícola. A avaliação considera que todos estes aspectos são abordados, embora com níveis distintos de profundidade e das conclusões extraídas.

4.4 Questão 1.4 - Em que medida a análise SWOT é baseada em evidências?

A tabela seguinte resume as análises efectuadas para cada um dos Objectivos Específicos/Transversal relativamente aos critérios de análise da Questão de Avaliação nº 4:

QA	Critérios de Análise	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9	OT	Média
Questão 1.4 – Em que medida a análise SWOT é baseada em evidências?	A análise SWOT baseia-se nas mais recentes, relevantes e confiáveis evidências;	P	S	S	S	S	S	P	S	S	S	S
	A análise SWOT baseia-se nos indicadores de contexto comuns e em indicadores relevantes provenientes de outras fontes estatísticas (Eurostat, INE, entre outros);	P	S	S	S	S	S	P	P	S	P	S
	A análise SWOT baseia-se em e é suportada por informações quantitativas recentes, relevantes e fiáveis (Eurostat, RICA, fichas analíticas e bases de dados nacionais/regionais);	P	S	S	S	S	S	P	S	S	P	S
	As lacunas de dados na análise SWOT estão claramente identificadas e, quando não há informação quantitativa disponível, a análise é baseada em informação qualitativa;	P	P	NA	P	P	P	P	P	P	P	P
	A análise SWOT baseia-se em evidências sólidas obtidas a partir de estudos, avaliações, análises sectoriais e lições aprendidas com a experiência anterior em todos os instrumentos da PAC abrangidos pelo PEPAC (ao nível da UE, nacional e regional);	P	P	S	P	P	P	P	P	S	P	P
	A análise SWOT aborda o acesso ao financiamento tendo em conta todas as informações disponíveis sobre instrumentos financeiros;	P	S	NA	NA	S	NA	S	P	NA	P	P

A análise da grelha permite verificar que, de modo geral, se considera que a análise SWOT é baseada em evidências recentes, relevantes e confiáveis, no conjunto de indicadores de contexto comuns e em outros indicadores provenientes das fontes estatísticas mais relevantes. Apenas no caso do OEs 1 e 7 e do OT estas constatações não são tão perentórias.

Contudo, na maior parte dos casos considera-se que as lacunas de informação não estão totalmente identificadas e que as análises das experiências obtidas com a anterior implementação dos instrumentos da PAC são pouco completas e maioritariamente de carácter descritivo.

Em resposta à questão de avaliação, as análises dos diversos OEs/OT são assim quase unânimes quanto à verificação de que a análise SWOT é baseada em evidências sólidas, essencialmente decorrentes das constatações obtidas nos respectivos Diagnósticos, incluindo os indicadores comuns de contexto e outras informações quantitititivas.

Destaca-se, contudo, alguns comentários em cada uma das análises sectoriais relativos a algumas lacunas identificadas:

- OE1 – A análise SWOT não incorpora diferenciação com evidências significativas;
- OE2 – Deveria ter sido realizada com maior detalhe no Diagnóstico uma caracterização dos efetivos pecuários, que poderia originar a inclusão de novas constatações na SWOT;
- OE3 – Existem algumas constatações na análise SWOT que não decorrem do Diagnóstico, nomeadamente no que diz respeito às dificuldades de viabilização financeira e de fusão das OPs e Cooperativas, à existência de entidades formadoras em todas as regiões com experiência nas áreas de formação específica setorial regulamentada e à tendência da comercialização de produtos alimentares por via de comércio electrónico;
- OE4 – A avaliação de medidas de política anteriores deveria ter sido mais detalhada;
- OE5 – Não é detalhado o impacto de medidas de política anterior sobre os recursos, a avaliação do impacto de medidas agroambientais específicas é deficiente;
- OE6 – Relativamente às medidas anteriores da PAC, existe apenas uma avaliação da sua execução física e financeira, sem uma análise explícita do seu impacto no que se refere à biodiversidade, serviços de ecossistemas ou paisagem. Faltam resultados empíricos e, muitas vezes, as fontes não são citadas. Não são sistematicamente extraídas lições da análise da execução das medidas anteriores;
- OE7 – Algumas constatações não decorrem do Diagnóstico. Falta análise crítica dos apoios concedidos nos anteriores períodos de programação. Quanto às empresas em meio rural, não é feita qualquer análise quanto aos apoios concedidos em anteriores períodos de programação;
- OE8 – Poderiam ter sido incorporados indicadores de resultado de análises de programas anteriores que indicassem a tendência de evolução nas temáticas analisadas em resultado das acções/medidas da PAC no âmbito de programas anteriores;
- OE9 – Alguns pontos da análise carecem de bases e fundamentação;
- OT - Algumas constatações não estão sustentadas em análises efectuadas no Diagnóstico, sendo a análise apresentada do Diagnóstico essencialmente descritiva e sem que sejam retiradas conclusões relevantes sobre a implementação passada das medidas de política e as suas lições para o futuro.

