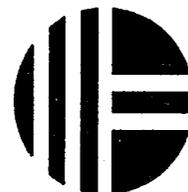




Dissertação de Mestrado em Economia

*Área de Especialização
de Economia Regional*



TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

**Estudo de Avaliação Económica Intercalar
da Execução da Medida Agro-Ambiental Protecção Integrada Aplicada ao Sector
Vitivinícola na Região do Alentejo**

Orientador

Prof. Doutor Paulo Alexandre Neves Martinho Neto

“Esta dissertação não inclui as críticas e sugestões feitas pelo júri”

Fábio José Nunes Bazílio

Évora

Novembro de 2006



Dissertação de Mestrado em Economia

*Área de Especialização
de Economia Regional*



TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

**Estudo de Avaliação Económica Intercalar
da Execução da Medida Agro-Ambiental Protecção Integrada Aplicada ao Sector
Vitivinícola na Região do Alentejo**

Orientador

Prof. Doutor Paulo Alexandre Neves Martinho Neto



160 700

“Esta dissertação não inclui as críticas e sugestões feitas pelo júri”

Fábio José Nunes Bazílio

Évora

Novembro de 2006

TERRITORY, RURAL DEVELOPMENT AND PUBLIC POLITICS

**Intercalary Economic Evaluation study
of the Agro - Environmental Measure Integrated Protection accomplishment
applied to the Viticulture and Viniculture sectors in the area of Alentejo.**

ABSTRACT

The present dissertation, accomplished within the compass of the Master's degree in Economy of the University of Évora seeks, in what concerns the territory and rural development, to evaluate the accomplishment of the Agro - Environmental Measure Integrated Protection accomplishment applied to the Viticulture and Viniculture sectors in the area of Alentejo. This study is divided in eight main points. In the first point it is referred the relevance and the study objectives. The second point accomplishes a theoretical framing in what concerns the evaluation of public politic and her applicability and adaptability to the intended investigation. In the third point, it is made the study contextualization and in the fourth point it is presented the whole "architecture" of the Agro - Environmental Measure Integrated Protection in its several domains. The fifth point contemplates data and territorial indicators, being the sixth point dedicated to georeference and evaluate the accomplishment results, being therefore, also a support for the global evaluation, that it will happen in the seventh point. Finally, in the eighth point the conclusions and suggestions will be grouped.

Key-words:

Economic Evaluation; Public Politics Evaluation; Rural development; Territorial Indicators; Measures; Public Politics; Viticulture and Viniculture Sectors ; Territory; Territorialization.

TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Estudo de Avaliação Económica Intercalar da Execução da Medida Agro-Ambiental Protecção Integrada Aplicada ao Sector Vitivinícola na Região do Alentejo

RESUMO

A presente Dissertação, realizada no âmbito do Mestrado em Economia da Universidade de Évora visa, na óptica do território e desenvolvimento rural, avaliar economicamente a execução da Medida Agro-Ambiental Protecção Integrada aplicada ao Sector Vitivinícola na Região do Alentejo. Este Estudo encontra-se dividido em oito pontos principais. No primeiro ponto é abordada a relevância e objectivos deste estudo. O segundo ponto realiza um enquadramento teórico na óptica da avaliação de Políticas Públicas e da sua aplicabilidade e adaptabilidade à investigação pretendida. No terceiro ponto, procura-se contextualizar o estudo e no quarto expõe-se toda a “arquitectura” da Medida Agro-Ambiental Protecção Integrada nos seus vários domínios. O quinto ponto contempla dados e indicadores territoriais, sendo o sexto ponto dedicado a georeferenciar e avaliar os resultados de execução, sendo portanto, também um suporte para a avaliação global, que terá lugar no sétimo ponto. Finalmente, no oitavo ponto serão agrupadas as conclusões e sugestões.

Palavras-Chave:

Avaliação Económica; Avaliação de Políticas Públicas; Desenvolvimento Rural; Indicadores Territoriais; Medida; Políticas Públicas; Sector Vitivinícola; Território; Territorialização.

AGRADECIMENTOS

Correndo sempre o risco de alguma eventual omissão, pretendo aqui exprimir os meus agradecimentos ao Prof. Doutor Paulo Neto, pela sua orientação desta Dissertação, pela motivação transmitida, conselhos, críticas e sugestões, sem os quais este Estudo não teria tomado forma. O meu obrigado ainda pela sua paciência, disponibilidade e sabedoria desde o primeiro momento. Agradeço ainda à Mestre Maria José Gomes (MADRP) pelos seus comentários e troca de impressões. Ao Eng. Nicolau Galhardo (IFADAP), ao Eng. Rosa (ATEVA), Eng.^a Isabel (DGDR), ao Eng. Serra Mira (MADRP) e ao Eng. José Eduardo Lourenço (MADRP) pelo apoio na recolha de dados. À minha mãe, a quem dedico esta dissertação. Ao Ivo e à Mafalda pelo seu constante encorajamento. Aos meus amigos, professores, colegas e a todos aqueles que sempre me apoiaram e motivaram.

Devo ainda referir, que são da minha inteira responsabilidade todos os eventuais erros ou omissões que esta dissertação possa comportar.

ÍNDICE GERAL

ABSTRACT	2
RESUMO	3
1 - INTRODUÇÃO	11
1.1 - A QUESTÃO AGRO-AMBIENTAL.....	11
1.2 - OBJECTIVO.....	13
1.3 - METODOLOGIA	14
1.4 - ESTRUTURA	17
2 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO	19
2.1 - A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	19
2.1.1 - <i>Resumo histórico da avaliação de Políticas Públicas</i>	19
2.1.2 - <i>Breve abordagem a conceitos e ideologias de avaliação</i>	22
2.1.3 - <i>As necessidades de avaliação por parte do sector público</i>	25
2.1.4 - <i>Os principais objectivos da avaliação de Políticas Públicas</i>	26
2.1.5 - <i>Posições metodológicas da avaliação de Políticas Públicas</i>	28
2.1.6 - <i>Os principais tipos de avaliação de Políticas Públicas</i>	29
2.1.7 - <i>Etapas da avaliação de Políticas Públicas</i>	31
2.1.7.1 - <i>Avaliação Ex-ante</i>	31
2.1.7.2 - <i>Avaliação Intercalar</i>	32
2.1.7.3 - <i>Avaliação Ex-post</i>	34
2.1.7.4 - <i>Ciclo de avaliação de Políticas Públicas</i>	35
2.1.8 - <i>A problemática da avaliação de Políticas Públicas</i>	37
2.1.9 - <i>Novas perspectivas para a avaliação de Políticas Públicas</i>	38
2.2 - <i>ESCOLHA E UTILIZAÇÃO DE INDICADORES PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	39
2.2.1 - <i>A noção de Indicador</i>	39
2.2.2 - <i>Dados e Indicadores Quantitativos e Qualitativos</i>	40
2.2.3 - <i>Indicadores de Recursos, Realização, Resultados e Impactos</i>	42
2.2.3.1 - <i>Indicadores de Recursos</i>	43
2.2.3.2 - <i>Indicadores de Realização</i>	44
2.2.3.3 - <i>Indicadores de Resultados</i>	44
2.2.3.4 - <i>Indicadores de Impacto</i>	45
2.2.4 - <i>Critérios de avaliação de qualidade aplicáveis a cada indicador</i>	46
2.3 - <i>PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	47
2.3.1 - <i>A complexidade dos instrumentos de avaliação de Políticas Públicas</i>	48
2.3.2 - <i>Análise SWOT</i>	50
2.3.2.1 - <i>Aplicação à avaliação de Políticas Públicas</i>	50
2.3.3 - <i>Cartografia Conceptual de Impactos</i>	51
2.3.3.1 - <i>Para que serve o instrumento?</i>	51
2.3.3.2 - <i>Em que casos deve ser utilizada?</i>	51
2.3.3.3 - <i>Aplicação à avaliação de Políticas Públicas</i>	52
2.3.4 - <i>Entrevista Individual</i>	53
2.3.4.1 - <i>Aplicação à avaliação de Políticas Públicas</i>	54
2.3.5 - <i>Entrevista de Grupo (Focus Group)</i>	54
2.3.5.1 - <i>Aplicação à avaliação de Políticas Públicas</i>	55
2.3.6 - <i>Estudo de Caso</i>	55
2.3.6.1 - <i>Aplicação à avaliação de Políticas Públicas</i>	56
2.3.7 - <i>Sistema de Informação Geográfico (SIG)</i>	56
2.3.7.1 - <i>Para que serve o instrumento?</i>	57
2.3.7.2 - <i>Em quais casos o utilizar?</i>	57
2.3.7.3 - <i>Aplicação à avaliação de Políticas Públicas</i>	59
2.3.8 - <i>Análise Estrutural-Residual (Shift-Share)</i>	60

2.3.8.1 - Aplicação à avaliação de Políticas Públicas	60
2.3.9 - Matriz de Entradas e Saídas.....	61
2.3.10 - Modelo Macro - Económico	61
2.3.10.1 - Aplicação à avaliação de Políticas Públicas	62
2.3.11 - Painel de Especialistas	62
2.3.12 - Análise Multicritério.....	63
2.3.12.1 - Aplicação à avaliação de Políticas Públicas	63
2.3.13 - Aplicabilidade e adaptabilidade de alguns instrumentos ao Estudo efectuado.....	64
2.3.14 - Revisão sobre guias de avaliação de Políticas Públicas	66
3 - CONTEXTUALIZAÇÃO	69
3.1 - ENQUADRAMENTO DO TERRITÓRIO EM ANÁLISE.....	69
3.2 - CONTEXTO DAS MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS.....	71
3.3 - CONTEXTO DA MEDIDA PROTECÇÃO INTEGRADA.....	74
3.4 - VISÃO CONTEXTUAL DO SECTOR VITIVINÍCOLA	75
4 - DESENHO DA MEDIDA AGRO-AMBIENTAL “PROTECÇÃO INTEGRADA”	77
4.1 - INCIDÊNCIA TERRITORIAL E ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS	77
4.2 - O PROGRAMA RURIS	79
4.3 - A INTERVENÇÃO DAS MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS	82
4.3.1 - Breve introdução.....	82
4.3.2 - Base.....	82
4.3.3 - Objectivos.....	83
4.3.4 - Regiões abrangidas.....	84
4.3.5 - Acções elegíveis	85
4.3.6 - Operacionalização.....	85
4.3.6.1 - Grupo I - Protecção e melhoria do ambiente, dos solos e da água.....	85
4.3.6.2 - Grupo II - Preservação da Paisagem e das características tradicionais nas terras agrícolas	86
4.3.6.3 - Grupo III - Conservação e melhoria de espaços cultivados de grande valor natural	86
4.3.6.4 - Grupo IV - Conservação de manchas residuais de ecossistemas naturais em paisagens dominantemente agrícolas	87
4.3.6.5 - Grupo V - Protecção da diversidade genética.....	88
4.3.7 - Forma e duração das ajudas	88
4.3.8 - Dotação financeira	89
4.3.9 - Participação nacional	89
4.3.10 - Candidatura e confirmação.....	89
4.3.11 - Enquadramento legal principal.....	89
4.4 - A MEDIDA PROTECÇÃO INTEGRADA	90
4.4.1 - Objectivos específicos da medida.....	90
4.4.2 - Área geográfica de incidência.....	90
4.4.3 - Destinatários.....	90
4.4.4 - Condições de acesso ou de elegibilidade	91
4.4.5 - Compromissos do candidato.....	92
4.4.6 - Valor das ajudas	92
4.4.7 - Enquadramento legal principal.....	92
4.5 - OS PRINCIPAIS ACTORES E SUAS INTERVENÇÕES	93
4.5.1 - Sistema de gestão	93
4.5.2 - Sistema de acompanhamento.....	94
4.5.3 - Análise dos circuitos de funcionamento.....	95
4.5.4 - Controlo	96
4.5.5 - Sistema de informação de apoio à gestão	97
4.5.6 - Fiscalização e apoio técnico à medida.....	97
4.5.7 - Promoção e Divulgação	98
4.6 - ANÁLISE DA CONTINUIDADE ENTRE PERÍODOS DE PROGRAMAÇÃO (1994-1999 vs 2000-2006).....	98
5 - DADOS E INDICADORES	100
5.1 - TRATAMENTO DE DADOS E INDICADORES	100

5.1.1 - Principais fontes de dados.....	100
5.1.2 - Recolha de Indicadores	100
5.1.3 - Construção da base de dados.....	101
5.2 - OS PRINCIPAIS INDICADORES TERRITORIAIS UTILIZADOS.....	101
5.3 - AVALIAÇÃO DOS INDICADORES TERRITORIAIS	102
6 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO.....	106
6.1 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA.....	106
6.1.1 - Síntese de evolução da política.....	106
6.1.2 - Avaliação comparativa dos indicadores territoriais a nível dos distritos.....	109
6.1.3 - Avaliação comparativa dos indicadores territoriais a nível de concelhos	110
6.1.3.1 - Concelhos do distrito de Beja.....	110
6.1.3.2 - Concelhos do distrito de Évora	111
6.1.3.3 - Concelhos do distrito de Portalegre.....	113
6.1.3.4 - Concelhos de distrito de Setúbal	114
6.1.2.4 - Identificação dos principais distritos e concelhos	115
6.2 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA.....	120
6.3 - AVALIAÇÃO DA COBERTURA DA SAU DE VINHA DO ALENTEJO PELA MEDIDA	123
7 - AVALIAÇÃO GLOBAL	125
7.1 - AVALIAÇÃO GLOBAL DA INTERVENÇÃO.....	125
7.2 - AVALIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DA MEDIDA NO CONTEXTO GLOBAL DA POLÍTICA	128
7.2.1 - Contribuição para os resultados dos principais indicadores.....	128
7.2.2 - Níveis de aprovação vs reprovação.....	130
7.3 - AVALIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DA MEDIDA PARA AS PRINCIPAIS METAS DE EXECUÇÃO AGRO-AMBIENTAL.....	131
7.4 - AS “QUESTÕES DE AVALIAÇÃO COMUM”	133
7.4.1 - Breve abordagem às “Questões de Avaliação Comum”	133
7.4.1.1 - Questão de Avaliação 1A.....	135
7.4.1.2 - Questão de Avaliação 1B.....	136
7.4.1.3 - Questão de Avaliação 2A.....	137
7.5 - REFERÊNCIAS SOBRE A AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA E DA EFICIÊNCIA.....	139
7.5.1 - Referências sobre a avaliação da eficácia da Medida Protecção Integrada.....	139
7.5.2 - Referências sobre a avaliação da eficiência da Medida Protecção Integrada.....	142
8 - CONCLUSÕES E SUGESTÕES	143
8.1 - CONCLUSÕES.....	143
8.2 - SUGESTÕES.....	147
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	150
LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS OFICIAIS CONSULTADOS.....	160
PRINCIPAIS SITES VISITADOS.....	161
ANEXOS	162
ANEXO 1 - CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DO ALENTEJO	162
A1 - Caracterização da organização Direcção Regional de Agricultura do Alentejo.....	162
A1.1 - Enquadramento institucional.....	162
A1.2 - Natureza	163
A1.3 - Domínio de actividade.....	163
A1.4 - Área geográfica de actuação	163
A1.5 - Destinatários / clientes.....	163
A1.6 - Atribuições	164
A1.7 - Estrutura.....	165
A1.8 - Organograma.....	165

ANEXO 2 - QUADROS DE APOIO À ANÁLISE DOS INDICADORES TERRITORIAIS	167
ANEXO 3 - GRÁFICOS DE APOIO À ANÁLISE DOS INDICADORES TERRITORIAIS	180

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - OS CINCO PRINCIPAIS TIPOS DE AVALIAÇÃO.....	30
FIGURA 2 - CICLOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
FIGURA 3 - DESCRITOR DE IMPACTOS.....	53
FIGURA 4 - DIAGRAMA DO “MICRO-SIG” DESENVOLVIDO PARA ESTE ESTUDO	59
FIGURA 5 - PRINCIPAIS INSTRUMENTOS UTILIZADOS.....	65
FIGURA 6 - ÁREA GEOGRÁFICA DE ACTUAÇÃO DA DRAAL.....	70
FIGURA 7 - LÓGICA DE APROXIMAÇÃO À MEDIDA PI.....	77
FIGURA 8 - REGIÕES ABRANGIDAS PELAS MAA	84
FIGURA 9 - ÁREA GEOGRÁFICA DE INCIDÊNCIA DA PI.....	90
FIGURA 10 - ESTRUTURA DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO	94
FIGURA 11 - EXECUÇÃO DA PI NOS DISTRITOS DO ALENTEJO (2003)	109
FIGURA 12 - EXECUÇÃO DA PI NOS CONCELHOS DO DISTRITO DE BEJA (2003)	111
FIGURA 13 - EXECUÇÃO DA PI NOS CONCELHOS DO DISTRITO DE ÉVORA (2003).....	112
FIGURA 14 - EXECUÇÃO DA PI NOS CONCELHOS DO DISTRITO DE PORTALEGRE (2003).....	113
FIGURA 15 - EXECUÇÃO DA PI NOS CONCELHOS DO DISTRITO DE SETÚBAL (2003).....	115
FIGURA 16 - CONCELHOS COM MELHORES NÍVEIS DE EXECUÇÃO: DISTRITO DE ÉVORA (2003).....	116
FIGURA 17 - CONCELHOS COM MELHORES NÍVEIS DE EXECUÇÃO: DISTRITO DE BEJA E PORTALEGRE (2003)	117
FIGURA 18 - SUB-REGIÕES VITIVÍNICOLAS DO ALENTEJO	119

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - CRITÉRIOS DE QUALIDADE APLICÁVEIS AOS INDICADORES DEFINIDOS	47
QUADRO 2 - RELAÇÃO DE CO-FINANCIAMENTO	80
QUADRO 3 - OBJECTIVOS QUE ENQUADRAM A ESTRATÉGIA DO RURIS	81
QUADRO 4 - VALOR DAS AJUDAS.....	92
QUADRO 5 - SÍNTESE DO CIRCUITO DE FUNCIONAMENTO DAS MAA - CAMPANHA DE 2000-2006	95
QUADRO 6 - CONTINUIDADES DAS MAA: 1994-1999 vs 2000-2006.....	99
QUADRO 7 - FONTES DE INFORMAÇÃO PARA OS INDICADORES TERRITORIAIS	101
QUADRO 8 - INDICADORES TERRITORIAIS UTILIZADOS	102
QUADRO 9 - INDICADORES DE REALIZAÇÃO	103
QUADRO 10- INDICADORES DE RESULTADOS	103
QUADRO 11 - INDICADORES DE IMPACTO.....	104
QUADRO 12 - ANÁLISE MULTICRITÉRIO DOS INDICADORES.....	104
QUADRO 13 - SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DOS INDICADORES POR NÍVEIS DE INTERVENÇÃO	104
QUADRO 14 - PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA INICIAL DO RURIS.....	120
QUADRO 15 - PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DO RURIS REVISTA 2002	121
QUADRO 16 - PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DO RURIS REVISTA EM 2003	122
QUADRO 17 - MAA: EXECUÇÃO COMPARATIVA COM BASE EM DIFERENTES DECISÕES	123
QUADRO 18 - MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS.....	125
QUADRO 19 - OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DO RURIS PARA OS QUAIS SE VERIFICA UM CONTRIBUTO DIRECTO DAS MAA.....	126
QUADRO 20 - CORRESPONDÊNCIA ENTRE AS MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS E OS OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DO RURIS	127
QUADRO 21 - N.º TOTAL DE BENEFICIÁRIOS (2001,2002,2003 - NUTS II)	129
QUADRO 22 - N.º DE HECTARES ABRANGIDOS (2001,2002,2003 - NUTS II)	129

QUADRO 23 - NÍVEL MÉDIO DA AJUDA POR BENEFICIÁRIO (2001,2002,2003) (EUROS)	130
QUADRO 24 - NÚMERO TOTAL DE CANDIDATURAS APRESENTADAS (2001, 2002,2003 - NUTS II).....	131
QUADRO 25 - MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS: METAS DE EXECUÇÃO	131
QUADRO 26 - MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS: QUESTÕES DE AVALIAÇÃO COMUNS.....	134
QUADRO 27 - MAA: INTENSIDADE DA CORRESPONDÊNCIA ENTRE AS MEDIDAS E AS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO COMUNS.	135
QUADRO 28 - CRITÉRIOS E INDICADORES RELEVANTES PARA A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO 1A.....	136
QUADRO 29 - CRITÉRIOS E INDICADORES RELEVANTES PARA A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO 1B	137
QUADRO 30 - CRITÉRIOS E INDICADORES RELEVANTES PARA A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO 2A.....	138
QUADRO 31 - EXECUÇÃO INTERCALAR ANO DE 1996	139
QUADRO 32 - EXECUÇÃO INTERCALAR ANO DE 2003	140

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - N.º TOTAL DE BENEFICIÁRIOS	107
GRÁFICO 2 - N.º DE HECTARES ABRANGIDOS	107
GRÁFICO 3 - TOTAIS DE AJUDAS	108
GRÁFICO 4 - SAU DE VINHA - REGIÃO AGRÁRIA DO ALENTEJO	124

ÍNDICE DE QUADROS EM ANEXO

QUADRO A 1 - AGRUPAMENTOS DE ZONAS AGRÁRIAS	166
QUADRO A 2 - INDICADORES DE REALIZAÇÃO DOS DISTRITOS DE BEJA, ÉVORA, PORTALEGRE E SETÚBAL (1996-2003)	167
QUADRO A 3 - INDICADORES DE REALIZAÇÃO DOS CONCELHOS REFERENTES AOS DISTRITOS DE BEJA, ÉVORA, PORTALEGRE E SETÚBAL (1996)	168
QUADRO A 4 - INDICADORES DE REALIZAÇÃO DOS CONCELHOS REFERENTES AOS DISTRITOS DE BEJA, ÉVORA, PORTALEGRE E SETÚBAL (1997)	169
QUADRO A 5 - INDICADORES DE REALIZAÇÃO DOS CONCELHOS REFERENTES AOS DISTRITOS DE BEJA, ÉVORA, PORTALEGRE E SETÚBAL (1998)	170
QUADRO A 6 - INDICADORES DE REALIZAÇÃO DOS CONCELHOS REFERENTES AOS DISTRITOS DE BEJA, ÉVORA, PORTALEGRE E SETÚBAL (1999)	171
QUADRO A 7 - INDICADORES DE REALIZAÇÃO DOS CONCELHOS REFERENTES AOS DISTRITOS DE BEJA, ÉVORA, PORTALEGRE E SETÚBAL (2000)	171
QUADRO A 8 - INDICADORES DE REALIZAÇÃO DOS CONCELHOS REFERENTES AOS DISTRITOS DE BEJA, ÉVORA, PORTALEGRE E SETÚBAL (2001)	172
QUADRO A 9 - INDICADORES DE REALIZAÇÃO DOS CONCELHOS REFERENTES AOS DISTRITOS DE BEJA, ÉVORA, PORTALEGRE E SETÚBAL (2002)	173
QUADRO A 10 - INDICADORES DE REALIZAÇÃO DOS CONCELHOS REFERENTES AOS DISTRITOS DE BEJA, ÉVORA, PORTALEGRE E SETÚBAL (2003)	174
QUADRO A 11 - MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS: INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO	175
QUADRO A 12 - REGIÃO AGRÁRIA DO ALENTEJO: ÁREA DE VINHA	175
QUADRO A 13 - VARIAÇÃO DO N.º TOTAL DE BENEFICIÁRIOS	175
QUADRO A 14 - VARIAÇÃO DO N.º DE HECTARES ABRANGIDOS	176
QUADRO A 15 - VARIAÇÃO DO VALOR TOTAL DE AJUDAS (€).....	176
QUADRO A 16 - MAA: EXECUÇÃO FINANCEIRA (ANO FEOGA 2000-2003) NO ÂMBITO DO RURIS E DOS CONTRATOS APROVADOS NO ÂMBITO DE REG. 2078/92	177
QUADRO A 17 - COERÊNCIA INTERNA DE OBJECTIVOS ENTRE O RURIS E AS MAA	178
QUADRO A 18 - NÍVEL MÉDIO DAS AJUDAS POR HECTARE (2001,2002,2003) (EUROS).....	179
QUADRO A 19 - NÍVEL MÉDIO DE HECTARES POR BENEFICIÁRIO (2001,2002,2003)	179

QUADRO A 20 - TOTAL DE SUPERFÍCIE CANDIDATA POR MEDIDA APURADA NOS ANOS DE 2001,2002,2003
(HA)..... 179

ÍNDICE DE GRÁFICOS EM ANEXO

GRÁFICO A 1 - NÍVEL MÉDIO DE HECTARES POR BENEFICIÁRIO: DISTRITOS DA REGIÃO DO ALENTEJO..... 180

GRÁFICO A 2 - NÍVEL MÉDIO DE AJUDAS POR BENEFICIÁRIO: DISTRITOS DA REGIÃO DO ALENTEJO 180

GRÁFICO A 3 - NÍVEL MÉDIO DAS AJUDAS POR HECTARE: DISTRITOS DA REGIÃO DO ALENTEJO 181

SIGLAS UTILIZADAS

Neste estudo são utilizadas abreviaturas, dadas a conhecer quando ocorre a sua primeira utilização. As principais siglas utilizadas são as seguintes:

ATEVA - Associação Técnica de Vitivinicultores do Alentejo	IGP - Instituto Geográfico Português
AZAS - Agrupamentos de Zonas Agrárias	IMAA - Intervenção das Medidas Agro-Ambientais
CA - Comissão de Acompanhamento	INGA - Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
CE - Comunidade Europeia	MAA - Medidas Agro-Ambientais
CEE - Comunidade Económica Europeia	MADRP - Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
CRVA - Comissão Vitivinícola da Região Alentejo	OA - Organizações de Agricultores
DGDR - Direcção Geral de Desenvolvimento Rural	PAC - Política Agrícola Comum
DGF - Direcção geral das Florestas	PDR - Plano de Desenvolvimento Regional
DGPC - Direcção Geral de Protecção das Culturas	PI - Protecção Integrada
DOC - Denominação de Origem Controlada	PDRu - Plano de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental
DRA - Direcção Regional de Agricultura	PDRu AI - Plano de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental Avaliação Intercalar
DRAAL - Direcção Regional de Agricultura do Alentejo	PNDES - Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
EADR - Estratégia de Desenvolvimento Agrícola Rural	QCA - Quadro Comunitário de Apoio
EAT - Estrutura de Apoio Técnico	RA - Reforma Antecipada
FEOGA - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola	SAU - Superfície Agrícola Útil
FTA - Florestação de Terras Agrícolas	SRVA - Sub-Regiões Vitivinícolas do Alentejo
IC - Indemnizações Compensatórias	TEF - Taxa de Execução Financeira
ICEP - Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal	UE - União Europeia
IDRHa - Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica	VQPRD - Vinhos de Qualidade Produzidos em Regiões Demarcadas
IFADAP - Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - A QUESTÃO AGRO-AMBIENTAL

É no âmbito do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e das medidas de Política Agrícola Comum (PAC) que surgem as Medidas Agro-Ambientais (MAA). A questão Agro-Ambiental é essencialmente uma questão económica, que tem efeitos sobre terceiros. Mas não podemos esquecer que também é uma questão ecológica, tecnológica, política e até mesmo cultural com implicações territoriais.

Um problema Agro-Ambiental é sobretudo um conflito provocado por mudanças no ambiente rural, que resultam das mudanças tecnológicas, que por sua vez resultam das alterações na actividade económica e políticas aplicadas em determinado país e região.

A aprovação das MAA teve lugar no Regulamento (CEE) n.º 2078/92. Esse regulamento, “relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e da preservação do espaço rural representou um importante passo na caminhada para a (re)conciliação da agricultura comunitária com a conservação e valorização do ambiente e do espaço rural e para a (re)legitimação da PAC perante a opinião pública Europeia e perante os parceiros internacionais da UE” (DGDR, 1997). Desta forma as MAA deixaram de ser um “aspecto menor” e de aplicação facultativa da política agrícola de estruturas¹, ou um aspecto subordinado da política comunitária de conservação da natureza², para se tornarem num instrumento de aplicação pelos estados membros “na totalidade dos seus territórios e em função das suas necessidades específicas” (DGDR, 1997).

A aplicação das MAA efectua-se actualmente através do Programa de Desenvolvimento Rural (RURIS), que inclui todas as medidas e abrange todo o território nacional. Estas medidas são co-financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), secção Garantia, que foi decisivo para garantir a

¹ cf.: Regulamentos (CEE) 797/85, 1760/87 e 2328/91.

² cf.: Regulamentos (CEE) 1973/92 e 1404/96.

suficiência dos meios necessários à sua implementação, sendo também comparticipadas financeiramente por cada estado membro³.

As MAA apresentam um extraordinário interesse para Portugal, na dupla vertente da sustentabilidade e valorização da agricultura e ambiente, não tanto para resolver problemas já existentes, mas sobretudo para prevenir o seu futuro surgimento. Procura-se deste modo reforçar uma aliança sólida entre os interesses da agricultura, a sustentabilidade e qualidade eco-ambiental, o desenvolvimento regional e rural, contribuindo simultaneamente para a manutenção da biodiversidade e da paisagem rural. Esse interesse ainda é reforçado, pelo impacto positivo que apresentaram na defesa do ambiente, conservação do espaço rural, melhoria da qualidade das produções agrícolas e manutenção do rendimento dos agricultores.

Estas medidas pretendem desta forma motivar os agricultores a utilizar práticas agrícolas mais adequadas à protecção do meio ambiente, nomeadamente no que respeita à correcta utilização de adubos e produtos fitofarmacêuticos⁴, bem como à promoção de agricultura biológica. Tudo aponta para que os efeitos ao nível do ambiente destas medidas contribuíssem para a obtenção de produtos de maior qualidade, que actualmente conhecem uma procura crescente num mercado cada vez mais competitivo.

As MAA procuram também apoiar as explorações e sistemas produtivos nos territórios em que estes aparentam ser indispensáveis para a manutenção das características paisagísticas e ambientais, que em função da política agrícola comunitária poderiam levar a uma reconversão ou até mesmo abandono, caso não se verificasse qualquer intervenção de apoio ao rendimento dos agricultores desses territórios. Ainda no que respeita à conservação dos recursos naturais e da paisagem rural, foi também atribuída relevância à manutenção do património florestal⁵, bem como se pretendeu apoiar agricultores que desempenhavam funções importantes na protecção de ambiente e conservação da paisagem rural, principalmente em zonas mais sensíveis do ponto de vista ambiental.

³ Nas medidas de acompanhamento.

⁴ Para maiores desenvolvimentos sobre Fitofarmacologia cf.: AMARO (2003).

⁵ Nomeadamente através de acções com objectivos de protecção contra incêndios em povoamentos florestais abandonados e a preservação de maciços de espécies arbóreas e arbustivas integrantes de ecossistemas florestais de interesse biológico elevado.

Por fim, procurou-se direccionar esforços para aumentar a informação e formação dos agricultores no que se refere à introdução de métodos de produção agrícola e florestal compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e dos recursos naturais, da preservação do espaço natural e da paisagem.

1.2 - OBJECTIVO

Da aplicação das MAA a Portugal, este Estudo vai incidir sobre a MAA Protecção Integrada (PI) e a sua aplicação ao sector vitivinícola na região do Alentejo. Esta medida contribui para a racionalização do uso de produtos fitofarmacêuticos⁶, em clara sintonia com o objectivo de compatibilizar padrões de produção com a protecção do ambiente e recursos naturais. Desta forma a medida pretende assim ser uma estratégia de protecção a privilegiar em agricultura sustentável e atendendo à sua relevância⁷ para o sector vitivinícola na região do Alentejo, será desenvolvido o Estudo sempre na óptica do território, do desenvolvimento rural e das Políticas Públicas.

Este Estudo está enquadrado na Região do Alentejo, área geográfica equivalente à delimitada institucionalmente pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas - Direcção Regional de Agricultura do Alentejo (MADRP-DRAAL).

Para a área delimitada foi considerado o período Intercalar entre os anos de 1996 a 2003. Este período situa-se entre dois períodos de programação distintos: O Regulamento (CEE) N.º 2078/92 comporta um período de programação das Medidas Agro-Ambientais entre os anos de 1994 a 1999, enquanto que o período de programação referente aos anos de 2000 a 2006 é considerado pelo Programa de Desenvolvimento Rural (RURIS). O período em análise possibilita assim cruzar informação do final de um período de programação com o início de outro, dando-nos uma perspectiva de continuidade entre períodos de programação.

Dentro destes moldes, na óptica vitivinícola da região do Alentejo e sempre no prisma de território, desenvolvimento rural e Política Públicas, esta Dissertação tem

⁶ Para maiores desenvolvimentos sobre Fitofarmacologia na Protecção Integrada cf.: AMARO (2003).

⁷ Uma vez que se trata de uma das Medidas Agro - Ambientais que movimenta um elevado volume de apoios comunitários e sendo o Sector Vitivinícola um dos que mais beneficia desses mesmos apoios.

como objectivo principal contribuir para encontrar resposta para quatro questões primordiais:

1 - Saber até que ponto o território é considerado directa ou indirectamente na definição dos objectivos da medida aplicada ao sector vitivinícola.

2 - Apurar se o território é ponderado no processo de decisão e execução da medida ao sector vitivinícola

3 - Avaliar como foi a distribuição territorial da aplicação da medida, bem como a sua evolução ao longo do período.

4 - Identificar os territórios vitivinícolas que mais beneficiaram com esta medida.

Desta forma, esta Avaliação do desempenho da medida pretende ser um instrumento estratégico, fornecendo elementos que possam vir a potenciar melhorias de resultados, contribuindo para atingir níveis de desempenho mais elevados, sendo também uma fonte de informação útil para desencadear novas visões de desenvolvimento ao nível da aplicação da medida ao sector vitivinícola. A Avaliação pretende também ser uma ferramenta que possa colaborar com uma nova cultura de gestão ao nível da medida direccionando os resultados para o território, podendo mesmo as suas conclusões e sugestões contribuir modestamente para uma base com vista a rever novos objectivos ou novas estratégias a aplicar às novas candidaturas.

1.3 - METODOLOGIA

Dada a complexa exigência de especificidade dos dados referentes à medida em estudo aplicada ao sector vitivinícola e delimitada à região do Alentejo, foi necessário, antes de mais, definir e localizar as fontes de dados.

Para a realização desta investigação, era crucial criar toda uma base de dados que possibilitasse quando finalizada, contribuir para dar resposta às questões sobre as quais se pretende analisar.

Para tal, numa fase inicial foi fundamental apurar quais os indicadores necessários a este tipo de avaliação e quais os existentes ou os que pudessemos de

alguma forma aplicar ou adaptar, aferindo seguidamente sobre a sua qualidade e disponibilidade.

A identificação e avaliação da qualidade dos indicadores para este estudo teve em conta os critérios que constam na Colecção MEANS (1999)⁸ fornecida pela COMISSÃO EUROPEIA, que juntamente com todo o enquadramento teórico relacionado com avaliação de Políticas Públicas possibilitaram assim o desenvolver desta avaliação.

O apoio bibliográfico analisado, alicerçado na experiência dos técnicos do MADRP-DRAAL e da Associação Técnica de Vitivinicultores do Alentejo (ATEVA), que generosamente auxiliaram nesta tarefa, foi um passo fundamental para iniciar a construção da base de dados desta avaliação.

Nesta fase ficou apurado que seriam necessários dados agregados de várias fontes. No entanto a investigação ficaria dependente da obtenção de indicadores desagregados, que contemplassem a medida pretendida, confinada apenas ao sector vitivinícola e desagregados de forma a possibilitarem observar cada território “à lupa”⁹, a fim de estudar as implicações territoriais da medida. Era também importante contemplar um período temporal desde 1996, pelo que ainda seria mais complexa a obtenção dos dados.

Se os dados com um grau de agregação relevante, se poderiam encontrar numa escassa informação publicada ou mesmo acedendo às bases de dados das instituições que os comportam, para o nível de desagregação desejado nesta avaliação o resultado já não era tão directo. Os dados encontrados que satisfizeram as nossas necessidades de investigação, tinham apenas em vista o controle e fiscalização da medida e não foram recolhidos ou tratados com outro objectivo, muito menos o de serem direccionados para dar resposta ao tipo de indicadores territoriais pretendidos. A verdade é que o poderiam fazer após tratamento adequado, uma vez que não existia nenhuma plataforma de dados definida. Desta forma, após solicitação às hierarquias das várias instituições que

⁸ Volume 2, pp. 210-213.

⁹ Numa amplitude de distritos, concelhos e até freguesias caso se justifique.

comportam os dados, ficámos autorizados à constituição de uma base de dados para dar resposta ao nosso problema e que pudesse ser tornada pública nesta Investigação¹⁰.

A informação encontrava-se em bases de dados comportando informação Agro-Ambiental, das quais foi necessário extrair a Medida Protecção Integrada. Para os anos de 1996 a 1999, no âmbito de regulamento (CEE) nº 2078/92, foi mesmo necessário recorrer a dados ainda em suporte processual de papel, contemplando estes a informação ao nível de cada candidatura, e uma a uma seleccionar o enquadramento ou não de acordo com as necessidades específicas de informação. Para os anos posteriores, embora a informação já se encontrasse numa plataforma informática exequível teve de se efectuar o mesmo procedimento.

Após seleccionada a informação de base esta foi estruturada e tratada em bases de dados em formato *EXCEL* com diferentes níveis de desagregação e agregação consoante as nossas necessidades.

Os dados deste Estudo foram provenientes de fontes distintas, tais como, a Direcção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR), o Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica (IDRHa), o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP), o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP), entre outros, que só no seu conjunto possibilitaram criar uma plataforma de trabalho adaptada às necessidades de avaliação deste Estudo.

As constantes mudanças verificadas no circuito de funcionamento, nomeadamente as transferências para diferentes bases de dados, contribuíram para que a obtenção de informação consolidada sobre a evolução da sua aplicação no período pretendido, fosse bastante complicada e morosa.

Para melhor apoiar todo o trabalho de avaliação desenvolvido, foram utilizados vários instrumentos de avaliação geral de Políticas Públicas, de salientar a Cartografia Conceptual de Impactos, da qual resultaram mapas sem escala real, contemplando os vários territórios, a fim de se identificarem mais facilmente os indicadores e suas variações. Toda a base de processamento da informação geográfica utilizada foi concebida exclusivamente para este estudo em suporte *AUTOCAD*. Em alguns casos

¹⁰ Com a condição de em nenhum caso referir os nomes dos beneficiários.



esse suporte foi mesmo apoiado por *software ARCVIEW GIS* a fim de possibilitar um melhor cruzamento da informação geográfica com dados e indicadores territoriais. No final foi possível obter uma pequena aproximação a uma Sistema de Informação Geográfica (SIG), que por simplificação denominamos de “micro-SIG”, acabando por ser uma mais valia para este estudo.

1.4 - ESTRUTURA

No que refere à estrutura da Dissertação, esta comporta oito pontos principais.

No primeiro ponto procura-se introduzir a questão Agro-Ambiental, relativamente aos seus métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e a preservação do espaço rural, procurando-se desta forma enquadrar a relevância e objectivos deste Estudo.

O segundo ponto contempla a sustentabilidade teórica na base de toda a investigação. Esta base assenta na avaliação de Políticas Públicas e é complementada pelos principais instrumentos de avaliação geral de Políticas Públicas definidos principalmente pela Comissão Europeia, já testados em estudos desenvolvidos aos vários níveis, explorando assim a sua aplicabilidade a esta situação real e actual.

No terceiro ponto procura-se contextualizar o Estudo ao nível das MAA, da Medida PI e do território delineado, que por sua vez também é caracterizado. Finaliza-se com uma breve visão sobre o sector vitivinícola.

No ponto quadro, pretende-se expor toda a “arquitectura” da Medida Agro-Ambiental Protecção Integrada. Para tal, procura-se fazer um exercício de *design* da estratégia global, para o programa, passando pela intervenção relacionada com as Medidas Agro-Ambientais e finalizando na medida PI.

No ponto cinco será contemplado o trabalho de organização de dados provenientes de fontes diversas e a apreciação da qualidade dos indicadores definidos. A recolha e apreciação da qualidade dos indicadores, como já referido, teve como base os indicadores definidos no programa e a metodologia MEANS (1999) da COMISSÃO EUROPEIA, que viriam a revelar, em termos médios, que os indicadores apresentam uma boa classificação na generalidade dos critérios de qualidade. Relativamente aos

indicadores, destaca-se ainda o facto de não terem sido previstos, em sede de programação, indicadores de impacto e dos Indicadores de Realização não apresentarem, na sua maioria, uma meta quantificada. A não previsão nem quantificação de indicadores ambientais¹¹ não criaram condições para aferição sobre a eficácia e eficiência da medida.

O ponto seis é dedicado à avaliação da execução da medida, tendo-se para tal optado por fazer a sua georeferenciação e cruzar os dados e indicadores territoriais, bem como a sua evolução, a fim de melhor avaliar os resultados.

A avaliação global terá lugar no sétimo ponto sendo beneficiada pela análise de execução efectuada no ponto seis. Finalmente, no oitavo ponto serão agrupadas as conclusões e de uma forma modesta algumas sugestões, consequência da elaboração desta Dissertação e da inteiração, com a experiência, de todos os que contribuiriam para desenvolver este Estudo.

¹¹ Podendo mesmo colocar em causa o critério MEANS (1999) da normatividade para este tipo de indicadores ambientais.

2 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

O enquadramento teórico será desenvolvido ao longo de três pontos-chave. Inicialmente, procura-se expor toda a envolvência da avaliação económica de Políticas Públicas. Seguidamente, procura-se abordar a relevância dos indicadores para avaliação, nomeadamente, a sua definição, selecção, quantificação e qualidade, de acordo com os objectivos pretendidos. Finalmente, pretende-se dar a conhecer e reflectir sobre os métodos de avaliação geral de políticas mais utilizados, bem como sobre a sua adaptabilidade e aplicabilidade ao Estudo desenvolvido.

2.1 - A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1.1 - *Resumo histórico da avaliação de Políticas Públicas*

Segundo TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS (2003), a avaliação emergiu como uma área distinta de investigação e prática profissional na América do Norte nos anos pós-guerra. Durante esse período existiam três principais contornos para a avaliação, nomeadamente: a avaliação de inovações educativas (ex.: os novos currículos das escolas); ligações entre a avaliação e a alocação de recursos (ex.: através de sistemas de planeamento, programação e orçamentação); avaliação de programas anti-pobreza¹². É de notar que, segundo MEANS (1999), muitos programas sociais tornaram-se para a comunidade científica americana, nuns verdadeiros laboratórios experimentais dos quais se esperava um crescimento dos conhecimentos e uma melhoria da acção dos poderes públicos.

Estes diferentes contornos apresentados já definiam na altura as principais tradições da avaliação que chegaram aos nossos dias¹³. Essas avaliações incluíam, estudos quantitativos, qualitativos e experimentais, utilizando grupos de controlo, bem como, os beneficiários dos programas.

¹² Ex.: *Great Society experiments of the 1960s*.

¹³ HOFMANN (1998) apresenta uma avaliação mais direccionada para projectos de desenvolvimento integrado no terceiro mundo e, quer-nos parecer, ser um bom exemplo de como uma tradição de avaliação se mantém viva embora, como não podia deixar de ser, metodologicamente actualizada aos nossos dias.

Suportando estas diferentes tradições existiram desde logo, quatro principais grupos de interessados pela avaliação que, muitas vezes, acabariam por competir entre eles para definir as prioridades da avaliação. Dentro desses grupos podemos incluir: políticos (ex.: com responsabilidades ao nível da concepção de políticas); profissionais e académicos de interesses especializados (ex.: professores ou cientistas em várias áreas de investigação); gestores e administradores. (ex.: de associações de desenvolvimento regional); cidadãos e aqueles afectados pela acção pública (ex.: presumíveis beneficiários de uma intervenção planeada).

Cada um destes grupos faz suposições sobre a melhor forma como a avaliação os poderá ajudar. Por exemplo, os políticos tendem a utilizar a avaliação como um instrumento para assegurar e justificar decisões políticas; para os cidadãos é mais provável que encarem a avaliação como uma ferramenta democrática que possa direccionar a intervenção pública para as suas necessidades; os gestores e administradores estão mais vocacionados para preocupações ao nível da implementação de políticas e sua organização; os profissionais, por seu lado, tendem a encarar a avaliação mais como uma oportunidade de melhorar a qualidade do seu trabalho, ou do seu grupo de trabalho.

Se por um lado a avaliação, vista de uma forma genérica como “a aplicação de investigação social e económica sistemática” (TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS, 2003), estava mais implementada na América do Norte, não estava completamente ausente na Europa ou em outras parte do mundo. Na Europa do Norte, devido provavelmente a fortes elos de ligação com os Estados Unidos e Canadá, a avaliação já tomava uma força de relevância. Durante os anos 70 a avaliação já começava a alastrar por diferentes países Europeus, embora com distintas tradições e ênfases. Na Escandinávia, por exemplo, a avaliação seguiu um forte compromisso para um país democrático. Na França, a avaliação tentava espelhar as características do estado Francês com uma forma de abordagem estrutural ao nível do governo central e apresentando uma prática mais diversa e dinâmica aos níveis local e regional. Contudo, a avaliação não foi vista nos países Europeus como um processo estático. Por exemplo,

no caso de França, as práticas de avaliação evoluíram consideravelmente¹⁴ com os requisitos da reforma orçamental depois de 2000. Em outros países o foco e escala de actividades de avaliação foram reflexos das alterações de políticas levadas a cabo por diferentes governos. Por exemplo, no Reino Unido existiu uma expansão considerável nas práticas de avaliação com a mudança de governo em 1997¹⁵.

A introdução e desenvolvimento da avaliação ocorreu em muitos países Europeus como resultados dos requisitos da regulamentação dos fundos estruturais. “Os fundos estruturais Europeus têm sido o principal condutor para propagar a prática de avaliação pela UE” (TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS, 2003). Desde um modesto início em 1988, até a uma abordagem bastante elaborada levada a cabo nos dias de hoje¹⁶.

Segundo BACHTLER e WREN (2006) durante os anos 90, países como a Grécia, Itália, Portugal e Espanha restringiram as suas actividades de avaliação a dar resposta aos requisitos da regulamentação, enquanto as autoridades de gestão de outros países (tais como Irlanda, Dinamarca e Reino Unido) utilizaram a avaliação mais activamente para melhoramento da gestão dos fundos.

Ao longo dos últimos anos é possível verificar uma expansão¹⁷ a nível de avaliações (principalmente as que ocorrem ao nível dos Fundos Europeus), sendo que essa expansão também tem sido acompanhada por mudanças de responsabilidades entre os diferentes actores, quer seja ao nível europeu, nacional ou regional e com extensão aos seus principais parceiros (ex.: no seio da Medida Agro-Ambiental Protecção Integrada em estudo).

A terceira geração de programas (2000-2006) levou as autoridades responsáveis em cada estado membro, a depararem-se com requisitos (e obrigações) de utilização de

¹⁴ Para maiores desenvolvimentos sobre o contexto e métodos de avaliação de Políticas Públicas em França, cf.: BASLÉ, (1998).

¹⁵ Para maiores desenvolvimentos cf.: ARMASTRONG e WELLS, (2006).

¹⁶ Essa abordagem segundo TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS, (2003) inclui principalmente: a) Obrigações legais de avaliações para os patrocinadores e gestores dos programas; b) Responsabilidade partilhada por diferentes camadas do governo pelo processo global de avaliação; c) Um processo de avaliação relacionado e multi-fase (Ex-ante, Intercalar, Ex-post); d) O envolvimento de vários parceiros quer no programa quer na sua avaliação; e) Ligações claras entre, por um lado, a avaliação, e por outro, a programação e alocação de recursos.

¹⁷ Entre os promotores de avaliações passaram a constar, por exemplo, autarquias, autoridades locais, parceiros sociais, grupos civis.

avaliações em todas as suas fases (Ex-ante, Intercalar e Ex-post) e já nos anos finais destes programas, seguindo de perto TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS, (2003) e ARMASTRONG e WELLS, (2006) é possível assistir a um forte movimento em torno da reforma da administração e gestão pública, juntamente com a introdução de conceitos de gestão de performance em vários países na UE, bem como no seio da própria Comissão. Este aspecto foi mesmo levado mais longe com as ligações cada vez mais frequentes entre decisões financeiras e orçamentais. No novo período de programação de 2007-13 a avaliação será, mais do que nunca, uma peça fundamental de todo o processo, justificando não só a libertação de fundos mas também apoiando a programação e implementação do novo período de programação.

2.1.2 - Breve abordagem a conceitos e ideologias de avaliação

Ao longo dos últimos dez anos, muitos foram os conceitos e ideologias de avaliação de Políticas Públicas utilizados por especialistas teóricos e avaliadores. Este ponto pretende fazer uma abordagem por alguns desses conceitos e ideologias que mais relevância tiveram para este Estudo.

Seguindo de perto ANDRADE (1996) pode-se afirmar que a avaliação se apresenta como um procedimento comum, que de certa forma até faz parte do quotidiano de toda a gente. Nesta ideologia, pode-se avaliar desde um filme, ao conteúdo de um livro, um comportamento, a eficácia de um equipamento, entre muitas outras coisas, atribuindo a cada uma dessas coisas “notas de mérito ou de demérito, com o fim de classificá-las de positivas ou de negativas. Isso quer dizer que se faz um julgamento qualitativo, no qual se reflecte então o ponto de vista de quem julga” (ANDRADE, 1996).

Para avaliações mais complexas torna-se necessário a sua realização de acordo com determinadas “técnicas e métodos científicos, levando em conta objectivos previamente estabelecidos” (ANDRADE, 1996). Uma avaliação será portanto uma “investigação aplicada” (ANDRADE, 1996), importante em qualquer actividade, envolvendo aspectos particulares conforme o tipo de actuação pretendida e que, embora

obedecendo a uma filosofia comum, baseada em princípios e postulados próprios, cada caso será um caso¹⁸.

Segundo MEANS (1999), “avaliar uma Política Pública, é julgar o seu valor em relação a critérios explícitos¹⁹ e com base em informações especialmente reunidas e analisadas.” Esta definição geral e até abstracta direcciona a prática da avaliação para o contexto específico de uma Política Pública²⁰, sendo que, dentro deste contexto, esta será “antes de mais uma teoria de acção, que espera efeitos resultantes de uma utilização de recursos” (BASLÉ, 2006), e portanto, sobre a qual recairá a avaliação²¹. ORSINI (1998), por seu lado, considera as Políticas Públicas antes de mais como “unidades de análise”, assumindo que, “dentro desse significado, uma Política Pública é uma sequência organizada e coerente de acções que procuram dar uma resposta mais ou menos institucionalizada a uma situação considerada como problemática (NIOCHE, 1982)” (ORSINI, 1998).

Se por um lado BASLÉ (2006) apresenta uma perspectiva mais vocacionada para a obtenção de efeitos provenientes de uma utilização de recursos, ORSINI (1998) apoiado em NIOCHE (1982), mostra-nos um prisma mais vocacionado para acções que pretendem dar resposta a uma situação considerada como problemática. Em qualquer das visões, que em sentido lato até se podem ver como complementares, é possível transparecer o que para este Estudo se considerou como Política Pública sobre a qual recai a avaliação. Nesta base é possível conduzir uma avaliação para verificar a razão de ser de uma Política Pública, para identificar os sucessos que se podem reproduzir ou os insucessos a não repetir, ou até mesmo para informar os cidadãos.

De acordo com a COMISSÃO EUROPEIA²² (2000), a avaliação pode ser entendida como “julgamento de intervenções de acordo com os seus resultados, impactos e necessidades que visam satisfazer”. Mais uma vez, a ideia base desta

¹⁸ Ex.: A avaliação de um projecto de defesa do ambiente não será igual à de um projecto de produção agrícola.

¹⁹ Ex.: a pertinência ou a eficiência de uma intervenção.

²⁰ Muitos conceitos poderiam ser apresentadas para definir uma Política Pública, mas dado o âmbito deste estudo, optou-se por expor apenas os que, a nosso entender, se mostram como os mais sintéticos e encadeados no estudo desenvolvido.

²¹ Para BASLÉ (2006), uma vez que os políticos não explicitam detalhadamente essa “teoria de acção”, somente examinando documentos de base e leis é possível extrapolar essa mesma “teoria de acção” (ou lógica de intervenção da política).

²² *The Communication on Evaluation* (SEC (2000) 1051).

definição é que avaliação é um processo que culmina num julgamento sobre uma intervenção. Para tal, essa avaliação focará as necessidades, resultados e impactos dessa mesma intervenção.

Para a COMISSÃO DE GESTÃO (2001) avaliar significa “julgar o valor de uma política ou intervenção pública, utilizando metodologias e critérios explícitos e tendo por base a análise de informação empírica”.

Mais recentemente, a COMISSÃO EUROPEIA - DGO²³ (2004), não só utiliza literalmente a sua definição apresentada anteriormente na sua Comunicação sobre Avaliação (2000)²⁴, como a complementa com as principais intenções que levam a uma avaliação. Assim, de acordo com a COMISSÃO EUROPEIA - DGO (2004), podemos afirmar que uma avaliação poderá: contribuir para o *design* de intervenções, proporcionando um *input* para estabelecer prioridades políticas; contribuir para uma alocação de recursos eficiente; melhorar a qualidade da intervenção; transmitir os resultados alcançados pela intervenção.

Para BASLÉ (2006) o crescimento na avaliação de Políticas Públicas é um fenómeno universal, sendo que, na União Europeia (UE) a Comissão Europeia tem sido pioneira numa nova cultura de avaliação²⁵. O mesmo autor afirma que, a avaliação no contexto dos Fundos Europeus, “é um processo (uma aplicação de racionalidade processual) que produz *outputs*, tais como relatórios de resultados, de processo ou qualitativos, ou algum novo conhecimento sobre a eficácia, eficiência e impacto dos fundos” (BASLÉ, 2006). Nesta base, “o principal objectivo da avaliação é recolher informação que possa ser utilizada directamente na acção pública europeia” (BASLÉ, 2006). Neste sentido, a avaliação não é apenas uma pesquisa científica e um estudo de avaliação não é apenas de índole académica. Segundo BASLÉ (2006), o desafio para a avaliação é produzir directamente conhecimento útil que tenha valor para a sociedade.

A avaliação ao nível da União Europeia é o resultado de um processo iniciado pela regulamentação Europeia. Esta regulamentação contempla toda a “arquitectura” de

²³ *European Commission - Directorate-General for the Budget* (2004).

²⁴ *The Communication on Evaluation* (SEC (2000) 1051).

²⁵ BACHTLER e WREN, (2006), acrescentam mesmo que o crescimento da importância da avaliação de Políticas Públicas no seio da UE “é parte de um mais abrangente ‘boom’ internacional na avaliação de políticas e de programas, que reflectem precisamente a necessidade de legitimar e justificar intervenções governamentais, embora com diferenças substanciais entre países”.

alocação, orçamentação, implementação, controlo, monitorização e avaliação dos fundos. Em cada estado membro, as autoridades responsáveis pela gestão dos programas dos fundos estruturais são obrigadas a adoptar os procedimentos de avaliação da UE ao nível regional e nacional. Desta forma, será possível que os novos conhecimentos oriundos das avaliações possam ser utilizados para reorientar as Políticas Públicas da UE²⁶.

2.1.3 - As necessidades de avaliação por parte do sector público

Para melhor compreender a necessidade da avaliação no sector público, e nomeadamente na fase à posteriori (Ex-post) quando se procura medir os impactos de uma Política Pública, iremos fazer um pequeno paralelo com o papel do mercado para uma empresa privada que propõe produtos e serviços aos seus clientes.

Por exemplo, ao decidir comprar os produtos de um qualquer banco comercial e não se dirigir a um banco concorrente, cada cliente integra todas as vantagens, custos e os inconvenientes que a sua compra lhe vai trazer a curto e a longo prazo. Os comportamentos de compra dos clientes são sinais que acabam por ditar ao banco o que deve e não deve fazer, ou seja, que estratégia seguir para alcançar os seus objectivos. No limite esse banco sobrevive se for financeiramente viável e para tal tem que ter reconhecidos efeitos úteis para os seus clientes e potenciais clientes, ou seja, acaba por ser julgado pelo mercado.

Por analogia com uma empresa privada, uma organização pública produz igualmente “produtos” ou “serviços”. Propõe os seus serviços (ou até por vezes impõe), não a uns clientes, mas aos destinatários, utentes, ou mesmo beneficiários. O facto das pessoas sobre as quais a Política Pública recai estarem satisfeitas, geralmente não é o suficiente para dizer que essa acção teve sucesso. Pelo contrário, os gestores públicos procuram frequentemente produzir efeitos remotos e globais, (ex.: o desenvolvimento socioeconómico sustentável) que muitas vezes, não são sinónimos de satisfação dos destinatários. A avaliação permite portanto conhecer e julgar do conjunto dos efeitos

²⁶ Com base em BARCA (2006) pode-se constatar como em relação a Itália “as obrigações de avaliação da UE foram utilizadas como parte de uma estratégia consciente para melhorar a possibilidade de

que uma intervenção pública precisa, efeitos directos e indirectos, efeitos positivos e negativos. Desta forma, a avaliação de Políticas Públicas “é uma avaliação de actividades do sector público e, portanto, é significativamente diferente das avaliações levadas a cabo pelo sector privado, uma vez que as circunstâncias políticas necessitam de ser levadas em causa” (ESER e NUSSMUELLER, 2006). Neste contexto a sanção eleitoral é certamente um sinal importante para qualquer governo, mas o seu inconveniente essencial é o carácter não discriminatório do julgamento que assim é expresso.

Para as democracias representadas na União Europeia a avaliação desempenha por conseguinte, um papel crucial, quer como sinal para mostrar o que convém fazer e não fazer, quer como instrumento de responsabilização ou de justificação da existência das Políticas Públicas no entender dos cidadãos. Para BARCA (2006) “melhorar as práticas de avaliação, como um dispositivo comum para aumentar a credibilidade da política e para desenhar e modificar objectivos e instrumentos, tem-se tornado parte de uma estratégia geral de construção de capacidades”. Para este autor, quanto mais as avaliações e os dados são utilizados para deixarem claro mensagens públicas para a concepção de políticas, e quanto mais for requisitado aos políticos que respondam com informação que somente a avaliação pode fornecer, mais estes irão entender a avaliação como relevante. “A construção de capacidade de avaliação é apenas efectiva se os decisores tomarem consciência da potencial contribuição da avaliação nas suas acções” (BARCA, 2006).

2.1.4 - Os principais objectivos da avaliação de Políticas Públicas

Os objectivos da avaliação de Políticas Públicas podem ser de várias origens, mediante diferentes necessidades e interesses de avaliação, não estando portanto padronizados. Existindo uma vasta panóplia de ideologias sobre esta questão por entre os autores consultados, pretende-se apenas dar a conhecer as que mais contribuíram para a elaboração dos objectivos deste Estudo.

verificar e modificar os objectivos e instrumentos da política.”

Desta forma, para BACHTLER e WREN (2006), “o mais antigo objectivo da avaliação de políticas é a responsabilização, com uma visão de fazer julgamentos sobre a economia, eficácia e eficiências de fundos”. ESER e NUSSMUELLER (2006) apoiam este objectivo reforçando que “uma avaliação pode ser levada a cabo com o objectivo de responsabilizar os políticos”. Neste caso, a avaliação examina o programa mais numa lógica de eficácia e eficiência, e de identificar o impacto do programa, em concordância com a lógica de intervenção. A objectividade é central, uma vez que proporciona legitimidade aos políticos, principalmente no que respeita à utilização dos recursos financeiros.

BATTERBURY (2006) por seu lado acrescenta mais dois objectivos, considerando para tal a plataforma de avaliação das políticas limitada a três objectivos principais: responsabilização; melhoramento de qualidade e performance; e planeamento melhorado.

No seguimento, ESER e NUSSMUELLER (2006) afirmam que “o principal objectivo da avaliação é a promoção e inicialização de um processo de aprendizagem intra-organizacional e a visualização de oportunidades para melhorar os programas”²⁷.

Para ARMSTRONG e WELLS (2006) a avaliação pode ser vista como tendo um objectivo global no qual encaixam todos os outros já referidos anteriormente. Esse objectivo global tem no seu foco a aprendizagem e, desta perspectiva, a avaliação tem como objectivo “aprender através de investigação sucessiva como atingir o melhor *design*, implementação e prática de programas e Políticas Públicas” (TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS, 2003).

Esta ênfase na aprendizagem é de facto um elemento chave no processo de avaliação e nas suas necessidades. É possível de constatar que a informação por vezes necessária para a avaliação não é plena e que o conhecimento total das políticas pode até ser imperfeito, daí que exista uma constante necessidade de aprender acerca dos diferentes contextos e políticas. Esta ênfase também poderá mostrar reflexos a nível da concepção de políticas uma vez que pode, de certa forma, “dar lições” para resolução de futuros problemas através dos sucessos e até mesmo insucessos obtidos anteriormente.

²⁷ ESER e NUSSMUELLER (2006) utilizam o exemplo da avaliação Intercalar para ilustrar o conflito entre responsabilização e aprendizagem neste contexto.

Segundo TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS (2003) “a avaliação tem sempre presente como grande objectivo o de fazer uma contribuição particular para a área de Políticas Públicas e seus programas”. No entanto, seguindo de perto TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS (2003) podemos verificar que os mais frequentemente reconhecidos objectivos da avaliação são:

-Planeamento/Eficiência: assegurar que existe uma justificação para a política/programa e que os recursos são eficientemente desdobrados.

-Responsabilização: demonstrar até que ponto o programa atingiu os seus objectivos e como utilizou os seus recursos.

-Implementação: melhorar a performance dos programas e a efectividade da forma como são adjudicados e geridos.

-Produção de conhecimento: aumentar e compreender que trabalhos, em que circunstâncias e o quanto diferentes medidas e intervenções podem ser concebidas de uma forma mais eficaz.

-Forças Institucionais: melhorar e desenvolver capacidades entre os participantes nos programas e suas redes e as respectivas instituições.

Estes diferentes objectivos estão relacionados com diferentes necessidades e interesses de avaliação e, tendencialmente estão associados a diferentes tipos de questões de avaliação, não devendo portanto serem vistos de uma forma estática, mas sim adaptáveis à avaliação em particular que se pretenda desenvolver.

2.1.5 - Posições metodológicas da avaliação de Políticas Públicas

Neste ponto serão focados basicamente os principais pilares que suportam os métodos correntemente utilizados na avaliação de Políticas Públicas. Serão, portanto, abordadas apenas as cinco posições metodológicas genéricas²⁸.

Segundo TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS (2003) e ARMSTRONG e WELLS (2006) podemos distinguir cinco posições metodológicas:

²⁸ Para maiores desenvolvimentos sobre os fundamentos filosóficos de suporte para estas metodologias, bem como as suas relações com as principais “escolas filosóficas” e a sua aplicabilidade às ciências sociais cf.: ARMSTRONG e WELLS (2006).

-Alocação de Recursos: cuja preocupação é uma eficiente utilização de recursos, perspectivada em termos de planeamento e com uma retrospectiva na forma em como os recursos têm sido utilizados.

-Padrões e Alvos: cuja preocupação está centrada em julgar através da aplicação de um critério o sucesso e a performance.

-Explicativa: tem como preocupações explicar os impactos e sucessos de um programa e fazer afirmações sobre o que funciona, quando e como.

-Melhoria/Mudança: possibilita obter um *feedback* mais complexo que suporte a auto-correcção durante o tempo de vida útil de um programa.

-Desenvolvimento: que procura desenvolver métodos participativos ao nível de redes, comunidades e territórios.

Estas diferentes posições metodológicas tendem a reflectir diferentes características, objectivos e expectativas políticas nas diferentes áreas das Políticas Públicas, acabando por vir a afectar o tipo de indicadores escolhidos e o “estilo²⁹” da própria avaliação que se irá desenvolver.

2.1.6 - Os principais tipos de avaliação de Políticas Públicas

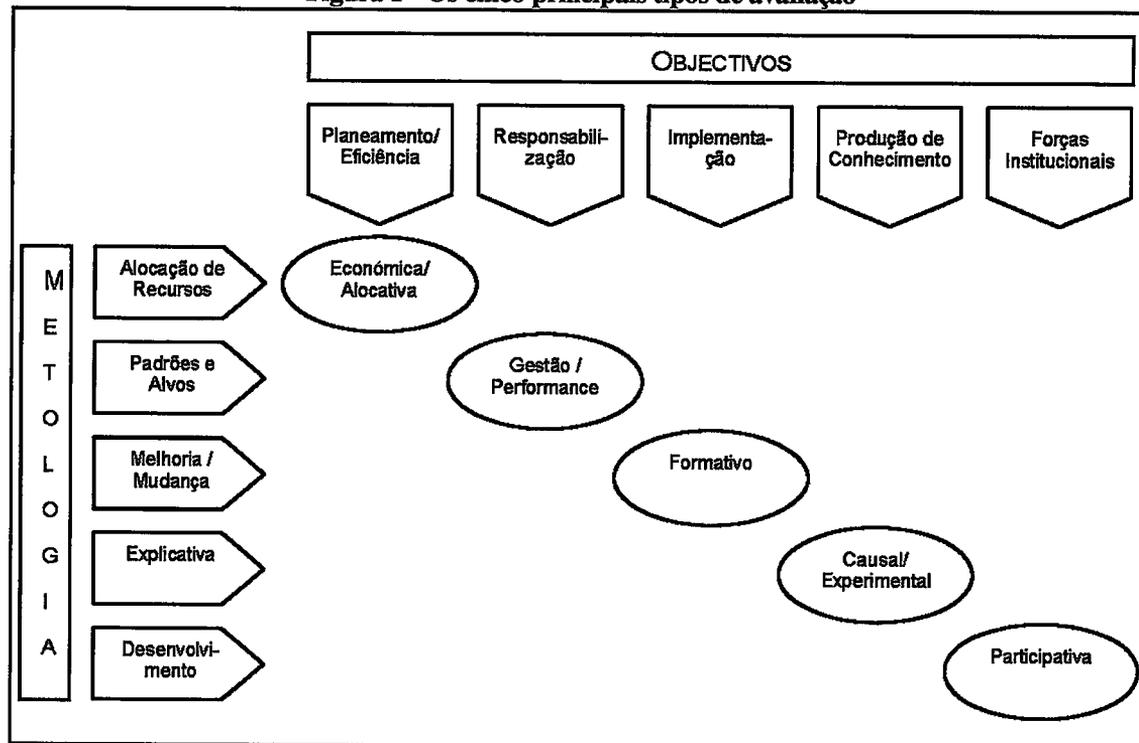
Ao combinarmos os objectivos e as metodologias de avaliação, poderemos começar por identificar alguns dos diferentes tipos predominantes de avaliação. Essa combinação é ilustrada na Figura 1, no entanto, é de referir que uma avaliação efectiva tem normalmente mais do que um objectivo e poderá aplicar mais do que uma metodologia³⁰. É de salientar também que uma avaliação, não corresponderá necessariamente na sua íntegra a um dos cinco tipos de avaliação, sendo mais provável uma aproximação ao(s) respectivo(s) tipo(s). “É provável que um sistema de avaliação

²⁹ Estas posições metodológicas podem ser bastante úteis para a avaliação, uma vez que possibilitam melhor seleccionar ou direccionar os métodos ou instrumentos necessários para a avaliação de Políticas Públicas. Estas, por seu lado, podem ter diferentes domínios tais como: educação, tecnologia, investigação, desenvolvimento rural, ambiente, etc. Segundo TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS (2003), o desafio metodológico para avaliadores e investigadores será: como avaliar os diferentes “cenários” das diversas políticas, bem como as possíveis sinergias que se possam estabelecer entre eles.

³⁰ Ex.: Uma avaliação “Formativa” que pretenda contribuir para melhorar a implementação de um programa pode também eventualmente contribuir para a “Produção de Conhecimento”.

possa reflectir elementos dos vários tipos de avaliação” (TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS, 2003).

Figura 1 - Os cinco principais tipos de avaliação



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS, 2003.

Com base na Figura 1 é possível verificar como diferentes posições metodológicas e objectivos podem ser interceptados para se atingir os cinco principais tipos de avaliação identificados pelo TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS, (2003)³¹.

O que a Figura 1 descreve como avaliação Económica/Alocativa pode ser entendido como o tipo de avaliação que esteve na origem da avaliação das Políticas Públicas. Assim sendo, “os avaliadores procuram estimar os principais impactos dos programas, com ênfase na eficiência alocativa” (ARMSTRONG e WELLS, 2006). Para BACHTLER e WREN, (2006) “a avaliação alocativa tem sido conduzida como uma

³¹ TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS (2006) não apresenta uma definição concreta para cada um dos cinco principais tipos de avaliação, referindo apenas que cada um é definido pela intercepção entre a respectiva metodologia e o objectivo subjacente.

visão de justificar o uso de políticas, medir o que foi atingido em relação aos objectivos e determinar se a política é apropriada ou não, bem como determinar tipos específicos de intervenção”. Com o passar do tempo, os métodos de avaliação Económica/Alocativa têm vindo a ser complementados por cada um dos outros quatro principais tipos de avaliação apresentados na Figura 1. De facto a evolução nas políticas comunitárias ajudaram a que os tipos de avaliação também evoluíssem ao longo da diagonal principal da figura. Desta forma, é possível procurar localizar a avaliação de políticas no espectro de tipos de avaliação apresentados.

Embora exista bastante flexibilidade nestas associações em função da avaliação concreta que se pretenda desenvolver, para ARMSTRONG e WELLS (2006) é um facto que, dos cinco principais tipos de avaliação, os primeiros dois (Económico/Alocativa e Gestão/Performance) são os dominantes e os que mais ditam tendências. Os resultados desses dois tipos de avaliação vão no entanto dando sistematicamente um *feed back* para o processo de política dando à avaliação Formativa um lugar de destaque.

Os tipos de avaliação Causal/Experimental e Participativa são quase invisíveis nos relatórios de avaliação de Políticas Públicas. Estes dois últimos são, de facto, mais preferidos ao nível de projectos individuais. Para ARMSTRONG e WELLS (2006) “esta situação é preocupante porque os diferentes métodos de avaliação são essencialmente complementares entre si e devem, portanto, idealmente serem postos em prática lado a lado em vez de serem divididos pelo assunto onde são enquadrados”.

2.1.7 - Etapas da avaliação de Políticas Públicas

Segundo a Direcção Geral de Agricultura - DGA (1999) podem ser realizadas avaliações nas fases Ex-ante, Intercalar e Ex-post, tendo estas avaliações diferentes objectivos. Ao longo deste ponto vamos abordar essas mesmas fases apresentando no fim a sua integração no ciclo de avaliação de políticas.

2.1.7.1 - Avaliação Ex-ante

A avaliação Ex-ante “permite, em particular, clarificar objectivos, determinar a sua pertinência em relação às necessidades e assegurar a coerência entre a estratégia proposta e os objectivos seleccionados, por um lado, e a situação existente na região ou sectores em causa, por outro lado” (DGA, 1999). Para a COMISSÃO EUROPEIA - DGO³² (2004), a avaliação Ex-ante “é um processo que apoia a preparação de propostas para uma nova ou renovada acção comunitária. A sua finalidade é recolher e levar a cabo análises que ajudam a garantir que os instrumentos utilizados são de custos efectivos e que avaliações de confiança serão subsequentemente possíveis”. Neste contexto, a avaliação Ex-ante pode ser vista como um processo analítico que não está necessariamente separado do processo de preparação e *design* de uma intervenção.

Segundo BLAZEK e VOZÁB (2006) “o objectivo da avaliação Ex-ante é o de avaliar a qualidade de um documento de programação”, entendendo esse documento como o que prepara um programa de acção dentro de uma Política Pública³³. Para tal, de acordo com BACHTLER e WREN, (2006), a avaliação Ex-ante deverá ser desenvolvida como parte da fase de planeamento do programa, uma vez que esta “envolve uma avaliação estruturada da situação sócio económica na área programada, com atenção particular à situação ambiental, oportunidades iguais, o impacto expectável das medidas propostas e a análise da relevância da implementação e monitorização do programa” (BACHTLER e WREN, 2006).

2.1.7.2 - Avaliação Intercalar

Avaliação Intercalar, tal como o nome sugere, é levada a cabo num ponto Intercalar do programa³⁴. “O principal objectivo é estabelecer se a estratégia do

³² *European Commission - Directorate-General for the Budget* (2004).

³³ No contexto de avaliação Ex-ante a políticas aplicadas à República Checa, BLAZEK e VOZÁB (2006) concluem que a avaliação Ex-ante, enquanto eficaz em alguns aspectos, mostrou alguma falta de experiência e de conhecimento das práticas e técnicas, na falta de clareza no papel e responsabilidades da avaliação de políticas, e a ausência de uma estrutura institucional que facilitasse a avaliação. O “*timing*” das descobertas da avaliação foi também crítico: a não ser que os resultados fossem gerados relativamente cedo no processo do programa, não seriam levados a cabo pelos políticos.

³⁴ Embora aquando da utilização da referência de Intercalar, por vezes a avaliação seja levada a cabo exactamente a meio da intervenção, como o nome sugere, não terá de ser obrigatoriamente assim, existindo flexibilidade temporal para a avaliação. Tendo como base MEANS (1999), os autores de avaliações Intercalares poderão intervir quer mais próximo dos primeiros anos do período de

programa ainda é relevante à luz das tendências sócio económicas, e avaliar o resultado inicial da assistência e da extensão na qual os objectivos foram atingidos. Em certos aspectos, esta poderá ser vista como a parte mais valiosa do sistema de avaliação, uma vez que possibilita que o programa seja ajustado à luz da experiência” (BACHTLER e WREN, 2006). Desta forma a avaliação Intercalar “ajuda a dar ao programa uma nova orientação em caso de necessidade e a melhorar a sua execução. Serve também para prestar informação às autoridades com responsabilidades de carácter geral em relação ao programa” (DGA, 1999). Este tipo de avaliações também pode ser elaborada com base numa prévia avaliação Ex-ante, dando-lhe continuidade³⁵. Nesta ideologia, a Avaliação Intercalar “examina os primeiros resultados das intervenções, a sua pertinência e a realização dos objectivos, bem como a utilização dos critérios e o desenvolvimento do acompanhamento e execução” (COMISSÃO DE GESTÃO, 2001).

Sobre um prisma complementar, pode-se referir também que a avaliação Intercalar “examina o decorrer de uma actividade, quer seja esta um programa de duração limitada ou uma política que tenha continuidade por um período indefinido” (COMISSÃO EUROPEIA - DGO³⁶, 2004). Nesta óptica MEANS (1999) define como um alvo para a avaliação Intercalar, o de aumentar o nível de conhecimento acerca de um programa e da sua implementação, sendo que ESER e NUSSMUELLER (2006) acrescentam que a avaliação Intercalar deve também proporcionar uma função de aprendizagem a fim de adaptar os programas. “A avaliação Intercalar revê a implementação dos programas no seu ponto Intercalar e faz propostas para melhoramentos. Em termos práticos, isto significa que a avaliação Intercalar cobre uma função entre responsabilização e aprendizagem” (ESER e NUSSMUELLER, 2006)³⁷.

programação, quer exactamente a meio do período, quer mais próximo dos últimos anos do período de programação, consoante as necessidades específicas de cada avaliação. Seguindo também ESER e NUSSMUELLER (2006), pode-se constatar que enquanto as etapas da avaliação Ex-ante e Ex-post parecem ser claras, a da avaliação Intercalar parece ser mais ambígua.

³⁵ Caso exista, uma vez que uma avaliação Intercalar não implica necessariamente uma avaliação Ex-ante que a proceda.

³⁶ *European Commission - Directorate-General for the Budget* (2004).

³⁷ Seguindo de perto ESER e NUSSMUELLER (2006), as recomendações de uma avaliação Intercalar podem ser, em termos práticos, sumariadas por: análise dos resultados de avaliação anteriores; análise de continuidade de uma avaliação Ex-ante analisando para tal as forças, fraquezas e potencial de um estado, região ou sector; quantificar objectivos, resultados e impactos; avaliar a eficácia e eficiência na data e impactos socio-económicos esperados; qualidade da implementação e planos de monitorização; e a reserva de performance.

De acordo com as orientações³⁸ da COMISSÃO EUROPEIA - DGO (2004), as avaliações intermédias de iniciativas comunitárias são supostamente avaliações sistemáticas da performance da gestão dos programas, dos alvos alcançados e um estudo da gestão do programa, sendo que os resultados são utilizados para adaptar o programa para o restante período.

Fica, então, depreendido que a avaliação Intercalar não é somente utilizada para responsabilização, nem somente utilizada para aprendizagem interna (do tipo Formativo), mas que em contrapartida, os seus objectivos são diversos e exigem abordagens metodológicas distintas.

Pode-se então concluir que uma avaliação Intercalar desempenha um importante papel em produzir um *feedback* durante o processo de implementação, possibilitando dessa forma auxiliar na melhoria da qualidade das intervenções a decorrer. Este tipo de avaliação é de tal forma relevante que pode mesmo ser uma fonte de informação privilegiada para efeitos de *design* para futuras gerações dos programas ou intervenções.

2.1.7.3 - Avaliação Ex-post

De acordo com MEANS (1999) a avaliação Ex-post³⁹ é uma “avaliação que recapitula e julga uma intervenção após a sua conclusão”. Para tal a avaliação Ex-post terá como objectivo “recapitular e determinar a eficácia de uma intervenção depois de esta ter sido concluída no que respeita às autoridades legais e orçamentais, bem como ao público. Poderá ainda servir de orientação para eventuais acções destinadas a dar seguimento ao programa, ajudando por exemplo, a definir as melhores práticas” (DGA, 1999).

BACHTLER e WREN (2006) apresentam uma contribuição que acentua no sentido de que a avaliação Ex-post é a fase final no processo de avaliação, sendo que, o seu objectivo “é examinar o uso de recursos e a eficácia e eficiência da ajuda e seu

³⁸ A Comissão não só fornece orientação global, mas também participa na orientação de grupos de avaliação, bem como avalia possíveis termos de referência e o *design* dos relatórios finais de cada avaliação.

³⁹ Também denominada de avaliação à posteriori.

impacto, com uma visão para chegar a conclusões políticas, económicas e de coesão social⁴⁰.

A COMISSÃO DE GESTÃO (2001) acrescenta que este tipo de avaliação também poderá ser efectuada tendo em conta resultados das avaliações já efectuadas anteriormente, caso obviamente estas existam. A COMISSÃO EUROPEIA - DGO (2004) dá-nos uma perspectiva mais global na qual a avaliação Ex-post “abraça todo o período de intervenção, com especial interesse nos impactos, eficácia e eficiência da intervenção”. Ainda sobre esta base, a avaliação deverá também apurar a sustentabilidade dos impactos⁴¹ e os principais factores que poderão estar por detrás de possíveis sucessos ou fracassos das intervenções.

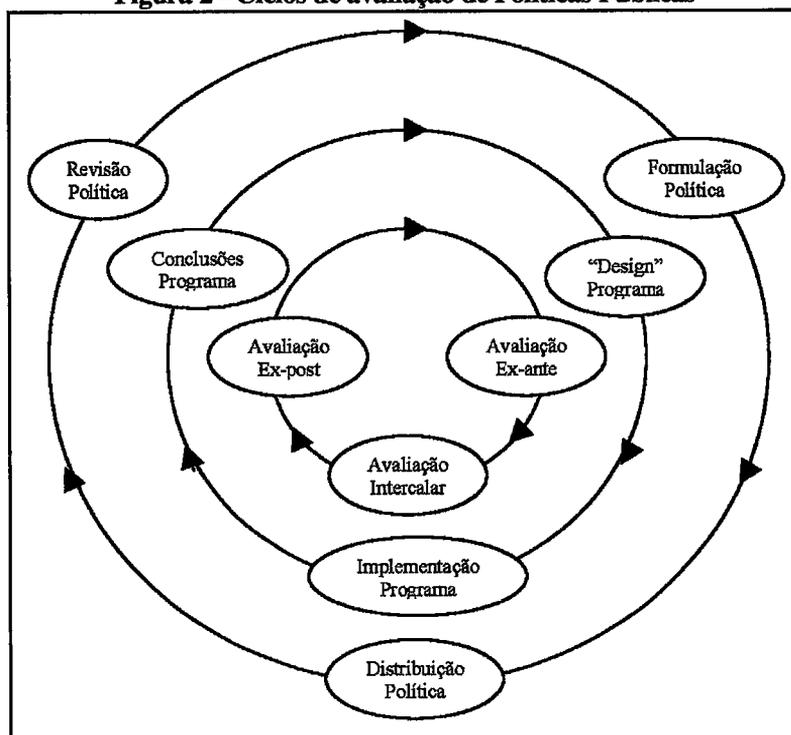
2.1.7.4 - Ciclo de avaliação de Políticas Públicas

A avaliação de Políticas Públicas “tem de ser conduzida a pontos definidos no ciclo de programação: Ex-ante para verificar objectivos; ao ponto Intercalar para estabelecer a necessidade de acções de correcção; e Ex-post para avaliar resultados” (BACHTLER e WREN, 2006). É nesta base que se apresenta o ciclo de avaliação de Políticas Públicas no qual estão representadas as várias relações circulares entre a Política Pública propriamente dita, o seu programa correspondente e as respectivas etapas de avaliação.

⁴⁰ Para BACHTLER e WREN, (2006) a avaliação Ex-post está claramente limitada por problemas de disponibilidade e fiabilidade de dados e dificuldades metodológicas em isolar os efeitos de suporte da UE de outras influências.

⁴¹ Uma vez que normalmente levará sempre algum tempo para os impactos de facto se materializarem, este tipo de avaliação deverá ser levada a cabo algum tempo depois da intervenção estar concluída.

Figura 2 - Ciclos de avaliação de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS, 2003.

Seguindo de perto JAKOBY (2006) podemos afirmar que “a distinção entre avaliação Ex-ante, Intercalar e Ex-post feita pela actual regulamentação europeia parece apropriada na medida em que se referem a diferentes usos dentro do ciclo de vida da política”. Para esse autor avaliação Ex-ante é um importante instrumento técnico para garantir uma coerência interna e externa do programa. O papel da avaliação Intercalar (e uma revisão subsequente) é principalmente estratégico e poderá assistir os criadores da política a ajustar a estratégia do programa. Avaliação Ex-post é necessária para legitimar a utilização de dinheiro público e iniciar um debate público. Estas posições são coerentes com o ciclo de avaliação de Políticas Públicas, sendo ainda de acrescentar o facto de que, mesmo após a avaliação Ex-post, o processo não estar completamente finalizado, mas sim apto a repercutir as suas conclusões para novos processos de avaliação Ex-ante.

No caso concreto da Comissão Europeia “uma vez completa a avaliação Intercalar e a avaliação Ex-post, a Comissão procura combinar os resultados de todas as

avaliações efectuadas como um todo, com vista a obter resultados relevantes ao nível de toda a UE” (ARMSTRONG e WELLS, 2006).

2.1.8 - A problemática da avaliação de Políticas Públicas

A concepção, qualidade e utilização de uma avaliação são assuntos complexos, até porque, é de fácil percepção que a avaliação não pode abrir a “caixa negra” que tenha todas as respostas e possibilite assim uma assessoria plena do verdadeiro impacto ao nível das Políticas Públicas (TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS, 2003).

Esta problemática da avaliação de Políticas Públicas tem na sua origem várias dificuldades, tais como: a complexidade das políticas, a falta de dados quantitativos e qualitativos na monitorização⁴² das mesmas, a atribuição do impacto a uma política, quando na realidade outros factores também interferiram, a falta de objectividade quando existe falta de modelos, instrumentos ou experiências adequados às necessidades.

Estas dificuldades têm sido objecto de reflexão na literatura académica, (de salientar: BASLÉ (1998); BASLÉ (2006); ORSINI (1998); HOFMANN, (1998)), sendo que, os Guias de Avaliação também tentam, de certa forma, contribuir para atenuar algumas dessas dificuldade. BASLÉ (2006) acrescenta mesmo, que essas dificuldades são reflexo de outros problemas tais como: a inviabilidade de estatísticas e dados apropriados, a dificuldade de produzir termos de referência (e indicadores) adequados, a necessidade de avaliações históricas para preparar futuras decisões.

Apesar das dificuldades, avaliadores e investigadores têm conseguido dar a melhor resposta às necessidades de avaliação, sendo também de referir que, o processo

⁴² A bibliografia da especialidade refere que a monitorização e a avaliação propriamente ditas têm funções relacionadas, na medida em que ambas se completam para julgar acontecimentos. Mas apesar dessa complementaridade, as duas não podem nem devem ser confundidas. Estão desfasadas uma da outra e em termos de resultados visam objectivos diferentes. De acordo com ANDRADE (1996) a monitorização visa a provisão de informações para a gestão, que fica assim a saber como as acções estão a evoluir. “O propósito imediato é fundamentar e permitir as tomadas de decisão, que serão deste modo confirmadas, reformuladas ou até suspensas, conforme tenham sido respectivamente bem, ou em parte mal sucedidas” (ANDRADE, 1996). Para este autor a avaliação é muito mais ambiciosa e visa conhecer o “impacto final”. A monitorização é uma componente interna da gestão e “contenta-se em saber o que acontece em cada circunstância” (ANDRADE, 1996). A avaliação recorre frequentemente à informação

de avaliação é um dos melhores geridos pela Comissão Europeia (CE) e os seus resultados têm sido utilizados frequentemente para auxiliar o *design* e implementação das futuras Políticas Públicas da UE.

2.1.9 - Novas perspectivas para a avaliação de Políticas Públicas

Como já referido a avaliação de Políticas Públicas não é uma tarefa fácil. De facto, a controvérsia existente entre a concepção, qualidade e utilização das avaliações e os reais impactos das Políticas Públicas são um assunto “na ordem do dia”.

Foram apresentadas algumas das dificuldades intrínsecas na avaliação e embora os actuais métodos de avaliação⁴³ possam ser uma ajuda valiosa no decorrer do processo nem sempre essas dificuldades conseguem ser totalmente eliminadas.

No entanto, algumas dessas dificuldades podem vir a ser atenuadas e até mesmo ultrapassadas à medida que novos desenvolvimentos vão emergindo ao nível dos métodos e técnicas. Segundo BASLÉ (2006), esses novos desenvolvimentos deverão incluir um melhor “Diagrama Lógico de Impactos”⁴⁴ que incorpore novas ideias dos modelos e instrumentos da ciência regional, bem como melhores dados quantitativos e qualitativos aliados a uma melhor gestão e monitorização. Deverão também ser produzidos dados e conhecimentos sobre os impactos⁴⁵. “Sendo melhor desenhada e controlada, a política tornar-se-á mais atractiva” (BASLÉ, 2006).

Assim sendo, é espectável que as futuras avaliações possam ser mais precisas e proporcionem mais “fértil” material para analisar. Espera-se que, para o novo período de programação 2007 - 2013, a modelação implícita correspondente às Agendas de

obtida pela monitorização, mas também a outras fontes de várias naturezas, reunindo assim todo esse material e interpretando-o de acordo com determinados critérios para chegar a conclusões.