4.5 Aspectos transversais relativos à análise SWOT

Para além das quatro Questões de Avaliação relativas à análise SWOT, foram ainda abordados pela equipa de avaliação, seguindo as disposições das *guidelines*, alguns aspectos de carácter transversal, cuja análise se apresenta no quadro seguinte:

QA	Critérios de Análise	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9	OT	Média
Aspectos transversais relativos à análise SWOT	A análise SWOT está completa, ou seja, constitui uma narrativa coerente da situação de base e se foram tidas em consideração todas as potencialidades e limitações mais relevantes do ponto de vista sectorial, ambiental, social e territorial.	P	P	P	S	S	P	P	P	S	P	P
	Os indicadores de contexto foram utilizados de forma adequada e os indicadores específicos eventualmente utilizados reflectem as especificidades dos sectores e territórios em causa. Verificar se os dados estatísticos utilizados no seu estabelecimento são os mais apropriados.	P	S	P	P	S	P	P	S	P	P	P
	Os elementos da SWOT são formulados de forma suficientemente clara ao nível do Objectivo Específicos, tendo em conta as particularidades dos territórios e sectores em análise no âmbito do PEPAC e a sua formulação não apresenta aspectos contraditórios.	P	P	P	S	S	S	P	P	S	P	P
	A análise SWOT está relacionada e é consistente com todos documentos e estatísticas disponíveis a nível nacional, territorial e sectorial, nomeadamente a legislação ambiental e climática.	P	P	P	S	S	S	P	P	S	P	P

Em termos genéricos, embora de forma não unânime nas diversas análises efectuadas, entende-se que os Diagnósticos e a sua transposição para as análises SWOT são completos e coerentes, bem como baseados em informação actualizada e fidedigna. Contudo, nem sempre são completos e frequentemente não têm em conta as particularidades sectoriais e regionais.

Das análises de cada OE/OT destaca-se os seguintes comentários de carácter crítico:

- OE1 – A análise SWOT poderia ser mais completa tendo em conta a informação transversal regional e sectorial;
- OE3 – Os elementos da SWOT não reflectem totalmente as particularidades dos territórios e dos sectores em análise. Alguns aspetos que não foram abordados no Diagnóstico poderiam contribuir para novas constatações na SWOT (importância dos consumidores, qualificação e diferenciação dos produtos, poder negocial junto da grande distribuição);
- OE5 – Falta de recursos investidos em questões do conhecimento nos objetivos do OE5, potenciais conflitos entre estratégias de proteção dos diferentes recursos, potenciais conflitos entre a utilização de recursos por parte dos diferentes sectores, nomeadamente a água;
- OE6 – Falta uma mais forte representação do nexus abandono de sistemas extensivos – biodiversidade, serviços de ecossistemas e fogo; uma referência mais clara aos problemas da agricultura intensiva (pesticidas vs declínio dos polinizadores); um quadro regional de referência para a narrativa;
- OE7 – As constatações da SWOT não traduzem integralmente o conteúdo do Diagnóstico, nomeadamente quanto à análise das empresas em meio rural;
- OE8 – A análise ao nível sectorial da silvicultura sustentável está incompleta e com limitações, apesar dos elementos apresentados serem claros e a informação em que se baseia ser consistente;
- OE9 – Algumas carências de informação;
- OT - Não é feita uma análise crítica qualitativa suficientemente aprofundada da implementação do AKIS em Portugal e de como esta pode ser melhorada no futuro, faltando uma análise estruturada à coerência e coordenação entre todas as estruturas e sistemas de financiamento existentes.

É ainda fundamental analisar de forma detalhada o modo como os diversos documentos de Diagóstico incoporaram nas análises realizadas os indicadores comuns de contexto definidos no Quadro de Desempenho, Acompanhamento e Avaliação (PMEF) estabelecido pela Comissão Europeia.

O quadro seguinte apresenta essa análise, classificando a inclusão de cada indicador em quatro categorias (S - incluído de acordo com as guidelines; P – parcialmente incluído de acordo com as guidelines; N – não incluído de acordo com as guidelines; ND – informação para cálculo do indicador não disponível):

Indicador	Descrição	OE/OT	Inclusão	Notas
C01	População residente	8	P	A desagregação predominantemente rural, intermédia e predominantemente urbana é apresentada na documentação complementar, mas não no documento do Diagnóstico.
C02	Densidade populacional	8	P	Apenas feita referência em mapa no Anexo relativo à definição de Zonas Rurais.