⁴³ Para maiores desenvolvimentos cf.: MEANS (1999) ou Ponto 2.3.

⁴⁴ Para maiores desenvolvimentos cf.: BASLÉ (2006).

⁴⁵ BASLÉ (2006) afirma mesmo que as novas prioridades dadas ao nível dos Fundos Europeus tais como melhor qualidade do processo de calibragem dos multiplicadores locais de efeitos; melhor distribuição dos fundos e melhor controlo de implementação, para atingirem melhores efeitos a nível de avaliação devem ser acompanhadas por: investimento intelectual na regionalização de modelos Macro-Económicos; trabalhar nos efeitos socio-económicos ao nível regional através de um “Diagrama Lógico de Impactos”; melhor conhecimento dos factores chave determinantes do sucesso e insucesso; investimentos em *software* para monitorizar os custos actividades e efeitos.

Lisboa e de Gotemburgo seja plenamente articulada com o desenvolvimento ao nível regional e nacional, bem como, com o estabelecer de alvos e limites temporais⁴⁶.

Desta forma, espera-se que uma nova e pragmática cultura de avaliação penetre a cada nível de administração das Políticas Públicas, sendo que o processo de avaliação, para além dos investigadores e avaliadores deve, cada vez mais, ser do interesse de quem concebe a política⁴⁷. As constantes práticas dessa nova cultura de avaliação que irão decorrer neste novo período de programação 2007 - 2013 poderão ter como consequência uma política Europeia com um melhor *design*, monitorização, avaliação e utilização, que por sua vez, poderá traduzir numa melhor credibilidade para as Políticas Públicas Europeias.

2.2 - ESCOLHA E UTILIZAÇÃO DE INDICADORES PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este ponto pretende dar uma orientação genérica sobre a escolha e utilização de indicadores para a avaliação de Políticas Públicas. Pretende para tal mostrar que tipos de indicadores úteis poderão ser definidos, seleccionados e quantificados de acordo com uma abordagem pragmática.

2.2.1 - A noção de Indicador

Segundo MEANS (1999) “um indicador pode definir-se como a medida de um objectivo a atingir, de um recurso mobilizado, de um efeito obtido, de um elemento de qualidade ou de uma variável de contexto. Um indicador produz uma informação quantificada para ajudar os actores da intervenção pública a comunicar, negociar ou decidir.” No âmbito da avaliação, os indicadores mais importantes estão ligados aos critérios de sucesso da Política Pública. Um indicador também pode medir um facto ou uma opinião, podendo utilizar, para tal, a medida dada como sendo geralmente

⁴⁶ cf.: ZORRINHO, in Jornal Expresso de 22/07/2006.

⁴⁷ A concepção de políticas no ambiente da UE, com elevada heterogeneidade de regiões, grandes expectativas por parte dos novos estados membros e grande oportunidade por parte de outros estados já

aproximada. Um indicador pode ser construído especificamente para uma avaliação (ex.: indicador *ad hoc*) mas pode também ser retirado de um sistema de acompanhamento ou de dados estatísticos.

Resumindo, um indicador fornece uma informação numérica sobre um elemento considerado relevante para seguir ou avaliar uma política⁴⁸. As qualidades necessárias (mas, em caso algum, suficientes) de um bom indicador são o facto de ele dar uma informação simples, facilmente comunicável e compreendida da mesma maneira pelo fornecedor e pelo utilizador da informação⁴⁹. Um indicador pode ter vários valores de acordo com o estado da variável quantitativa que se pretende medir. Assim sendo, o indicador da taxa de desemprego, por exemplo, pode ter um valor inicial, um valor de objectivo a atingir a médio prazo, um valor constatado durante o processo, entre outros.

2.2.2 - Dados e Indicadores Quantitativos e Qualitativos

Todos os dados estatísticos ou outra informação quantitativa não são automaticamente um indicador. Neste Estudo, considera-se que o termo "indicador" é aplicável apenas a uma informação que os responsáveis do programa consideram como relevante e necessária para os ajudar nas suas decisões, nas suas negociações ou na sua comunicação⁵⁰. No âmbito do acompanhamento e da avaliação, os indicadores mais importantes estão ligados aos critérios de sucesso do programa⁵¹, sendo que a medida dada por um indicador pode ser completa ou parcial. Desta forma, a título de exemplo, o indicador "taxa de consumo orçamental" mede todos os recursos financeiros utilizados pelo programa (este indicador pode calcular-se igualmente para as despesas públicas aos níveis comunitário, nacional e local). Pelo contrário, o indicador "número de

membros, pode também contribuir para que a necessidade da avaliação de Políticas Públicas seja cada vez mais elevada.

⁴⁸ Por exemplo "1200 desempregados de longa duração, receberam uma formação financiada pelo programa de estágios profissionais" ou "75 dos participantes nos estágios profissionais declaram-se satisfeitos ou muito satisfeitos".

⁴⁹ Como exemplos de Indicadores que se compreendem espontaneamente podemos apontar: a taxa de consumo orçamental, a percentagem das empresas regionais que foram ajudadas por determinada política, o número de empregos reais criados, o número de desempregados em determinada zona.

⁵⁰ Sendo que, de uma forma genérica, no âmbito deste Estudo também iremos considerar os indicadores territoriais como "instrumentos" de avaliação de Políticas Públicas.

quilómetros de auto-estrada concluídos" é uma medida parcial das realizações. Para obter uma medida completa, seria necessário ter em conta não somente o comprimento da secção construída, mas também outros elementos importantes como o número de vias da auto-estrada ou a sua velocidade de referência.

Certos indicadores medem uma variável definida, como por exemplo, o "número de P.M.E. ajudadas por uma política". Em contrapartida, outros indicadores são aplicáveis a conceitos abstractos e contribuem para a sua definição ao mesmo tempo que os medem. É o caso, por exemplo, do indicador "proporção das empresas ajudadas que desenvolveram novas actividades em sectores onde a procura aumenta". Este indicador mede o impacto do programa sobre a reorganização sectorial e fornece ao mesmo tempo uma definição da reorganização sectorial.

Os indicadores constituem uma parte essencial do sistema de informação de uma política⁵² ao lado de outras formas de informação mais qualitativas.

Existem alguns debates sobre a importância na avaliação de uma análise quantitativa vs uma análise qualitativa. "É compreensível que os políticos esperem dados quantitativos precisos das avaliações, principalmente acerca da criação de emprego, segurança, ou até mesmo, sobre o crescimento económico induzido pelas medidas que tomaram. Assim será mais fácil legitimar o uso de dinheiros públicos" (JAKOBY, 2006). É também claro que uma análise quantitativa ajuda a compreender melhor as magnitudes dos *inputs* e *outputs* bem como a sua coerência. Mas a confiança nos dados quantitativos pode diferir entre os *outputs* e os indicadores de impacto. O *output* imediato de um projecto pode ser facilmente medido, mas um impacto mais indirecto é bastante difícil de traduzir em termos quantitativos devido a interferências fora do âmbito da Política Pública pretendida (ex.: ambiente Macro-Económico; os efeitos de outras medidas de política; competição entre políticas; intervalos de tempo entre as medidas tomadas e o seu impacto, etc.).

Segundo JAKOBY (2006) "quando existem dados quantitativos estes devem ser preferidos, mas devem ser complementados com uma análise qualitativa." No entanto,

⁵¹ Ex.: estado de adiantamento dos projectos, objectivo a atingir, efeito benéfico a obter, elemento de qualidade, progressos a realizar, etc.

⁵² O sistema de informação de uma política produz nomeadamente quadros de controlo, balanços, relatórios de actividade e relatórios de avaliação.

com base em TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS (2003) e MEANS (1999) todo nos aponta para a Comissão Europeia ainda não ter encontrado um equilíbrio, uma preferência ou uma hierarquização entre uma análise qualitativa ou quantitativa. Esta aparente indefinição até parece bastante compreensível uma vez que, a nosso entender, esta questão vai para além de uma pura avaliação económica dos efeitos das estratégias, medidas ou projectos, e cada vez mais requer uma abordagem multidisciplinar direccionada para as necessidades de cada avaliação em particular.

As próprias necessidades a nível de indicadores poderão ditar o tipo de indicador mais conveniente e levar os avaliadores de Políticas Públicas a ter de muitas vezes optar pelas segundas ou mesmo terceiras melhores opções para indicadores, uma vez que o que poderá parecer racional em primeira instância poderá mostrar-se inviável num dado ambiente político. Esta questão aponta também para como a avaliação deverá promover um “processo comunicativo” (VAN DER KNAAP, 2001) em vez de seguir um caminho puramente analítico-racional e possibilitar que a avaliação possa ser “utilizada como um catalizador de mudanças nas estratégias do programa, medidas e gestão de todo um sistema” (JAKOBY, 2006).

2.2.3 - Indicadores de Recursos, Realização, Resultados e Impactos

Na bibliografia da especialidade é possível apurar várias tipologias de indicadores para a avaliação de Políticas Públicas⁵³, sendo que, de uma forma resumida, cada uma dessas tipologias consiste na classificação dos indicadores apurados para uma determinada avaliação em várias categorias direccionadas para dar resposta às questões específicas dessa mesma avaliação. Essas tipologias de indicadores podem ser utilizadas isoladamente ou associadas, ser concebidas especialmente para uma avaliação ou definidas em sede de programação da política. Desta forma, embora existam algumas tipologias mais “padronizadas” e mais frequentemente utilizadas que outras, deverão sempre ser flexibilizadas à avaliação que se pretenda desenvolver.

⁵³ Ex.: Indicadores Recursos, Realização, Intermédios e Desenvolvimento; Indicadores de Pertinência, Eficácia, Eficiência e Performance. cf.: DAUCÉ (2006) ou MEANS (1999).

Neste ponto pretende-se apenas abordar a tipologia que maior contribuição teve para a elaboração deste Estudo. Esta tipologia, de acordo com MEANS (1999), é a mais utilizada ao nível da avaliação de Políticas Públicas, tendo sido inspirada na Técnica do Quadro Lógico⁵⁴ que é utilizada, desde há várias décadas, no campo da análise ao desenvolvimento. De acordo com MEANS (1999), uma Política Pública utiliza recursos (ex.: meios orçamentais, humanos e técnicos) para atingir um objectivo global. Desta forma, para avaliar a política, é importante decompor esta lógica muito global e distinguir uma sucessão de objectivos que se articulam entre si. Para tal, nesta tipologia os indicadores são classificados em cinco categorias: recursos, realizações, resultados, e impactos.

2.2.3.1 - Indicadores de Recursos

Segundo MEANS (1999) “os Indicadores de Recursos informam acerca dos meios financeiros, humanos, materiais, organizacionais ou regulamentares utilizados pelos operadores para a execução do programa”. Os recursos estão sob a responsabilidade conjunta dos financiadores⁵⁵ que os atribuem e dos operadores que os executam de forma a atingir os beneficiários. A maior parte dos Indicadores de Recursos são quantificados de forma permanente pelo sistema de acompanhamento.

Como exemplos de Indicadores de Recursos podemos apresentar: o orçamento total programado (quantidade de recursos), os consumos orçamentais anuais (taxas de absorção dos recursos), a percentagem de extrapolação do custo previsto, a percentagem do financiamento Europeu no financiamento público total, o número de pessoas que

⁵⁴ Esse quadro mostra que diferentes níveis de objectivos são associadas diferentes categorias de pessoas (ou de organizações) referidas pela política, sendo que é importante definir claramente essas categorias de forma a possibilitar uma base para um estudo. cf.: MEANS (1999).

⁵⁵ A fim de melhor enquadrar estes actores da política, e seguindo de perto MEANS (1999), podemos constatar que os financiadores do programa “são as pessoas ou as organizações que decidem execução e que atribuem os recursos necessários”. No seguimento, “os operadores são os que utilizam os recursos mais perto do terreno”, ou seja, são os últimos elos na cadeia de execução da política (ex.: uma administração local, uma Direcção Regional de Agricultura). Por fim, “os destinatários da política compreendem, de uma forma geral, todas as pessoas ou organizações que recebem vantagens ou sofrem inconvenientes devido ao programa de forma directa ou indirecta”. A razão de ser de uma Política Pública é produzir uma mudança positiva para seus destinatários.

trabalham na execução da política, o número de organismos que intervêm na execução da política.

2.2.3.2 - Indicadores de Realização

Para MEANS (1999), “os Indicadores de Realização representam o produto da actividade dos operadores”. Mais precisamente, considera-se como uma realização tudo aquilo que é obtido por contrapartida da despesa pública⁵⁶. Segundo DAUCÉ (1998) “Indicadores de Realização (ao nível das acções públicas) supõem o acesso a um certo número de informações simples que dizem respeito às realizações físicas e às características dos beneficiários da ajuda pública.” Para DAUCÉ (1998) a tarefa até pode parecer relativamente simples na medida em que as variáveis necessárias foram previstas à priori e são apuradas pelos serviços de apoio à política, no entanto, as dificuldades são muitas porque normalmente é necessário consultar bastantes dossiers de operações a fim de recolher os dados de pesquisa.

Podemos apresentar como exemplos de indicadores de realizações: os quilómetros de estradas construídas, as taxas de adiantamento dos trabalhos de construção de uma estrada, o número de estagiários profissionais cuja formação foi paga pela política, a percentagem de formações cuja qualidade é certificada.

2.2.3.3 - Indicadores de Resultados

Para MEANS (1999), “os Indicadores de Resultados representam as vantagens imediatas da política (ou excepcionalmente os inconvenientes imediatos) para os

⁵⁶ Ex.: Por um lado, um operador pode receber uma determinada ajuda financeira para financiar a criação de um serviço de conselhos às explorações agrícolas. Neste caso, a despesa “comprou” a instalação de um serviço de conselhos que é considerado como a realização. Por outro lado, a um operador pode-lhe ter sido atribuído um orçamento de 400.000 euros para um projecto que prevê dar 5.000 horas de conselho às explorações agrícolas. Contudo, se no final do projecto não tivesse dado mais que metade das horas de conselho previstas, o operador receberia apenas 200.000 euros. Por outras palavras, se uma realização não se concretiza, a ajuda não é entregue. Neste caso, a realização seriam as 2.500 horas de conselho efectivamente dadas.

destinatários directos”⁵⁷. Sendo muito utilizados pelos operadores, os Indicadores de Resultados são quantificados geralmente de maneira exaustiva no âmbito do acompanhamento. Os Indicadores de Resultados informam sobre as mudanças que dizem respeito aos destinatários directos⁵⁸, como tal, é no momento em que os destinatários recebem a ajuda ou os serviços da política que podemos quantificar os resultados. Procede-se então por medida directa⁵⁹ (por exemplo, por contagem do número de estagiários contratados em cursos de formação) ou pedindo aos destinatários directos que declarem as vantagens que obtiveram (por exemplo, através de um questionário de satisfação, ou de inquéritos específicos realizados pelo avaliador).

Seguindo de perto DAUCÉ (1998), os resultados apurados podem ser de ordem económica (ex.: produção, lucro, emprego), social (ex.: condições e qualidade de vida), ambiental ou até relativamente à formação dos recursos humanos.

Para além da dificuldade decorrente do ajustamento dos próprios efeitos, da questão do tempo de observação, que é aqui essencial, é ainda importante ter presente que “os efeitos devem poder manifestar-se mas no entanto não se diluírem no meio de outros múltiplos factores intervenientes” (DAUCÉ, 2006).

2.2.3.4 - Indicadores de Impacto

Para MEANS (1999), “os Indicadores de Impactos representam as consequências do programa para além da sua interacção directa e imediata com os destinatários”. Assim sendo, de acordo com MEANS (1999), os impactos podem ser divididos em duas categorias distintas. Uma primeira categoria de impactos é, por conseguinte, constituída pelas consequências que aparecem ou que duram algum tempo junto dos destinatários directos do programa (impactos específicos). Por exemplo, a

⁵⁷ Uma vantagem é imediata se aparece enquanto o destinatário está directamente em contacto com a política. Assim sendo, os resultados podem ser constatados na sua totalidade no momento em que o operador termina a sua acção e “salda a despesa”.

⁵⁸ Ex.: ganhos de tempo dos utentes de uma estrada, diminuição do preço das comunicações telefónicas, qualificações adquiridas por estagiários, nova actividade de turismo rural criada por um agricultor, nova capacidade de produção instalada por um vitivinicultor.

⁵⁹ Segundo DAUCÉ (1998), os Indicadores de Resultados (ao nível dos objectivos estratégicos) podem por vezes, de forma provisória, ser encontrados nas fichas de indicadores preenchidas quando da instrução dos dossiers de procura de ajudas.

circulação sobre uma estrada um ano após a sua abertura, a colocação dos estagiários ao fim de doze meses, os empregos estáveis criados num estabelecimento agrícola construído com a ajuda de uma política. Uma segunda categoria de impactos é constituída por todas as consequências que afectam, a curto ou médio prazo, pessoas ou organismos que não são destinatários directos (impactos globais). Estes impactos podem estar “próximos” (por exemplo a melhoria da qualidade de vida para a vizinhança de uma zona agrícola reabilitada, a melhoria da qualidade das praias próximas de uma nova estação de tratamento) ou podem estender-se a pessoas ou organizações “afastadas”, como no caso dos impactos Macro-Económicos.

2.2.4 - Critérios de avaliação de qualidade aplicáveis a cada indicador

A utilização dos indicadores será ainda maior na medida em que a sua qualidade poderá ser constantemente melhorada. Um papel incontestável da avaliação é efectivamente o de apreciar a qualidade dos indicadores e de fazer recomendações para melhorar esta qualidade.

Uma vez que não apuramos a existência de um método padrão para este controlo de qualidade, na avaliação da qualidade dos indicadores utilizados neste estudo optamos por aplicar os critérios de qualidade que constam em MEANS (1999)⁶⁰, resumidos no Quadro 1.

⁶⁰ Volume 2, pp. 210-213.

Quadro 1 - Critérios de qualidade aplicáveis aos indicadores definidos

1 - Disponibilidade	Periodicidade com que o indicador é quantificado; muitos dos indicadores são apenas “virtuais”, ou seja, encontram-se previstos nos documentos de programação mas, na prática, não são quantificados ou são-no de forma esporádica/não periódica.
2 - Actualidade	Um indicador pode estar disponível mas somente vários meses/anos após a recolha de dados perdendo por isso, a sua actualidade.
3 - Sensibilidade	O indicador deve variar de forma significativa em função das realizações e dos efeitos do programa; deve ser suficiente para traduzir a alteração que se pretende medir.
4 - Fiabilidade	Os actores envolvidos no programa devem aceitar e confiar no indicador; a fiabilidade é, por isso, um critério próximo da “credibilidade”.
5 - Comparabilidade	O indicador deve possibilitar a comparação “interna” entre diferentes medidas do programa, bem como comparações “externas” com outros programas.
6 - Normatividade	O indicador deve ter associado uma referência ou padrão que permita fazer um julgamento absoluto face ao valor que assume (por exemplo, um objectivo quantificado ou meta, uma média nacional ou europeia, etc.).
7 - Significado	Relacionado com a validade da construção do indicador. Ele deverá reflectir correctamente o conceito que pretende medir.

Fonte: Coleção Means (1999), *The Guide* (2003), PDRu (2000-2006) - Elaboração própria - tradução e adaptação livre.

Para efectuar esta avaliação e proporcionar uma forma de interacção com outros dados agregados disponíveis optou-se por seguir a mesma escala de medida utilizada em PDRu AI (2000-2006), ou seja, cada indicador foi classificado de 0 a 2.

É de referir ainda que, para cada indicador, a aplicação a cada critério de qualidade de uma classificação dentro da escala seleccionada teve na sua base de ponderação os dados recolhidos referente à Medida Protecção Integrada, aplicada ao sector vitivinícola na região do Alentejo⁶¹.

2.3 - PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este ponto dá-nos inicialmente uma abordagem sobre a complexidade dos instrumentos de avaliação. Seguidamente proporciona uma panorâmica dos principais instrumentos que podem ser utilizadas para a avaliação geral de Políticas Públicas⁶²,

⁶¹ Para o desenvolvimento prático e empírico destes critérios ao nosso Estudo cf.: Ponto 5.

⁶² Alguma bibliografia sobre esta questão (ex.: MEANS, 1999) faz a distinção entre Instrumentos de Avaliação Geral e Instrumentos para Aprofundar uma Questão de Avaliação. Segundo MEANS (1999) para aprofundar uma questão de avaliação podem ser utilizados os seguintes instrumentos: *Cadre Logique* (Quadro lógico); *Metaplan*; Inquérito por Questionário; Observação *Ethnographique*; Análise Factorial; Inquérito *Delphi*; Grupos de Comparação; Análise de Regressão; Análise Custo-Eficiência;

explicando genericamente cada um deles, a fim de não só enquadrar os métodos utilizados no Estudo apresentado, mas também possibilitar uma primeira abordagem sobre a aplicabilidade ou adaptabilidade desses métodos a estudos de avaliação que se pretendam desenvolver. Finalmente, apresenta também um breve resumo sobre a contribuição dos guias de avaliação de Políticas Públicas neste contexto.

2.3.1 - A complexidade dos instrumentos de avaliação de Políticas Públicas

De acordo com ARMSTRONG e WELLS (2006), desde o início dos anos noventa as iniciativas políticas para o desenvolvimento económico da Comunidade Europeia têm registado uma rápida expansão. Os instrumentos de avaliação têm lutado por se adaptar ao que foi um novo “e mais radical” tipo de Políticas Públicas.

Ainda que se estejam a verificar progressos em adaptar os instrumentos de avaliação a esse desenvolvimento verificado nas Políticas Públicas, ainda muitos desafios se apresentam para os avaliadores e investigadores quer ao nível dos períodos de programação anteriores, quer para o novo período de 2007 - 13.

“A avaliação do desenvolvimento económico comunitário já provou apresentar bastantes desafios para os avaliadores” (ARMSTRONG e WELLS, 2006).

A própria natureza das políticas e avanços na sua concepção (ex.: as políticas de inclusão social ou as de desenvolvimento rural) confrontaram os avaliadores e investigadores com uma série de novos requisitos tais como: a necessidade de combinar numa avaliação resultados económicos, sociais e ambientais em simultâneo, muito comum aquando da avaliação de programas de desenvolvimento rural ou mesmo a necessidade de avaliar a sensibilidade dos agricultores face ao desenvolvimento rural ou face ao ambiente (ROSÁRIO, 1999).

No que respeita à avaliação as Políticas Públicas com objectivos de desenvolvimento rural, de forma genérica não são muito diferentes das restantes políticas financiadas pelos Fundos Europeus. O que torna a avaliação das Políticas

Benchmarking; Análise Custo-Benefício. Estes instrumentos embora saiam do âmbito deste estudo, são uma referência válida para quem pretenda desenvolver ou aprofundar uma avaliação. Para maiores desenvolvimentos cf.: MEANS (1999) e TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS (2003).



Públicas com vista ao desenvolvimento rural mais complexa ainda é a dificuldade de encontrar e aplicar os instrumentos *standard* de avaliação.

As Políticas Públicas Europeias apresentam uma panóplia de vários tipos de iniciativas (ex.: políticas de formação profissional, de educação, de apoio as pequenas e médias empresas, políticas de desenvolvimento rural e/ou ambiental, de apoio ao *networking* comunitário, entre outros. Estas “novas” Políticas Públicas variam em vários aspectos dos chamados “tradicionais tipos de política” (ARMSTRONG e WELLS, 2006), uma vez que dão uma maior ênfase ao compromisso activo comunitário em todos os aspectos da iniciativa, percorrendo desde o *design* até à sua avaliação⁶³. O controle de activos e recursos assume um papel de supremacia.

É de notar também que do ponto de vista da avaliação, as Políticas Públicas podem ser bastante distintas, e é por este facto que merecem uma examinação específica (cada caso é um caso). As Políticas Públicas colocam vários problemas particulares para a sua avaliação⁶⁴. Apesar dos problemas colocados serem completamente diversificados, as Políticas Públicas “são altamente complexas, com múltiplos objectivos (apenas alguns dos quais são económicos), com múltiplos grupos de beneficiários e frequentemente utilizando muitos fluxos de fundos” (ARMSTRONG e WELLS, 2006). Para BACHTLER e WREN (2006), alguma complexidade adicional ainda pode resultar da natureza da política que esta a ser avaliada. As políticas Europeias são implementadas numa plataforma regulamentar muito idêntica, mas significativamente diferente pelas circunstâncias nacionais e regionais com diferentes formas de gestão e implementação das políticas de desenvolvimento regional.

⁶³ A sua natureza de longo prazo e a fase inicial do *design* antes dos seus objectivos principalmente económicos e outros efeitos sejam atingidos poderão ser também um problema para a avaliação.

⁶⁴ Segundo ARMSTRONG e WELLS (2006) à já complexa avaliação moderna de Políticas Públicas são ainda adicionadas três características:

1 - A avaliação é um *on-going process*. A Comissão Europeia através de requisitos regulamentares para as avaliações Ex-ante, Intercalar, ou Ex-post acaba por impor um certo grau de ordem em todo o processo. No entanto, estes procedimentos são desenhados com o objectivo de aumentar e não romper com um processo de aprendizagem *on-going*.

2 - A avaliação e a monitorização são tidas em consideração. A monitorização e a avaliação não são completamente separadas, uma vez que os requerimentos para uma avaliação formal também abarcam a interpretação da evidência monitorizada disponível na altura da avaliação.

3 - A avaliação e a monitorização são levadas a cabo em diferentes escalas (podem ser levadas a cabo para avaliar um projecto individual ou um programa).

É portanto nestes cenários que os instrumentos de avaliação de Políticas Públicas vão ter actuar tentando, isoladamente ou em conjunto dar a melhor resposta às necessidades cada vez mais exigentes das Políticas Públicas.

2.3.2 - Análise SWOT

A Análise SWOT é um instrumento desenvolvido desde os anos 50 para ajudar as empresas a definir a sua estratégia num ambiente de concorrência feroz. Este instrumento de apoio à decisão, inicialmente aplicado às empresas, deve o seu nome ao facto de examinar as forças e fraquezas (*Strengths, Weaknesses*) internas, bem como as oportunidades e ameaças do mercado (*Opportunities, Threats*) integrando os instrumentos clássicos da análise estratégica⁶⁵.

2.3.2.1 - Aplicação à avaliação de Políticas Públicas

A análise estratégica neste contexto, segundo TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS (2003), está adaptada ao esclarecimento dos desafios de desenvolvimento socioeconómico das regiões às quais se aplicam as Políticas Públicas. É indicada para elaborar estratégias de desenvolvimento regional, que devem ser centradas nas forças e oportunidades, tentando paliar as fraquezas e as ameaças. Um instrumento como a Análise SWOT propõe um ponto de partida para definir as linhas estratégicas de aplicação em função de um ambiente definido.

Seguindo de perto MEANS (1999), a Análise SWOT pode igualmente servir aos gestores como instrumento para avaliar a pertinência de uma estratégia em projecto ou em fase aplicação. No âmbito de uma avaliação de um programa já em desenvolvimento, este instrumento permite verificar se a estratégia escolhida continua a ser relevante em relação às necessidades da economia regional.

Neste Estudo, foram utilizadas algumas elações (cf.: Ponto 4.2) atingidas através do contacto com uma Análise SWOT efectuada ao RURIS e que, por sua vez, é actualizada em PDRu-AI (2000-2006).

⁶⁵ É de notar as parecências com a matriz de análise estratégica da BCG (*Boston Consulting Group*).

2.3.3 - Cartografia Conceptual de Impactos

A Cartografia Conceptual de Impactos é uma adaptação da técnica chamada de *Concept Mapping*⁶⁶ utilizada desde há uma dezena de anos para a avaliação das políticas⁶⁷. Esta foi primeiramente utilizada como ajuda à definição de estratégias ou reorganização das empresas antes de ser aplicada à concepção de Políticas Públicas, nomeadamente de programas sociais.

Neste instrumento os *softwares* de processamento dos dados são utilizados para obter uma imagem gráfica das representações que os actores têm da realidade socio-económica em geral e dos impactos esperados em particular.

2.3.3.1 - Para que serve o instrumento?

Segundo MEANS (1999), “a Cartografia Conceptual de Impactos é um instrumento de ajuda à clarificação dos impactos esperados de uma intervenção pública”. Essa clarificação dos impactos (e por vezes hierarquização) é obtida tendo em conta as representações do conjunto dos protagonistas⁶⁸. A técnica do mapa conceptual de impactos permite, por exemplo, num contexto Ex-ante, determinar os objectivos visados e as prioridades ou num contexto Ex-post elaborar o referencial da avaliação (principalmente para critérios de eficácia e indicadores).

2.3.3.2 - Em que casos deve ser utilizada?

⁶⁶Para TROCHIN e CABRERA (2005) “*Concept Mapping* é uma mistura de metodologias participativas que possibilita a diversos grupos participantes desenvolver plataformas conceptuais partilhadas que podem ser utilizadas em variados contextos políticos”, desta forma é possível visualizar “as relações específicas entre conceitos e a estrutura hierárquica e organizacional dessas relações” (CROASDELL, FREEMAN e URBACZEWSKI, 2003).

⁶⁷Para maiores desenvolvimentos cf.: POOLE e DAVIS (2006); TROCHIN e CABRERA (2005); MCLAY e BROWN (2003); CROASDELL, FREEMAN e URBACZEWSKI (2003); KANE e McMAHON (2002).

⁶⁸ Este instrumento mostra uma grande aplicabilidade ao trabalho do grupo, sendo esse trabalho facilitado pelo carácter sistemático das diligências e das negociações, pois evita digressões infrutíferas, e pela visualização da proximidade ou da distância entre os impactos. Assim, pode-se promover a reflexão de grupos heterogéneos de dimensão importante (até 200 pessoas) e obter uma estruturação e hierarquização dos principais impactos esperados de uma intervenção.

Este instrumento é precioso para estruturar o conteúdo de um programa complexo⁶⁹. “Presta uma ajuda em matéria de avaliação sempre que é necessário reforçar a avaliação de um programa, ou seja sempre que é necessário tornar os objectivos de um programa mais explícitos” (MEANS, 1999).

É de notar ainda que esta técnica é particularmente relevante quando o reforço da avaliação de uma política e deve ser feita no âmbito de uma parceria entre várias instâncias de decisão/financiamento. Ela permite assim chegar a um referencial comum de avaliação apesar das divergências de objectivos que podem existir entre estes parceiros.

Duas características usuais dos programas podem assim fundamentar o recurso à Cartografia Conceptual de Impactos: por um lado, a falta de clareza e precisão dos objectivos de um programa e os impactos esperados, e por outro lado, a insuficiência de indicadores de impacto previstos pelo programa. Como a sua execução é relativamente difícil, convém reservar o seu uso para os programas complexos onde os impactos esperados são numerosos.

2.3.3.3 - Aplicação à avaliação de Políticas Públicas

Este instrumento revela-se particularmente bem adaptado ao contexto das Políticas Públicas e em particular das políticas promovidas pela UE. Este tipo de políticas prossegue os objectivos definidos pela União Europeia e adaptados em função das características do estado-membro ou da região beneficiária. Como os documentos de programação são produto de negociações, é frequente que os objectivos das políticas não sejam suficientemente precisos para poder construir uma avaliação fiável. O recurso a este instrumento é um apoio para a realização da primeira etapa de clarificação. “Permite o esclarecimento das perguntas de avaliação, a hierarquização dos efeitos e a definição dos critérios de avaliação num contexto de parceria que facilita a apropriação dos resultados da avaliação” (MEANS, 1999).

⁶⁹ Por exemplo, foi utilizado num bairro da Irlanda do Norte para definir um programa social em associação com as comunidades protestantes e católicas respectivamente (cf.: MEANS, 1999).

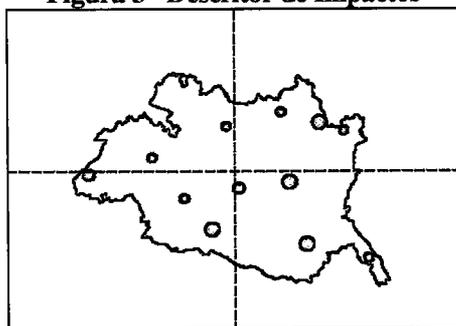


O mapa conceptual de impactos mostra-se portanto precioso para preparar as avaliações Intercalares dos programas. Com efeito, permite estabelecer, de forma sistemática, famílias de impactos transversais de várias medidas e assim construir critérios relevantes para a avaliação do programa no seu todo.

Neste Estudo em concreto, a Cartografia Conceptual de Impactos revelou-se ser um instrumento fundamental para obter resposta às questões de avaliação. Para tal, inicialmente foram descritos e hierarquizados para cada indicador territorial utilizado os seus respectivos impactos na região em estudo (Alentejo), seguidamente foram agrupados por famílias (distritos) e que por sua vez voltaram a ser novamente reagrupados em novas famílias (concelhos). Desta forma foi possível criar (e georeferenciar) uma plataforma conceptual com os impactos pretendidos, a fim de contribuir para dar resposta às questões desta avaliação.

A Figura 3 dá-nos um exemplo de um Descritor de Impactos (concebido exclusivamente dar apoio à elaboração da Cartografia Conceptual de Impactos deste estudo) e que tem como objectivo reagrupar o N.º de Hectares Abrangidos pela MAA Protecção Integrada no distrito de Évora em famílias, ou seja, em concelhos.

Figura 3 - Descritor de Impactos



Fonte: Elaboração própria.

2.3.4 - Entrevista Individual

A técnica da Entrevista Individual permite recolher informações qualitativas e as opiniões das pessoas referidas por um programa ou um projecto específico, seu contexto, sua execução, seus resultados ou seu impacto. Segundo MEANS (1999), várias formas de entrevista merecem ser distinguidas, cada uma respondendo a uma

necessidade diferente: a entrevista por conversação informal; a entrevista semi-directiva com guia e a entrevista directiva, que é a mais rígida. Ao nível das Políticas Públicas da UE a entrevista semi-directiva é a técnica mais utilizada.

2.3.4.1 - Aplicação à avaliação de Políticas Públicas

As técnicas de entrevista são muito utilizadas no âmbito da avaliação das Políticas Públicas e em especial para a avaliação dos programas. A entrevista com os gestores e os destinatários permanece um dos instrumentos mais utilizados na avaliação Intercalar dos programas. Seguindo de perto MEANS (1999), o princípio deste instrumento consiste em seleccionar vários destinatários ou gestores, em função das características da acção que se pretende desenvolver e do público em causa.

Desta forma, utilizar como instrumento de análise a entrevista é um dos únicos instrumentos que permite “dar uma rápida vista de olhos” aos programas a avaliar, ou seja, as entrevistas menos estruturadas (ex.:conversação informal com os gestores e outras pessoas referidas pelo programa) poderão ser utilizadas para identificar as partes do programa que deverão ser aprofundadas. As entrevistas com as instâncias de decisão podem representar uma etapa importante no desenvolvimento da avaliação e na determinação dos resultados chave esperados por estas instâncias de decisão.

No âmbito deste Estudo foram desenvolvidas entrevistas por conversação informal com ou sem guia aos vários níveis de operacionalização e hierarquia da medida (ex.: beneficiários, especialistas, técnicos). Foi possível, desta forma, a recolha de informação qualitativa, nomeadamente: opiniões, experiências, informações relativas a contexto e execução, validação de dados e indicadores, bem como novas direcções de pesquisa.

2.3.5 - Entrevista de Grupo (Focus Group)

“Uma Entrevista de Grupo (*Focus Group*) faz intervir várias pessoas que têm características homogéneas e fornece informações qualitativas durante uma discussão orientada” (MEANS, 1999). A técnica da Entrevista de Grupo foi imaginada pelos

especialistas do marketing para analisar o potencial impacto de estratégias publicitárias e mensagens comerciais. De acordo com MEANS (1999) a técnica recorre à interação e à criatividade dos participantes para enriquecer e consolidar a informação recolhida. Em especial, pode ajudar os participantes a construir uma opinião sobre um assunto que conhecem pouco. É especialmente interessante para analisar temas ou domínios que suscitem opiniões divergentes e se devem tentar conciliar ou que tenham a ver com perguntas complexas que devem ser exploradas detalhadamente.

2.3.5.1 - Aplicação à avaliação de Políticas Públicas

A técnica da entrevista de grupo pode utilizar-se para testar uma medida inovadora (ex.: na avaliação Ex-ante), clarificar os objectivos de um projecto, estabelecer uma teoria de acção para o programa de avaliação em curso, identificar os problemas e necessidades de uma região e as melhorias necessárias durante execução do programa. Esta técnica pode igualmente ser utilizada no final do programa no âmbito de uma avaliação Ex-post, a fim de recolher informações que permitirão identificar e/ou interpretar os efeitos e impactos do programa em causa e estabelecer novas prioridades e orientações.

2.3.6 - Estudo de Caso

Este instrumento é baseado no estudo exaustivo de dados recolhidos a propósito de casos específicos. Podem tratar-se de indivíduos, programas, organizações, projectos, grupos de pessoas, ou ainda processos de tomada de decisão. Esta abordagem utiliza uma série de técnicas de recolha de dados qualitativos e quantitativos. “O Estudo de Caso é indicado para as avaliações que visam a análise detalhada de processos complexos de execução de programas e a representação dos seus impactos” (MEANS, 1999). O Estudo de Caso é aplicável igualmente às situações que requerem um estudo do terreno exploratório, devido à falta de informações disponíveis.

2.3.6.1 - Aplicação à avaliação de Políticas Públicas

Seguindo de perto MEANS (1999), a utilização de múltiplos Estudo de Caso é sobretudo adaptado às análises das diversas regiões e países, mas também às avaliações temáticas. A flexibilidade de cada Estudo de Caso permite elaborar um retrato adequado às particularidades de um dado lugar ou de um projecto. A formulação de um conjunto comum de perguntas relativas à avaliação facilita a análise dos resultados obtidos a partir de múltiplos Estudos de Caso⁷⁰.

2.3.7 - Sistema de Informação Geográfico (SIG)

Os Sistemas de Informação Geográfica (SIG) de uma forma simplista são instrumentos que permitem trabalhar com os dados que podem referir-se a uma unidade localizada (ponto, zona, limite, etc.). Originalmente, este instrumento foi desenvolvido nos anos setenta para armazenar e tratar a informação ligada ao ambiente físico (ambiente natural e construído). Mais recentemente, o interesse dos utilizadores deste instrumento estendeu-se às informações socio-económicas, ao passar a ser o SIG um ponto de encontro entre todas as informações que podem estar referidas, directa ou indirectamente, a um lugar geográfico. “O SIG permite agora recolher, reunir, acumular, analisar, explorar, expor e actualizar todos os dados e informações espacialmente referenciadas” (MEANS, 1999).

Os progressos no domínio informático, nomeadamente a cartografia assistida por computador, permitiram o desenvolvimento de sistemas de informação muito eficientes. A gestão das intervenções públicas pode assim ter em conta um grau suplementar de complexidade e integrar um número considerável de factores interdependentes para melhor entender a realidade. Graças ao SIG esta realidade pode ser descrita e analisada combinando informações que provêm das três dimensões temáticas, espaciais e temporais.

2.3.7.1 - Para que serve o instrumento?

Geralmente, um sistema de informação geográfico permite reunir todas as espécies de informações de carácter espacial e apresentá-las sob uma forma que otimiza a sua legibilidade. O SIG pode integrar dados socio-económicos, dados provenientes dos recenseamentos, resultados de sondagens e inquéritos, bem como dados de acompanhamento⁷¹. No que diz respeito à avaliação, a principal mais-valia do SIG é permitir cruzamentos de dados que as outras técnicas não permitem.

2.3.7.2 - Em quais casos o utilizar?

Se existe um SIG, a avaliação terá todo o interesse em utilizá-lo. A recolha dos dados de avaliação deverá comportar uma referência geográfica sistemática, o que permitirá realizar cruzamentos com as outras informações já contidas no sistema. As conclusões da avaliação poderão igualmente ser apresentadas sob a forma de mapas. Caso não exista, criar um SIG é um investimento pesado, sobretudo em termos de recolha dos dados. É por conseguinte difícil fazer tal investimento no âmbito de uma avaliação cujo orçamento e duração são limitados. Pelo contrário, tal investimento é mais justificado no âmbito do acompanhamento e avaliações num prisma de médio e longo prazo.

No nosso Estudo em particular, embora em sede de programação esteja previsto a criação de um SIG único para a gestão do Programa RURIS⁷² e consequentemente

⁷⁰ Com efeito, os resultados revelam-se mais sólidos se forem produzidos a propósito de uma variedade de lugares (reutilização de estudos de casos). Do mesmo modo, a especificidade dos casos de fracasso ou de sucesso aparece, então, de forma mais evidente.

⁷¹ A representação espacial pode ser directa (ex.: coordenadas cartográficas, endereço postal preciso) ou indirecta (ex.: código postal, área de recenseamento). De uma forma geral, este instrumento pode aproximar informações cujas referências geográficas são de natureza diferente (ex.: endereço das empresas ajudadas e zonas urbanas em dificuldade, ou de zonas passíveis de serem ajudadas e zonas sensíveis do ponto de vista do ambiente). O SIG permite igualmente estimar o valor de um indicador para uma dada zona, quando se conhece o seu valor em escalas estatísticas diferentes.

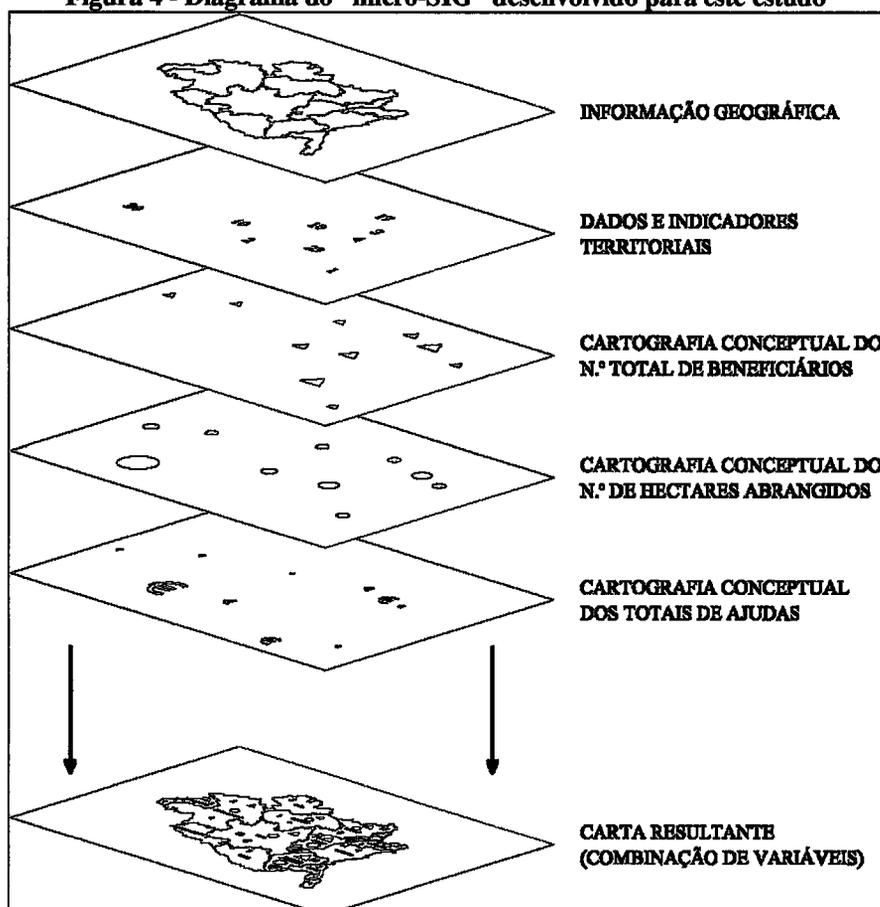
⁷² Representa o Programa de Desenvolvimento Rural no qual se efectua a aplicação das as MAA. Para maiores desenvolvimentos sobre o RURIS cf.: Ponto 4.2 ou PDRu (2000-2006). Detectamos no entanto para este programa a existência de alguns SIG “independentes”, geridos por diferentes organismos e incompatíveis entre si, em termos da informação disponível e das metodologias de funcionamento utilizadas. Num entanto, foram concebidos com objectivos distintos, fora do âmbito desta avaliação e

comportando as Medidas Agro-Ambientais, a sua não operacionalização até ao momento, constitui uma grave deficiência do modelo de gestão e uma grande dificuldade no que respeita a avaliações. Embora cientes das dificuldades, mas também motivados por todas as vantagens que um SIG comportaria para este e outros estudos que desta base possam vir a ser desenvolvidos, optou-se por criar um “micro-SIG”⁷³, ou seja, embora seguindo a mesma ideologia de base, é bastante mais limitado que os SIG convencionais, tendo sido concebido com o objectivo de dar resposta às questões desta avaliação, e tendo como principal mais-valia permitir cruzamentos de informação geográfica da área delimitada com os dados e indicadores territoriais utilizados e até mesmo com as informações provenientes de outras técnicas utilizadas (nomeadamente da Cartografia Conceptual de Impactos) e que, em nenhuma das outras técnicas, seria possível.

nenhum comportava sequer uma pequena parte da informação que se pretendia apurar para desenvolver este estudo.

⁷³ Denominação própria utilizada para uma representar o que de uma forma genérica seria uma aproximação a um SIG.

Figura 4 - Diagrama do “micro-SIG” desenvolvido para este estudo



Fonte: Elaboração própria.

2.3.7.3 - Aplicação à avaliação de Políticas Públicas

De acordo com MEANS (1999), este instrumento tem uma grande capacidade de integração e síntese das informações. A sua capacidade de integrar a dimensão territorial é relevante para as Políticas Públicas. Permite centralizar os resultados provenientes dos serviços estatísticos, trabalhos de acompanhamento e inquéritos de avaliação efectuados no território que se escolher.

Um SIG permite também uma visualização fácil das informações relativas ao programa. Esta particularidade pode prestar serviços importantes aquando da apresentação dos resultados aos diversos comités e grupos de trabalho em causa.

Esta capacidade de síntese facilita a ilustração da coerência das medidas executadas no âmbito dos programas, o que é uma vantagem aquando da publicação de documentos de síntese.

2.3.8 - Análise Estrutural-Residual (Shift-Share)

A Análise Estrutural-Residual é utilizada desde os anos 60 para a avaliação das políticas regionais. Trata-se de uma técnica de avaliação *top-down*, porque projecta as tendências perceptíveis ao nível de um país sobre a economia de uma região. O ponto de partida da Análise Estrutural-Residual não é constituído pelo estudo das consequências de um programa, mas pelas tendências observadas nos níveis nacionais e regionais. “A Análise Estrutural-Residual constrói uma base de comparação de o que se teria passado na ausência do programa através de um raciocínio centrado apenas nas grandezas Macro-Económicas” (MEANS, 1999).

2.3.8.1 - Aplicação à avaliação de Políticas Públicas

A Análise Estrutural-Residual foi inicialmente concebida para avaliar os efeitos das políticas regionais. A esse respeito ela pode servir nas avaliações Ex-post dos programas de desenvolvimento regional, cada vez que a tónica é colocada sobre o estudo de um impacto específico (principalmente utilizada para estudos sobre o emprego ou o valor acrescentado de uma política).

A Análise Estrutural-Residual é susceptível de ser utilizada para os programas executados no âmbito do FEDER devido à sua natureza “regionalizada”. Já que esta técnica por ser considerada “pouco complexa”, apresenta vantagens por ser fácil de empregar. Os dados estatísticos que requer estão disponíveis para a maior parte das regiões europeias, nomeadamente por meio de dados de nível NUTS I e II, disponibilizados principalmente pelo EUROSTAT, sendo portanto outra grande vantagem.

2.3.9 - Matriz de Entradas e Saídas

Na sua origem, as Matrizes Entradas/Saídas (*Input/Output*) foram desenvolvidas para analisar as trocas entre os diferentes sectores em economias relativamente fechadas. Essas matrizes fornecem uma iluminação sobre a forma pela qual o sistema produtivo satisfaz o pedido final, o qual se divide em consumo, investimento e exportação. Segundo MEANS (1999), uma Matriz de Entradas/Saídas representa as relações entre todos os recursos que uma economia dispõe e todos os consumos finais, ou seja, o conjunto das utilizações que ela faz deles. A matriz pode cobrir formas simplificadas (três sectores: indústria, serviços, agricultura) mas também as mais complexas (mais de 500 ramos). Trata-se de uma das poucas técnicas aplicáveis à avaliação de impactos sectoriais das intervenções públicas, devido à lisura de corte do tecido produtivo que lhe é permitida. “Uma Matriz de Entradas/Saídas pode ser comparada a um modelo Macro-Económico muito simplificado quanto aos mecanismos económicos representados, mas muito detalhado do ponto de vista sectorial” (MEANS, 1999).

2.3.10 - Modelo Macro - Económico

De uma forma simplista, e seguindo de perto MEANS (1999), o objectivo desta modelização é representar o funcionamento do conjunto de uma economia e dos diferentes mercados que a compõem⁷⁴. Um modelo desta natureza pode esquematizar o funcionamento de uma economia em equilíbrio, mas é também capaz de simular, por exemplo, a evolução dessa mesma economia na sequência de um choque exógeno⁷⁵, o reajuste das variáveis económicas modeladas e a eminência de um novo equilíbrio dos mercados.

Os modelos Macro-Económicos são utilizados pelas administrações para a preparação dos seus orçamentos e para o estudo das escolhas políticas quando os desafios económicos são de grande amplitude.

⁷⁴ Ex.: mercado de trabalho, mercado monetário.

⁷⁵ Ex.: variação do preço do petróleo, variação das taxas de câmbio.

Certos organismos de previsão, públicos e privados, utilizam igualmente estes modelos para fazerem previsões económicas a curto e médio prazo.

A utilização dos modelos para avaliação é muito mais recente e é ainda, em parte, da competência do domínio da inovação metodológica, o que não impede de encontrar alguns exemplos de sucesso⁷⁶.

2.3.10.1 - Aplicação à avaliação de Políticas Públicas

De acordo com MEANS (1999), a avaliação Macro-Económica de um programa apoiado pelos Fundos Europeus é condicionada pela existência prévia de um modelo para o território escolhido. Os modelos Macro-Económicos disponíveis limitam-se geralmente aos modelos nacionais por razões de disponibilidade dos dados estatísticos e de custos de “modelização”. Segundo MEANS (1999), “os modelos construídos à escala regional ou local são raros, nomeadamente porque os fluxos económicos se diluem muito rapidamente fora do território em causa”. Contudo, este tipo de modelização sempre que possível, não só faz todo o sentido como é um instrumento poderoso para a avaliação.

2.3.11 - Painel de Especialistas

O Painel de Especialistas reúne vários peritos independentes e reconhecidos nos domínios que correspondem à política avaliada. Os peritos produzem, colectivamente, um julgamento sobre o valor da política e os seus efeitos. Este instrumento permite dispor rapidamente, e a baixo custo, de um julgamento global que integra as principais informações conhecidas sobre a política bem como múltiplas experiências anteriores e externas.

Para MEANS (1999), o Painel de Especialistas pode ser considerado como um instrumento de avaliação na medida em que existe um procedimento *standard* para o

⁷⁶ Para maiores desenvolvimentos sobre esses exemplos de sucesso cf.: MEANS (1999).

constituir, o reunir e para o conduzir a produzir as suas conclusões⁷⁷. O instrumento é inspirado nos júris universitários, o que explica o seu aparecimento desde o começo dos anos 70, no domínio da avaliação dos programas Investigação & Desenvolvimento (I&D). Por Painel de Especialistas é entendido, um grupo de trabalho especialmente constituído e reunido por ocasião da avaliação.

2.3.12 - Análise Multicritério

Seguindo de perto MEANS (1999), a Análise Multicritério é utilizada para fazer um julgamento comparativo em projectos alternativos ou heterogéneos. Permite ter em conta simultaneamente vários critérios que intervêm em situações complexas, e assim, ajudar as "instâncias de decisão" a integrar num quadro prospectivo ou retrospectivo as diferentes opções que reflectem as opiniões dos actores implicados num processo de decisão. Implica frequentemente a participação das instâncias de decisão e conduz a conselhos operacionais ou recomendações.

2.3.12.1 - Aplicação à avaliação de Políticas Públicas

A Análise Multicritério está bem adaptada a uma condução de parceria de programas públicos e à sua avaliação. Os pareceres de membros nacionais e supranacionais podem ser exprimidos conjuntamente sem, no entanto, perderem nada da sua especificidade e sem terem de fazer concessões demasiado grandes em relação às suas escalas de valor.

Foram efectuadas várias experiências no sentido de apurar uma possível utilização da técnica pela Comissão Europeia no âmbito da avaliação de fundos (ex.: experiência *Hainaut*). Resultaram conclusões animadoras quanto à eventual execução e permitiram nomeadamente desenvolver uma alternativa do método chamado *multicritÉre-multijuge* (multicritério-multijulgamento) "que permite a cada um dos

⁷⁷ Para aprofundar uma questão de avaliação podemos encontrar um instrumento semelhante, o Inquérito *Delphi*, na medida em que também se apoia em peritos mas que é diferente em numerosos pontos. Para maiores desenvolvimentos cf.: MEANS (1999) ou TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS (2003).

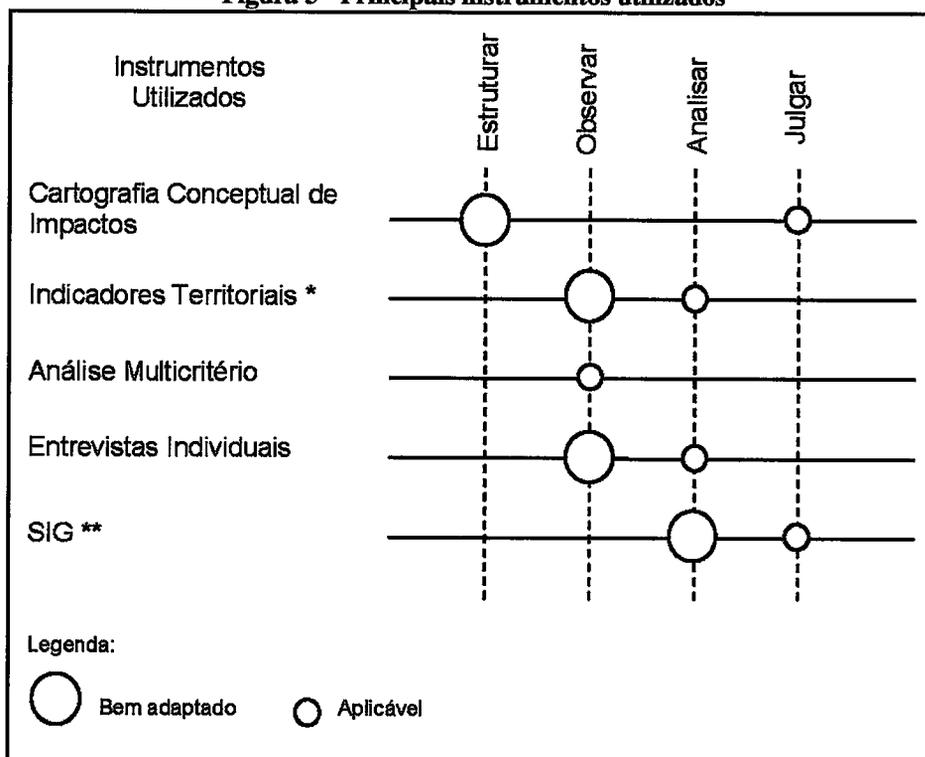
parceiros construir o seu julgamento a partir dos critérios e dos pesos que deseja.” (MEANS, 1999).

Neste Estudo em particular foi utilizada uma Análise Multicritério como instrumento de apoio à avaliação dos indicadores territoriais levada a cabo no Ponto 5.3. Desta forma foi possível não só avaliar cada um os indicadores territoriais, mas também possibilitar uma comparação entre a avaliação efectuada a cada desses indicadores, bem como aos vários níveis da intervenção.

2.3.13 - Aplicabilidade e adaptabilidade de alguns instrumentos ao Estudo efectuado

Na realização desta Avaliação foi utilizado um *mix* de métodos (entrevistas, Cartografia Conceptual de Impactos, “micro-SIG”, revisão de documentos) a fim de proporcionar a melhor informação para o Estudo desenvolvido. Para avaliar as diferentes categorias de indicadores (Realização; Resultados; Impactos) bem como para a avaliação dos indicadores por níveis de intervenção da política (Protecção Integrada Vitivinícola; Medidas Agro-Ambientais; RURIS) foi utilizada uma Análise Multicritério.

Figura 5 - Principais instrumentos utilizados



Fonte: Elaboração própria.

*Embora não considerados, por definição, como instrumentos de avaliação de Políticas Públicas, neste estudo optou-se por proporcionar-lhes um tratamento idêntico juntamente com a revisão de documentos associados à própria medida.

**Como já referenciado no Ponto 2.3.7 optou-se por criar um “micro-SIG”, ou seja, um SIG bastante mais limitado que os SIG convencionais, concebido para dar resposta às questões desta avaliação.

Estes métodos envolvem um leque de dificuldades metodológicas e de medida. Com uma grande importância anexada à avaliação, a própria metodologia para a avaliação de Políticas Públicas tem sido objecto de escrutínio e debate. Segundo BACHTLER e WREN (2006), “isso não é surpreendente dado o acréscimo no papel e escala das políticas, mas é claro que não existe nenhuma abordagem uniforme”.

A abordagem escolhida, parece-nos estar bem adaptada e aplicada ao objecto deste Estudo, ficando no entanto a nota de que muitos outros caminhos poderiam ser seguidos para dar resposta às questões desta avaliação. Ao escolher um instrumento ou uma abordagem de avaliação devemos ter consciência de que “dependendo da função da avaliação, diferentes abordagens metodológicas à avaliação podem ser preferidas, tendo presente que todas as abordagens têm forças e fraquezas” (ESER e NUSSMUELLER, 2006).

2.3.14 - Revisão sobre guias de avaliação de Políticas Públicas

A introdução das iniciativas de desenvolvimento rural nos programas apoiados pelos Fundos Europeus no início dos anos 90 coincidiu de certa forma com uma expansão e aumento de complexidade dos métodos de avaliação. Essa coincidência em determinados aspectos não terá sido por acaso, uma vez que o aumento de iniciativas públicas aos vários níveis na qual a avaliação era parte integrante ou necessária, arrastou consigo novos desafios para os avaliadores.

Como forma de contribuir para as necessidades implícitas a esses novos desafios, cada vez mais têm sido elaborados guias de avaliação com objectivos de proporcionarem uma base metodológica válida. Estes guias de avaliação de Políticas Públicas, mais do que o interesse explícito para avaliadores ou investigadores, cada vez mais apresentam também interesse para os políticos aquando da concepção das políticas. A panóplia de guias de avaliação é bastante vasta, pelo que esta abordagem, ao pretender ser a mais sintética possível, apenas fará referência aos guias de avaliação que mais contribuíram para este Estudo, pela sua aplicabilidade ou adaptabilidade às questões pretendidas.

Um dos guias base deste Estudo foi proporcionado pela Colecção MEANS - *Évaluer les programmes socio-économiques*. O original da colecção MEANS foi publicado por um grupo de especialistas em 1999. Tem seis volumes e ao longo de todos eles foca os principais elementos da avaliação de programas socio-económicos. Este guia proporciona os elementos necessários para conduzir uma avaliação do princípio ao fim. De uma forma geral podemos afirmar que, entre muitos aspectos, refere a divisão de tarefas ao longo do processo de avaliação, especifica o âmbito e objectivos de uma avaliação, proporciona orientação sobre a qualidade dos relatórios de avaliação e também dá recomendações sobre como os resultados de uma avaliação deverão ser usados. Pretende também mostrar que indicadores úteis poderão ser definidos, seleccionados e quantificados de acordo com uma abordagem pragmática. Dá-nos também uma lista das principais técnicas que podem ser utilizadas, explicando as suas vantagens e desvantagens e define critérios para escolher entre elas a que mais se adapta ao pretendido.

Como uma forma de complementar e até actualizar alguns aspectos da colecção MEANS (1999), em 2003 foi publicado também pela Comissão Europeia - Direcção Geral de Política Regional o *The Guide on evaluation of sócio-economic development*, destinado a todos os que estão envolvidos em avaliações do desenvolvimento sócio económico ao longo da Europa. Este guia elaborado pela TAVISTOCK INSTITUTE com GHK e IRS (2003) proporciona uma útil classificação dos diferentes métodos de avaliação actualmente disponíveis. É possível utilizá-lo para localizar a actual prática de avaliação dentro de um largo espectro dos vários métodos de avaliação, bem como o seu contraste com os anteriores. “O *The Guide* revela o quanto a avaliação moderna se tornou complexa” (ARMSTRONG e WELLS, 2006).

A Direcção Geral de Política Regional oferece ainda dois guias de relevância, intitulados: *Guide to cost-benefit analysis of investment projects* e *Guide to cost-Benefit analysis of major projects*. Estes guias foram inicialmente concebidos para uso da Comissão de Avaliação e consultores externos, mas posteriormente foram divulgados a todos os interessados em desenvolver este tipo de análise⁷⁸ que não sejam especialistas em Análises de Custo - Benefício.

Ainda dentro do âmbito da Comissão Europeia, a Direcção Geral do Orçamento apresentou uma contribuição válida com o guia *Evaluating EU expenditure programmes, ex post and intermediate evaluation*⁷⁹. Publicado em 1997 é basicamente um manual que abarca os conceitos básicos, preparação, gestão e principais abordagens de um programa. É direccionado quer para a Comissão quer para qualquer pessoa que tenha necessidade de uma introdução geral à teoria e prática de avaliação. Este documento virá a ser actualizado pelo guia *Evaluating EU activities - A practical guide for the Commission services*. Este guia, publicado em 2004, traz-nos uma revisão de regras e boas práticas da Comissão de acordo com as suas várias actividades. Pretende assim auxiliar os potenciais avaliadores de dentro ou fora da Comissão que tenham necessidade de planear, coordenar, dar continuidade ou até mesmo utilizar avaliações. Este guia comporta um número considerável de recentes desenvolvimentos e regulamentos no contexto administrativo que ocorreram desde o seu antecessor, o já

⁷⁸ Estes guias estão disponíveis em:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/guide_en.htm

referido documento *Evaluating EU expenditure programmes, ex post and intermediate evaluation*. Comporta ainda, de uma forma particular os documentos: *The Communication on evaluation*⁸⁰; *The Communication on Activity Based Management (ABM)*⁸¹; *The Communication on Standards and Good Practices on evaluation*⁸²; bem como alterações à regulamentação fiscal⁸³.

Por fim, a Comissão de Gestão disponibiliza o Guia para a Avaliação Intercalar do QCAIII (2000-2006) que fornece uma vasta informação sobre a programação e requerimentos de avaliação utilizados na avaliação específica do QCAIII mas que mostram aplicabilidade para se desenvolver estudos afins.

É no entanto de salientar que a crescente complexidade e exigências da avaliação de políticas levam a que nenhum dos guias possa resolver isoladamente todas as questões de avaliação⁸⁴.

As práticas de avaliação variam bastante ao nível dos estados membros da UE, e em alguns casos mesmo entre diferentes regiões de um estado membro⁸⁵, mas no entanto, um estado membro “virtualmente nunca vê um relatório de avaliação que preencha totalmente os critérios dos métodos de avaliação estabelecidos no *The Guide*” (ARMSTRONG e WELLS, 2006).

No entanto, não só este guia como (e principalmente) o seu precedente (MEANS, 1999) por via do seu “patrocínio” pela Comissão Europeia, exerceram uma influência considerável em avaliadores e especialistas teóricos. “Como resultado, não há dúvida que desde o início dos anos 90 a avaliação (ao nível) dos Fundos Europeus se expandiu rapidamente quer em custo quer em complexidade, e que com o passar do tempo foram abarcados novos métodos de avaliação” (ARMSTRONG e WELLS, 2006).

⁷⁹ Disponível em: http://Europa.eu.int/comm/budget/evaluation/index_en.htm

⁸⁰ SEC (2000) 1051.

⁸¹ SEC (2001) 1197/6&7.

⁸² SEC (2002) 5267.

⁸³ Regulamentação Fiscal (SEC (2002) 1605 e as suas regras de implementação SEC (2002) 2342).

⁸⁴ A inovação aliada à utilização dos vários guias e métodos de avaliação disponíveis poderá ser sempre um caminho a ter presente.

⁸⁵ Ex.: Grã-Bretanha. Para maiores desenvolvimentos cf.: ARMSTRONG e WELLS, 2006.

3 - CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1 - ENQUADRAMENTO DO TERRITÓRIO EM ANÁLISE

Este Estudo encontra-se circunscrito à região do Alentejo coincidente com a área geográfica delimitada institucionalmente pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas - Direcção Regional de Agricultura do Alentejo (MADRP-DRAAL), composta por quatro Agrupamentos de Zonas Agrárias (AZAS) com um total de 47 regiões⁸⁶. No entanto, neste Estudo não foi considerada a subdivisão efectuada por esse organismo em AZAS⁸⁷, mas sim a subdivisão da região delimitada em distritos e concelhos institucionais.

Assim sendo, será considerado o Alentejo limitado a norte pelo Rio Tejo, a Noroeste pela Estremadura, a oeste pelo Oceano Atlântico, a este pela fronteira com Espanha e a sul pelas serras do Caldeirão e de Monchique, com 27.212 Km², ocupando aproximadamente um terço da superfície total de Portugal Continental, sendo a província de maiores dimensões do país (INE e IGP, 2003).

Desta província será considerada a divisão em quadro unidades territoriais, designadas por Alto Alentejo, Alentejo Central, Alentejo Litoral e Baixo Alentejo, não sendo portanto considerada a unidade territorial da Lezíria do Tejo visto estar fora da área delimitada institucionalmente pelo MADRP-DRAAL e como tal fora do âmbito geográfico ao qual este estudo está delimitado.

Nesta base, administrativamente o Alentejo é constituído por 47 concelhos distribuídos pelos distritos de Portalegre, Évora, Beja e parte do distrito de Setúbal. (INE e IGP, 2003).

No que respeita à morfologia, a região caracteriza-se pela predominância de peneplanície levemente ondulada, cuja altitude média ronda os 200 metros (INE e IGP, 2003).

⁸⁶ Ver Mapa Institucional da DRAAL: Figura 1.

⁸⁷ Por razões operacionais a nível do MADRP os AZAS não correspondem exactamente aos quatro distritos que a Região do Alentejo que delimita, oscilando em alguns concelhos. Ver Mapa Institucional da DRAAL em anexo 1.

3.2 - CONTEXTO DAS MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS

O Programa de Desenvolvimento Rural (RURIS), insere-se numa estratégia de desenvolvimento agrícola e rural que visa incentivar uma sólida aliança entre a agricultura, enquanto actividade produtiva moderna e competitiva, e o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais nas vertentes ambiental, económica e social. O Programa de Desenvolvimento Rural é composto por quatro intervenções: as Medidas Agro-Ambientais⁸⁸ (MAA), as Indemnizações Compensatórias, a Florestação de Terras Agrícolas e a Reforma Antecipada.

Estas medidas visam também remunerar a prestação de serviços de carácter Agro-Ambiental e/ou compensar as perdas de rendimento resultantes principalmente, da aplicação de restrições à actividade agrícola. Apoia-se assim, a prestação de serviços prestados pela actividade agrícola: na preservação da paisagem e das características tradicionais nas terras agrícolas; na conservação e melhoria de espaços cultivados de grande valor natural; na conservação de manchas residuais de ecossistemas naturais em paisagens predominantemente agrícolas; na protecção da diversidade genética; no incentivo de práticas relativas à protecção e melhoria do ambiente, dos solos e da água, em geral ou em zonas vulneráveis e outras áreas abrangidas. Estes incentivos segundo IDRHa (2004) terão “nos próximos anos, uma importância cada vez maior, face ao aumento crescente das exigências da sociedade em matéria ambiental”.

As MAA são compostas por diversas medidas para o território nacional, algumas das quais desenhadas exclusivamente para territórios específicos⁸⁹. Ao longo da sua implementação têm vindo a ser efectuados ajustamentos⁹⁰ no sentido de melhor objectivar e aumentar o contributo dos sistemas tradicionais de agricultura para a protecção do ambiente e preservação do espaço rural, dado que “os compromissos Agro-Ambientais devem ir além da mera aplicação das boas práticas agrícolas” IDRHa (2004). Essa implementação poderá mesmo ser vista como um passo numa estratégia para atingir um desenvolvimento rural tão desejado.

⁸⁸ É no âmbito do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e das medidas da Política Agrícola Comum que surgem as Medidas Agro-Ambientais.

⁸⁹ Ex.: Vinhas em Socalcos do Douro e Plano Zonal de Castro Verde.

Em forma de síntese da evolução das MAA e, seguindo de perto DGDR (1997), PDRu (2000-2006) e IDRHa (2004), podemos referir que⁹¹:

1 - As MAA foram inicialmente instituídas no âmbito da reforma da Política Agrícola Comunitária de 1992 e foram inicialmente aplicadas através de um programa que vigorou entre 1994 e 1998.

2 - O diploma base das MAA em Portugal durante o período de 1994 a 1998 foi o regulamento (CEE) n.º 2078/92 do Conselho de 30 de Junho, referente a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e a preservação do espaço natural.

3 - As MAA, contempladas no regulamento (CEE) n.º 2078/92, integram as denominadas Medidas de Acompanhamento da Reforma da Política Agrícola Comum de 1992, sendo este regime co-financiado pelo FEOGA-Garantia⁹².

4 - Em 1998 a Comissão Europeia aprovou um programa Intercalar que vigorou até 1999.

5 - As MAA foram, no contexto inicial do programa, apresentadas e defendidas à luz de ajudas a serem instituídas ao abrigo de contratos de prestação de serviços de natureza ambiental por parte dos agricultores, tendo uma duração mínima de cinco anos.

6 - O Programa Agro-Ambiental procura dar resposta a um conjunto de externalidades ambientais negativas resultado de práticas e sistemas agrícolas inadequados⁹³.

⁹⁰ Considerando as evoluções desde o Reg. (CEE) n.º 2078/92 até ao RURIS. Para maiores desenvolvimentos cf.: Ponto 4.6.

⁹¹ Para maiores desenvolvimentos cf.: DGDR (1997), pp. A10-A32.

⁹² Cabendo também ao Estado Português uma comparticipação de 25%.

7 - Todas as regiões de Portugal foram abrangidas.

8 - O Programa das Medidas Agro-Ambientais comporta um vasto conjunto de medidas subdivididas em quatro grandes grupos e com objectivos específicos⁹⁴.

9 - Inicialmente⁹⁵, competia à DGDR a coordenação global da aplicação do Programa das Medidas Agro-Ambientais para Portugal Continental. Competia ao IFADAP e DRA's, em articulação com o Instituto de Conservação da Natureza, a gestão das medidas, sob coordenação da DGDR. Ao IFADAP competia especificamente promover e fiscalizar o pagamento das ajudas.

10 - Este circuito de competências acabaria por ser actualizado⁹⁶ em 2000.

11 - No período de aplicação de 2000 a 2006 as MAA passaram a ser contempladas pelo Programa RURIS.

12 - Num contexto de reforma Intercalar da PAC, o Programa RURIS viu reforçada a sua importância estratégica para a agricultura portuguesa, por via da utilidade que a UE reconhece ao seu espaço rural na preservação do ambiente e da biodiversidade.

13 - O RURIS apresenta plena conformidade e complementaridade com os demais programas que, em conjunto, contribuem para a Estratégia de Desenvolvimento Agrícola e Rural de Portugal.

14 - Através das MAA, o programa estimulou, de forma activa o crescimento da Medida Protecção Integrada (PI).

⁹³ Como exemplos podemos apontar a excessiva aplicação de pesticidas e fertilizantes ou mesmo o elevado nível de erosão e degradação do solo. Dentro desta lógica, não se poderá afirmar que foram naturalmente sustentadas numa lógica de mercado ou de apoio ao rendimento.

⁹⁴ Para maiores desenvolvimentos sobre cada uma das MAA cf.: DGDR (1997) e PDRu (2000-2006).

⁹⁵ Aquando da implementação do Reg. (CEE) n.º 2078/92.

⁹⁶ No âmbito do programa RURIS. Para maiores desenvolvimentos cf.: Ponto 4.5.

3.3 - CONTEXTO DA MEDIDA PROTECÇÃO INTEGRADA

As relações entre a agricultura e o ambiente estão actualmente na ordem do dia em todo mundo, mas assumem uma importância crescente na União Europeia.

A política agrícola seguida nas últimas décadas, ao prosseguir objectivos evidentes de aumento de produção, das produtividades da terra e do trabalho, conduziu a uma degradação ambiental por vezes grave, com reflexos mais evidentes na poluição das águas superficiais e subterrâneas, na degradação da paisagem devida à intensificação cultural, na destruição de habitats da fauna e no abandono de terras marginais menos produtivas. Estes problemas assumem especial gravidade nos países do Norte e Centro da Europa, nos quais a intensificação cultural atingiu uma maior expressão.

Em Portugal, onde predomina a agricultura extensiva, estes problemas não assumem uma gravidade tão acentuada, embora preocupante⁹⁷. Existem situações de poluição do solo e águas, assim como de indisciplina na aplicação dos produtos fitofarmacêuticos, com consequências ao nível de poluição.

É na tentativa de contribuir para dar algumas respostas a estes problemas que no âmbito das Medidas Agro-Ambientais surge a Medida Protecção Integrada.

Esta medida pretende, através da adopção de métodos de Protecção Integrada, limitar a aplicação dos produtos fitofarmacêuticos⁹⁸ a situações em que os inimigos das culturas atingem um “nível económico de ataque”, bem como utilizar pesticidas que preservem os organismos auxiliares, privilegiando ainda a utilização de meios de protecção biológicos e biotécnicos. Deste modo a medida contribui para a racionalização do uso de produtos fitofarmacêuticos, em clara sintonia com o objectivo de compatibilizar padrões de produção com a protecção do ambiente e recursos naturais.

A aplicação destes métodos é, no entanto, condicionada pelo nível de formação dos agricultores, pelo que se torna necessário a sua orientação e acompanhamento por técnicos com formação especializada em Protecção Integrada.

⁹⁷ De referir também que, a estes problemas, ainda acresce a erosão do solo, problema típico da agricultura mediterrânica e que afecta uma área significativa do sul do país.

⁹⁸ cf.: Decreto-Lei 284/9 de 11/11; Decreto-Lei 94/98 de 15/04; Dir. do Cons. n.º 91/414/CEE de 15/07.

3.4 - VISÃO CONTEXTUAL DO SECTOR VITIVINÍCOLA

A vocação vitivinícola de Portugal tem origem no século VII a.C., quando os gregos introduziram a cultura da vinha no território nacional⁹⁹. Desde então, a sua relevância e expressão na economia portuguesa tem aumentado. Segundo ICEP (1995)¹⁰⁰ e FREIRE (2004), em 1996 (primeiro ano em análise neste Estudo) a cultura da vinha representava aproximadamente um quinto do Produto Agrícola Bruto e empregava mais de 230 mil pessoas, ou seja, perto de um quarto da população agrícola activa de então. A área ocupada por vinhas estimada era de 355 mil hectares, aproximadamente 8% da Superfície Agrícola Útil (SAU) por sua vez distribuída principalmente por um grande número de minifúndios, na sua maioria com tecnologias pouco recentes¹⁰¹. É no entanto de referir que, ao longo de cada campanha, é visível que algumas adegas e cooperativas têm aproveitado os apoios comunitários para fazerem uma actualização tecnológica principalmente ao nível das instalações produtivas e linhas de engarrafamento, usufruindo portanto de um melhor desempenho no mercado.

As características individualistas de muitos proprietários, bem como as estruturas familiares das perto de 340 mil explorações, dificultaram a criação de associações com objectivos de um melhor emparcelamento, aproveitamento dos solos, divulgação de apoio disponíveis e mesmo a contribuição para as capacidades de gestão das unidades e formação dos viticultores aos vários níveis¹⁰² (CAMPOS, 1999).

Para a Medida PI, a criação da ATEVA mostrou ser uma grande contribuição para a evolução desta situação na região do Alentejo, embora muito haja ainda por fazer numa vinha que já acusa o peso dos anos e com dificuldades de produção de vinhos de qualidade a preços competitivos. Mesmo assim, é de referir que, os diferentes solos e microclimas associados às várias regiões propiciam a geração de diferentes castas nobres, continuando as vinhas alentejanas a produzir uvas de grande qualidade.

Como do ponto de vista do cliente final, nem sempre seja fácil distinguir vinhos de diferentes qualidades, o Instituto da Vinha e do Vinho certifica a origem dos vinhos

⁹⁹ Baseado em FREIRE (2004).

¹⁰⁰ Para maiores desenvolvimentos cf.: ICEP (1995), pp. 43-80.

¹⁰¹ É de referir que apenas as empresas de maior dimensão dispõem de enólogos formados e adegueiros experientes.

de mesa de acordo com 18 regiões DOC (Denominação de Origem Controlada), cabendo às Comissões Vitivinícolas Regionais a verificação do VQPRD (Vinhos de Qualidade Produzidos em Regiões Demarcadas). É de notar no entanto, que o processo de certificação ainda não conduziu completamente à criação de produtos característicos de cada região com sabor e qualidade reconhecíveis. Para além da qualidade, certificações e da própria marca do vinho, o sucesso na competição nos mercados externos implica cada vez mais inovação¹⁰³.

Segundo de perto FREIRE (2004), até ao início de 1996 era visível ao nível do mercado doméstico, uma gradual redução do consumo de vinhos, que o autor argumenta ter uma contribuição relevante do rápido aumento da procura de bebidas alternativas, resultado de intensas acções de *marketing*, bem como devido a campanhas institucionais contra o excesso de ingestão de álcool. Em contrapartida, refere que o nível de conhecimento médio dos consumidores nacionais tem vindo a aumentar, sendo já frequente a escolha do vinho por região, marca e ano. A formação dos portugueses tenderá a induzir um consumo em menor quantidade mas de melhor qualidade.

Com base no exposto, a certificação da marca “Protecção Integrada” como factor de qualidade adicional ao vinho poderá ser sempre um caminho para continuar a explorar.

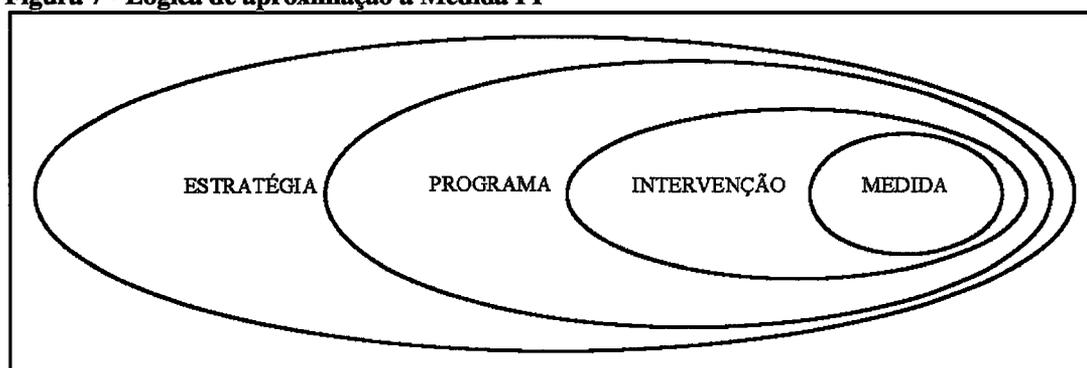
¹⁰² Informação baseada em entrevista à ATEVA e em CAMPOS (1999).

¹⁰³ Ex.: Adopção de garrafas mais elegantes e estilizadas ou rótulos mais estéticos e apelativos.

4 - DESENHO DA MEDIDA AGRO-AMBIENTAL “PROTECÇÃO INTEGRADA”

Com o *design* da política pretende-se aferir sobre a congruência da medida, centrando-se, para tal, na apreciação de toda a “arquitectura” que a envolve. Com esse objectivo foi seguida uma lógica de aproximação desde a estratégia global em que a política está inserida, até aos pontos mais particulares da Medida PI.

Figura 7 - Lógica de aproximação à Medida PI



Fonte: Elaboração própria.

Desta forma, será possível verificar toda a estrutura da política, nomeadamente no que diz respeito às relações que se estabelecem entre os vários níveis de operacionalização e intervenção.

4.1 - INCIDÊNCIA TERRITORIAL E ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

A Estratégia de Desenvolvimento Agrícola Rural (EADR) está inserida no quadro do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES 2000-2006) e, como tal, na estratégia e prioridades do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR). Nesta base, assume-se como objectivo estratégico da política agrícola e de desenvolvimento rural o de “promover uma agricultura competitiva em aliança com o desenvolvimento rural sustentável” (PDRu, 2000-2006).

Os principais elementos relativos ao desenvolvimento agrícola e rural são acolhidos no Plano de Desenvolvimento Regional e são intrínsecos especialmente em dois eixos prioritários desse mesmo plano:

- Eixo 2 - Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro, através do Programa Operacional “Agricultura e Desenvolvimento Rural”.

- Eixo 4 - Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional, através da medida “Agricultura e Desenvolvimento Rural” dos Programas Operacionais Regionais.

É um facto que os dois instrumentos de política que consubstanciam estes eixos deverão ainda ter impactos significativos sobre o ambiente, o emprego, o desenvolvimento social dos agricultores e das populações rurais, podendo-se mesmo afirmar a sua contribuição para o Eixo 1 do Plano de Desenvolvimento Regional¹⁰⁴.

A prossecução do objectivo estratégico central das intervenções, bem como os restantes objectivos específicos definidos para as intervenções públicas constituem o elemento central da política agrícola e de desenvolvimento rural, sendo esses objectivos também seguidos por outros instrumentos de política, de salientar: Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural (LEADER+); Quadro Regulamentar e Apoios das Organizações Comuns de Mercado (OCM's); Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRO); As intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas (AGRIS); Programa de Desenvolvimento Rural (RURIS).

Neste contexto pode-se verificar que os instrumentos de política têm diferentes enquadramentos regulamentares, financiamentos, finalidades e dão privilégio de actuação a diferentes objectivos, pelo que se torna necessário articulá-los de forma a poderem convergir em torno de uma acção¹⁰⁵. Assim, pode-se constatar que no sentido de garantir uma verdadeira coerência entre os vários instrumentos de desenvolvimento rural, os objectivos globais do Programa RURIS coincidem com os objectivos específicos do PDR no que respeita à agricultura e desenvolvimento rural.

¹⁰⁴ “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social”.

¹⁰⁵ De certa forma esta convergência terá em conta a especificidade de cada instrumento e o sentido peculiar dos seus efeitos, de forma a, por um lado, não possibilitar potenciais sobreposições e minimizar potenciais conflitos e, por outro, potenciar as suas sinergias e complementaridades.

Segundo PDRu (2000-2006)¹⁰⁶ pode-se mesmo afirmar existir uma “Lógica de Cascata” na articulação dos objectivos definidos em cada um dos níveis de intervenção.

Esta lógica tem subjacente o seguinte postulado: “Os objectivos específicos de um determinado nível devem servir de referência ao nível imediatamente inferior”¹⁰⁷ (PDRu, 2000-2006).

Dentro desta lógica, vamos deixar recair a atenção para o RURIS visto ser o instrumento de política agrícola e de desenvolvimento rural, que terá mais relevância para esta Avaliação.

4.2 - O PROGRAMA RURIS

A Política de Desenvolvimento Rural constitui o “segundo pilar”¹⁰⁸ da Política Agrícola Comum (PAC) da UE. Estamos perante um componente fundamental do modelo agrícola europeu, que visa de certa forma complementar as medidas de mercado e de promoção da competitividade da agricultura mediante o desenvolvimento de políticas específicas que, em última instância, procuram garantir o futuro das zonas rurais e contribuir para a manutenção e criação de empregos. As distintas medidas de desenvolvimento rural¹⁰⁹, têm como objectivos globais¹¹⁰:

- Reforçar o sector agrícola e silvícola;
- Melhorar a competitividade das zonas rurais;
- Preservar o ambiente e o património natural.

Por sua vez a política de desenvolvimento rural da UE tem na sua base os seguintes princípios:

- Multifuncionalidade da agricultura¹¹¹;
- Abordagem multissetorial e integrada da economia rural¹¹²;

¹⁰⁶ Plano de Desenvolvimento Rural 2000-2006 - AI.

¹⁰⁷ Ou seja, corresponder ao objectivo global do nível imediatamente inferior.

¹⁰⁸ Para maiores desenvolvimentos cf.: COMISSÃO EUROPEIA - DGA, (1999), Disponível em: http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/index_pt.htm

¹⁰⁹ Estabelecidas no Reg. (CE) n.º 1257/99, de 17 de Maio.

¹¹⁰ Segundo COMISSÃO EUROPEIA - DGA (1999).

¹¹¹ Ou seja, as diversas funções que desempenha para além da produção de alimentos. Este princípio implica o reconhecimento da vasta gama de serviços prestados pelos agricultores e o incentivo a essas actividades.

- Flexibilização dos apoios ao desenvolvimento rural¹¹³;
- Transparência na elaboração e gestão dos programas¹¹⁴.

Para o período de 2000-2006, a estrutura de financiamento adoptada para assistir financeiramente as medidas de desenvolvimento rural, depende sempre do nível de objectivo prioritário em termos de fundos estruturais de cada Região NUTS II. Para Portugal, mediante a sua vocação, as medidas de desenvolvimento rural são apoiadas quer pelo FEOGA-Garantia quer pelo FEOGA-Orientação¹¹⁵.

No âmbito deste Estudo apenas vamos considerar as MAA, sendo portanto co-financiadas pelo FEOGA-Garantia, tendo estas sido integradas numa intervenção autónoma do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 (QCA III), designada por Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental (RURIS).

O desenvolvimento da estratégia do RURIS e dos seus respectivos objectivos específicos é operacionalizada através de quatro intervenções previstas no programa: 1 - Reforma Antecipada; 2 - Indemnizações compensatórias; 3 - Florestação de Terras Agrícolas; 4 - Medidas Agro-Ambientais.

Quadro 2 - Relação de co-financiamento

Intervenção Operacional (Portugal)	Fonte de co-financiamento (Regiões)	Medidas de Desenvolvimento Rural
Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental (RURIS)	FEOGA - Garantia	Florestação de terras Agrícolas
Programa de Desenvolvimento Rural dos Açores		Indemnizações Compensatórias
Programa de Desenvolvimento Rural da Madeira		Medidas Agro-Ambientais Reforma Antecipada

Fonte: Elaboração própria.

¹¹² A fim de diversificar as actividades, criar novas fontes de rendimento e emprego e, por fim, proteger o património rural.

¹¹³ Apoiada no princípio da subsidiariedade e destinada a promover a descentralização, a consulta à escala regional e local e o funcionamento em associação.

¹¹⁴ Impulsionada por uma legislação simplificada e acessível.