Indicador	Descrição	OE/OT	Inclusão	Notas
C03	Estrutura etária da população residente	7, 8	P	No OE7 o indicador não é apresentado tal com descrito nas guidelines (por grandes classes etárias e por tipo de zona), embora muita da informação conste da análise efectuada. É apenas apresentada a comparação das percentagens por escalão etário entre zonas rurais e os totais nacionais, sem valores absolutos, sem distinção entre zonas rurais, prodominantemente rurais e urbanas e sem distinção por sexo. É feita remissão para o diagnóstico do OE8, onde ainformação volta a não ser apresentada com a desagregação necessária.
C04	Superfície do território	8	P	Não é apresentada a desagregação predominantemente rural, intermédia e predominantemente urbana.
C05	Ocupação do solo	8	P	Apresentada evolução dos usos do solo em gráfico e quadro, com discriminação ligeiramente diferente da proposta na ficha de indicador.
C06	Taxa de emprego	8	P	Apresentada evolução do emprego por classe etária em zonas rurais e para a totalidade do território e por género, cumprindo com grande aproximação as disposições da ficha de indicador.
C07	Taxa de desemprego	8	P	Apresentada evolução do desemprego por género e por classe etária em zonas rurais e para a totalidade do território, cumprindo com grande aproximação as disposições da ficha de indicador.
C08	Emprego	2, 8	S	-
C09	PIB *per capita*	8	S	-
C10	Taxa de risco de pobreza	8	P	Não apresenta distinção por tipo de região e também não desagrega por actividade económica.
C11	VAB	2, 3, 8	S	Apenas apresentado em % do VAB por sector, quando as guidelines definem que deve igualmente ser apresentado em valor (M€). Não apresenta desagregação por zona predominantemente urbana, intermédia e predominantemente rural.
C12	Explorações agrícolas	2	S	Sub-indicador (nº de explorações por DE) é apresentado apenas em % do total, não em nº de explorações.
C13	Mão-de-obra agrícola	2	P	Dados apresentados maioritariamente em percentagem (e não valor absoluto de UTAs), em nota de pé de página.
C14	Estrutura etária dos produtores agrícolas	7	S	Apresentado em todas as suas três dimensões, embora maioritariamente em percentagem (e não valor absoluto de UTAs).
C15	Formação agrícola dos produtores agrícolas	2, 7, T	P	Apenas apresentado em % do total e não em nº de produtores agrícolas por nível de formação, como referem as guidelines.
C16	Novos agricultores	7	ND	De acordo com as guidelines, os dados para cálculo deste indicador só estarão disponíveis no final de 2022, relativamente ao ano de 2020.
C17	Superfície agrícola utilizada	2	S	-
C18	Superfície irrigável	2	S	-

Indicador	Descrição	OE/OT	Inclusão	Notas
C19	Superfície em Natura 2000	6	S	-
C20	Zonas sujeitas a condicionantes naturais e outras condicionantes específicas	1	S	-
C21	SAU abrangida por elementos da paisagem	6	ND	Abordagem apenas qualitativa e referência a *proxy* em elaboração, uma vez que o indicador está ainda em definição a nível da UE.
C22	Cabeças normais	2, 9	S	-
C23	Densidade animal	9	S	Apresentados os seus dois sub-indicadores, sendo que o sub-indicador relativo à densidade de pastoreio (CN em pastoreio/ha de área forrageira), é apresentado em nota de pé de página.
C24	Rendimento dos fatores na agricultura	1	S	Apresentados os cálculos relativos aos seus três sub-indicadores.
C25	Rendimento empresarial agrícola	1	S	As três formas do indicador são calculadas e apresentadas.
C26	VAL agrícola	1	P	Calculado, mas não por UTA, e apresentado em gráfico e em índice (relativo à média nacional) por classe de DE, por OTE e para as zonas com condicionantes.
C27	FBCF na agricultura	2	S	-
C28	Produtividade total dos fatores na agricultura	2	S	-
C29	Produtividade do trabalho na agricultura, silvicultura e IABT	2	S	-
C30	Comércio internacional agro-alimentar	2	S	-
C31	Infraestruturas turísticas	8	P	Indicador apresentado em nota de pé de página, com boa aproximação ao previsto nas guidelines, embora sem todos os tipos de desagregação.
C32	SAU em agricultura biológica	9	S	-
C33	Intensificação da produção agrícola	2, 9	S	O indicador é apresentado em nota de pé de página no âmbito do OE2.
C34	Valor da produção no âmbito dos regimes de qualidade UE	9	P	É apresentado o valor total da produção em regimes de qualidade em 2000 e 2017, mas não, como determina a ficha de indicador, a sua percentagem face ao valor total da produção agrícola e alimentar.
C35	Índice de aves comuns de zonas agrícolas	6	P	Apenas presentada *proxy*
C36	Espécies e habitats de interesse comunitário relacionados com a agricultura com tendências estáveis e ascendentes	6	P	Apenas presentada *proxy*
C37	Utilização da água pela agricultura	5	S	-
C38	Qualidade da água	5	S	-