¹¹⁵ Para maiores desenvolvimentos cf.: PDRu (2000-2006).

Na concepção do RURIS, foram assumidos como objectivos globais do programa, os objectivos específicos do EADR, garantindo assim um elevado nível de coerência¹¹⁶ entre ambos.

Desta forma, os objectivos que enquadram a estratégia do RURIS são:

Quadro 3 - Objectivos que enquadram a estratégia do RURIS

1	Reforço da competitividade económica das actividades e fileiras produtivas agro-florestais, salvaguardando os valores ambientais e a coesão económica e social.
2	Incentivo à multifuncionalidade das explorações agrícolas, contribuindo assim para a sua diversificação interna e viabilidade económica.
3	Promoção da qualidade e da inovação da produção agro-florestal e agro-rural.
4	Valorização do potencial específico dos territórios rurais e apoio ao seu desenvolvimento e diversificação económica.
5	Melhoria das condições de vida e de trabalho dos agricultores e das populações rurais.
6	Reforço da organização, associação e iniciativa dos agricultores e dos demais agentes do desenvolvimento rural.

Fonte: PDRu (2000-2006). Elaboração própria.

É de referir que todos os objectivos apresentam um carácter transversal ao desenvolvimento do sector agrícola e do mundo rural, mas é principalmente sobre o segundo¹¹⁷ objectivo que o RURIS apresenta maior contribuição, não deixando, no entanto, de contribuir para os restantes, simplesmente de uma forma menos relevante¹¹⁸.

Ao analisar a relação existente entre os objectivos específicos do RURIS e os objectivos das intervenções, verifica-se a existência de uma lógica de programação e planeamento geradora de uma elevada conformidade entre ambos¹¹⁹.

De uma forma resumida, podemos afirmar que, sendo um dos instrumentos de política concebidos para a implementação da Estratégia de Desenvolvimento Agrícola e Rural em Portugal Continental, o Programa RURIS está em conformidade e complementaridade com os demais programas que contribuem para esta estratégia, bem

¹¹⁶ Para maiores desenvolvimentos sobre a coerência interna do RURIS, cf.: PDRu (2000-2006), Ponto 3.1 “Coerência Interna do RURIS”.

¹¹⁷ E em determinados prismas também do quinto.

¹¹⁸ O ponto de vista apresentado resulta do contacto com o diagnóstico de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças (Análise SWOT) efectuado ao RURIS e que por sua vez é actualizado no PDRu (2000-2006). Essa mesma fonte refere que a afectação financeira pelas quatro intervenções potencia igualmente a concretização do segundo objectivo “pelo que se afigura relevante”.

¹¹⁹ Para maiores desenvolvimentos sobre a relação existente entre os objectivos específicos do RURIS e os objectivos da intervenção das MAA, cf.: Quadro A17 em anexo. Para desenvolvimentos sobre relações existentes entre os objectivos específicos do RURIS e os objectivos de todas as intervenções cf.: PDRu (2000-2006) AI - Anexos Vol. I - Anexo CI.

como, apresenta um forte contributo para os objectivos da PAC, principalmente para o seu segundo pilar.

No seguimento, e segundo PDRu (2000-2006) podemos mesmo referir que “a análise retrospectiva das intervenções que compõem o programa revela, sobretudo, uma continuidade em termos dos seus objectivos, face ao período de programação anterior (1994-1999), constatando-se igualmente uma reorganização e o alargamento a áreas de actuação, sobretudo na intervenção das Medidas Agro-Ambientais. A concepção do RURIS respeitou, em termos globais, uma lógica de cascata na definição de objectivos, garantindo, desta forma, uma elevada coerência interna inter-níveis”.

4.3 - A INTERVENÇÃO DAS MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS

4.3.1 - Breve introdução

As MAA contribuem para a manutenção de um conjunto de sistemas de agricultura com impactos potencialmente importantes na biodiversidade, na paisagem e na conservação do solo e da água, garantindo a coerência entre os sistemas apoiados e as características biofísicas naturais dos territórios onde ocorrem¹²⁰.

4.3.2 - Base

No âmbito do regulamento (CE) n.º 1750/1999 da Comissão, relativo ao Desenvolvimento Rural, foi aprovado o Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental (RURIS), por via da decisão C(2000) 3368 de 22/11/2000. Este plano foi por sua vez alterado pelas decisões: C (2002) 1630 de 21/05/2002 e C (2003) 2665 de 16/07/2003.

As Medidas Agro-Ambientais, previstas no regulamento (CE) n.º 1257/1999, integram o Plano de Desenvolvimento Rural, denominado RURIS. Este regime comunitário de ajudas é co-financiado pelo FEOGA-Garantia e comporta mais 3

¹²⁰ Para uma introdução mais desenvolvida, cf.: Ponto 3.2. Para maiores desenvolvimentos cf.: IDRHa (2004).

intervenção: Indemnizações Compensatórias, Florestação de Terras Agrícolas e Reforma Antecipada.

4.3.3 - Objectivos

Seguindo de perto o Reg. (CEE) nº 2078/92, PDRu (2000-2006) e IDRHa (2004), pode-se concluir que este regime foi instituído, a fim de:

- a) Acompanhar as mudanças previstas no contexto das organizações comuns dos mercados;
- b) Contribuir para a realização dos objectivos das políticas agrícolas comunitárias em matéria agrícola e de ambiente;
- c) Contribuir para proporcionar aos agricultores um rendimento adequado.

Para tal foram implementados os seguintes objectivos globais:

- a) Favorecer a utilização de práticas de produção agrícola que diminuam os efeitos poluentes da agricultura, o que também contribui, através de uma redução de produção, para um melhor equilíbrio dos mercados;
- b) Favorecer uma extensificação favorável ao ambiente das produções vegetais e da criação de bovinos e ovinos, incluindo a reconversão das terras aráveis em prados extensivos;
- c) Favorecer uma exploração de terras agrícolas, que tenham em conta a protecção e melhoramento do ambiente, do espaço natural, da paisagem, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética;
- d) Incentivar a manutenção das terras agrícolas e florestais abandonadas onde a mesma se revele necessária por motivos ecológicos, de riscos ou de incêndio, prevenindo, deste modo, os riscos ligados ao despovoamento das regiões agrícolas;
- e) Incentivar a retirada das terras agrícolas a longo prazo, para fins relacionados com o ambiente;
- f) Incentivar a gestão das terras para acesso do público e actividades de lazer;

- g) Favorecer a sensibilização e a formação dos agricultores em matéria de produção agrícola compatível com as exigências da protecção e preservação do espaço natural.

Resumindo, as MAA “enquadram-se nos objectivos globais das políticas comunitárias de agricultura e de ambiente e promovem, nomeadamente: as formas de exploração das terras agrícolas compatíveis com a protecção e a melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética; uma extensificação da exploração agrícola e manutenção de sistemas de pastagem extensivos, favoráveis em termos de ambiente; a conservação de espaços cultivados da grande valor natural que se encontrem ameaçados; a preservação da paisagem e das características históricas e tradicionais nas terras agrícolas” (IDRHa, 2004).

4.3.4 - Regiões abrangidas

A aplicação territorial das Medidas Agro-Ambientais far-se-á, principalmente, através de medidas horizontais, abrangendo todo o território de Portugal Continental. DGDR (1997), PDRu (2000-2006), IDRHa (2004).

Figura 8 - Regiões Abrangidas pelas MAA



Fonte: Elaboração própria.

4.3.5 - Acções elegíveis

Segundo DGDR (1997) e IDRHa (2004) as intervenções Agro-Ambientais estabelecidas para Portugal contemplam um conjunto de medidas estruturadas em cinco grandes grupos, com objectivos específicos.

4.3.6 - Operacionalização

4.3.6.1 - Grupo I - Protecção e melhoria do ambiente, dos solos e da água

Na agricultura portuguesa, existem práticas agrícolas causadoras de impactos negativos significativos. Tais impactos, designados por externalidades, prendem-se segundo IDRHa (2004) sobretudo com:

- O uso de pesticidas em geral, sobretudo os mais tóxicos ou de maior persistência nos ecossistemas;
- A fertilização do solo em sistemas agrícolas intensivos;
- A erosão acelerada do solo resultante da prática de determinados sistemas agrícolas, associada a condições negativas de clima e declive muito frequentes no território nacional.

As medidas deste grupo são:

- Protecção Integrada;
- Produção Integrada;
- Agricultura Biológica;
- Melhoramento do solo e luta contra a erosão:
 - i. Sementeira directa e/ou mobilização na zona ou na linha;
 - ii. Enrelvamento da entrelinha de culturas permanentes;
 - iii. Cultura complementar forrageira Outono-Inverno;
- Sistemas forrageiros extensivos;
- Redução de agro-químicos para os aquíferos;
- Sistemas arvenses de sequeiro.

4.3.6.2 - Grupo II - Preservação da Paisagem e das características tradicionais nas terras agrícolas

É fácil de constatar que algumas paisagens ou atributos paisagísticos se impõem como portadores de significado cultural. Tal facto deve-se não só a serem únicos mas também a séculos de co-evolução entre a paisagem e outros humanos que a habitam. “Tal significado cultural pode ter uma escala local, regional, nacional ou mesmo internacional. Em todas estas paisagens se projectam processos de criação e manutenção das identidades dos indivíduos e dos grupos sociais” (IDRHa, 2004). Nesta base, é fácil justificar-se a criação de um sistema de apoios à preservação da paisagem e dos atributos paisagísticos característicos de espaços rurais dotados de um elevado valor cultural.

As medidas deste grupo são as seguintes:

- Vinhas em socalcos do Douro;
- Recuperação e manutenção de sistemas tradicionais:
 - Hortas do sul (Alentejo e Algarve);
 - Sistema vitícola de Colares;
- Preservação de pastagens de montanha integradas em baldio;
- Apoio à apicultura.

4.3.6.3 - Grupo III - Conservação e melhoria de espaços cultivados de grande valor natural

Na maior parte da Europa, uma grande parte da biodiversidade está associada ao espaço agrícola cultivado e Portugal não foge à regra. Tal constatação resulta de uma história de séculos de ocupação humana e uso agrícola do território, ao longo dos quais se foram desenvolvendo agro-ecossistemas geralmente estáveis, baseados num uso judicioso dos recursos, nomeadamente, água, solo e biodiversidade. Desta forma, é justificável apoiar um conjunto de sistemas e práticas agrícolas conducentes à conservação da componente da biodiversidade que depende da manutenção de espaços agrícolas cultivados. De acordo com IDRHa (2004), pode-se afirmar que este é mesmo

o principal objectivo do presente grupo de medidas, “que se circunscrevem às áreas geográficas e sistemas que foram considerados prioritários devido, quer ao seu elevado valor natural, quer ao nível actual de ameaça que sobre eles pesa.”

As medidas deste grupo são as seguintes:

- Sistemas policulturais tradicionais;
- Lameiros e outros prados e pastagens de elevado valor florístico;
- Olival tradicional;
- Pomares tradicionais;
- Plano zonal de Castro Verde.

4.3.6.4 - Grupo IV - Conservação de manchas residuais de ecossistemas naturais em paisagens predominantemente agrícolas

Em quase todas as regiões portuguesas, o espaço actualmente cultivado ocupa uma parte muito significativa do território. Como tal, “o que resta dos ecossistemas naturais está confinado a pequenas manchas onde a conversão em terra agrícola foi dificultada pelo acentuado declive, pela pedregosidade do solo, pela má drenagem ou por uma má acessibilidade. Apesar da sua reduzida dimensão, acentuada fragmentação e imersão numa matriz paisagística predominantemente agrícola, estas manchas residuais de ecossistemas desempenham um importante papel” (IDRHa, 2004).

As medidas deste grupo são as seguintes:

- Preservação de bosques ou maços arbustivos/arbóreos com interesse ecológico/paisagístico;
- Bandas ripícolas¹²¹;
- Conservação de zonas húmidas e respectiva envolvente agrícola:
 - Margens de Lagoas e pauis¹²²;
 - Arrozal.

¹²¹ Não entra em operacionalidade nesta campanha.

¹²² Não entra em operacionalidade nesta campanha.

4.3.6.5 - Grupo V - Protecção da diversidade genética

Tendo como base IDRHa (2004), pode-se constatar que entre as condições que levaram a uma adaptação bem sucedida dos sistemas de produção tradicionais às condições ecológicas locais, conta-se o desenvolvimento, ao longo do tempo, de determinadas variedades de plantas e raças de animais. “Embora menos produtivas do que aquelas que resultam do melhoramento genético, estas variedades adaptam-se melhor às condições ecológicas locais na ausência de elevados consumos de factores de produção. Além disso, muitas destas variedades e raças são, pelo aspecto visual (“paisagístico”) e pela utilização gastronómica, importantes componentes da cultura regional e/ou nacional.”

Desta forma, acabam por constituir um importante factor para o desenvolvimento rural e regional e, sem dúvida, uma oportunidade que importa manter em aberto para o futuro, através da manutenção do património genético diversificado que todas as variedades e raças contêm. Assim sendo, justifica-se inequivocamente a existência de um sistema de incentivos à conservação das raças locais, que constitui o objectivo deste grupo de medidas.

Este grupo integra a medida:

- Manutenção de raças autóctones

4.3.7 - Forma e duração das ajudas

Todas as ajudas previstas referentes às Medidas Agro-Ambientais são concedidas, sob a forma de prémios anuais, durante um período de cinco anos. Sem prejuízo dos compromissos respeitantes a cada uma das medidas, os beneficiários ficam obrigados a:

- Manter as condições que determinam a concessão das ajudas, bem como, cumprir os compromissos assumidos relativamente às parcelas candidatas durante o período de atribuição das ajudas.
- Cumprir em toda a área da unidade de produção as “Boas Práticas Agrícolas”.

4.3.8 - Dotação financeira

A aplicação das Medidas Agro-Ambientais processa-se no quadro de um programa plurianual incluindo todas as medidas previstas e é complementado por programas zonais específicos.

4.3.9 - Participação nacional

Para as medidas previstas no Programa de Desenvolvimento Rural, o estado membro tem de participar financeiramente os respectivos custos. No caso de Portugal a participação é de 25%.

4.3.10 - Candidatura e confirmação

A apresentação de candidaturas é efectuada anualmente durante um período a determinar por Portaria do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas.

Em cada um dos quatro anos seguintes ao da formalização da candidatura, o beneficiário deve confirmar ou rectificar as declarações constantes do formulário, bem como declarar a área anualmente semeada no caso das culturas anuais de ajuda.

4.3.11 - Enquadramento legal principal

Regulamento (CE) n.º 1257/1999, de 17 de Maio;

Regulamento (CE) n.º 445/2002, da Comissão, de 26 de Fevereiro;

Regulamento (CE) n.º 963/2003, da Comissão, de 4 de Junho;

Decisão da Comissão C (2000) 3368, de 22/11/2001;

Decisão da Comissão C (2002) 1630, de 21/05/2002;

Decisão da Comissão C (2003) 2665, de 16/07/2003;

Decreto - Lei n.º 8/2001, de 22 de Janeiro;

Decreto - Lei n.º 202/2001, de 13 de Julho;

Portaria n.º 1212/2003, de 16 de Outubro.

4.4 - A MEDIDA PROTECÇÃO INTEGRADA

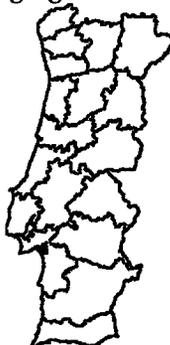
4.4.1 - Objectivos específicos da medida

Segundo IDRHa (2004), com a adopção de métodos de Protecção Integrada pretende-se utilizar, sempre que possível, “métodos de luta alternativos”, bem como “limitar a aplicação dos produtos fitofarmacêuticos a situações em que os inimigos das culturas atinjam o nível económico de ataque, ou a períodos de risco determinados com métodos de previsão”, fomentando também a utilização de “produtos fitofarmacêuticos que preservem os organismos auxiliares que naturalmente contribuem para o combate às pragas”.

4.4.2 - Área geográfica de incidência

Todo o território de Portugal Continental. DGDR (1997), PDRu (2000-2006), IDRHa (2004).

Figura 9 - Área geográfica de incidência da PI



Fonte: Elaboração Própria.

4.4.3 - Destinatários

Os destinatários são os agricultores em nome individual ou colectivo.

4.4.4 - Condições de acesso ou de elegibilidade

Tendo como base PDRu (2000-2006), IDRHa (2004):

- Área Mínima
 - o 0.5 ha de fruticultura estreme ou de frutos secos estreme, ou de vinha estreme ou de olival estreme¹²³;
 - o 0.2 ha de limoeiros estreme;
 - o 0.5 ha de área integrada em zonas piloto, ocupada com rotação em que estejam integradas culturas solanáceas¹²⁴;
 - o 0.3 ha de horticultura de ar livre;
 - o 0.1 ha de hortícolas de estufa;
 - o 0.5 ha de culturas arvenses anuais de regadio, ou de horto-industriais ou de arroz, ou de cartámo de regadio, ou de amendoim de regadio¹²⁵;
- Submeter à Protecção Integrada toda a área da mesma variedade cultural constante da mesma parcela, no caso das culturas permanentes;
- Ser membro de uma organização de agricultores¹²⁶ com a qual tenha celebrado um contrato de assistência técnica;
- Apresentar, no acto da candidatura, um plano de exploração em relação à área candidata, devidamente validado pela organização de agricultores¹²⁷;
- Ter frequentado uma acção de formação em Protecção Integrada específica para o tipo de cultura(s) objecto de candidatura ou comprometer-se a frequentar.

¹²³ Só são elegíveis as culturas permanentes que estejam no período económico de exploração.

¹²⁴ Só são elegíveis as parcelas em que tenham efectuado uma cultura de solanáceas, pelo menos, uma vez, nos últimos anos.

¹²⁵ As culturas arvenses de regadio consideradas são as definidas no Despacho Normativo n.º 37/2001, de 2 de Outubro, o qual é aplicável às culturas do cartámo, do amendoim e do arroz.

¹²⁶ Reconhecida nos termos do Decreto - Lei n.º 110/96, de 2 de Agosto, e demais legislação complementar.

¹²⁷ O plano de exploração pode ser revisto anualmente, devendo a sua alteração ser validada pela organização de agricultores e apresentada aquando da confirmação anual subsequente.

4.4.5 - *Compromissos do candidato*

- Observar as normas relativas à Protecção Integrada definidas pela Direcção Geral de Protecção das Culturas (DGPC);
- Cumprir o plano de exploração validado pela respectiva organização de agricultores;
- Utilizar exclusivamente os produtos fitofarmacêuticos constantes da lista de produtos fitofarmacêuticos aconselhados em Protecção Integrada elaborada pela DGPC;
- Registar em caderno de campo, homologado pela DGPC, toda a informação relativa às práticas agrícolas adoptadas e tratamentos fitossanitários realizados;
- Conservar os comprovativos dos produtos fitofarmacêuticos adquiridos, anexando-os ao caderno de campo. IDRHa (2004).

4.4.6 - *Valor das ajudas*

Quadro 4 - Valor das ajudas

<i>Cultura</i>	<i>Modulação da ajuda / hectare</i>	<i>Valor da ajuda / hectare / ano</i>
Vinha	Até 5	268 €
	De 5 a 10	214 €
	De 10 a 25	161 €
	Mais de 25	107 €

Fonte: Portarias n.º 475/2001 e n.º1212/2003. Adaptado de IDRHa (2004).

4.4.7 - *Enquadramento legal principal*

- Portaria n.º 698/94;
- Portaria n.º 85/98;
- Portaria n.º 475/2001;
- Portaria n.º 1212/2003.

4.5 - OS PRINCIPAIS ACTORES E SUAS INTERVENÇÕES

4.5.1 - Sistema de gestão

Quando da aplicação das MAA a Portugal Continental em 1994, foi estipulado por vários diplomas¹²⁸ que a coordenação global ficaria a cargo da DGDR. A gestão das MAA ficaria a cargo do IFADAP e das Direcções Regionais de Agricultura, em articulação com o Instituto da Conservação da Natureza nas áreas de aplicação dos programas zonais.

Com o início do RURIS assistiu-se a uma alteração substancial no modelo de gestão inicialmente implementado. Tendo por base diplomas produzidos no âmbito do RURIS¹²⁹ podemos verificar que o elemento central do sistema de gestão é o “Gestor”¹³⁰, cabendo-lhe tarefas de coordenação da gestão técnica, administrativa e financeira do programa¹³¹. O Gestor é por sua vez coadjuvado no exercício das suas funções por uma Estrutura de Apoio Técnico (EAT)¹³².

Intervêm ainda na gestão do programa, o IFADAP/INGA, as Direcções Regionais de Agricultura (DRA) e ainda um conjunto de Organizações de Agricultores (OA). Mais concretamente, no que respeita às MAA, o Gestor delegou no IFADAP/INGA as suas competências para decidir sobre as candidaturas apresentadas nesta intervenção.

Durante o período de 2000 a 2003 foi possível ir-se assistindo a uma reestruturação de alguns organismos do MADRP, como por exemplo, a criação do IDRHa, que veio assumir competências da já extinta DGDR, a fusão dos dois organismos pagadores IFADAP e INGA e as sucessivas delegações de competências do próprio Gestor noutras entidades do IFADAP/INGA e no Chefe de Projecto da EAT.

¹²⁸ Nomeadamente: Dec. Lei n.º 31/94 de 05.02; Portaria n.º 688/94 de 22.07; Portaria n.º 745-O/96 de 18.12; Dec. Lei n.º 351/97 de 5.12 (art. 2º); Portaria n.º 345/98 de 05.06 (art. 1º).

¹²⁹ Dec. Lei n.º 8/2001 de 22 de Janeiro e sua posterior alteração pelo Dec. Lei n.º 202/2001 de 13 de Julho.

¹³⁰ Sendo que no início do período de programação de 2000-2003, era por inerência o Director Geral de Desenvolvimento Rural.

¹³¹ Para maiores desenvolvimentos sobre competências do Gestor cf.: n.º 2 do artigo 4º do Dec. Lei n.º 8/2001.

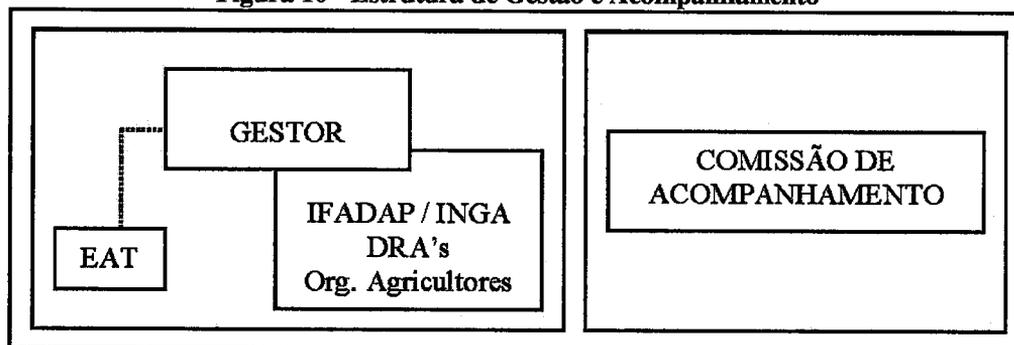
¹³² Para desenvolvimentos sobre as competências da EAT cf.: Portaria n.º 16/2001.

Todas estas reestruturações poderão ter originado uma certa instabilidade no que respeita à própria gestão, bem como contribuído para a própria diminuição da coordenação do Gestor. A delegação de competências de decisão de candidaturas num organismo como o IFADAP/INGA, que tem também como vocação principal o desempenho de funções de entidade pagadora e de controlo, podem não estar a contribuir da melhor forma para a melhor gestão estratégica, uma vez que poderá ter dificuldades numa gestão de proximidade, integrada e estratégica¹³³.

4.5.2 - Sistema de acompanhamento

O acompanhamento do RURIS e por consequente das MAA, é efectuado através da Comissão de Acompanhamento (CA)¹³⁴, sendo presidida pelo Gestor do programa. São de destacar de entre as suas competências “a faculdade de avaliar processos alcançados na prossecução dos objectivos específicos de cada uma das intervenções que compõem o programa e de propor ao Gestor adaptações ou revisões das intervenções que permitam alcançar os objectivos definidos ou aperfeiçoar a sua gestão, inclusive a sua gestão financeira” (PDRU, 2000-2006).

Figura 10 - Estrutura de Gestão e Acompanhamento



Fonte: Adaptado de PDRu (2000-2006).

¹³³ Afirmação direccionada por entrevistas realizadas com alguns técnicos intervenientes no programa e na avaliação Ex-ante do Programa de Desenvolvimento Rural para Portugal Continental.

¹³⁴ As entidades que compõem a CA encontram-se especificadas no Dec. Lei n.º202/2001 de 13 de Julho e na Portaria n.º7935/2001 de 17 de Abril. A CA reúne normalmente uma vez por ano, sendo um importante “fórum” de debate de ideias, que gira em volta das várias intervenções do programa e da sua implementação.

4.5.3 - Análise dos circuitos de funcionamento

Com esta análise do circuito de funcionamento, pretende-se contribuir para a identificação de eventuais estrangulamentos que possam condicionar a eficácia dos objectivos estabelecidos.

À semelhança do que se verifica para todas as MAA, o período de apresentação de candidaturas à Medida PI é definido anualmente pela legislação nacional.

O Quadro 5 sintetiza os procedimentos em vigor a partir de 2003.

Quadro 5 - Síntese do circuito de funcionamento das MAA - campanha de 2000-2006

Etapa da Candidatura	Entidades Responsáveis	Principais Tarefas
1- Recepção da Candidatura	Organizações de Agricultores	- Recepção e registo informático das candidaturas
2- Apuramento/Decisão	INGA	- Análise de elegibilidade - Controlo cruzado para proceder à análise de elegibilidade e apuramento da ajuda a pagar

Fonte: PDRu (2000-2006).

É de referir que na campanhas de 2000-2006, a recepção informática possibilita, por um lado, suprimir um conjunto de procedimentos que envolviam as OA e as DRA (nomeadamente o envio das candidaturas em suporte de papel, por parte das OA para as DRA, para que estas procedessem ao seu registo e validação, análise de elegibilidade, entre outros aspectos) e que, de certa forma, poderiam levar a condicionantes no processo de decisão, com possíveis consequências a nível da execução da medida e, por outro lado, facilitar o controlo cruzado das ajudas.

O facto da responsabilidade do pagamento se encontrar concentrada no INGA/IFADAP permitiu excluir a necessidade de formalização de um contrato com o beneficiário para a atribuição e pagamento de ajudas. Pretende-se, desta forma, criar condições eficientes de funcionamento que possibilitem acelerar o processo entre o apuramento da ajuda e o seu pagamento. Segundo alguns técnicos entrevistados, isso nem sempre acontece, devido à complexidade envolvida na preparação dos processos de cada candidatura e principalmente na anexação de toda a documentação exigida para que o processo seja considerado completo.

Apesar de terem sido identificadas vantagens na concentração da gestão no IFADAP/INGA e o desempenho de um papel mais residual por parte das DRA em todo o processo, poderá existir uma certa fragilidade neste novo modelo com possíveis repercussões nos objectivos a nível da adesão dos potenciais beneficiários, uma vez que, as DRA são organismos, que dada a sua natureza, tem um conhecimento profundo das especificidades de cada território onde actuam e uma relação de grande proximidade com os beneficiários. É no entanto de salientar que para a Medida PI, a DRAAL tem competências para a elaboração de pareceres técnicos sobre determinados elementos exigidos no processo de candidatura, tais como planos de exploração e planos de gestão, ficando a cargo da ATEVA competências ao nível do controlo e fiscalização da Medida PI.

4.5.4 - Controlo

Tendo como base o Decreto-Lei n.º 8/2001, podemos verificar que o controlo está definido em três níveis:

- a) - Controlo de 1º nível, da competência do IFADAP/INGA e que comporta os controlos administrativos e no local;
- b) - Controlo de 2º nível, da competência do MADRP - Inspeção Geral e Auditoria de Gestão, sendo de referir que os objectivos integram a “análise e avaliação do sistema de controlo de 1º nível e, sempre que necessário, o controlo sobre as decisões do Gestor do RURIS e sobre os beneficiários finais, bem como o controlo cruzado junto de outras entidades envolvidas, a fim de ter acesso à informação considerada necessária ao esclarecimento dos factos objecto de controlo”;
- c) - Controlo de alto nível, cujo objectivo incide na “avaliação dos sistemas de gestão e de controlo existentes nos diferentes níveis da gestão, acompanhamento e avaliação global e da estrutura orgânica do RURIS, bem como a promoção de acções de articulação entre as diferentes entidades com responsabilidades no sistema de controlo”, cabendo esta tarefa à Inspeção Geral de Finanças.

Estas acções de controlo pretendem, portanto, detectar situações de irregularidade em todas as medidas e desenvolver procedimentos específicos para cada uma das situações que vierem a ser identificadas.

4.5.5 - Sistema de informação de apoio à gestão

Em sede de programação, encontrava-se previsto a criação de um Sistema de Informação para a Gestão, que comportaria a informação proveniente dos sistemas informáticos de cada uma das intervenções, originando desta forma uma ferramenta eficaz de apoio à gestão do programa. No entanto, para o período considerado, o sistema não ficou operacional com consequências evidentes para o acompanhamento do programa no domínio da agricultura e desenvolvimento rural. Na perspectiva deste Estudo, fica clara a necessidade desse sistema de informação integrado, com metodologias e procedimentos de recolha, carregamento e validação definidos e claros para todos os intervenientes, investigadores e avaliadores.

4.5.6 - Fiscalização e apoio técnico à medida

A prática da Protecção Integrada consiste não só na utilização mais racional dos produtos fitofarmacêuticos, mas também na utilização de pesticidas que preservem os organismos auxiliares que naturalmente contribuem para o combate às pragas e doenças. Como tal, a aplicação destes métodos é condicionada pelo nível de formação dos agricultores, o que torna necessário a sua orientação e o acompanhamento por técnicos com formação especializada em Protecção Integrada. Por esse motivo, os agricultores têm de estar integrados em associações que disponham dos serviços técnicos especializados nessa área para lhes prestar assistência aos agricultores. É neste contexto que é criada a Associação Técnica dos Vitivinicultores do Alentejo (ATEVA) que apresenta como objectivo primordial o de prestar apoio técnico e fiscalização á medida quando aplicada ao sector Vitivinícola.

4.5.7 - Promoção e Divulgação

Tratando-se de um programa cuja eficácia está dependente, em grande escala, da adesão voluntária dos potenciais beneficiários, torna-se fundamental o papel da promoção e divulgação. São portanto os vários actores na gestão, dos quais destacamos o IDRHa, as DRA, as OA, em alguns casos o INGA e a Direcção Geral de Florestas (DGF). No nosso caso particular da PI vitivinícola, a ATEVA também têm uma importante contribuição.

Nesta óptica têm sido desenvolvidas várias acções, de que são exemplos, a produção de folhetos e cartazes da intervenção, participação em feiras, colóquios e seminários, publicidade televisiva, elaboração de manuais técnicos e publicações sobre a temática, acções directas de divulgação para potenciais beneficiários e acções de formação destinadas aos técnicos envolvidos nos vários processos de candidatura.

Apesar de nos dados de apoio a este Estudo se possa aferir que o aumento da adesão registado em 2003 possa ter implícito também a contribuição destas acções de promoção e divulgação, é também de referir que da entrevista a alguns vitivinicultores dos territórios em análise se pode constatar que existe a necessidade de apostar também em métodos de divulgação assentes nas relações de proximidade aos vitivinicultores indo de encontro às suas necessidades e levando-os à apresentação de candidaturas. Os organismos regionais e o recurso à proximidade dos “agentes de campo” podem ter um contributo a considerar.

4.6 - ANÁLISE DA CONTINUIDADE ENTRE PERÍODOS DE PROGRAMAÇÃO (1994-1999 VS 2000-2006)

Tendo como base DGDR (1997) e PDRu (2000-2006) pode-se aferir que o programa RURIS apresenta-se como um programa com capacidade de “agregar” várias medidas de desenvolvimento rural que, de certa forma se encontravam “dispersas” por diversos regimes e programas de incentivo. Esta “agregação” e, para algumas intervenções, “reorganização interna”, poderá não ter implicado mudanças relevantes, quer a nível dos objectivos, quer a nível das intervenções propriamente ditas, face ao

anterior ciclo de programação. Verifica-se desta forma, uma forte continuidade entre as intervenções implementadas no período de 1994-1999 e as intervenções em vigor no período de programação de 2000-2006.

Dada a enorme panóplia de MAA, optou-se pela elaboração de um quadro contendo uma síntese direccionada apenas para o Grupo I, visto ser este que contempla a PI, objecto deste Estudo.

Quadro 6 - Continuidades das MAA: 1994-1999 vs 2000-2006

1994-1999	2000-2006	Nível de continuidade
Reg. (CEE) n.º 2078/92 Medidas Agro-Ambientais *Dotação: 429.115,40 mil euros	RURIS Medidas Agro-Ambientais *Dotação: 814.982 mil euros	Significativo reforço financeiro com um total de compromissos transitados de 244.839 mil euros, ou seja 30% do total da intervenção.
Grupo I - Diminuição dos efeitos poluentes da agricultura Luta Química Aconselhada Protecção Integrada Produção Integrada Promoção da Agricultura Biológica	Grupo I - Protecção e melhoria do ambiente, dos solos e da água Luta Química Aconselhada Protecção Integrada Produção Integrada Agricultura Biológica Melhoramento do solo e luta contra a erosão: - Sementeira directa - Mobilização Mínima - Enrelvamento da entrelinha de culturas permanentes Sistemas forrageiros extensivos Redução da lixíviação de agro-químicos para aquíferos	Ampla continuidade no âmbito do RURIS das medidas existentes no período anterior e o aprofundamento da actuação da intervenção via introdução de novas medidas.

Fonte: Dotações 1994-1999: PDRu (2000-2006) Cap II; Dotações 2000-2006: PDRu (2000-2006) AI e Decisão da Comissão Europeia C(2000) 3368 final de 22/11/2000.

* Dotação = Total de Despesa Pública = Contribuição da UE + Participação Nacional.

A continuidade da intervenção do período 1994-1999 com a do período 2000-2006, vocacionada para o desenvolvimento rural associado ao sector primário é notória, assistindo-se a um prolongamento natural de objectivos e da tipologia de acções apoiadas. Esse prolongamento também é manifestado pelo pagamento de compromissos financeiros assumidos pelas anteriores medidas através do RURIS, sendo também de referir que esses compromissos assumem uma expressão relevante.

5 - DADOS E INDICADORES

5.1 - TRATAMENTO DE DADOS E INDICADORES

5.1.1 - Principais fontes de dados

Os dados utilizados neste estudo são provenientes de fontes distintas, tais como, a Direcção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR), o Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica (IDRHa), o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP), o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP), entre outros, que possibilitaram criar uma plataforma de trabalho adaptada às necessidades de avaliação deste estudo.

As constantes mudanças verificadas no circuito de funcionamento, nomeadamente as transferências para diferentes bases de dados, contribuíram para que a obtenção de informação consolidada sobre a evolução da sua aplicação no período pretendido, fosse bastante complexa e morosa.

No que respeita à informação utilizada a um nível mais agregado, houve necessidade de obter dados coerentes, compatíveis com os recolhidos *in loco* pelo que se optou por utilizar os dados publicados no PDRu (2000-2006), nas campanhas promovidas pelo IFADAP, INGA, publicações do IDRHa e MADRP, bem como informação disponibilizada pelo INE e EUROSTAT.

Para os dados recolhidos referente à aplicação da Medida Protecção Integrada ao sector vitivinícola na região do Alentejo, foram considerados os valores efectivamente apurados até à disponibilização da informação pela respectiva fonte.

5.1.2 - Recolha de Indicadores

A recolha dos indicadores teve como base os indicadores definidos no programa e a metodologia apresentada em MEANS (1999) pela COMISSÃO EUROPEIA. A apreciação da qualidade dos indicadores teve também em conta a já referida

metodologia que revela que, em termos médios, os indicadores apresentam uma boa classificação na generalidade dos critérios de qualidade. Destaca-se também o facto de não terem sido previstos, em sede de programação, indicadores de impacto e dos Indicadores de Realização não apresentarem, na sua maioria, uma meta quantificada. A respectiva não quantificação coloca em causa o critério MEANS (1999) da normatividade e a aferição da eficácia da medida.

A informação apresentada no âmbito dos indicadores deste estudo provém das seguintes fontes:

Quadro 7 - Fontes de informação para os indicadores territoriais

Anos	Proveniência da Informação
1996,1997,1998	Informação fornecida pelo MADRP - DRAAL
1999,2000	Informação fornecida pela DGDR (INGA)
2001,2002	Informação fornecida pelo IFADAP e IDRHa
2003	Informação fornecida pela ATEVA

Fonte: Elaboração própria.

5.1.3 - Construção da base de dados

A informação de base utilizada foi estruturada e tratada em bases de dados em formato *EXCEL* com diferentes níveis de desagregação e agregação consoante as necessidades.

Para posterior exploração e análise de dados foi também utilizada uma base de dados de informação geográfica concebida exclusivamente para este estudo em suporte *AUTOCAD*. Nestas bases de dados foram incorporados os dados e indicadores territoriais provenientes das várias fontes, a fim de serem utilizados para dar resposta às questões em causa.

5.2 - OS PRINCIPAIS INDICADORES TERRITORIAIS UTILIZADOS

Para este Estudo, na recolha de informação optou-se pela selecção dos indicadores definidos em sede de programação para acompanharem a execução da Medida PI. Toda a recolha e tratamento de informação foram direccionados nessa base.



Inicialmente optou-se por tentar obter três grupos de indicadores territoriais, denominados de Indicadores de Realização, Indicadores de Resultados e Indicadores de Impacto, no entanto, uma vez que não foram definidos Indicadores de Impacto em sede de Programação para as MAA, acabámos por analisar ao nível dos Indicadores de Realização e Indicadores de Resultados.

Quadro 8 - Indicadores Territoriais utilizados

Indicadores Territoriais	
Indicadores de Realização	Indicadores de Resultados
N.º total de beneficiários	Varição do N.º de beneficiários aderentes
N.º de hectares abrangidos	Varição do N.º de hectares abrangidos
Totais de ajudas	Varição do valor total de ajudas
Nível médio das ajudas por hectare	Varição na cobertura da SAU de vinha
Nível médio de ajudas por beneficiário	
Nível médio de hectares por beneficiário	

Fonte: Elaboração própria. *[SAU] - Superfície Agrícola Útil.

5.3 - AVALIAÇÃO DOS INDICADORES TERRITORIAIS

Como já referido no Ponto 2.2, a avaliação da qualidade dos indicadores para este estudo teve em conta os critérios de qualidade que constam em MEANS (1999)¹³⁵, de referir: Disponibilidade; Actualidade; Sensibilidade; Fiabilidade; Comparabilidade; Normatividade; Significado¹³⁶.

Para efectuar esta análise e proporcionar uma forma de interacção com os dados agregados disponíveis optou-se por seguir o mesmo critério utilizado em PDRu AI (2000-2006), ou seja, cada indicador foi classificado de 0 a 2, sendo apresentado seguidamente os respectivos quadros com a classificação individual de cada um dos indicadores deste Estudo.

Estes indicadores têm na sua base de avaliação, os dados recolhidos referente à Medida Protecção Integrada, aplicada ao sector vitivinícola na região do Alentejo.

¹³⁵ Volume 2, pp. 210-213.

Quadro 9 - Indicadores de Realização

Indicador previsto	Quantificação Publicada	Critérios [*]							Classificação Global
		[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	
N.º total de beneficiários	N	2	1,5	2	1,5	2	0,5	2	1,64
N.º de hectares abrangidos	N	2	1,5	2	1,5	2	0,5	2	1,64
Totais de ajudas	N	2	1,5	2	1,5	2	0,5	2	1,64
Nível médio das ajudas por hectare	N	1,5	1,5	2	1,5	2	0,5	2	1,57
Nível médio de ajudas por beneficiário	N	1,5	1,5	2	1,5	2	0,5	2	1,57
Nível médio de hectares por beneficiário	N	1,5	1,5	2	1,5	2	0,5	2	1,57
Média de classificação por critério de avaliação do indicador		1,75	1,5	2	1,5	2	0,5	2	1,61
Nº de indicadores	6								

Fonte: Dados recolhidos no âmbito desta Avaliação referentes à MAA Protecção Integrada aplicada ao Sector Vitivinícola na Região Alentejo. Avaliação própria referente aos dados recolhidos.

Metodologia adaptada de: Coleção Means (1999), *The Guide* (2003), PDRu (2000-2006).

[*]: [1] - Disponibilidade; [2] - Actualidade; [3] - Sensibilidade; [4] - Fiabilidade; [5] - Comparabilidade; [6] - Normatividade; [7] - Significado.

Quadro 10- Indicadores de Resultados

Indicador previsto	Quantificação Publicada	Critérios [*]							Classificação Global
		[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	
Varição do N.º de beneficiários aderentes	N	1	1,5	2	1,5	1	0	1,5	1,21
Varição do N.º de hectares abrangidos	N	1	1,5	2	1,5	1	0	1,5	1,21
Varição do valor total de ajudas	N	1	1,5	2	1,5	1	0	1,5	1,21
Varição na cobertura da SAU de vinha	N	1	1,5	2	1,5	1,5	0,5	1,5	1,36
Média de classificação por critério de avaliação do indicador		1	1,5	2	1,5	1,13	0,5	1,5	1,25
Nº de indicadores	4								

Fonte: Dados recolhidos no âmbito desta Avaliação referentes à MAA Protecção Integrada aplicada ao Sector Vitivinícola na Região Alentejo. Avaliação própria referente aos dados recolhidos.

Metodologia adaptada de: Coleção Means (1999), *The Guide* (2003), PDRu (2000-2006).

[*]: [1] - Disponibilidade; [2] - Actualidade; [3] - Sensibilidade; [4] - Fiabilidade; [5] - Comparabilidade; [6] - Normatividade; [7] - Significado.

¹³⁶ Para maiores desenvolvimentos cf.: Ponto 2.2; MEANS (1999); *The Guide* (2003).

Quadro 11 - Indicadores de Impacto

Indicador previsto	Quantificação Publicada	Critérios [*]							Classificação Global	
		[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]		
Não foram definidos Indicadores de Impacto em sede de Programação para as MAA										
Média de classificação por critério de avaliação do indicador		0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº de indicadores	0									

Fonte: Dados recolhidos no âmbito desta Avaliação referentes à MAA Protecção Integrada aplicada ao Sector Vitivinícola na Região Alentejo. Avaliação própria referente aos dados recolhidos.

Metodologia adaptada de: Coleção Means (1999), *The Guide* (2003), PDRu 2000-2006

[*]: [1] - Disponibilidade; [2] - Actualidade; [3] - Sensibilidade; [4] - Fiabilidade; [5] - Comparabilidade; [6] - Normatividade; [7] - Significado.

Quadro 12 - Análise Multicritério dos indicadores

Categoria dos Indicadores	N.º de Indicadores	Critérios [*]							Classificação Global por Categoria
		[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	
Realização	6	1,75	1,5	2	1,5	2	0,5	2	1,61
Resultados	4	1	1,5	2	1,5	1,13	0,5	1,5	1,25
Impacto	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Média		0,92	1	1,33	1	1,04	0,33	1,17	0,95
N.º Total de Indicadores	10								

Fonte: Dados recolhidos no âmbito desta Avaliação referentes à MAA Protecção Integrada aplicada ao Sector Vitivinícola na Região Alentejo. Avaliação própria referente aos dados recolhidos.