Indicador	Descrição	OE/OT	Inclusão	Notas
C39	Matéria orgânica na terra arável	2, 4,5	S	-
C40	Erosão hídrica do solo	2, 5	S	-
C41	Produção de energia renovável a partir da agricultura e silvicultura	4	S	-
C42	Consumo de energia pela agricultura, silvicultura e indústria alimentar	4	S	-
C43	Emissões de GEE pela agricultura	4	S	-
C44	Índice de resiliência das explorações agrícolas, adaptação potencial às alterações climáticas	4	ND	Indicador em desenvolvimento
C45	Perdas agrícolas diretas atribuídas a catástrofes	1	N	Não apresentado (referência em nota de pé de página)
C46	Emissões de amónia pela agricultura	5	S	-
C47	Vendas de antibióticos destinados à produção animal	9	S	-
C48	Risco e impacto dos pesticidas	5, 9	S	-

Refira-se que, para além dos indicadores comuns acima analisados, não foram estabelecidos indicadores específicos para o PEPAC em Portugal. No entanto, a utilização de outros indicadores de contexto, sobretudo se regionalizados, permitiria enriquecer muito uma identificação mais precisa das ligações entre as constatações relevantes para determinadas regiões, sectores e sistemas de produção.
Sugere-se que nas versões finais dos diversos documentos de Diagnóstico sejam sempre feitas referências explícitas a todos os indicadores de contexto, identificando-os pelo número e nome, uma vez que para muitos são apresentadas informações sem ser feita a ligação ao respectivo indicador.

4.6 Questão 1.5 – Em que medida a identificação das necessidades se baseou em evidências e na análise SWOT?

A tabela seguinte resume as análises efectuadas para cada um dos Objectivos Específicos/Transversal relativamente aos critérios de análise da Questão de Avaliação nº 5:

QA	Critérios de Análise	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9	OT	Média
Questão 1.5 – Em que medida a identificação das necessidades se baseou em evidências e na análise SWOT?	As necessidades identificadas para cada objectivo específico estão claramente demonstradas como decorrendo da análise SWOT;	P	S	P	S	S	S	S	S	S	S	S
	As necessidades identificadas não são repetições da análise SWOT;	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S

QA	Critérios de Análise	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9	OT	Média
	A trajectória da análise SWOT para a identificação das necessidades é lógica;	P	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
	Todos os pressupostos que justificam que a identificação das necessidades se baseiam na análise SWOT são válidos e plausíveis;	S	S	S	S	S	S	S	S	P	S	S
	O acesso ao financiamento é tido em consideração na identificação das necessidades nas situações em que existe evidência relevante na análise SWOT relativa a lacunas de mercado.	S	S	P	NA	S	P	S	P	NA	NA	P

Como se pode verificar pela análise das constatações da tabela, considera-se que, de forma quase transversal, as múltiplas necessidades identificadas decorrem claramente das respectivas análises SWOT, não sendo meras repetições das suas constatações e estando assentes em pressupostos válidos, eles próprios decorrendo dos diversos Diagnósticos.

Em termos genéricos, os principais aspectos a melhorar referem-se ao carácter algo genérico de algumas das constatações, a algumas incorrecções nas ligações entre constatações e necessidades e à ausência de necessidades relativas a alguns aspectos relevantes (por vezes decorrente da ausência de tratamento desses aspectos nos Diagnósticos e/ou análises SWOT).

As reflexões detalhadas sobre as necessidades identificadas e as suas ligações com as análises SWOT são apresentadas em detalhe no Capítulo 3 para cada um dos OEs/OT.

4.7 Questão 1.6 - Em que medida a identificação das necessidades é transparente, específica e completa?

A tabela seguinte apresenta as classificações de cada um dos Objectivos relativamente aos critérios de análise da Questão de Avaliação nº 6:

QA	Critérios de Análise	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9	OT	Média
Questão 1.6 – Em que medida a identificação das	Todas as necessidades identificadas são descritas, independentemente de serem abordadas ou não pelo PEPAC;	P	S	P	S	P	P	S	S	S	P	P
	Existe uma justificação sólida das escolhas feitas e, se relevante, das razões pelas quais certas necessidades identificadas não são abordadas ou são-	P	NA	S	S	S	P	P	P	P	P	P

QA	Critérios de Análise	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9	OT	Média
	no apenas parcialmente no PEPAC;											
	As necessidades descritas são específicas e detalhadas (e não genéricas) e evitam repetições;	P	S	S	S	P	P	S	S	S	P	P
	Para o OE 1 "apoiar os rendimentos e a resiliência das explorações agrícolas viáveis" é feita uma identificação das necessidades relativas à gestão de risco;	P	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	P
	A identificação das necessidades tem em consideração as necessidades específicas das áreas geográficas vulneráveis, quando relevantes (incluindo as Regiões Ultraperiféricas);	P	P	P	P	S	P	P	S	P	P	P
	As necessidades específicas nacionais, regionais e locais são abordadas de forma abrangente e complementar com a condicionalidade e com os ecoregimes;	NA	NA	NA	S	S	P	NA	NA	NA	NA	P
	A identificação das necessidades deve ter em consideração os planos nacionais relativos ao ambiente em conformidade com a legislação referida no Anexo XI da Proposta de Regulamento PEPAC;	P	NA	NA	S	S	S	NA	NA	NA	NA	S
	Garantir que a nível institucional é contemplado o trabalho dos AKIS ("Agricultural Knowledge and Innovation Systems").	P	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S

Em resultado das diversas análises temáticas, verifica-se que, de forma geral, as necessidades identificadas são claras, tendo sido opção do GPP que estas sejam suficientemente genéricas, pelo que nem sempre são totalmente completas e específicas, nomeadamente em termos sectoriais e territoriais. Também de forma geral, considera-se que foram tidas em conta as determinações da legislação ambiental em vigor. De forma

transversal foram tido em consideração o AKIS nacional, contemplado em todos os temas como necessidades complementares.

Evidencia-se alguns comentários no âmbito das análises dos OEs/OT:

- OE6 - Necessidade de identificar necessidades referentes ao conhecimento dos valores naturais no território e respetivas relações com os sistemas agrícolas, independentemente de virem a ser abordadas no PEPAC. É também necessário melhor articular as necessidades identificadas com os domínios da condicionalidade e das novas medidas, como os eco-regimes;
- OE7 - A abordagem ao sector empresarial em meio rural, um dos aspectos deste OE, foi feita de forma pouco detalhada;
- OE8 – Constata-se alguns pontos pouco completos, como a referência a sectores produtivos, poucas referências ambientais e às alterações climáticas, necessidade de gestão conjunta nas florestas;
- OT - As necessidades são muito genéricas, deixando de fora alguns temas relevantes, e não foram identificadas necessidades complementares.

4.8 Questão 1.7 - Em que medida as necessidades são priorizadas?

No âmbito do exercício de programação foram identificadas 127 necessidades, compreendendo 39 necessidades específicas para o Continente, 30 específicas para os Açores, 38 específicas para a Madeira e 20 nacionais (comuns às três regiões).

De acordo com a alínea c) do artigo 96º da proposta de Regulamento PEPAC, a identificação de necessidades deverá incluir uma "priorização das necessidades, incluindo uma justificação sólida das escolhas feitas cobrindo, se relevante, as razões pelas quais certas necessidades identificadas não são abordadas ou parcialmente abordadas no Plano Estratégico do CAP".

De forma a dar cumprimento a esta disposição, o GPP definiu uma metodologia de análise, baseada, de forma resumida, nos seguintes pressupostos:

- As 8 necessidades relativas ao Objectivo Transversal não são incluídas no processo de priorização, uma vez que são consideradas, de forma automática, como tendo prioridade máxima;
- As restantes 119 necessidade são classificadas de acordo com um conjunto de três critérios e 6 subcritérios, cada um com a sua ponderação (entre 12,5% e 25%);
- A cada cruzamento necessidade-subcritério é atribuída uma pontuação de 1, 2 ou 3, sendo depois feita a respectiva ponderação de forma a obter uma classificação final para cada necessidade;
- Para que o exercício de priorização seja efectivo, o somatório das classificações de todas as necessidades não pode ser superior ao dobro do seu número.

Da aplicação deste conjunto de pressupostos, com os quais a equipa de avaliação manifesta a sua concordância, resultou a identificação de 37 necessidades com prioridade +++, 45 necessidades cm prioridade ++ e 37 necessidades com prioridade +.