Metodologia adaptada de: Coleção Means (1999), *The Guide* (2003), PDRu 2000-2006

[*]: [1] - Disponibilidade; [2] - Actualidade; [3] - Sensibilidade; [4] - Fiabilidade; [5] - Comparabilidade; [6] - Normatividade; [7] - Significado.

Quadro 13 - Síntese da avaliação dos indicadores por níveis de intervenção

Níveis de Intervenção	Critérios [*]								N.º de Indicadores		
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	Classificação Global	Realização	Resultados	Impacto
Protecção Integrada*	0,92	1	1,33	1	1,04	0,33	1,17	0,95	6	4	0
Medidas Agro-Amb.	1,2	1,2	1,2	0,6	1,2	0,5	1,0	0,96	4	4	0
Ruris	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	0,7	1,2	1,1	17	15	0

Fontes: *PI - Dados recolhidos no âmbito desta Avaliação referentes à MAA Protecção Integrada aplicada ao Sector Vitivinícola na Região Alentejo. Avaliação própria referente aos dados recolhidos.

MAA e RURIS - PDRu AI (2000-2006).

[*]: [1] - Disponibilidade; [2] - Actualidade; [3] - Sensibilidade; [4] - Fiabilidade; [5] - Comparabilidade; [6] - Normatividade; [7] - Significado.

De uma forma global, na primeira abordagem aos indicadores é de referir a ausência de indicadores de impacto. Tal facto, deve-se a que no documento de programação não ter sido previsto e quantificado este tipo de indicadores, sendo que a sua classificação global é claramente prejudicada por essa situação.

Os Indicadores de Realização, de uma forma geral, apresentam uma boa classificação em termos médios apresentando uma classificação global de 1,61. Foram classificados com nota máxima no critério de Sensibilidade e Comparabilidade uma vez que, para além de reflectirem directamente, com clareza e de forma significativa variações ao nível dos efeitos do programa, possibilitam de imediato uma comparabilidade significativa quer a nível interno quer a nível externo.

A classificação global dos Indicadores de Resultados apresenta-se ligeiramente mais atenuada (1,25), sendo de referir o facto do critério de Normatividade apresentar classificações reduzidas, já que se torna complexo encontrar quaisquer referências ou padrões que possibilitassem um tipo de julgamento, face ao valor que estes indicadores assumem.

Da avaliação comparativa com outros indicadores por níveis de intervenção, é perceptível que, quer a nível de cada critério quer a nível da classificação global, os indicadores deste Estudo apresentam valores de avaliação muito próximos dos apresentados os indicadores das MAA e do RURIS.

De uma forma geral, podemos considerar que os indicadores utilizados segundo o critério escolhido apresentam uma boa classificação em termos médios.

6 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO

6.1 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA

Esta análise incide sobre os dados recolhidos no âmbito deste Estudo, reflectidos quer nos mapas apresentados, quer nos quadros em anexo que acompanham a análise.

Inicialmente será apurada a evolução da política, entre os anos de 1996 a 2003, recaindo a posterior análise sobre o ano de 2003, uma vez que este comporta os dados Intercalares mais recentes.

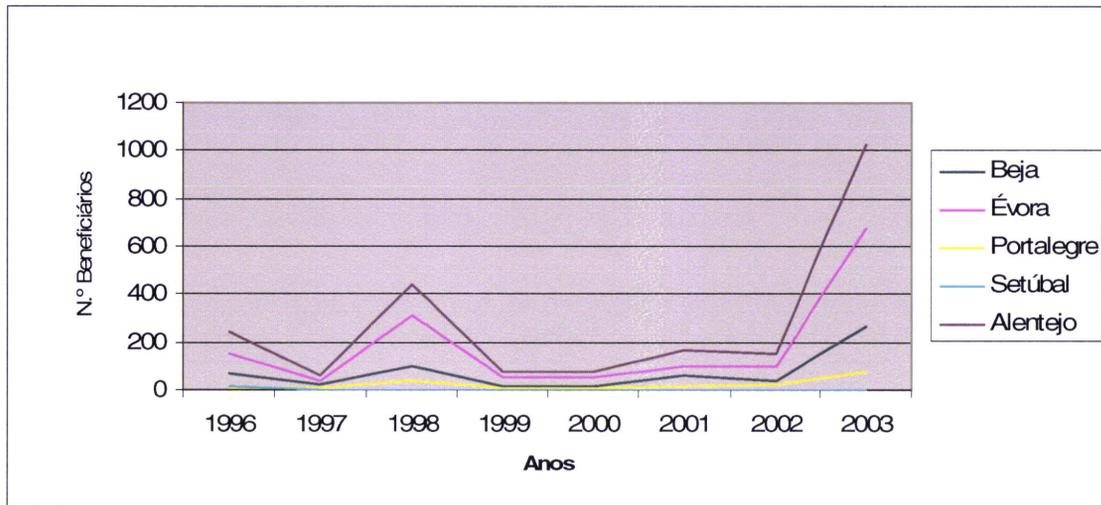
Assim sendo, será possível georeferenciar os diferentes indicadores a fim de possibilitarem uma base sólida para a melhor avaliação da execução da política em cada território.

6.1.1 - Síntese de evolução da política

O estudo da evolução da execução apresenta-se como um aspecto chave a ter em conta na orientação da política. Assim sendo, pretende-se neste ponto dar a conhecer a evolução de alguns indicadores territoriais ao longo do período de análise de forma a apurar a forma como a execução da política tem sido orientada.

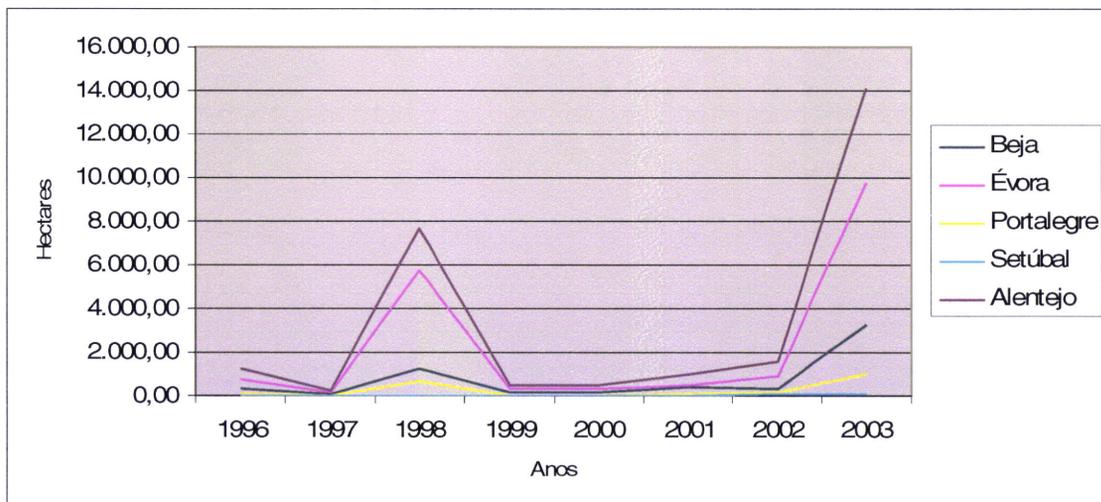
Para tal, tendo como base os Gráficos 1,2,3 e Quadro A2 (em anexo) é possível verificar que a execução da política tem evoluído ao longo do período estudado seguindo idênticas tendências para todos os territórios estudados.

Gráfico 1 - N.º total de beneficiários



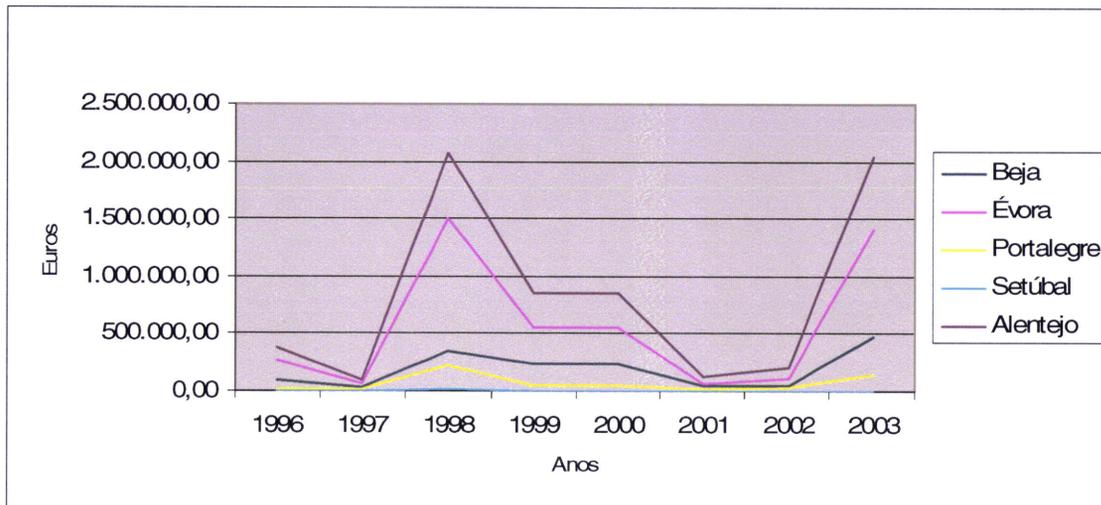
Fontes: MADRP-DRAAL; DGDR; INGA; IFADAP; IDRHa; ATEVA - Elaboração própria.

Gráfico 2 - N.º de hectares abrangidos



Fontes: MADRP-DRAAL; DGDR; INGA; IFADAP; IDRHa; ATEVA - Elaboração própria.

Gráfico 3 - Totais de ajudas



Fontes: MADRP-DRAAL; DGDR; INGA; IFADAP; IDRHa; ATEVA - Elaboração própria.

Em todos os indicadores verifica-se uma tendência crescente até ao ano de 1998, assim como, que o Total de Ajudas atinge o seu máximo durante a aplicação do Reg. (CEE) n.º 2078/92 nesse mesmo ano de 1998.

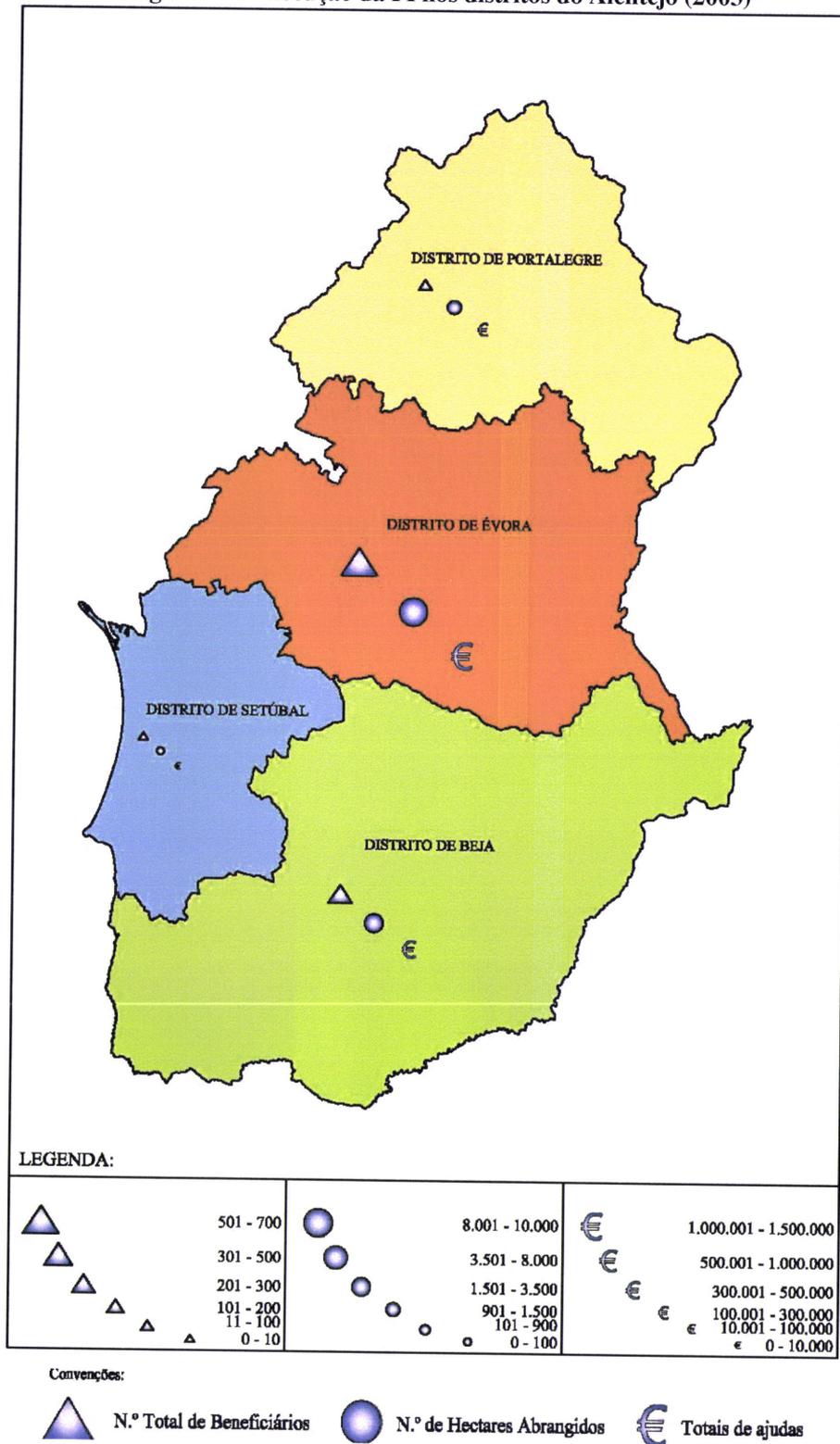
A aprovação de um programa Intercalar que vigorou de 1998 até 1999 acabou por registar uma quebra acentuada em todos os indicadores.

No ano de 2000, tendo em conta os atrasos verificados na aplicação do novo quadro de política de desenvolvimento rural e com o objectivo de não prejudicar os agricultores beneficiários das MAA, através da Portaria n.º 108/2000 (de 25 de Fevereiro), foi possível que, embora não fossem aceites novas candidaturas para esse ano, os contratos cujo termo ocorresse em 1999 pudessem ser prorrogados por mais um ano.

A efectiva aplicação do RURIS veio dar resposta aos baixos níveis de execução observados, sendo que, no ano de 2003 já se verificaram níveis de execução bastante mais elevados. De salientar que, o ano de 2003 verifica os valores máximos atingidos no período em estudo para os indicadores Número Total de Beneficiários e Número Total de Hectares Abrangidos e um valor para o Total de Ajudas bastante próximo do máximo atingido em 1998 (cf.: Quadro A2 em anexo).

6.1.2 - Avaliação comparativa dos indicadores territoriais a nível dos distritos

Figura 11 - Execução da PI nos distritos do Alentejo (2003)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados apurados para o ano de 2003 (ATEVA).

Com base na Figura 11 e nos Quadros A2 e A10 (em anexo) é possível identificar facilmente, o distrito de Évora como sendo o que apresenta melhores níveis de execução, seguido dos distritos de Beja e Portalegre, tendo o distrito de Setúbal uma representatividade quase insignificante.

O distrito de Évora nesse ano é responsável por 66,15% dos beneficiários, absorvendo 69,21% das ajudas e abrangendo uma área de execução de 69,43% de toda a região do Alentejo, sendo portanto, o distrito com maior impacto a nível da execução.

Pelo apurado, os vitivinicultores do distrito de Beja são em média os que conseguem os melhores níveis de ajuda por hectare, mais concretamente na ordem dos 146,86 euros. No entanto, neste indicador não se verificaram grandes desvios para os vitivinicultores dos outros distritos.

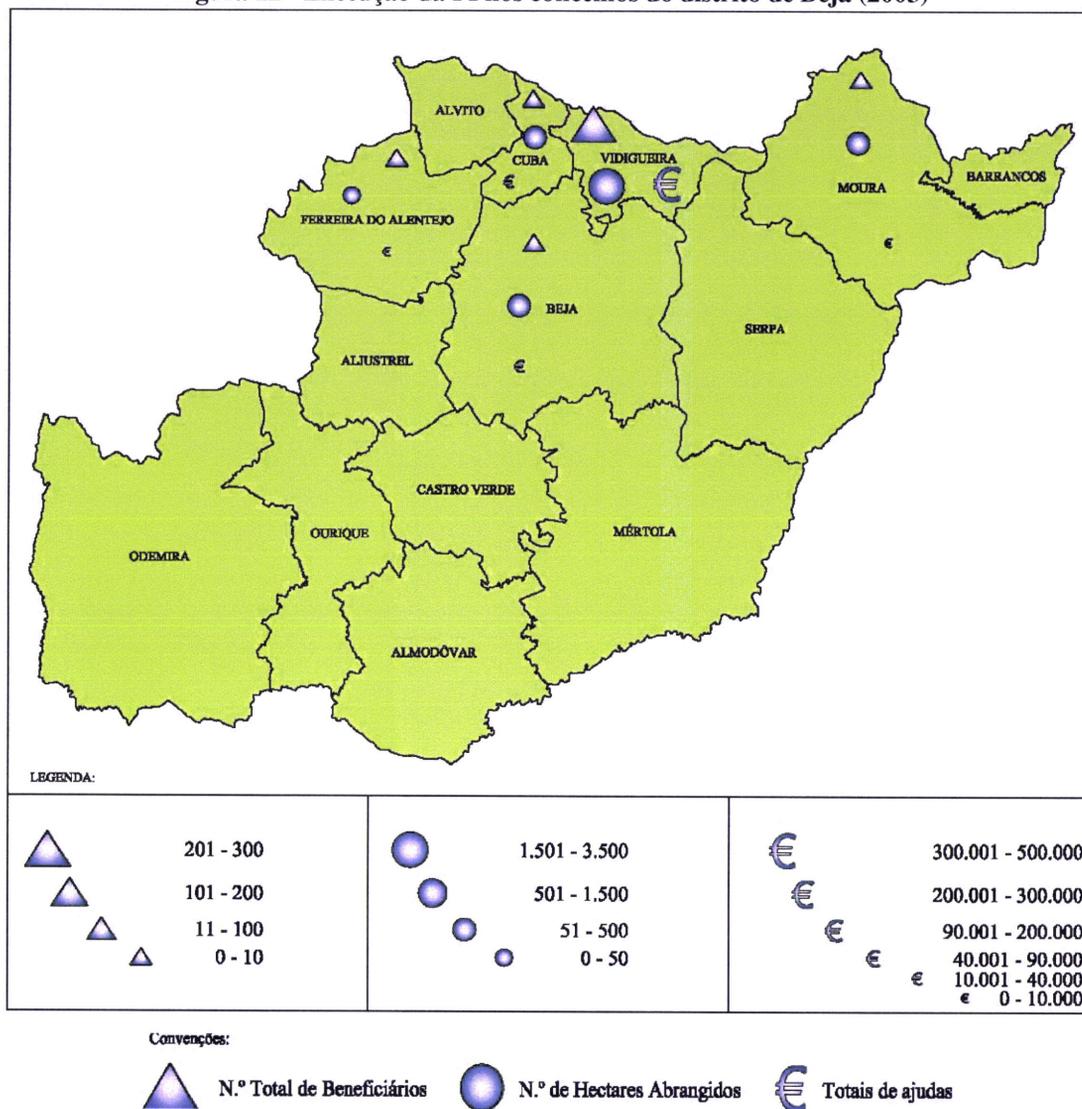
6.1.3 - Avaliação comparativa dos indicadores territoriais a nível de concelhos

6.1.3.1 - Concelhos do distrito de Beja

A execução da política no distrito de Beja é fortemente dominada pelo concelho de Vidigueira. As vocações vitivinícolas deste concelho são salientes, sendo o concelho com o maior número de beneficiários, não só do distrito de Beja, mas de toda a região do Alentejo (251), representando aproximadamente um quarto dos beneficiários do Alentejo (24,49%). É no entanto de referir que, esse elevado número de beneficiários encontra-se distribuído principalmente por um grande número de minifúndios, com uma média de 11,21 hectares por beneficiário e que, grande parte destes, apresentam tecnologias pouco recentes.

Por outro lado, os concelhos de Beja, Cuba, Ferreira do Alentejo e Moura apresentam níveis de execução muito modestos e os restantes nove concelhos não registam quaisquer níveis de execução.

Figura 12 - Execução da PI nos concelhos do distrito de Beja (2003)

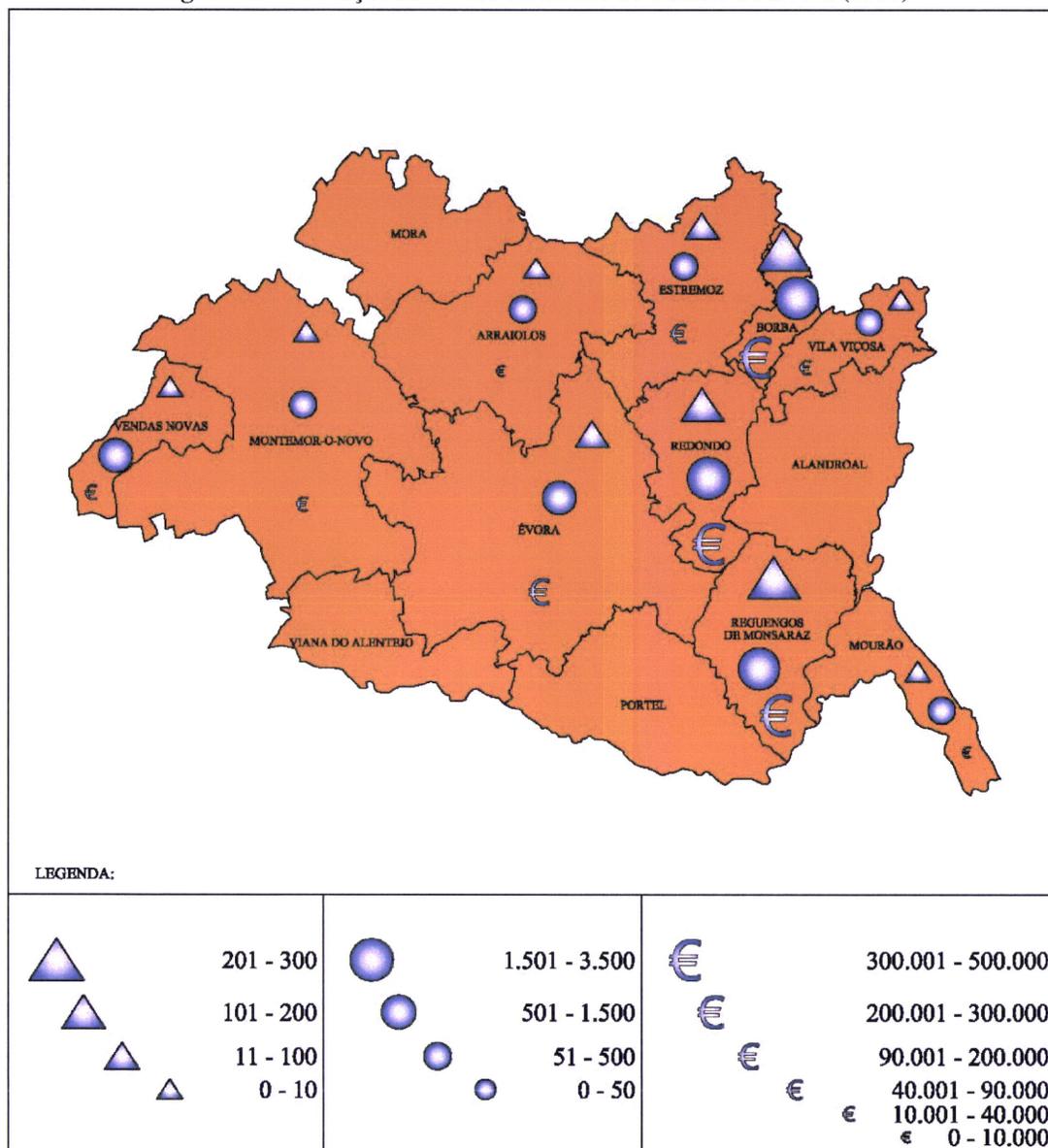


Fonte: Elaboração própria com base nos dados apurados para o ano de 2003 (ATEVA).

6.1.3.2 - Concelhos do distrito de Évora

Em qualquer dos indicadores territoriais considerados, são os concelhos de Reguengos de Monsaraz e de Borba que registam melhores níveis de execução da política, embora seguidos de perto pelo concelho de Redondo.

Figura 13 - Execução da PI nos concelhos do distrito de Évora (2003)



Convenções:



N.º Total de Beneficiários



N.º de Hectares Abrangidos



Totais de ajudas

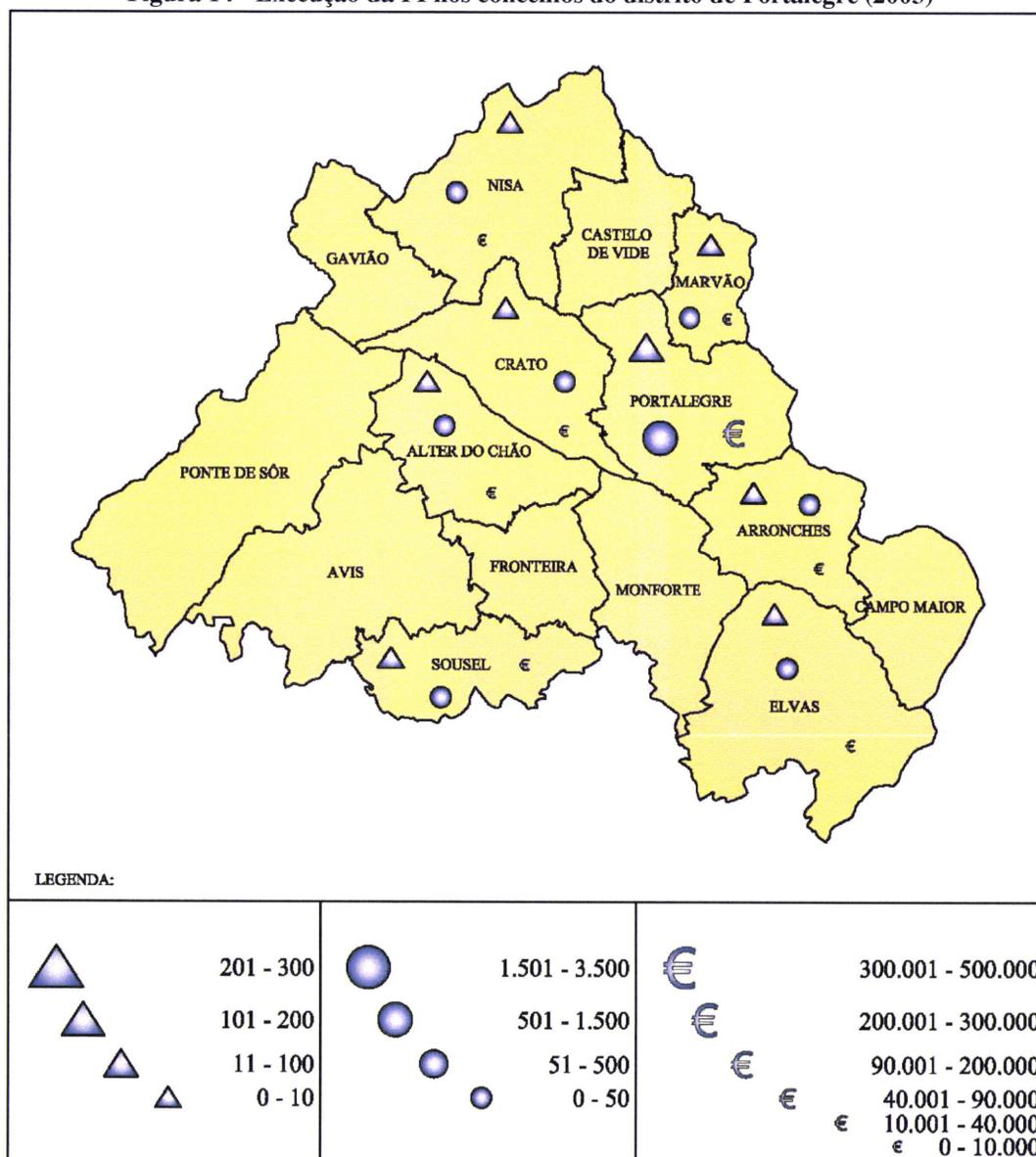
Fonte: Elaboração própria com base nos dados apurados para o ano de 2003 (ATEVA).

Ao comparar os concelhos de Reguengos de Monsaraz, Borba e Redondo com o concelho de Évora, pode-se também constatar que, embora tendo um número bastante mais reduzido de vitivinicultores beneficiados, o facto desses vitivinicultores possuírem em termos médios propriedades de maiores dimensões leva este concelho a apresentar um nível médio de ajudas por beneficiário (4.192,32 €) bastante superior aos verificados

nos concelhos de Reguengos de Monsaraz (1.879,72 €), Borba (1.997,30 €) e Redondo (2.003,20 €). No distrito de Évora é também possível verificar que a execução é bastante mais dispersa por todos os concelhos, sendo que, apenas quatro dos catorze concelhos não registam quaisquer níveis de execução.

6.1.3.3 - Concelhos do distrito de Portalegre

Figura 14 - Execução da PI nos concelhos do distrito de Portalegre (2003)



Convenções:



N.º Total de Beneficiários



N.º de Hectares Abrangidos



Totais de ajudas

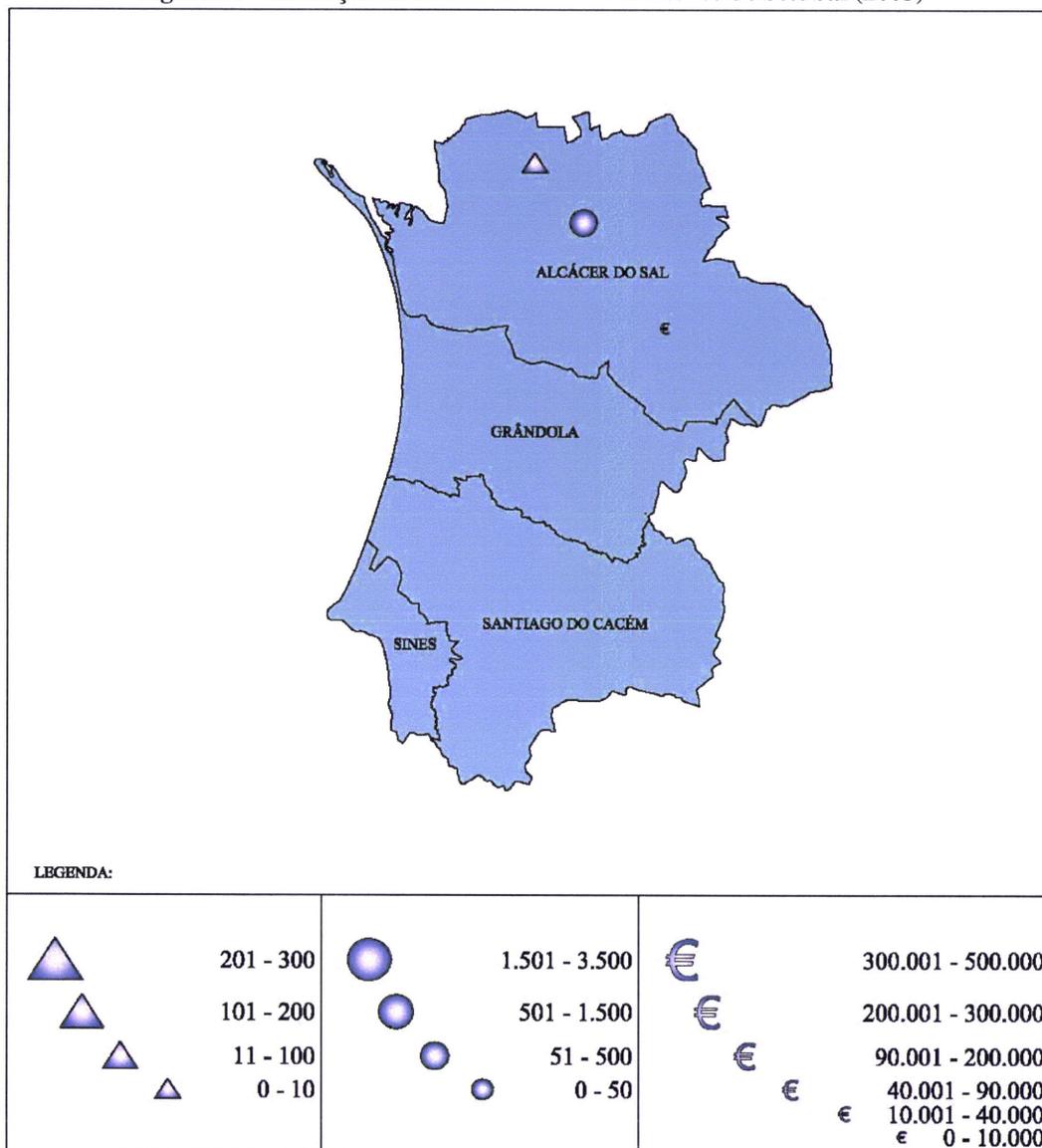
Fonte: Elaboração própria com base nos dados apurados para o ano de 2003 (ATEVA).

A execução da política nos concelhos do distrito de Portalegre apresenta algumas semelhanças com a já verificada para o distrito de Beja, na medida em que, se encontra concentrada principalmente num só concelho, mais concretamente no concelho de Portalegre. Este concelho absorve 88,29% das ajudas e comporta 89,61% dos beneficiários de todo o distrito. Os restantes beneficiários, grande maioria minifúndios, estão distribuídos pelos concelhos de Alter do Chão, Arronches, Crato, Elvas, Marvão, Nisa e Sousel, mas sem impactos relevantes ao nível da execução, não registando os restantes sete concelhos qualquer execução.

6.1.3.4 - Concelhos de distrito de Setúbal

No domínio do distrito de Setúbal, apenas foram considerados os concelhos inseridos na região do Alentejo, tendo sido verificado, quer no ano de 2003, quer em todo o período de análise, contribuições muito fracas ou inexistentes para os níveis de execução da política.

Figura 15 - Execução da PI nos concelhos do distrito de Setúbal (2003)



Convenções:



N.º Total de Beneficiários



N.º de Hectares Abrangidos



Totais de ajudas

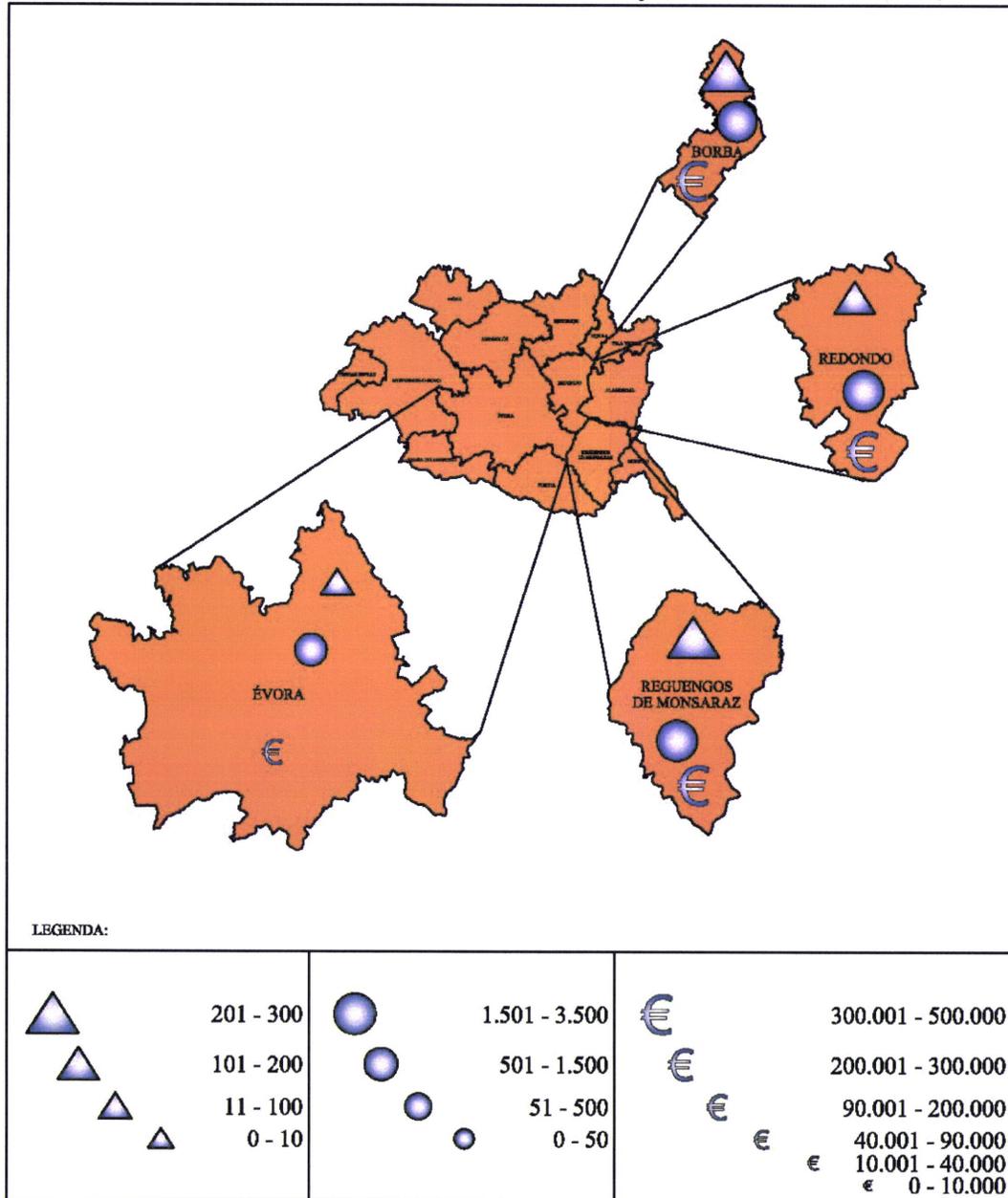
Fonte: Elaboração própria com base nos dados apurados para o ano de 2003 (ATEVA).

6.1.2.4 - Identificação dos principais distritos e concelhos

Pelo apurado, o distrito de Évora é o distrito com maior impacto a nível de execução da política, seguido dos distritos de Beja e Portalegre, não registando o distrito de Setúbal uma execução relevante. No entanto, se efectuarmos uma análise mais aproximada aos concelhos, podemos constatar que toda a base de execução da política

está alicerçada principalmente em cinco concelhos, nomeadamente: Vidigueira, Reguengos de Monsaraz, Borba, Redondo, Évora e Portalegre. As Figuras 16 e 17 traduzem uma visão mais aproximada a cada um desses concelhos.

Figura 16 - Concelhos com melhores níveis de execução: Distrito de Évora (2003)



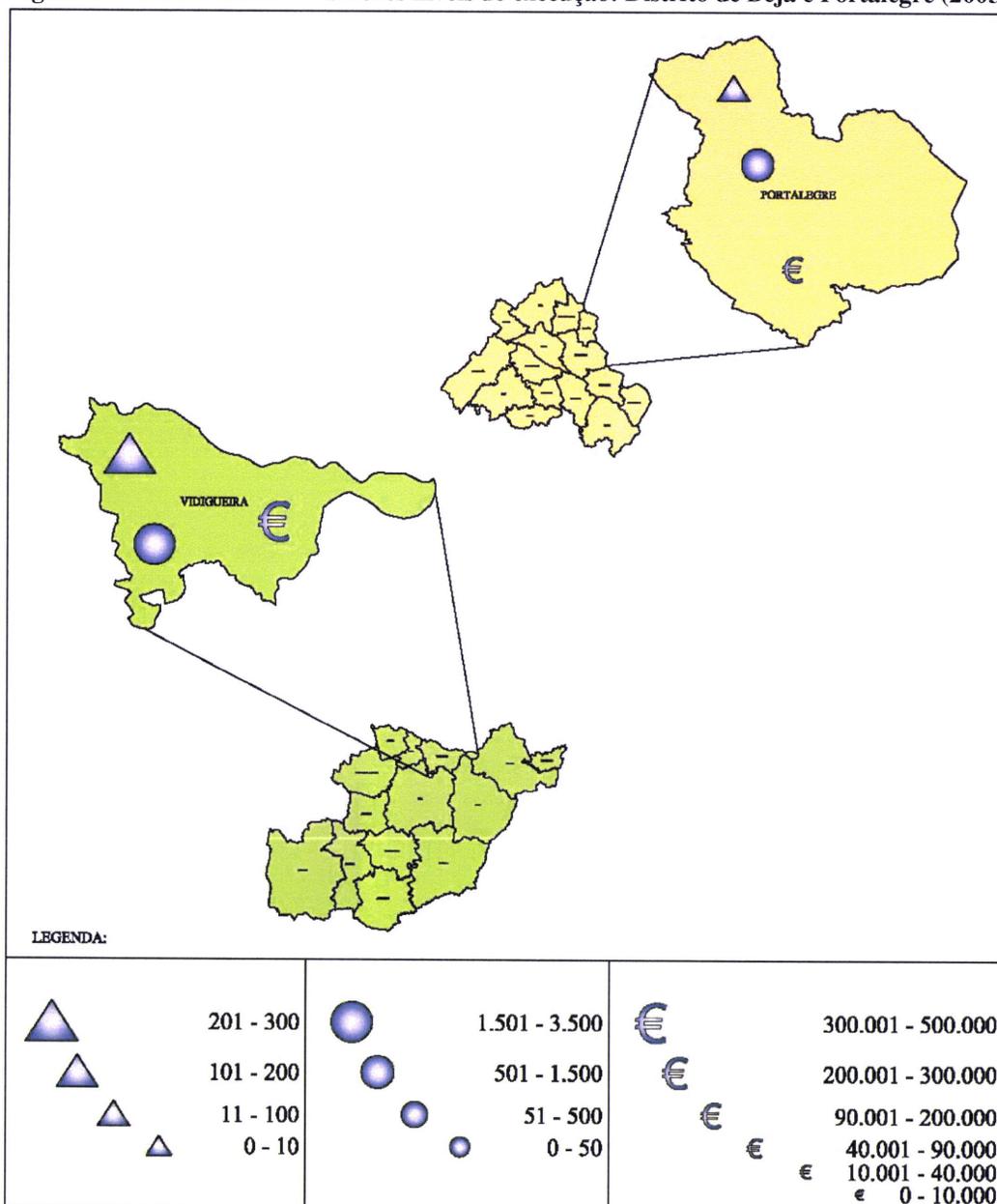
Convenções:

N.º Total de Beneficiários N.º de Hectares Abrangidos Totais de ajudas

Fonte: Elaboração própria com base nos dados apurados para o ano de 2003 (ATEVA).

Estes concelhos do distrito de Évora, já com uma longa tradição vitivinícola, registam em conjunto níveis de ajudas que absorvem 63,89% das ajudas de toda a região do Alentejo e uma contribuição para a área de execução da política nessa região de 63,51%, chegando mesmo a ocupar 47,27% de toda a SAU de vinha do Alentejo.

Figura 17 - Concelhos com melhores níveis de execução: Distrito de Beja e Portalegre (2003)



Convenções:



N.º Total de Beneficiários



N.º de Hectares Abrangidos



Totais de ajudas

Fonte: Elaboração própria com base nos dados apurados para o ano de 2003 (ATEVA).

Entre os anos de 1996 e 2003 o concelho de Vidigueira registou um acréscimo no número de beneficiários de 402%, sendo em 2003 o concelho que apresenta o maior número de beneficiários.

O concelho de Portalegre domina a execução da política no Alto Alentejo. Embora com execuções mais modestas que grande parte dos concelhos já abordados, é de salientar o trabalho desenvolvido a nível do acréscimo de execução da política, principalmente nos hectares abrangidos. Como resultado desse trabalho, passou de uma área de execução de apenas 20 hectares em 1996 para uma área de 899,49 hectares em 2003, tendo por implicação um acréscimo significativo no total de ajudas recebidas (cf.: Quadros A3 e A10).

Em forma de resumo, podemos referir que no seu conjunto, os concelhos de Vidigueira, Reguengos de Monsaraz, Borba, Redondo, Évora e Portalegre são responsáveis por 93,85% do número de beneficiários, 89,96% da área abrangida e absorvem 91,03% das ajudas de toda a região do Alentejo.

Todos estes territórios são classificados pela Comissão Vitivinícola da Região Alentejo (CVRA) e pelo ATEVA como Sub-Regiões Vitivinícolas do Alentejo (SRVA). No entanto, nesta fase importa também apurar se todas as reconhecidas SRVA estão a beneficiar da política.

Figura 18 - Sub-Regiões Vitivinícolas do Alentejo



Fonte: CVRA e ATEVA.

A Figura 18 representa todos os territórios que a CVRA e a ATEVA reconhecem como SRVA. Comparando estas Sub-Regiões com os resultados obtidos¹³⁷, podemos constatar que os concelhos de Mourão (Granja) e concelho de Moura (Amareleja) são os únicos que, apesar de terem reconhecido todo um potencial vitivinícola, não têm beneficiado de forma relevante da Medida Protecção Integrada.

¹³⁷ Tendo em conta que no mapa apresentado são consideradas Sub-Regiões autonomamente e que na análise efectuada apenas se tem em consideração os distritos e concelhos, o que nem sempre se mostra equivalente. Por essa razão, e para possibilitar uma melhor comparação, são consideradas as sub-regiões de Granja e Amareleja agregadas respectivamente nos seus concelhos e distritos correspondentes, ou seja, Granja - Concelho Mourão - Distrito de Évora e Amareleja - Concelho de Moura - Distrito de Beja.

Desta forma, e tendo presente que a execução da política também pode ser regionalmente influenciada por factores como as características dos sistemas vitivinícolas predominantes, sua rentabilidade, competitividade, diversidade, adaptabilidade à medida, pelo nível das ajudas e de outras ajudas concorrentes, pelas limitações das condições de acesso, tudo nos aponta para que uma eventual intervenção mais direccionada a estes territórios, no sentido de incrementar a execução da política, poderia ter resultados bastantes satisfatórios.

6.2 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

Neste ponto pretende-se aferir sobre a afectação financeira da política. Para tal, iremo-nos situar no período de programação entre 2000 e 2003 e começar por analisar a afectação ao nível do RURIS. Esta afectação financeira inicial foi balizada por vários factores, de salientar: a necessidade de dar continuidade às intervenções do período anterior e cumprir os compromissos já assumidos, a escassez de recursos financeiros e a concentração de recursos nas intervenções que demonstravam um maior potencial de intervenção “em matéria de ocupação do território e coesão social e de prevenção dos recursos naturais e do ambiente” (PDRu, 2000-2006).

Quadro 14 - Programação financeira inicial do RURIS

RURIS	Despesa Pública Programada* (mil euros)								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
RA	3.437	5.187	7.120	9.760	12.297	14.800	17.241	69.842	3,8%
IC	49.863	70.327	68.773	68.984	71.313	72.307	72.160	473.727	25,9%
MAA	132.720	114.271	116.373	115.816	110.620	110.947	114.235	814.982	44,6%
FTA	60.627	63.053	64.364	66.311	70.593	72.087	73.157	470.192	25,7%
Total ano**	246.647	252.838	256.630	260.871	264.823	270.141	276.793	1.828.743	100%

Fontes: Decisão da Comissão Europeia C (2000) 3368 de 22 de Novembro de 2000; PDRu (2000-2006).

* Despesa Pública Programada = participação da UE + participação nacional.

** Não contempla despesas programadas com avaliações.

Legenda: [RA] - Reforma Antecipada; [IC] - Indemnizações Compensatórias; [MAA] - Medidas Agro-Ambientais; [FTA] - Florestação de Terras Agrícolas.

Com base no Quadro 14 verifica-se que, a Comissão Europeia aprovou uma afectação financeira inicial que deu preferência sobretudo às MAA cuja dotação era de 44,60% do total do Programa. Seguem-se as Indemnizações Compensatórias (IC) (25,90%) e a Florestação de Terras Agrícolas (FTA) (25,70%), sendo que a Reforma Antecipada (RA) representa a intervenção com menos dotação afecta (3,80%).

No entanto, ao longo do período de execução foram necessários alguns ajustamentos à programação financeira inicial, principalmente direccionada na desafectação de verbas por todas as Intervenções, embora sem grandes alterações significativas ao seu peso relativo.

Quadro 15 - Programação financeira do RURIS revista 2002

RURIS	Despesa Pública Programada* (mil euros)								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
RA	3.437	3.978	7.120	9.760	12.297	14.800	17.241	69.842	4,0%
IC	0	83.844	68.773	68.984	71.313	72.307	72.160	437.381	25,3%
MAA	113.845	85.768	116.373	115.816	110.620	110.947	114.235	767.604	44,4%
FTA	48.621	56.721	63.033	64.980	69.263	70.756	71.827	445.201	25,8%
Total ano**	166.854	231.698	256.630	260.870	264.824	270.141	276.793	1.727.810	100%

Fontes: Decisão da Comissão Europeia C (2002) 1630 de 21 de Maio de 2002; PDRu (2000-2006).

* Despesa Pública Programada = participação da UE + participação nacional.

** Não contempla despesas programadas com avaliações.

Legenda: [RA] - Reforma Antecipada; [IC] - Indemnizações Compensatórias; [MAA] - Medidas Agro-Ambientais; [FTA] - Florestação de Terras Agrícolas.

Quadro 16 - Programação financeira do RURIS revista em 2003

RURIS	Despesa Pública Programada* (mil euros)								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
RA	3.576	3.978	2.707	9.760	12.297	14.800	17.241	64.359	3,8%
IC	0	83.844	60.504	68.984	71.313	72.307	72.160	429.112	25,6%
MAA	113.845	85.768	96.521	115.816	110.620	110.947	114.235	747.752	44,6%
FTA	48.621	56.721	42.637	64.980	69.263	70.756	71.827	424.805	25,4%
Outras**	812	1.387	744	1.400	1.421	1.431	1.770	8.965	0,5%
Total	166.854	231.698	203.113	260.940	264.914	270.241	277.233	1.674.993	100%
ano***									

Fontes: Decisão da Comissão Europeia C (2003) 2665 de 16 de Julho; PDRu (2000-2006).

* Despesa Pública Programada = participação da UE + participação nacional.

** Antigas medidas anteriores a 1992.

*** Não contempla despesas programadas com avaliações.

Legenda: [RA] - Reforma Antecipada; [IC] - Indemnizações Compensatórias; [MAA] - Medidas Agro-Ambientais; [FTA] - Florestação de Terras Agrícolas.

O ajuste financeiro efectuado em 2003 representa um corte de 9% do total da dotação inicial prevista, sendo mais relevante no caso da FTA com um corte de aproximadamente 10% face à decisão inicial do Programa.

Através do cálculo de uma Taxa de Execução Financeira (TEF) para a Contribuição da UE (cf.: Quadro A16 em anexo) pode-se verificar que, para o total do ano de 2003, atingiu-se uma TEF de 83,53%, sendo que, no período entre 2000 e 2003 a TEF foi de 75,16%. Assim sendo, tudo nos leva a crer que, as dotações financeiras previstas pela UE como apoio à política, não estão a ser plenamente utilizadas.

Quadro 17 - MAA: Execução comparativa com base em diferentes decisões

MAA - Despesa Pública	Execução	Programação Decisão C(2000) 3368		Taxa de Execução* face à Decisão C(2000) 3368		Programação Decisão C(2003) 2665		Taxa de Execução* face à Decisão C(2003) 2665	
		00 - 03	00 - 06	00 - 03	00 - 06	00 - 03	00 - 06	00 - 03	00 - 06
Período	00 - 03	00 - 03	00 - 06	00 - 03	00 - 06	00 - 03	00 - 06	00 - 03	00 - 06
RURIS	126.256.584	-	-	-	-	163.917.000	499.719.000	77,02%	25,27%
Compromissos anteriores	250.176.499	-	-	-	-	248.033.000	248.032.000	100,86%	100,86%
Total ano	376.433.083	479.180.000	814.982.000	78,56%	46,19%	411.950.000	747.751.000	91,38%	50,34%

Unidade: Euros

Fonte: IDRHa e PDRu (2000-2006)

* Despesa Pública Executada (incluindo adiantamentos) / Despesa Pública Programada

Notas: Montantes referentes a ano FEOGA-Garantia.

No caso da Decisão C(2000) a informação não está discriminada por RURIS e Compromissos anteriores por isso só é possível efectuar a taxa de execução para o valor agregado.

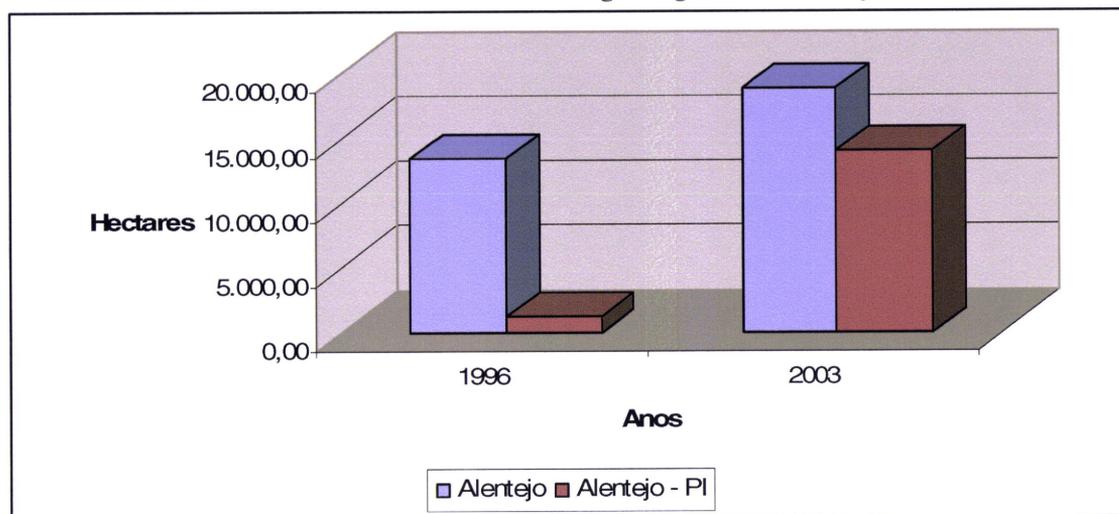
Com base no Quadro 17, pode-se concluir que a execução financeira da IMAA encontra-se abaixo do programado. É no entanto provável que, as alterações introduzidas pela Portaria n.º 1212/2003¹³⁸ possibilitem atenuar a situação nos anos seguintes.

6.3 - AVALIAÇÃO DA COBERTURA DA SAU DE VINHA DO ALENTEJO PELA MEDIDA

Neste ponto pretende-se apurar a forma como a execução da política tem evoluído no que respeita à cobertura da Superfície Agrícola Útil (SAU) de vinha do Alentejo.

¹³⁸ A Portaria n.º 1212/2003 (D.R. n.º 240 I Série-B de 16 de Outubro de 2003) aprova o Regulamento de Aplicação da IMAA, do Plano de Desenvolvimento Rural (RURIS). Alterações relativas a: aumento do montante de ajudas às pequenas explorações, aumento das majorações em caso de cumprimento de compromissos adicionais, ajuda à comercialização e alargamento de novas culturas (PI, Produção Integrada e Agricultura Biológica), supressão de alguns compromissos e reforço de outros, simplificação de procedimentos e das medidas, de aplicação de novas medidas (4), novos Planos Zonais (7) e supressão de algumas medidas.

Gráfico 4 - SAU de vinha - Região Agrária do Alentejo



Fonte: INE, Estatísticas Regionais da Produção Vegetal e Animal 1990-2000; INE, Inquérito à Estrutura das Explorações Agrícolas 2003; MADRP-DRAAL; DGDR; ATEVA . Elaboração própria.

Como é possível verificar com auxílio do Gráfico 4, a própria SAU de vinha do Alentejo sofreu durante o período em análise um acréscimo de 5.361 hectares. É no entanto notório que, a Medida PI no decorrer desse período tem demonstrado um bom nível de aceitação por parte dos vitivinicultores, uma vez que conseguiu evoluir de uma taxa de cobertura¹³⁹ da SAU de vinha do Alentejo pela PI de 9,03% em 1996 para uma de 74,43% em 2003.

Estes resultados mostram que, de facto têm sido relevantes os esforços desenvolvidos para melhorar a execução da medida, mas também transmitem a ideia que ainda existe um potencial para crescimento e que devem ser movidos esforços no sentido de o explorar.

¹³⁹ Taxa de Cobertura = (N.º de hectares abrangidos pela PI / SAU de Vinha do Alentejo) *100.

7 - AVALIAÇÃO GLOBAL

7.1 - AVALIAÇÃO GLOBAL DA INTERVENÇÃO

Seguindo de perto PDRu (2000-2006) é de fácil percepção que o elevado número de medidas e a sua complexidade poderão ter levado a uma aprovação algo tardia¹⁴⁰ originando, que a sua aplicação só pudesse realmente tomar forma a partir de 2001.

Quadro 18 - Medidas Agro-Ambientais

N.º PDRu	N.º Relatório	Medidas Agro-Ambientais
1.1	11	Luta Química Aconselhada (LQA)
1.2	12	Protecção Integrada (PI)
1.3	13	Produção Integrada (PROD INT)
1.4	14	Agricultura Biológica (AB)
1.5.1	15	Sementeira Directa (SD)
1.5.2	16	Técnicas de Mobilização Mínima (TMM)
1.5.3	17	Enrelvamento da Enterlinha de Culturas Permanentes (EECP)
1.6	18	Sistema de Forrageiros Extensivos (SFE)
2.3	23	Vinhas em Socalcos do Douro (VSD)
2.5.1	24	Hortas do Sul (Alentejo e Algarve) (HS)
2.5.2	25	Sistema Vitícola de Colares (SVC)
3.1	31	Sistemas Policulturais Tradicionais (SPT)
3.2	32	Montados (Azinho e Carvalho Negro) (M)
3.3	33	Lameiros e outros Prados e Pastagens de Elevado Valor Florístico (L)
3.4	34	Olival Tradicional (OT)
3.5	35	Pomares Tradicionais (PT)
3.6	36	Plano Zonal de Castro Verde (PZCV)
4.1	41	Preservação de Bosquetes ou Maciços Arbustivo/arbóreos de Interesse Ecológico/paisagístico (PB)
4.4	42	Arrozal (A)
5.1	51	Manutenção das Raças Autóctones ameaçadas de extinção (RA)

Fonte: PDRu (2000-2006).

Ao nível do RURIS, foram inicialmente previstas medidas que acabaram por não ter aplicação no período considerado, nomeadamente: Redução da Lixiviação de Agro-

¹⁴⁰ Para maiores desenvolvimentos cf.: Portaria n.º 108/2000 de 25 de Fevereiro.

Químicos para os Aquíferos; Qualificação da Envolvente de Aldeias; Qualificação de Espaços Naturais para Usufruto Público; Banda Ripícola; Margens de Lagoas e Pauis.

Segundo PDRu (2000-2006), podemos afirmar que a intervenção MAA apresenta uma relação com os objectivos específicos do RURIS de acordo com o seguinte quadro¹⁴¹:

Quadro 19 - Objectivos específicos do RURIS para os quais se verifica um contributo directo das MAA

OE1	Conservação do Solo
OE2	Redução dos efeitos poluentes da actividade agrícola, designadamente na qualidade da água
OE3	Preservação da paisagem e das características tradicionais das terras agrícolas
OE4	Promoção do uso recreativo de espaços rurais de elevada qualidade ambiental
OE5	Conservação e melhoria dos espaços cultivados de grande valor natural
OE6	Conservação das manchas residuais de ecossistemas naturais em paisagens predominantemente agrícolas
OE7	Protecção da diversidade genética no contexto dos sistemas agrícolas em que ocorre
OE8	Conservação da diversidade paisagística
OE9	Manutenção e promoção de métodos de exploração sustentável, que respeitem as exigências de protecção ambiental

Fonte: PDRu 2000-2006.

Como já foi referido no Ponto 4.2, as medidas desta intervenção foram divididas em cinco grupos de acordo com os objectivos específicos do RURIS. Para melhor analisar a correspondência entre cada medida e os objectivos específicos do RURIS optou-se por traduzir essa informação no Quadro 20, que seguidamente apresentamos.

¹⁴¹ Para maiores desenvolvimentos sobre a ligação existente entre os objectivos operacionais da intervenção Medidas Agro-Ambientais e os objectivos específicos do RURIS, cf.: PDRu (2000-2006).

Quadro 20 - Correspondência entre as Medidas Agro-Ambientais e os objectivos específicos do RURIS

Medidas	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	OE6	OE7	OE8	OE9
11	X	X					X		X
12	X	X					X		X
13	X	X					X		X
14	X	X					X		X
15	X	X							X
16	X	X							X
17	X	X							X
18	X	X						X	X
23	X		X	X				X	X
24	X		X		X			X	X
25	X		X	X	X			X	X
31	X	X	X		X		X	X	X
32	X	X	X		X	X	X	X	X
33	X	X	X		X		X	X	X
34	X		X		X			X	X
35	X		X		X			X	X
36	X		X	X	X		X	X	X
41			X	X	X	X		X	X
42	X	X	X					X	X
51							X		X

Fonte: Adaptado de PDRu (2000-2006)

Desta forma, é possível ter uma visão mais global da contribuição individual de cada medida. Seguindo de perto PDRu (2000-2006) é também possível acrescentar que se verificaram resultados positivos de relevância relacionados com a Protecção Integrada, Produção Integrada e Modo de produção Biológico. Estes resultados demonstram uma panóplia de possíveis transformações e impactos ambientais importantes, com incidência em todo o território.

De uma forma generalista, é de referir o importante potencial demonstrativo das medidas Sementeira Directa, Técnicas de Mobilização Mínima e Enrelvamento da Entrelinha de Culturas Permanentes, mas também, o resultado menos bom na execução do Plano Zonal de Castro Verde, potenciado pelo decréscimo de beneficiários e da superfície abrangida comparativamente com os resultados que se haviam obtido até final do Reg. (CEE) n.º 2078/92.

Durante o período de 2001 a 2003, a IMAA teve uma execução abaixo do previsto inicialmente, sendo também de referir que, a mudança ocorrida a nível do

governo, o decorrer da fase final da revisão da PAC e todo o movimento de expectativas sempre associado à intervenção que acaba sempre por ser gerado, poderão ter tido alguma influência a esse nível.

É também de salientar o importante papel que as Organizações de Agricultores têm na “publicitação/marketing” de todo o programa, e em especial da IMAA junto dos seus destinatários (“público alvo”).

Constatou-se também que, embora os objectivos para as MAA se possam assumir, de uma forma simplista, como de natureza ambiental, a intervenção MAA não regista muitos referenciais de eficácia ambiental, não estando portanto definidas referências que pudessem vir a possibilitar uma avaliação de eficácia quantitativa para todas as medidas.

7.2 - AVALIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DA MEDIDA NO CONTEXTO GLOBAL DA POLÍTICA

7.2.1 - Contribuição para os resultados dos principais indicadores

Segundo PDRu (2000-2006), o valor previsto para o período entre 2001 e 2003 na região do Alentejo, apontava um total de 2.681 beneficiários para a PI e um total de 4.529 beneficiários para as MAA. Contudo, pelos dados efectivamente apurados, reflectidos no quadro seguinte, esses valores não foram completamente atingidos.

Quadro 21 - N.º total de beneficiários (2001,2002,2003 - NUTS II)

Medida	PI VITIVINÍCOLA**	PI*	TOTAL MAA*
Norte	-	6.945	40.029
Centro	-	2.460	15.236
Lisboa e Vale do Tejo	-	108	165
Alentejo	1.348	2.130	3.773
Algarve	-	176	2.015
CONTINENTE	-	11.819	61.218

Fonte: Elaboração Própria.

*PDRu 2000-2006/IFADAP/INGA - Dados disponibilizados respeitantes à campanha de 2003. (2.ª confirmação de 2001, 1.ª confirmação de 2002 e candidaturas de 2003, ou seja, no ano de 2003 os dados não estão estabilizados).

** IFADAP/IDRHa/ATEVA - Dados apurados neste Estudo (estabilizados).

Legenda: [PI] - Protecção Integrada; [MAA] - Medidas Agro-Ambientais.

No entanto, é de referir que para o período e região considerada, o Número Total de Beneficiários da PI vitivinícola representavam 63,28% do total da PI e 35,73% do total das MAA. Nesta base, podemos assumir como relevante a contribuição da execução da PI vitivinícola para o resultado final deste indicador.

No que respeita ao Número de Hectares Abrangidos, mais uma vez a previsão efectuada em PDRu (2000-2006), que apontava na direcção de se atingir para a PI uma superfície de 37.869,07 hectares e para as MAA uma superfície de 137.316,19 hectares, ficou um pouco aquém do que efectivamente conseguimos apurar.

Quadro 22 - N.º de hectares abrangidos (2001,2002,2003 - NUTS II)

Medida	PI VITIVINÍCOLA**	PI*	TOTAL MAA*
Norte	-	34.507,19	134.471,48
Centro	-	12.711,51	54.441,80
Lisboa e Vale do Tejo	-	1.099,01	1.995,95
Alentejo	16.560,55	30.082,98	114.395,28
Algarve	-	1.697,53	12.713,74
CONTINENTE	-	80.098,22	318.018,25

Fonte: Elaboração Própria.

*PDRu 2000-2006/IFADAP/INGA - Dados disponibilizados respeitantes à campanha de 2003 (2.ª confirmação de 2001, 1.ª confirmação de 2002 e candidaturas de 2003, ou seja, no ano de 2003 os dados não estão estabilizados).

** IFADAP/IDRHa/ATEVA - Dados apurados neste Estudo (estabilizados).

Legenda: [PI] - Protecção Integrada; [MAA] - Medidas Agro-Ambientais.

À semelhança do verificado com o Número Total de Beneficiários, o peso relativo do número de hectares abrangidos pela PI vitivinícola na região do Alentejo,

apresenta-se relevante, atingido uma cobertura de 55,05% da área de PI e uma cobertura de 14,48% da área total das MAA nessa mesma região.

Referente ao Nível Médio da Ajuda por Beneficiário, não foram encontradas previsões para estes valores, sendo de referir que, os valores registados para a PI vitivinícola mostram que os vitivinicultores do Alentejo receberam abaixo da média verificada para a Medida PI e para as MAA.

Quadro 23 - Nível médio da ajuda por beneficiário (2001,2002,2003) (Euros)

Medida	PI VITIVINÍCOLA**	PI*	TOTAL MAA*
Norte	-	1.037,57	617,51
Centro	-	1.302,97	717,44
Lisboa e Vale do Tejo	-	2.140,50	2.272,40
Alentejo	1.343,59	1.999,58	2.559,83
Algarve	-	3.418,02	852,83
CONTINENTE	-	1.311,71	774,29

Fonte: Elaboração Própria.

*PDRu 2000-2006/IFADAP/INGA - Dados disponibilizados respeitantes à campanha de 2003 (2.ª confirmação de 2001, 1.ª confirmação de 2002 e candidaturas de 2003, ou seja, no ano de 2003 os dados não estão estabilizados).

** IFADAP/IDRHa/ATEVA - Dados apurados neste Estudo (estabilizados).

Legenda: [PI] - Protecção Integrada; [MAA] - Medidas Agro-Ambientais.

É no entanto de salientar que, embora o indicador em termos médios se possa mostrar inferior, este é resultado de uma média aritmética simples dos valores obtidos nos últimos três anos, e que, no caso da PI vitivinícola, quando apenas analisamos o nível médio de cada ano individualmente, apuramos que se verifica uma tendência crescente, sendo que, o valor deste indicador apenas para o ano de 2003 aponta para um nível médio de 1.991,30 euros, ou seja, quase idêntico ao nível médio da PI.

7.2.2 - Níveis de aprovação vs reprovação

Tendo em atenção que, do número total de candidaturas apresentadas, se verificaram algumas que acabaram por vir a ser reprovadas (ex.: por recusa; por desistências; por irregularidades), neste ponto, procura-se apurar uma Taxa de Aprovação (TA)¹⁴², quer para a PI, quer para as MAA. Para tal, procedeu-se à

¹⁴² TA = (N.º Total de Beneficiários / N.º Total de Candidaturas Apresentadas) * 100.

comparação entre o Quadro 24, que representa o Número Total de Candidaturas Apresentadas, e o Quadro 21, que representa o Número Total de Beneficiários, ou seja, as candidaturas que foram efectivamente pagas.

Quadro 24 - Número total de candidaturas apresentadas (2001, 2002, 2003 - NUTS II)

Medida	PI	TOTAL MAA
Alentejo	2.327	4.060
CONTINENTE	10.583	59.407

Fonte: Elaboração Própria.

*PDRu 2000-2006/IFADAP/INGA - Dados disponibilizados respeitantes à campanha de 2003. (2.ª confirmação de 2001, 1.ª confirmação de 2002 e candidaturas de 2003, ou seja, 2003 dados não estabilizados).

Legenda: [PI] - Protecção Integrada; [MAA] - Medidas Agro-Ambientais.

Desta forma, foi possível apurar que, no período considerado, o Alentejo registou uma Taxa de Aprovação de 91,53% das candidaturas apresentadas à PI e uma Taxa de Aprovação de 92,93% do total de candidaturas apresentadas a MAA.

Estes valores podem ser considerados bastante satisfatórios, sendo também de referir, o trabalho desenvolvido pelos vários actores nesse sentido, nomeadamente o IDRHa, as DRA, as OA, em alguns casos o INGA e a DGF. No caso particular da PI vitivinícola, a ATEVA apresenta uma importante contribuição para a obtenção destes resultados.

7.3 - AVALIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DA MEDIDA PARA AS PRINCIPAIS METAS DE EXECUÇÃO AGRO-AMBIENTAL

Uma vez que para a Medida PI não apuramos terem sido delimitadas metas de execução, optou-se por utilizar as metas de execução das MAA e verificar a contribuição mais directa da PI vitivinícola para o alcance dessas mesmas metas.

Quadro 25 - Medidas Agro-Ambientais: metas de execução

M1	Aumentar em, pelo menos, 10% o número de agricultores aderentes.
M2	Atingir uma cobertura de SAU entre 20 e 35%.
M3	Aumentar a adesão à agricultura biológica e à produção integrada (mais 50%).
M4	Alargar o âmbito das MAA a um maior número de espaços e paisagens tradicionais.

Fonte: PDRu 2000-2006. Legenda: [SAU] - Superfície Agrícola Útil; [MAA] - Medidas Agro-Ambientais.

Meta 1:

Esta meta tem na sua definição uma relação com a execução do Reg. (CEE) n.º 2078/92. Segundo DGDR (1997)¹⁴³, o número total de contratos vigentes em 1996¹⁴⁴ foi de 123.480. No entanto, de acordo com informação proveniente do PDRu AI (2000-2006), os contratos em vigor em 2003¹⁴⁵ foram 59.407, o que permite concluir que esta meta, na perspectiva Intercalar, não foi atingida.

No entanto, é de referir que o tributo da Medida Protecção Integrada¹⁴⁶ para este objectivo mostra-se relevante. Com base no Quadro A13 (em anexo) é visível que esta medida na região do Alentejo, desde o ano de 1996 até 2003, teve um aumento no Número de Beneficiários na ordem dos 323,55%, pelo que consideramos ter um bom desempenho na contribuição para atingir esta meta.

Meta 2:

Tendo como base o Quadro A11 (em anexo), nos contratos em vigor em 2003¹⁴⁷, a SAU abrangida pelas MAA foi de 381.738,26 hectares. Considerando também os dados do INE¹⁴⁸, que apontam para que o Continente nesse mesmo ano comportasse uma SAU de 3.578.034 hectares, pode-se concluir que as MAA abrangem 10,67 % do Continente. Se por ventura admitirmos uma eventual meta Intercalar que represente 50% da meta final a atingir em 2006, pode-se referir que esta meta Intercalar foi atingida.

Atendendo aos dados apurados reflectidos no Quadro A2 (em anexo) é possível constatar que, para o ano de 2003, a PI vitivinícola representava 14.042,08 hectares na região do Alentejo, ou seja 3,68 % da SAU das MAA. Desta forma, consideramos ter um bom desempenho na contribuição para atingir esta meta.

¹⁴³ Sob a base do Reg. (CEE) n.º 2078/92.

¹⁴⁴ Contempla os anos de 1994, 1995, 1996.

¹⁴⁵ Contemplando os anos de 2001, 2002 e 2003 (2003 dados não estabilizados).

¹⁴⁶ Baseado nos dados recolhidos para o sector vitivinícola na região do Alentejo.

¹⁴⁷ Contemplando os anos de 2001, 2002 e 2003 (2003 dados não estabilizados).

Meta 3:

Uma vez que esta meta assenta basicamente em aumentar a adesão à Agricultura Biológica e à Produção Integrada, não consideramos que a Medida PI tenha uma contribuição directa para esta meta.

Meta 4:

Visto que esta meta pretende com a intervenção MAA do RURIS aumentar os tipos de espaços e paisagens tradicionais abrangidas pelo Reg. (CEE) n.º 2078/92, pode-se verificar, com base em PDRu (2000-2006), que têm sido dados passos no âmbito deste alargamento (ex.: a inclusão da MAA Hortas do Sul e da MAA Sistema Vitícola de Colares ou mesmo o alargamento da MAA Lameiros). A PI por seu lado, já existia no Reg. (CEE) n.º 2078/92 e pelo apurado, mantém o sistema destinatário da medida, pelo que não a consideramos como tendo uma contribuição directa para esta meta.

Nesta base, podemos aferir que, no âmbito deste Estudo, a Medida PI terá uma contribuição mais directa para as metas de execução 1 e 2 das MAA.

7.4 - AS “QUESTÕES DE AVALIAÇÃO COMUM”

7.4.1 - Breve abordagem às “Questões de Avaliação Comum”

As questões de avaliação comuns constituem um dos principais referenciais de avaliação de programas direccionados para o desenvolvimento rural ao nível da UE, uma vez que, em última análise, pretendem traduzir os impactos a obter com as várias intervenções financiadas pelo FEOGA.

¹⁴⁸ Fonte: INE, Inquérito à Estrutura das Explorações Agrícolas 2003 - Anuário estatístico da Região do Alentejo.

Mais concretamente, para o RURIS procura-se responder a questões pertinentes ao nível de cada uma das suas intervenções, e que, por sua vez são direccionadas a cada medida¹⁴⁹.

Todas estas questões, tais como os seus respectivos critérios e indicadores, encontram-se definidas no documento da COMISSÃO EUROPEIA “Questões de Avaliação Comuns, acompanhadas de critérios e indicadores - Avaliação dos programas de desenvolvimento rural no período de 2000-2006 apoiados pelo FEOGA”¹⁵⁰, no qual se pode constatar que, em termos globais, o RURIS integra na formulação dos seus objectivos específicos as questões de avaliação comuns de avaliação, verificando-se um elo de conformidade entre estes, podendo a execução do programa contribuir, de certa forma, para os objectivos da política de desenvolvimento rural definidos para todo o território europeu.

No nosso caso particular, pretende-se identificar as questões de avaliação comum relacionadas com a medida em análise, não sendo objectivo deste estudo apurar respostas concretas para as mesmas. Para tal, recorreremos à utilização dos Quadros 26 e 27 de forma a proporcionar uma abordagem mais directa.

Quadro 26 - Medidas Agro-Ambientais: questões de avaliação comuns

1A	Em que medida os recursos naturais foram protegidos em termos de qualidade do solo, por influência das MAA?
1B	Em que medida os recursos naturais foram protegidos em termos de qualidade das águas subterrâneas e superficiais, por influência das MAA?
1C	Em que medida os recursos naturais foram protegidos em termos de quantidade dos recursos hídricos, por influência das MAA?
2A	Em que medida a biodiversidade (diversidade das espécies) foi mantida ou melhorada, graças às MAA, através da protecção da fauna e flora nas terras agrícolas?
2B	Em que medida a biodiversidade foi mantida ou melhorada, graças às MAA, através da conservação de habitats de grande valor natural no espaço cultivado, da protecção ou melhoria das infra-estruturas ambientais ou da protecção de zonas húmidas e dos habitats aquáticos adjacentes às terras agrícolas (diversidade dos habitats)?
2C	Em que medida a biodiversidade (diversidade genética) foi mantida ou melhorada, graças às MAA, através da preservação de raças animais ou variedades vegetais ameaçadas?
3	Em que medida a paisagem rural foi mantida ou melhorada, graças às Medidas Agro-Ambientais?

Fonte: DOC STAR VI/12004/00.

¹⁴⁹ Deve-se ter presente que, neste contexto de avaliação Intercalar, a análise recai sobretudo nos efeitos imediatos, ou seja, nos principais resultados, cabendo à avaliação Ex-post, uma análise mais centrada nos impactos.

¹⁵⁰ Para maiores desenvolvimentos cf.: Documento da Comissão Europeia - STAR/VI/12004/00-Final.

Quadro 27 - MAA: Intensidade da correspondência entre as medidas e as Questões de Avaliação Comuns.

N.º Relatório	Medidas Agro-Ambientais	1A	1B	1C	2A	2B	2C	3
11	Luta Química Aconselhada (LQA)	++	+++		++			
12	Protecção Integrada (PI)	++	+++		+++			
13	Produção Integrada (PROD INT)	+++	+++		+++			
14	Agricultura Biológica (AB)	+++	+++					
15	Sementeira Directa (SD)	+++	+	+				
16	Técnicas de Mobilização Mínima (TMM)	+++	+	+				
17	Enrelvamento da Enterlinha de Culturas Permanentes (EECP)	+++	+	+				
18	Sistema de Forrageiros Extensivos (SFE)	++	+	+	++	++		+++
23	Vinhas em Socalcos do Douro (VSD)	+++	+	+				+++
24	Hortas do Sul (Alentejo e Algarve) (HS)	+	+		+	+		+++
25	Sistema Vitícola de Colares (SVC)	+	+					+++
31	Sistemas Policulturais tradicionais (SPT)	++	+	++	++	++		+++
32	Montados (Azinho e Carvalho Negral) (M)	++	+	+	+++	+++		+++
33	Lameiros e outros Prados e Pastagens de Elevado Valor Florístico (L)	++	+	+	+++	+++		+++
34	Olival Tradicional (OT)	++	+	+				+++
35	Pomares Tradicionais (PT)	++	+	+				+++
36	Plano Zonal de Castro Verde (PZCV)	+	+	+	+++	+++		+++
41	Preservação de Bosquetes ou Maciços Arbustivo/Arbóreos de Interesse Ecológico/Paisagístico (PB)	+	+		+++	+++		+++
42	Arrozal (A)	++	+++	++	++	++		+++
51	Manutenção das Raças Autóctones ameaçadas de extinção (RA)	+	+		+++	+++	+++	+++

Fonte: PDRu 2000-2006.

Nota: A intensidade da correspondência entre as medidas e as Questões de Avaliação Comuns é medida de nula a forte relação (+++).

No âmbito desta avaliação, apenas identificamos como relevantes as questões de avaliação relacionadas com a Medida Protecção Integrada, ou seja, as questões de avaliação 1A, 1B e 2A.

7.4.1.1 - Questão de Avaliação 1A

“Em que medida os recursos naturais foram protegidos em termos de qualidade do solo, por influência das MAA?”

Quadro 28 - Critérios e indicadores relevantes para a questão de avaliação 1A

Critérios	Indicadores
-A erosão do solo foi controlada	-Superfície com compromisso referente à conservação do solo (erosão)
-A contaminação química do solo foi evitada ou reduzida	-Superfície com compromisso referente à conservação do solo (contaminação)
-A protecção do solo está na origem de outros benefícios, a nível da exploração agrícola ou a nível social	-Impactos indirectos dos compromissos agro-ambientais para explorações agrícolas e/ou outras zonas (descrição)

Fonte: DOC STAR VI/2004/00

Segundo PDRu (2000-2006), “a lógica da intervenção MAA quanto a esta questão é a de prevenção da degradação física, química e biológica do solo através da manutenção de usos do solo e sistemas, práticas culturais e modos de produção que o favoreçam”. A mesma fonte refere ainda que, no conjunto da execução da intervenção, a Medida PI é uma das que cumpre realçar a importância, uma vez que, os seus compromissos têm provavelmente um impacto ambiental importante na conservação do solo quanto à degradação química e biológica. A especificação da prática cultural da PI garante a aplicação de produtos fitofarmacêuticos permitidos nos respectivos normativos, aplicados de acordo com critérios de minimização que a caracterizam.

No nosso Estudo é de salientar que, a boa execução da Medida PI registada no sector vitivinícola, apresenta particular importância dado o contributo do compromisso para a conservação do solo.

Para o caso particular da conservação do solo, é ainda de referir que, a falta de uma situação de referência e de dados de monitorização se mostra preocupante, uma vez que a execução das medidas apresenta potencial para impactos bastante significativos. Esta situação levou a que em ERENA (1998) fosse sugerido o estabelecimento de uma rede de monitorização aplicável às medidas que, pelo apurado, ainda não teve aplicação prática.

7.4.1.2 - Questão de Avaliação 1B

“Em que medida os recursos naturais foram protegidos em termos de qualidade das águas subterrâneas e superficiais, por influência das MAA?”

Quadro 29 - Critérios e indicadores relevantes para a questão de avaliação 1B

Critérios	Indicadores
-Redução da utilização dos factores de produção agrícola que podem contaminar os recursos hídricos	-Superfície com compromisso referente à qualidade da água. -N.º de explorações com compromissos referente à qualidade da água.
-A protecção dos recursos hídricos está na origem de outros benefícios, a nível da exploração agrícola ou a nível social.	-Impactos indirectos dos compromissos agro-ambientais para as explorações agrícolas e/ou outra zonas.

Fonte: DOC STAR VI/12004/00.

De acordo com PDRu (2000-2006), é possível constatar que a lógica das MAA quanto a esta questão, assenta na protecção dos habitats aquáticos, a conservação da água para consumo humano ou irrigação através da manutenção de usos do solo e sistemas, práticas culturais e modos de produção que o favoreçam. Esta fonte realça a importância da PI no conjunto da execução das MAA, uma vez que os seus compromissos têm provavelmente um impacto ambiental importante na qualidade das águas subterrâneas e superficiais.

Não foi detectada uma situação de referência quantificada que permita medir os impactos da PI na qualidade da água. À semelhança do ocorrido na questão 1A, em ERENA (1998), é também sugerido o estabelecimento de uma rede de monitorização aplicável às MAA.

7.4.1.3 - Questão de Avaliação 2A

“Em que medida a biodiversidade (diversidade das espécies) foi mantida ou melhorada, graças às MAA, através da protecção da fauna e flora nas terras agrícolas?”

Quadro 30 - Critérios e indicadores relevantes para a questão de avaliação 2A

Critérios	Indicadores
-Redução (ou prevenção da intensificação) da utilização de factores de produção.	-Superfície abrangida por redução de factores de produção (hectares). -Provas de uma relação positiva entre medidas de apoio à redução da utilização de factores de produção nas terras em causa e a diversidade das espécies.
-Foram mantidos ou reintroduzidos sistemas culturais benéficos para a fauna e a flora.	-Superfície com compromissos relativos a elementos estruturais do habitat. -Superfície onde foram mantidos ou reintroduzidos sistemas culturais benéficos. -Provas da existência de uma relação positiva entre o sistema cultural ou a manutenção do revestimento vegetal do solo, praticados no âmbito de um compromisso, e o impacto para a diversidade ou abundância das espécies.
As acções apoiadas foram dirigidas com êxito para a protecção das espécies necessitadas de protecção	Indicadores de biodiversidade

Fonte: DOC STAR VI/12004/00

Segundo PDRu (2000-2006), a lógica da questão deve ser analisada tendo em atenção a relação das práticas culturais com a biodiversidade, de salientar: culturas e sua rotação, a fertilização e a utilização de produtos fitofarmacêuticos.

São conhecidos e demonstrados os efeitos dos herbicidas na flora (AMARO, 2002), verificando-se, na generalidade dos casos, que a diminuição da utilização de produtos fitofarmacêuticos é benéfica na conservação da fauna e da flora (AMARO, 2003). Desta forma, pode afirma-se que, à semelhança de outras MAA, a Medida PI aplicada ao sector vitivinícola tem impacto nos indicadores dos critérios de avaliação desta questão. Mais uma vez verifica-se que, a inexistência de uma situação de referência quantificada não permite uma análise completa do seu impacto, possibilitando apenas reconhecer a existência de um efeito potencial sem possibilidade de quantificação.

7.5 - REFERÊNCIAS SOBRE A AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA E DA EFICIÊNCIA

7.5.1 - Referências sobre a avaliação da eficácia da Medida Protecção Integrada

Numa visão mais global, a avaliação comparativa da execução da Medida PI apurada do Reg. (CEE) n.º 2078/92 com a execução apurada no RURIS, evidencia um incremento muito sensível. Este incremento, poderá ter na sua origem, entre outros factores, a clara aposta do programa no incentivo aos modos de produção diferenciados e da criação de normas para determinadas culturas, em particular a do olival¹⁵¹.

Quadro 31 - Execução Intercalar ano de 1996

Região	Número de Beneficiários PI	Superfície (hectares) PI	N.º Beneficiários PI - Vitivinícola	Superfície (hectares) PI - Vitivinícola
EDM	17	71		
TM	152	941		
BL	9	112		
BI	164	1.563		
RO	212	2.101		
ALENTEJO	367	2.396	242	1.219,31
ALGARVE	6	53		
Continente	967	7.236		

Fonte: DGDR 1997.

Legenda: [PI] - Protecção Integrada; [EDM] - Entre Douro e Minho; [TM] - Trás-os-Montes; [BL] - Beira Litoral; [BI] - Beira Interior; [RO] - Ribatejo e Oeste.

¹⁵¹ Esta aposta é mais acentuada no período pós-1998 da execução do Reg. (CEE) n.º 2078/92, tendo sido posteriormente continuada pela Portaria n.º1212/2003.

Quadro 32 - Execução Intercalar ano de 2003

NUTSII	Número de Beneficiários PI*	Superfície (hectares) PI*	Número de Beneficiários PI-Vitivinícola	Superfície (hectares) PI-Vitivinícola
Norte	5.534	32.504,84		
Centro	2.414	14.955,25		
Lisboa e Vale do Tejo	121	1.567,66		
Alentejo	2.327	39.178,97	1025	14.042,08
Algarve	187	2.098,28		
Continente	10.583	90.305,00		

Fonte: INGA 2003.

* Dados disponibilizados respeitantes à campanha de 2003. (ou seja, no ano de 2003 os dados não estão estabilizados).

Legenda: [PI] - Protecção Integrada.

É de salientar no entanto que, a execução da Medida PI, e em especial a PI aplicada ao sector vitivinícola, é um exemplo interessante do papel decisivo que podem assumir organizações intermédias, tais como Organizações de Produtores ou de Agricultores, entre os beneficiários directos da medida e do programa. O trabalho destas organizações mostrou-se decisivo na contribuição para o aumento de adesão dos agricultores à medida.