No quadro seguinte, recorrendo aos critérios de análise propostos nas Guidelines, é feita uma análise do processo e resultados deste exercício de priorização de necessidades:

Questão 1.7 - Em que medida as necessidades são priorizadas?		
Questão/Critério de Análise	**Cumprimento (S/N/P/NA)**	**Comentário**
É feita uma descrição clara da priorização das necessidades, incluindo uma justificação de como foram definidas as prioridades positivas e negativas;	S	A priorização das necessidades é claramente exposta, sendo estas (com excepção das relativas ao OT) classificadas de acordo com três níveis de prioridade, todos eles positivos. Não foram assim definidas prioridades negativas.
É feita uma descrição de como a priorização das necessidades está vinculada aos objectivos específicos;	P	O exercício de priorização vincula a análise de cada necessidade, segundo os critérios e subcritérios definidos, aos três Objectivos Gerais, e não aos 9 Objectivos Específicos.
O processo e a abordagem utilizados para priorizar as necessidades estão claramente descritos;	S	São identificados de forma clara os diversos critérios e subcritérios de priorização e apresentada com detalhe a respectiva fundamentação. Contudo, não é apresentada justificação para os níveis de ponderação utilizados.
Uma análise de como atingir maiores ambições em relação aos objectivos relativos ao ambiente e ao clima deve ser tida em conta na priorização de necessidades;	S	Embora os critérios de priorização não tivessem previsto explicitamente uma maior prioridade para as necessidades relativas ao OG2, a relação entre estes critérios, a respectiva ponderação e a classificação efectuada permitiu que a priorização final desse maior enfoque a estas necessidades. De facto, embora haja um maior número de necessidades ligadas ao OG3, as necessidades relativas ao OG2 correspondem a 49% das necessidades classificadas com prioridade máxima (+++), sendo esta proporção de 29% para as necessidade ++ e de apenas 19% para as necessidades +. Por outro lado, das necessidades do OG2 47% foram classificadas com +++, 34% com ++ e 19% com +.
Para cada objectivo específico é feita uma análise dos elementos dos AKIS para identificação e priorização de necessidades.	P	Os elementos dos AKIS são analisados fundamentalmente no âmbito do OT, cujas necessidades são consideradas como complementares em todos os OEs. Tendo em conta que todas as necessidades do OT são consideradas por definição como tendo prioridade máxima, entende-se que os elementos dos AKIS são tidos em conta no processo de priorização.

Tendo em conta os resultados da análise acima apresentada, considera-se que o processo de priorização de necessidades foi efectuado de forma coerente e sistemática, utilizando na classificação de cada prioridade critérios adequados, robustos e tendencialmente objectivos. Apesar de não ser apresentada uma justificação para a ponderação dos diversos subcritérios, considera-se que esta é coerente e ajustada aos objectivos pretendidos.

O resultado do processo de priorização é igualmente coerente, dando genericamente maior prioridade às necessidades com maior abrangência territorial e maior enfoque ambiental (necessidades ligadas ao OG2).

Considera-se que os comentários efectuados pela equipa de avaliação a este respeito foram no essencial tidos em conta neste processo:

- OE4 – A necessidade relativa ao papel das funções do solo no combate às alterações climáticas poderia ser destacada como primeira prioridade;
- OE5 - Talvez as questões relacionadas com o acesso ao conhecimento, bem como as relativas à melhoria das funções do solo pudessem assumir maior prioridade;
- OE6 – Neste OE, em que as necessidades são múltiplas e o território nacional é extremamente heterogéneo, seria aconselhável proceder a uma priorização regional das diversas necessidades e sub-necessidades

4.9 Aspectos transversais relativos à identificação de Necessidades

Para além das três Questões de Avaliação relativas à identificação de necessidades, foram ainda abordados pela equipa de avaliação, seguindo as disposições das *guidelines*, alguns aspectos de carácter transversal, cuja análise se apresenta no quadro seguinte:

QA	Critérios de Análise	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9	OT	Média
Aspectos Transversais	Análise da lógica subjacente à ligação entre a análise SWOT e a identificação de necessidades. Averiguar, de forma autónoma para o OE, a forma como as necessidades identificadas decorrem, de forma clara e consubstanciada, das análises SWOT desenvolvidas. Cada necessidade identificada é analisada à luz da análise SWOT, verificando-se os seus fundamentos quantitativos e qualitativos e apreciando a sua racionalidade.	P	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S

QA	Critérios de Análise	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9	OT	Média
	Análise do conjunto de necessidades identificadas, apreciando a sua coerência intra e inter-Objectivo, identificando eventuais lacunas, sobreposições e incompatibilidades. Análise da priorização das necessidades à luz do OE, sendo comentada a sua abrangência, a sua adequação às reais carências do território nacional, a sua coerência global e a lógica de hierarquização seguida.	P	P	P	S	S	P	S	S	P	S	P
	Análise segundo perspectivas temáticas:											
	- Necessidades e acesso ao financiamento por parte do sector agro-florestal e dos agentes dos meios rurais;	S	S	P	NA	S	P	S	P	NA	P	P
	- Necessidades em termos de gestão de risco, tendo em conta as lacunas a nível sectorial a que urge dar resposta;	P	NA	NA	P	NA	P	NA	P	NA	NA	P
	- Forma como as necessidades específicas de alguns territórios, em particular as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, foram tidas em conta na identificação das necessidades para o OE e na priorização global das necessidades;	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S

QA	Critérios de Análise	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9	OT	Média
	- Integração das preocupações ambientais e climáticas na identificação e priorização de necessidades, nomeadamente as decorrentes dos planos que implementam a legislação identificada no Anexo XI do Regulamento PEPAC, relativa às aves selvagens, habitats naturais, fauna e da flora selvagens, água, ar e poluentes atmosféricos, gases com efeito de estufa, energias renováveis e eficiência energética e utilização sustentável dos pesticidas;	P	NA	NA	S	S	S	NA	P	S	NA	P
	- Incorporação de elementos relativos ao Objectivo Transversal de "modernização do sector através da promoção e da partilha de conhecimentos, da inovação e da digitalização da agricultura e das zonas rurais e dos incentivos à adopção de medidas para o efeito", nomeadamente n que respeita aos AKIS.	P	P	S	P	P	P	P	P	S	NA	P

Tendo em conta as classificações do quadro anterior, pode concluir-se, de forma genérica para o conjunto de análises efectuadas, que:

- As necessidades identificadas decorrem, de forma clara e consubstanciada, das análises SWOT;
- As necessidades principais são coerentes e específicas para cada OE/OT, embora nem sempre tenham em conta a totalidade do território nacional;
- Os temas do financiamento e da gestão de risco são abordados fundamentalmente nos OE1, OE2 e OE3, mas não de forma transversal a todos os restantes, onde genericamente não se aplicam com a mesma pertinência;
- São integradas as preocupações ambientais que decorrem da legislação comunitária no que diz respeito aos OEs 4, 5 e 6, e também no OE9. Sugere-se a inclusão de um enquadramento da legislação identificada no Anexo XI do Regulamento PEPAC;

- As preocupações relativas ao Objectivo Transversal de "modernização do sector através da promoção e da partilha de conhecimentos, da inovação e da digitalização da agricultura e das zonas rurais e dos incentivos à adopção de medidas para o efeito" são incorporadas de forma transversal em todos os OEs, pela inclusão como necessidades complementares das necessidades principais do OT.

4.10 Questão 1.8 - Em que medida os processos de análise SWOT e identificação das necessidades foram bem preparados e inclusivos?

A Questão de Avaliação nº 8 refere-se à forma como as análises SWOT e a identificação de necessidades se processaram e tiveram em conta os contributos das diversas partes interessadas. Desta forma, foi respondida de forma transversal e não, como sucedeu com as restantes Questões de Avaliação, por OE/OT.

Para tal, recorreu-se à seguinte grelha de análise:

Questão 1.8 – Em que medida os processos de análise SWOT e identificação das necessidades foram bem preparados e inclusivos?		
Questão/Critério de Análise	**Cumprimento (S/N/P/NA)**	**Comentário**
O processo de elaboração da análise SWOT e identificação das necessidades teve início o mais cedo possível, para prever atempadamente a organização do envolvimento de vários intervenientes;	P	O processo de elaboração dos Diagnósticos, análise SWOT e identificação de necessidades teve início no segundo trimestre de 2019, embora tenha sido bastante demorado, sendo que uma consulta pública formal à versão *draft* destes documentos apenas ocorreu em final de 2020.

Questão 1.8 – Em que medida os processos de análise SWOT e identificação das necessidades foram bem preparados e inclusivos?		
Questão/Critério de Análise	**Cumprimento (S/N/P/NA)**	**Comentário**
O processo de análise SWOT e identificação de necessidades envolveu activamente, pelo menos, os parceiros estabelecidos no artigo 94.º da Proposta de Regulamento PEPAC (autoridades competentes para o ambiente e clima, autoridades públicas relevantes, parceiros económicos e sociais, organismos relevantes representativos da sociedade civil que promovem a inclusão social, os direitos fundamentais, a igualdade de género e a não discriminação) de todos os territórios relevantes;	P	O processo de elaboração dos Diagnósticos, análise SWOT e identificação de necessidades foi coordenado pelo GPP do Ministério da Agricultura e envolveu a participação activa de um conjunto alargado de entidades públicas integrantes também do Ministério da Agricultura (INIAV, DGADR, IVV, DGAV, IFAP, DRAPs, AG PDR 2020). Participaram igualmente entidades do Ministério do Ambiente (ICNF, APA), dando contributos as versões preliminares dos documentos. As entidades do sector foram também auscultadas no decorrer dos trabalhos, nomeadamente através de diversas reuniões do Grupo de Peritos, da Comissão de Representantes e das Comissões Consultivas do GPP, que ocorreram desde 2018. Contudo, as restantes autoridades e entidades da sociedade civil, particularmente exteriores ao sector agrícola, não participaram activamente no processo de elaboração dos documentos, tendo apenas sido auscultadas no âmbito do processo de consulta pública que decorreu entre 16 de Dezembro de 2020 e o dia 8 de Janeiro de 2021. No que se refere às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, para além da participação dos seus representantes nas reuniões da Comissão de Representantes, produziram diagnósticos, análises SWOT e identificação de necessidades próprias.
As opiniões relevantes das partes interessadas foram tidas em consideração na análise SWOT e na identificação das necessidades;	NA	Os documentos sobre os quais a equipa de avaliação conduziu a sua análise inicial não incorporavam ainda eventuais alterações decorrentes do processo de consulta pública. A análise final foi efectuada com base numa versão revista dos documentos de Diagnóstico, SWOT e Necessidades após incorporação de contributos resultantes do processo de consulta pública e da análise inicial da equipa de avaliação ex-ante.

Questão 1.8 – Em que medida os processos de análise SWOT e identificação das necessidades foram bem preparados e inclusivos?		
Questão/Critério de Análise	**Cumprimento (S/N/P/NA)**	**Comentário**
Foram realizadas reuniões e workshops frequentes de forma a garantir a participação das partes interessadas na análise SWOT e na identificação das necessidades e as suas opiniões e resultados estão claramente documentados;	P	Para além do conjunto de reuniões acima referidas a nível do Ministério da Agricultura e dos seus grupos de consulta, bem como a nível interministerial, ao longo dos anos de 2019, 2020 e 2021 o GPP participou em numerosos eventos públicos (seminários, congressos, etc) organizados pelas mais diversas entidades sectoriais, visando informar e esclarecer sobre o processo de reforma da PAC em curso, sobre as disposições das propostas regulamentares da Comissão Europeia e sobre as possibilidades da sua aplicação a nível nacional. Contudo, a situação de pandemia vivida nos anos de 2020 e 2021 limitou a abrangência deste processo de consulta e divulgação.
Foi conduzida, como parte das actividades preparatórias, uma extensa pesquisa de fontes de informações e de dados;	S	Como decorre do conjunto de análises apresentadas no Capítulo 3 deste documento e das respostas às anteriores Questões de Avaliação, considera-se que o processo de elaboração dos Diagnósticos, análise SWOT e identificação de necessidades foi baseado numa extensa rede de informação, estatística e bibliográfica, recolhida e trabalhada pelas entidades envolvidas, que incluiu de forma geral toda a informação estatística mais actualizada disponível nas diversas áreas temáticas analizadas, correspondentes aos diversos OEs/OT.
O exercício global da análise SWOT é consistente e coerente (especificamente a contratação de diferentes instituições/organizações para conduzir a análise SWOT).	S	Como referido acima, a elaboração dos documentos dos Diagnósticos, análise SWOT e identificação de necessidades foi essencialmente da competência do GPP, com o envolvimento activo de um conjunto de outras entidades públicas nas respectivas áreas de competência. Desse ponto de vista, considera-se que este processo foi coerente e assentou no melhor conhecimento técnico e científico existente a nível do sector público. Ainda assim, estes documentos são passíveis de melhoria, de acordo com o conjunto de recomendações apresentadas pela equipa de avaliação no presente documento.

Em resposta à Questão de Avaliação, entende-se, como decorre da grelha de análise, que o processo de elaboração dos documentos dos Diagnósticos, análises SWOT e identificação de necessidades foi até o momento essencialmente centrado no sector público e, em particular nas entidades do Ministério da

Agricultura e, em menor grau do Ministério do Ambiente, tendo em conta as respectivas áreas de competência.

O verdadeiro procedimento que permite assegurar uma maior inclusividade na elaboração da versão final destes documentos foi o processo de consulta pública, que esteve aberto entre 16 de Dezembro de 2020 e 8 de Janeiro de 2021. No âmbito deste processo o GPP recebeu um conjunto muito alargado de contributos de diversas entidades, maioritariamente ligadas ao sector agrícola, mas também da área ambiental, do sector público, de entidades regionais e mesmo de particulares.

Considera-se, contudo, que de forma genérica os contributos deste processo de consulta pública conduziram a um número relativamente diminuto de alterações às versões inciais dos documentos dos Diagnósticos, análises SWOT e identificação de necessidades, que, no essencial, mantiveram o seu conteúdo e estrutura.