Todo o conteúdo, bem como os compromissos assumidos face ao valor das ajudas, mostram-se também factores de relevância, uma vez que é possível produzir com eficiência no quadro de especificações da PI (AMARO, 2003), sendo sem dúvida, as ajudas um incentivo de peso, que contribui para compensar alguns custos específicos.

A questão do reconhecimento do mercado da marca “Protecção Integrada” é também um factor a ter em conta. Apesar de algum esforço de promoção, “subsistem dúvidas quando ao reconhecimento pelo mercado da marca Protecção Integrada” PDRu (2000-2006). As preferências dos grandes distribuidores não são nem uniformes nem previsíveis com facilidade, sendo um facto que, diferem muito de produto para produto, e o vinho não é excepção.

Nesta base, é de referir que o PDRu (2000-2006) apresenta uma contribuição para a avaliação da eficácia da medida. Para tal, dá-nos pistas interessantes sob a forma

de questões de investigação¹⁵², sobre as quais se pretende promover uma futura análise de eficácia mais direccionada para o mercado de produtos.

É no entanto claro que, a avaliação da eficácia da Medida Protecção Integrada, bem como para grande parte das MAA, deverá acentuar sobretudo numa eficácia ambiental, a qual sai do âmbito deste Estudo.

A eficácia ambiental das MAA depende de certa forma da manutenção dos sistemas de agricultura geradores de impactos ambientais positivos. É portanto desejável a obtenção de efeitos demonstráveis de multifuncionalidade na área ambiental (AMARO, 2003). No entanto, essa demonstração de eficácia ambiental implica, entre outras, a monitorização de variáveis ambientais e a obtenção de situações de referência, não existentes para a esmagadora maioria (ERENA, 1998). Segundo PDRu (2000-2006) “É bastante plausível que a ausência, desde o início do Reg. (CEE) n.º 2078/92, de avaliações ambientais completas, esteja a prejudicar a eficácia ambiental da intervenção das Medidas Agro-Ambientais”.

A eficácia depende também do valor ambiental do território onde a medida é aplicada, sendo de salientar a importância da Rede Natura para esse valor ambiental, mas também de referir os objectivos ambientais e vocações produtivas de cada território.

Segundo de perto PDRu (2000-2006), a avaliação da eficácia ambiental deve ter na sua base diversos tipos de indicadores ambientais passíveis de quantificação de resultados e impactos ambientais, devendo ser iniciado um caminho para a sua obtenção no sentido de contribuir para avaliações de eficácia, ou mesmo, na avaliação final do programa. Em PDRu (2000-2006) são avançadas várias sugestões para indicadores de avaliação ambiental adequados à Medida PI, bem como características para os mesmos.

¹⁵² Que embora não estejam nos objectivos deste Estudo, como forma de contribuir para uma reflexão a este nível passamos a referir: a) “Se na situação contrafactual o mercado evoluiria no sentido de um aumento da procura de produtos com marca Protecção Integrada”; b) “Se os preços dos produtos de “Protecção Integrada” podem ser mantidos na ausência de ajudas, nomeadamente tendo em atenção a comparação de preços dos factores de produção entre Portugal e Espanha”; c) “Se a intensidade do compromisso está bem calibrada com as ajudas quando comparado com as medidas Produção Integrada e Agricultura Biológica”; d) “Se a Protecção Integrada tem uma interpretação técnica ampla por parte das explorações ou se concentra na selecção de fitofármacos sem valorizar outras técnicas complementares”; e) “Se a intensidade do compromisso está bem calibrada com as ajudas quando comparada a eficácia ambiental com as medidas “Produção Integrada” e “Agricultura Biológica”. Para maiores desenvolvimentos cf.: PDRu (2000-2006).

Mesmo actualmente sem o apoio desses indicadores, “existe a percepção de que poderia existir vantagem numa generalização da Protecção Integrada” no contexto da agricultura convencional” (PDRu, 2000-2006).

7.5.2 - Referencias sobre a avaliação da eficiência da Medida Protecção Integrada

Uma vez que os principais efeitos das MAA são de natureza ambiental, a avaliação da eficiência da medida também terá uma forte componente ambiental.

No caso da Medida PI, como já referido anteriormente¹⁵³, esta contribui para a racionalização do uso de produtos fitofarmacêuticos, em clara sintonia com o objectivo de compatibilizar padrões de produção com a protecção do ambiente e recursos naturais. Apesar da existência de benefícios ambientais implícitos, revela-se de facto essencial a sua concretização num contexto de território, neste caso particular, dos territórios vitivinícolas em que a medida é aplicada.

No entanto, para a Medida PI, bem como para grande parte das MAA, todo o estudo da eficiência está condicionado pela avaliação dos resultados e impactos ambientais, uma vez que, a realização de discernimentos sobre a ponderação dos custos¹⁵⁴ pressupõe o conhecimento da natureza e dimensão dos efeitos. No caso específico da PI para o sector vitivinícola, estes resultados e impactos não estão disponíveis nem foram considerados em sede de programação (ERENA, 1998).

Esta situação pode remeter-nos novamente para problemática da avaliação da eficácia e, nesta linha de pensamento, será lícito referir que, uma territorialização da Medida PI, possivelmente na forma de um “Plano Zonal” poderia ser um passo no sentido de aumentar a eficácia e eficiência da PI vitivinícola.

¹⁵³ Para maiores desenvolvimentos cf.: Ponto 4.4.

¹⁵⁴ Por exemplo através da relação “benefício/custo”, cuja maximização se procura.

8 - CONCLUSÕES E SUGESTÕES

8.1 - CONCLUSÕES

As Políticas Públicas de desenvolvimento rural representam um pilar da nova utilidade que a Europa reconhece ao seu espaço rural, nomeadamente a nível da conservação do ambiente.

A forma como os objectivos da política em Estudo são definidos nos documentos preparatórios, na regulamentação e em toda a sua “arquitectura”, indicam uma preocupação crescente com o aumento de eficácia ambiental da política, particularmente na conservação da natureza e do espaço rural.

No decorrer deste Estudo de avaliação orientado para o sector vitivinícola da região do Alentejo, não foram detectadas orientações genéricas da política que contemplassem directamente e especificamente cada território. Esta situação não se altera sequer para os territórios dentro da região estudada classificados como sub-regiões vitivinícolas. Desta forma, tudo aponta para que à diversidade dos territórios e da especialização produtiva em questão, não correspondam objectivos específicos relativos à melhoria da competitividade territorial e ao desenvolvimento rural.

Com o desenvolvimento deste estudo foi possível contribuir para encontrar respostas às seguintes questões:

1 - Saber até que ponto o território é considerado directa ou indirectamente na definição dos objectivos da medida aplicada ao sector vitivinícola.

A Medida Protecção Integrada, de uma forma genérica, dirige-se a modos de usos do solo ou mesmo de produção mais “amigos do ambiente”. No entanto, pelo Estudo efectuado, não parece considerar directa ou indirectamente, na sua definição de objectivos, cada território de forma integrada, ao qual estão associados objectivos de desenvolvimento económico, rural ou ambiental definidos numa escala territorial adequada.

Desta forma, tudo aparenta para que a compreensão das características económicas e ecológicas dos territórios e, neste caso concreto, das sinergias existentes entre território, desenvolvimento rural e o sector vitivinícola, não sejam tidas em consideração aquando do *design* dos objectivos da medida. Neste sentido, tudo nos aponta para que a compreensão e inclusão do território nos objectivos da medida, poderiam levar à definição de um espaço de aplicação e integração efectiva da medida de incidência territorial vocacionada para o sector vitivinícola (ex.: Plano Zonal¹⁵⁵ de Protecção Integrada Vitivinícola do Alentejo), onde a eficácia económica e ambiental poderia ser maximizada. Esta situação não parece estar a ocorrer, nem ao nível da Medida Protecção Integrada, nem muito menos à sua aplicação ao sector vitivinícola.

A territorialização da medida contribuiria para uma definição de objectivos com maior precisão, uma melhor caracterização de situações de referência sectoriais, toda uma monitorização territorial, bem como, uma melhor adaptação desses objectivos em matéria de ambiente e ao nível das diferentes estruturas vitivinícolas das várias regiões.

2 - Apurar se o território é ponderado no processo de decisão e execução da medida.

Embora já verificado na questão anterior (1) que tudo aponta para que o território não seja considerado na definição de objectivos das políticas, tal facto não invalidava que este pudesse ser ponderado no processo de decisão e execução da medida. No entanto, a análise efectuada leva-nos a crer não existir um critério de decisão ou execução implementado pelo decisor que pondere o território. A frase popular “distribuir o mal pelas aldeias” pode até ter uma ideologia comparativa num contexto abstracto, uma vez que, de uma forma simplista, as candidaturas são analisadas por ordem de chegada aos serviços e, desde que estas preencham os critérios de elegibilidade, são aceites e posteriormente pagas, sendo esta a forma como a execução operacional da política se vai distribuindo pelos territórios. No limite, se só existissem duas candidaturas que cumprissem os critérios de elegibilidade e só uma verba a atribuir

¹⁵⁵ O Plano Zonal deve ser entendido, neste contexto, como um espaço de integração efectiva de Políticas Públicas de incidência territorial.

como seria a escolha? O próprio projecto, a sua valência, o potencial da exploração, o território em que se situa, as vocações ou sinergias desse território não parecem ser considerados.

Aparentemente, a territorialização poderia tornar a aplicação desta medida mais complexa, podendo mesmo essa complexidade gerar alguns efeitos perversos ao nível da operacionalidade, nomeadamente no que se refere à decisão e execução. No entanto, a boa execução e eficácia do Plano Zonal de Castro Verde¹⁵⁶ indicia exactamente o contrário, uma vez que a concepção deste Plano Zonal foi feita sobre uma sólida análise económica e ecológica da região em causa, facto este que parece ter sido a chave da adequação da medida e da sua eficácia¹⁵⁷. Este exemplo seria potencialmente um exemplo a seguir para a Medida Protecção Integrada e para o sector vitivinícola.

3 - Avaliar como foi a distribuição territorial da aplicação da medida, bem como a sua evolução ao longo do período.

No que refere à distribuição territorial da medida foi possível verificar que o distrito de Évora é o distrito com maior impacto a nível de execução da política, seguido dos distritos de Beja e Portalegre. O distrito de Setúbal por seu lado não regista bons níveis de execução.

No distrito de Évora é também possível de verificar que a execução é bastante mais dispersa e equilibrada por todos os concelhos, sendo que, apenas quatro dos catorze concelhos não registam quaisquer níveis de execução. No caso dos distritos de Beja e Portalegre a execução aparece principalmente concentrada nos respectivos concelhos de Beja e Portalegre, registando os restantes concelhos destes distritos níveis de execução muito modestos ou inexistentes.

Para a Medida PI ao longo do período estudado foi possível verificar que as tendências registadas ao nível da execução se mostraram bastante idênticas nos distritos de Beja, Évora, Portalegre.

¹⁵⁶ cf.: Reg. (CEE) n.º2078/92.

¹⁵⁷ Até ao início do RURIS.

Para além de um contexto de expectativas dos beneficiários constantemente em alteração, verificou-se que a estrutura da política e a sua gestão têm condicionado de certa forma a execução.

Contudo, esta avaliação de execução Intercalar fica marcada por resultados importantes e positivos no estímulo da PI. Estes resultados de execução são portadores de potencial de transformação e de impactos ambientais importantes.

De referir também que as Organizações de Agricultores (OA) confirmaram a sua importância para o aumento da adesão, sendo de salientar a via da promoção e esclarecimentos.

Esta intervenção das MAA foi também marcada por uma aplicação, por vezes até preferencial, nas zonas da Rede Natura 2000, o que significa que o *design* da política também se orientou para territórios de maior importância do ponto de vista ambiental.

Apesar dos objectivos serem formalmente de natureza ambiental, pode-se também constatar com esta Avaliação que a política tem poucos referenciais territoriais de eficácia ambiental, não tendo por isso sido, definidas referencias que permitiriam uma avaliação da eficácia e eficiência devidamente quantificadas.

4 - Identificar os territórios que mais beneficiaram com esta medida.

Da análise efectuada através dos indicadores territoriais seleccionados, foi possível reconhecer a incidência territorial da política. Assim sendo, os territórios mais beneficiados pela medida são os concelhos de Vidigueira, Reguengos de Monsaraz, Borba, Redondo, Évora e Portalegre, sendo o somatório da sua execução responsável por 93,85% do número total de beneficiários, 89,96% do total da área abrangida e absorvendo 91,03% do total de ajudas de toda a região do Alentejo.

Destes concelhos já com uma longa tradição vitivinícola, é de salientar que o concelho da Vidigueira é o concelho que apresenta o maior número de beneficiários e o concelho de Borba o concelho que tem a maior área de execução e que beneficia de mais ajudas, seguido de muito próximo pelo concelho de Reguengos de Monsaraz.

Foi possível verificar que, na grande maioria das regiões agrícolas, são normalmente predominantes explorações de pequena dimensão e com actividades acentuadamente diversificadas para além da vitivinicultura. Este facto acaba por originar que a distribuição das ajudas pelas explorações agrícolas seja fortemente influenciada pelas suas maiores ou menores vocações vitivinícolas, existindo portanto territórios dentro da raia alentejana que não registaram quaisquer níveis de execução. É no entanto de salientar que foram detectados territórios, nomeadamente nos concelhos de Mourão (Granja) e Moura (Amareleja), classificados como Sub-Regiões Vitivinícolas, que nos levam a crer não terem beneficiado de forma relevante da política quando comparado com o seu potencial vitivinícola implícito.

É notório que no decorrer do período estudado, a política tem demonstrado um bom nível de aceitação por parte dos vitivinicultores, uma vez que conseguiu evoluir de uma taxa de cobertura da SAU de vinha do Alentejo pela PI de 9,03% em 1996 para uma de 74,43% em 2003. Do exposto, parece lícito referir a existência de um elevado interesse relativamente à política, mas também sugere que ainda existe a possibilidade de ser incrementada a sua respectiva execução, o que poderá passar em alguns casos pelo aumento da sua atratividade, pelo repensar dos valores de ajuda e até mesmo pela reformulação pontual ou global numa perspectiva mais territorializada.

8.2 - SUGESTÕES

As linhas nas quais assentam as principais sugestões do estudo prendem-se com:

- É importante iniciar um trajecto de territorialização da Medida Protecção Integrada para o sector vitivinícola na região do Alentejo, procurando o aumento da respectiva eficácia por via de uma definição mais precisa, coordenada e até georeferenciada dos objectivos ambientais e de desenvolvimento rural específicos da região e sector em estudo, adoptando também uma coerência de integração com as restantes Medidas Agro-Ambientais. É essencial procurar uma coordenação de sinergias para a dinamização do programa entre as autarquias e organizações empenhadas no desenvolvimento rural, regional e sectorial.

- É necessário procurar criar condições para uma renovação da estrutura operacional da medida, por via de uma eventual simplificação do processo. As condições de acesso, os compromissos, toda a tramitação de processos e até mesmo as decisões associadas, têm ao longo da última década sido constantemente adaptados mas nunca renovados. Essa renovação teria na sua base, quer a simplificação, quer a territorialização direccionadas para a obtenção de efeitos ao nível ambiental, sectorial, rural e regional.

- Complementar alguns processos de gestão e decisão da medida com base na renovação/simplificação e territorialização. Desta forma, seria possível incluir no processo de tomada de decisão mais do que as actuais condições de elegibilidade, conduzindo assim, a uma aferição sobre a valia de cada candidatura para cada região.

- A possibilidade de otimizar o papel das organizações e associações de agricultores do sector vitivinícola na própria gestão processual do programa, aproveitando a dinâmica já criada por estas entidades ao nível da promoção da medida.

- Analisar a viabilidade para aumentar a atratividade das ajudas, através do seu aumento para níveis superiores.

- Analisar a viabilidade de, na revisão dos objectivos dos planos zonais, ser considerado o papel da PI no quadro de objectivos de conservação dessas zonas.

- Reestruturar a informação associada à medida, que é essencial para a gestão, monitorização, fiscalização e avaliação do programa. É importante que seja recolhida tratada e disponibilizada mais rapidamente e mais frequentemente, bem como estar associada a formas de comunicação e interacção com os beneficiários. A gestão da medida deve ser apoiada por um sistema de informação eficaz e com capacidade de controlo efectivo de todos os aspectos de execução da mesma.

- A informação disponível para a gestão e execução da política deverá ser melhorada. As sugestões vão no sentido de: disponibilizar e aumentar o nível de informação relativa à execução da medida que permita conhecer, em qualquer momento, o estado das candidaturas e os valores desagregados dos vários indicadores territoriais por unidade administrativa ou por território; disponibilizar informação da medida dentro e fora de territórios relevantes, tais como a Rede Natura 2000 e nas zonas desfavorecidas; disponibilizar informação que possibilitasse o cruzamento de dados

entre as várias Medidas Agro-Ambientais; disponibilizar informação sobre o perfil agrícola e económico das explorações beneficiárias; o estudo do potencial de evolução apresenta-se como um aspecto chave a ter em conta na orientação da política, pelo que se sugere a obtenção e disponibilização de informação quantificada e actualizada sobre a matéria.

Com este Estudo pretendeu-se contribuir-se para uma visão diferente e inovadora sobre a Medida Protecção Integrada, e até mesmo possibilitar que decisões políticas utilizem investigação académica, uma vez que, à luz dos resultados obtidos, é possível contribuir para avaliar a pertinência da estratégia adoptada e ter uma base de orientação para futuras negociações ao nível da revisão de novos objectivos e novas estratégias a aplicar às novas candidaturas.

A integração desta Política Pública em particular, é também um espaço de possível conciliação entre as necessidades e compreensões de uma cultura predominantemente urbana e a manutenção da cultura rural, essencial à identificação da Sociedade Portuguesa com o seu território e cultura.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AMARO, P., (2003), *A Protecção Integrada*, ISA/Press, Lisboa.

AMARO, P., (2003), *A redução dos riscos dos pesticidas pela Protecção Integrada*, ISA/Press, Lisboa.

AMARO, P., (2002), *A Produção Integrada e a Protecção Integrada*, ISA/Press, Lisboa.

AMARO, P., (2002), *Os conhecimentos dos agricultores sobre Protecção Integrada*, ISA/Press, Lisboa.

AMARO, P., (2004), “A avaliação da qualidade da Protecção Integrada, da Produção Integrada e do uso sustentável de pesticidas na vinha”, comunicação apresentada no 6º Simpósio de Vitivinicultura do Alentejo, 26,27 e 28 de Maio de 2004, Évora.

ANDRADE, I. R., (1996), *Avaliação de actividades em extensão rural*, “Colecção Publicações da Universidade de Évora: Ciências Humanas e Sociais, n.º6”, Serviço de Reprografia e Publicações da Universidade de Évora, Universidade de Évora, Évora.

ANDRADE, I. R., (1992), “Métodos científicos experimentais e quase-experimentais”, *Economia e Sociologia*, n.º53, Évora.

ANDRADE, I. R. (1991), “Indicadores: sua utilização no processo de avaliação”, *Revista de Ciências Agrárias*, Vol. XIV, n.º2, Lisboa.

ANDRADE, I. R., (1990), “Avaliação de Actividades em Extensão Rural: Filosofia e elementos caracterizadores”, *Economia e Sociologia*, n.º 50, Évora.

- ANDRADE, I. R., (1990), “A monitoria em extensão rural: recolha, circulação e periodicidade da informação”, *Revista de Ciências Agrárias*, Vol. XV, n.º4, Lisboa.
- ANDRADE, I. R., (1988), “A avaliação e a monitoria na abordagem sistémica”, *Revista de Ciências Agrárias*, Vol. XI, n.º2, Lisboa.
- ARMSTRONG, H. and WELLS, P., (2006), “Structural Funds and the Evaluation of Community Economic Development Initiatives in the UK: A Critical Perspective”, *Regional Studies*, Vol. 40.2, April 2006, pp. 259-272.
- BACHTLER, J. and WREN, C., (2006), “Evaluation of the European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges”, *Regional Studies*, Vol. 40.2, April 2006, pp. 143-153.
- BARCA, F., (2006), “Policy-maker Perspectives. European Union Evaluation between Myth and Reality: Reflections on the Italian Experience” *Regional Studies*, Vol. 40.2, April 2006, pp. 273-276.
- BASLÉ, M., (2006), “Strengths and Weaknesses of European Union Policy Evaluation Methods: Ex-post Evaluation of Objective 2, 1994-99”, *Regional Studies*, Vol. 40.2, April 2006, pp. 225-235.
- BASLÉ, M., (1998), “Contexte et méthodes pour l'évaluation partenariale des politiques publiques intégrées en France: Les contrats de plan Etat-Région et le cas de la Bretagne”, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n.º3, pp. 491-504.
- BATTERBURY, E., (2006), “Evaluation Concepts and Methods: Principles and Purposes of European Union Cohesion Policy Evaluation”, *Regional Studies*, Vol. 40.2, April 2006, pp. 179-188.

- BLAZEK, J. and VOZÁB, J., (2006), “Ex-ante Evaluation in the New Member States: The Case of the Czech Republic”, *Regional Studies*, Vol. 40.2, April 2006, pp. 237-248.
- CAMPOS, A., (1999), *Associações Agrícolas*, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR), Lisboa.
- CEDRU, (2003), *Evaluación Intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria Interreg III a 2000-2006 - España-Portugal*, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- CEFAG, ERENA e CIDEAC, (2003), *Plano de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental - Avaliação Intercalar*, MADRP, Lisboa.
- CESO I&D e CIDEAC, (2002), *Relatório de Progresso da Avaliação Intercalar do porAlentejo*, porAlentejo, Lisboa.
- COELHO, A. e SOUSA, A., (2004), “Perfis estratégicos e desempenhos empresariais: Identificação de clusters e propostas para as empresas vitivinícolas do Alentejo e Estremadura Espanhola”, comunicação apresentada no 6º Simpósio de Vitivinicultura do Alentejo, 26,27 e 28 de Maio de 2004, Évora.
- COELHO, J.C., (2000), “Algumas notas de reflexão sobre Política Agrícola”, *Revista de Ciências Agrárias*, Vol. XXIII, n.º1, Jan. - Mar., Lisboa.
- COMISSÃO EUROPEIA - DGA, (1999), “A reforma da PAC: Desenvolvimento Rural”, fact-sheet, Agosto de 1999.
- COMMISSION EUROPÉENNE, (2000), “Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : une méthodologie indicative”, *Nouvelle période de programmation 2000-2006: documents de travail méthodologiques*, Office des Publications Officielles, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE, (1999), *La Collection MEANS: Évaluer les programmes socio-économiques. Conception et conduite d'une évaluation*, Volumes: 1 - 6, Office des Publications Officielles, Luxembourg.

COMISSÃO DE GESTÃO do QCAIII, (2001), *Guia para a Avaliação Intercalar do QCAIII*, Comissão de Gestão do QCAIII, Portugal.

COVAS, A., (1997), *Ajustamento, diversificação e desenvolvimento rural*, “Colecção Estudos e Análises, n.º 3”, Direcção Geral de desenvolvimento Rural (DGDR), Lisboa.

CROASDELL, D., FREEMAN, L. and URBACZEWSKI, A., (2003), “Concept Maps for Teaching and Assessment”, *Communications of the Association for Information Systems*, Vol. 12, pp. 396-405.

DAUCÉ, P., (1998), “L'évaluation des politiques communautaires de développement regional. Enjeux, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5B en Bourgogne.” *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n.º3, pp. 379-395.

DGA - Direcção Geral de Agricultura, (1999), *Avaliação dos programas de desenvolvimento rural no período de 2000-2006 apoiados pelo FEOGA: Orientações*, DGA, Lisboa.

DGDR - Direcção Geral de Desenvolvimento Rural, (1997), *Avaliação Intermédia da Execução e do Impacte Socioeconómico do Programa de Aplicação a Portugal Continental (1994-1996)*, DGDR, Lisboa.

DGDR - Direcção Geral de Desenvolvimento Rural, (1999), *Plano de Desenvolvimento Rural (2000-2006) - Portugal Continental*, DGDR, Lisboa.

- DGDR - Direcção Geral de Desenvolvimento Rural, (1997), *Desenvolvimento Rural: Novas realidades e perspectivas*, “Colecção Estudos e Análises”, Volumes: 1-5, DGDR, Lisboa.
- ECOTEC, (2002), *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts. Final Report to Directorate General Regional Policy*, ECOTEC Research & Consulting Limited, Brussels.
- ERENA, (1998), *Estudo de Avaliação Ambiental Intermédia da Aplicação das Medidas Agro-Ambientais a Portugal Continental*, DGDR, Lisboa
- ESER, T. W. and NUSSMUELLER, E., (2006), “Mid-term Evaluations of Community Initiatives under European Union Structural Funds: A Process Between Accounting and Common Learning” *Regional Studies*, Vol. 40.2, April 2006, pp. 249-258.
- EUROPEAN COMMISSION - DG for the Budget, (2004), *Evaluation EU Activities: A practical guide for the Commission Services*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION, (2000), “Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology” *The New Programming Period 2000-2006: Methodological Working Papers*, Directorate - General XVI - Regional Policy and Cohesion, Commission of the European Communities, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION - DG Regional Policy - Evaluation Unit, (1999), *Guide to Cost - Benefit Analysis of Investment Projects*, Commission of the European Communities, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION - DG Regional Policy - Evaluation Unit, (1999), *Guide to Cost - Benefit Analysis of Major Projects*, Commission of the European Communities, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION, (1999), *Thematic Evaluation of Structural Fund Impacts on SMEs*, Commission of the European Communities, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION - DG for the Budget, (1997), *Evaluating EU expenditure programmes, Ex-post and intermediate evaluation*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

FALK, A., LALIVE, R., ZWEIMULLER, (2004), “The Success of Job Applications: A New Approach to Program Evaluation”, *Discussion Paper Séries*, IZA, Bonn.

FERRÃO, J., (1992), *Serviços de Inovação. Novos Caminhos para o Desenvolvimento Regional*, Celta Editores, Oeiras.

FISCHER, M. and GETIS, A., (1999), *Recent Developments in Spatial Analysis*, Springer, Berlin.

FREIRE, A., (2004), *Estratégia*, 9ª Edição, Verbo, Lisboa.

GOMES, M. J., (2001), *Informação e Gestão Agro-Ambiental: Aspectos Qualitativos da Informação. Estudo de Caso*, Dissertação apresentada à Universidade de Évora para obtenção do grau de Mestre em Organização e Sistemas de Informação, Évora.

GOYBET, P., (1998), “ Le développement de l'évaluation au niveau communautaire. Enjeux et perspectives” *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n.º3, pp.357-368.

- GPPAA - Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar, (2003), *Portugal Rural: Territórios e Dinâmicas*, GPPAA, Lisboa.
- GPPAA - Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar, (2000), *Agricultura Portuguesa - Principais Indicadores*, GPPAA, Lisboa.
- GPPAA - Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar, (2000), *Agricultura do Alentejo - Principais Indicadores*, GPPAA, Lisboa.
- HOFMANN, E., (1998), “L’évaluation dans des pays en voie de développement”, *Revue d’Economie Régionale et Urbaine*, n.º3, pp. 481 - 490.
- ICEP - Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal, (1995), *Perfis Sectoriais. Informação sobre a oferta Portuguesa*, ICEP, Lisboa.
- INE, (2003), *Anuário Estatístico da Região do Alentejo*, INE, Lisboa.
- INE, (2002), *Contas Económicas da Agricultura*, INE, Lisboa.
- INE, (1999), *Recenseamento Geral da Agricultura*, INE, Lisboa.
- LORENS, P.J. et HORAIST, J., (1998), “La mise en oeuvre de l’évaluation dans les institutions régionales. La pratique du Nord - Pás de Calais”, *Revue d’Economie Régionale et Urbaine*, n.º3, pp. 449-460.
- JAKOBY, H., (2006), “Evaluation as Part of the Regional Policy Life Cycle: The Example of the North Rhine-Westphalia, Germany”, *Regional Studies*, Vol. 40.2, April 2006, pp. 281-284.

- JESUS, M., (2003), *Estudo comparativo de variáveis técnico-económicas da agricultura: Ano base de 1997*, “Série Estudos e Documentos n.º6”, GPPAA, Lisboa.
- KANE, M. and McMAHON, P., (2002), “Using Concept Mapping to Improve Health Care Decision Making”, *Health Care Biller*, July 2002.
- LACOUR, C. et PERREUR, J., (1998), “Nécessités et difficultés de l’évaluation des politiques publiques territoriales”, *Revue d’Economie Régionale et Urbaine*, n.º3, pp. 347 - 356.
- LEUNG, Y. (1999), *Intelligent Spatial Decision Support Systems*, Springer, Berlim.
- LOPES, R.(2001), *Competitividade, Inovação e Territórios*, Celta Editora, Oeiras.
- LOPES, S. (2001), *Desenvolvimento Regional*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- MADRP - Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, (1998), *Medidas Agro-Ambientais. Novo Programa de Aplicação a Portugal Continental. Épocas de 1998 e 1999*, DGDR, Lisboa.
- MADRP - Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, (2004), *Medidas Agro-Ambientais, IDRHa*, Lisboa.
- MCLAY, M. and BROWN, M., (2003), “Using concept mapping to evaluate the training of primary school leaders”, *International Journal of Leadership in Education*, Vol. 6, N.º 1, pp. 73-87.
- NETO, P. A., (1999), *A Integração Espacial, Economias de rede e Inovação*, “Coleção Economia e Política”, Instituto Piaget, Lisboa.

- ORSINI, A., (1998), “La problématique générale de l’avaluation”, *Revue d’Economie Régionale et Urbaine*, n.º3, pp. 395-420.
- PELURSON, G., (1998), “Les pratiques de l’Etat déconcentré: les enseignements de cinq années d’évaluation des programmes européens à la préfecture de la région de Bourgogne”, *Revue d’Economie Régionale et Urbaine*, n.º3, pp. 369-378.
- PEYREFITTE, M., (1998), “La prise en compte des logiques d’acteurs dans l’évaluation d’une politique publique territoriale”, *Revue d’Economie Régionale et Urbaine*, n.º3, pp. 421 - 448.
- PEARCE, D. and TURNER, R., (1992), *Economía de los recursos Naturales y del Medio ambiente*, Editorial Agrícola Española, Madrid.
- PIGALLE, F., (1998), “Evaluation stratégique des politiques publiques. Une approche par la logique floue”, *Revue d’Economie Régionale et Urbaine*, n.º3, pp. 461-480.
- PINHEIRO, A.C., (2000), “Política Agrícola Portuguesa”, *Revista de Ciências Agrárias*, Vol. XXIII, n.º1, Jan. - Mar., Lisboa.
- POLÉSE, M., (1998), *Economia Urbana e Regional. Lógica espacial das transformações económicas*, APDR, Coimbra.
- POOLE, D. and DAVIS, T., (2006), “Concept Mapping to Measure Outcomes in Study Abroad Programs”, *Social Work Education*, Vol. 25, N.º 1, February 2006, pp. 61-77.
- ROSÁRIO, M., (2003), *Sensibilidade dos produtores face ao ambiente*, “Série estudos e documentos”, n.º 7, GPPAA, Lisboa.

- SANTOS, J., (1996), *Modelo técnico, espaço e recursos naturais*, ISA/Press, Lisboa.
- SANTOS, J., (1997), *Valuation and cost-benefit analysis of multi-attribute environmental changes*, Vol. I, II, III, Thesis submitted in fulfilment of the degree of Doctor, University of Newcastle, England.
- TAVISTOCK INSTITUTE with GHK and IRS, (2003), *The Guide: The Evaluation of Sócio-Economic Development*, Tavistock Institute, London.
- TIETENBERG, T., (1998), *Environmental and Natural resource Economics*, Harper Collins Publishers, London.
- TROCHIM, W. and CABRERA, D., (2005), “The complexity of concept mapping for policy analysis” *Policy Analysis & Management*, Cornell University, USA.
- VAN DER KNAAP, P., (2001), “Policy evaluation and outcome-oriented management: Instruments for policy-oriented learning.” *Recent developments in the Netherlands and the evaluation practice of the European Structural Funds*, Informationem zur Raumentwicklung, N.º 6 -7, pp. 359-371.
- WHITBY, M., (1998), *The European Environment and CAP Reform. Policies and Prospects for Conservation*, University of Newcastle, UK.

LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS OFICIAIS CONSULTADOS

Regulamento (CEE) n.º 797/85;
Regulamento (CEE) n.º 1760/87;
Regulamento (CEE) n.º 2328/91;
Regulamento (CEE) n.º 1973/92;
Regulamento (CEE) n.º 2078/92;
Regulamento (CEE) n.º 1404/96;
Regulamento (CE) n.º 1257/99;
Regulamento (CE) n.º 1259/99;
Regulamento (CE) n.º 1260/99;
Regulamento (CE) n.º 445/02;
Regulamento (CE) n.º 963/03;
Decreto-Lei n.º 46/89, de 15/02, anexo III e IV;
Decreto-Lei n.º 284/89, de 11/11;
Decreto-Lei n.º 31/94, de 5/02;
Decreto-Lei n.º 75&74/96, de 18/06;
Decreto-Lei n.º 110/96, de 2/08, e demais legislação complementar;
Decreto-Lei n.º 16/97, de 7/05;
Decreto-Lei n.º 351/97, de 5/12, artigo 2º;
Decreto-Lei n.º 94/98, de 15/04;
Decreto - Lei n.º 8/01, de 22/01;
Decreto - Lei n.º 202/01, de 13/07;
Decreto Regulamentar n.º 16/97 de 07/05, artigo 41º;
Portaria n.º 688/94;
Portaria n.º 698/94;
Portaria n.º 745-O/96;
Portaria n.º 85/98;
Portaria n.º 345/98, artigo 1º;
Portaria n.º 108/00;
Portaria n.º 16/01;

Portaria n.º 475/01;
Portaria n.º 7935/01;
Portaria n.º 1212/03;
Decisão da Comissão C (2000) 3368, de 22/11/2001;
Decisão da Comissão C (2002) 1630, de 21/05/2002;
Decisão da Comissão C (2003) 2665, de 16/07/2003;
Comunicação para a Comissão SEC (2000) 1051, de 26/07/2000;
Comunicação para a Comissão SEC (2001) 1197/6&7, de 23/12/2001;
Comunicação para a Comissão SEC (2002) 5267, de 23/12/2002;
Dir. do Cons. N.º 91/414/CEE de 15/07;
Documento da CE - STAR/VI/12004/00 - Final.

PRINCIPAIS SITES VISITADOS

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
<http://europa.eu.int>
<http://www.b-on.pt>
<http://www.ces.uc.pt/publicacoes>
<http://www.evaled.info>
<http://www.dpp.pt>
<http://www.idrha.min-agricultura.pt>
<http://www.igegp.pt>
<http://www.ine.pt>
<http://www.inga.min-agricultura.pt>
<http://www.gppaa.min-agricultura.pt>
<http://www.qca.pt>
<http://www.regional-studies-assoc.ac.uk>
<http://www.regurb.com>
<http://www.repec.org>
<http://www.tandf.co.uk/journals>

ANEXOS

ANEXO 1 - CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DO ALENTEJO

A1 - Caracterização da organização Direcção Regional de Agricultura do Alentejo

A1.1 - Enquadramento institucional

O Decreto-Lei n.º 75/96, de 18/06, estabelece a lei-quadro da Direcção Regional de Agricultura do Alentejo, definindo, genericamente, a sua natureza, atribuições, competências e princípios a que deveria obedecer a sua estrutura.

A estrutura que foi definida teve em linha de conta as condições específicas e a sua área geográfica, criando serviços que contemplam as suas principais produções, bem como reflectem, a nível regional, a necessária articulação com os serviços centrais do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas - MADRP, na definição das políticas agro-alimentar, pecuária, florestal e do desenvolvimento rural, tornando-a executora dessas mesmas políticas.

As Direcções Regionais de Agricultura são determinantes e essenciais no desenvolvimento e modernização do sector agrícola.

Ao longo dos seus quase 22 anos de existência, as Direcções Regionais de Agricultura foram objecto de várias reestruturações, a última das quais ocorreu em 1996, com a publicação da nova orgânica do Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas (Decreto-Lei n.º 74/96 de 18/06).

O Decreto-Lei n.º 16/97 de 7/05 dividiu a Região Agrária do Alentejo, para efeitos de prestação de serviços no domínio veterinário, em cinco Zonas de Intervenção Veterinária (Portalegre, Elvas, Évora, Beja e Alcácer do Sal) e, para efeitos de prestação de serviços no domínios da informação e do apoio técnico aos agricultores, em quarenta e cinco Zonas Agrárias (43 concelhias e uma formada por 2 concelhos), agregadas para efeitos de coordenação, em 4 Agrupamentos de Zonas Agrárias (Agrupamento de Zonas Agrárias do Alentejo Litoral, Agrupamento de Zonas Agrárias do Baixo Alentejo,

Agrupamento de Zonas Agrárias do Alentejo Central e Agrupamento de Zonas Agrárias do Alto Alentejo).

A1.2 - Natureza

A DRAAL é um organismo do Estado (da Administração Central), na dependência directa do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com personalidade jurídica própria, dotado de autonomia administrativa, cuja acção se desenvolve na região agrária definida pelo Decreto-lei n.º 46/89 de 15/02, que se ocupa do apoio ao sector agrário e florestal, a nível regional e local, com vista à sua dinamização e maior aproximação aos agricultores e suas organizações representativas, numa perspectiva integrada e de acordo com a política e os objectivos definidos para o sector agro-florestal nacional.

A1.3 - Domínio de actividade

Serviço de apoio directo, regional e local, aos agentes económicos actuando nos sectores agrário, florestal e alimentar, de acordo com a política e os objectivos de âmbito nacional e regional definidos para aqueles sectores.

A1.4 - Área geográfica de actuação

O Alentejo, dividido por sua vez em quadro unidades territoriais, designadas por Alto Alentejo, Alentejo Central, Alentejo Litoral e Baixo Alentejo.

A1.5 - Destinatários / clientes

População activa agrícola, suas organizações de agricultores de objecto agrícola ou com ele directamente relacionados e população rural em geral.

A1.6 - Atribuições

As atribuições da DRAAL decorrem do art.º 2º do Decreto- Lei n.º 75/96 de 18/06:

- ⇒ Participar na formulação da política agro-alimentar e de desenvolvimento rural, em conjunto com os serviços centrais do MADRP;
- ⇒ Executar, na respectiva região, a política agro-alimentar e de desenvolvimento rural, de acordo com as normas funcionais emanadas pelos serviços centrais do MADRP e em articulação com as organizações representativas dos respectivos sectores;
- ⇒ Facultar aos serviços centrais todos os elementos necessários ao cumprimento das suas funções, colaborando activamente com aqueles serviços sempre que tal por estes for solicitado;
- ⇒ Realizar o levantamento e o estudo sistemático das características e das necessidades dos sub-sectores agrícola, pecuário, e florestal, na respectiva região, com vista à formulação da política agro-alimentar e do desenvolvimento rural e à elaboração dos respectivos planos de desenvolvimento regional;
- ⇒ Promover o apoio técnico aos agricultores e populações rurais nos domínios das infra-estruturas, da protecção e do fomento da produção e da transformação e comercialização dos produtos da agricultura, da pecuária e das florestas;
- ⇒ Fomentar o associativismo e apoiar a modernização e o rejuvenescimento do tecido empresarial;
- ⇒ Gerir as matas públicas;
- ⇒ Executar, de acordo com as normas funcionais definidas pelos serviços centrais, as acções necessárias à protecção das culturas, à defesa da saúde animal, à fiscalização e controlo da higiene e qualidade dos produtos agro-alimentares;
- ⇒ Executar, de acordo com as normas funcionais definidas pelos serviços centrais, as acções necessárias ao acompanhamento e validação dos projectos de investimento apoiados por fundos públicos, bem como o controlo físico das acções de intervenção e ajudas à produção e ao rendimento.

A1.7 - Estrutura

A estrutura organizacional da DRAAL é uma estrutura matricial caracterizada:

- ⇒ Pelas relações verticais, horizontais e diagonais;
- ⇒ Pelo facto de concentrar uma grande parte de recurso para um dado objectivo específico.

Este modelo conduz a uma maior flexibilidade e complementaridade entre os órgãos regionais sediados na sede da DRAAL e os locais, localizados nos concelhos e que se designam por Zonas Agrárias, permitindo, por um lado, o reforço da autonomia administrativa e a diversidade, e por outro, que a organização funcione como um todo.

A estrutura orgânica formal da DRAAL é sem dúvida uma estrutura matricial, mas a sua implementação ainda não foi totalmente conseguida. A comunicação entre unidades orgânicas na sede é muito difícil, complexa e morosa, devido aos procedimentos burocráticos em vigor. Ao nível dos AZA's e ZA's ainda é mais notória a dificuldade na comunicação com os serviços centrais, reflectindo-se negativamente na informação e serviços prestados aos destinatários da DRAAL.

A1.8 - Organograma

Do organograma é possível identificar os órgãos e serviços da DRAAL:

- ⇒ Órgãos:
 - a) Director Regional
 - b) Conselho Regional Agrário;
 - c) Conselho Administrativo;
- ⇒ Serviços de apoio técnico e administrativo:
 - a) Direcção de Serviços de Administração;
 - b) Direcção de Serviços de Planeamento e Política Agro-Alimentar;
 - c) Núcleo de Apoio Jurídico;
- ⇒ Serviços operativos de âmbito regional:
 - a) Direcção de Serviços de Agricultura;
 - b) Direcção de Serviços de Desenvolvimento Rural;

- c) Direcção de Serviços de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar;
 - d) Direcção de Serviços das Florestas;
 - e) Direcção de Serviços de Veterinária;
 - f) Divisão de Controlo Fitossanitário;
 - g) Divisão de Gestão e Estruturação Fundiária;
 - h) Núcleo Regional do Corpo Nacional da Guarda Florestal;
 - i) Núcleo Técnico de Licenciamento.
- ⇒ Serviços operativos de âmbito local:
- a) As Zonas Agrárias - 44 zonas agrárias agrupadas por quatro Agrupamentos de Zonas Agrárias¹⁵⁸, (AZA Alto Alentejo, AZA Alentejo Litoral, AZA Alentejo Central e AZA Baixo Alentejo), conforme a seguir se discrimina:

Quadro A 1 - Agrupamentos de Zonas Agrárias

ÁREA DE SUPERVISÃO (Agrupamento de Zonas Agrárias)	CONCELHOS
Alentejo Litoral (5 municípios - 5264 Km ²)	Alcácer do Sal, Grândola, Odemira, Santiago do Cacém e Sines.
Baixo Alentejo (13 municípios - 8503 Km ²)	Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Ourique, Serpa e Vidigueira.
Alentejo Central (14 municípios - 7228 Km ²)	Alandroal, Arraiolos, Borba, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Mourão, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaráz, Sousel, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vila Viçosa.
Alto Alentejo (14 municípios - 5935 Km ²)	Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Marvão, Monforte, Mora, Nisa, Ponte de Sor e Portalegre.

Fonte: Artigo 41º do Decreto Regulamentar n.º 16/97 de 07.05 e anexo III e IV do Decreto-Lei n.º 46/89 de 15.02.

¹⁵⁸ cf.: Mapa a que se refere o artigo 41º do Decreto Regulamentar n.º 16/97 de 07.05 e anexo III e IV do Decreto-Lei n.º 46/89 de 15.02 apresentado na Figura 6.

ANEXO 2 - QUADROS DE APOIO À ANÁLISE DOS INDICADORES TERRITORIAIS

Quadro A 2 - Indicadores de Realização dos distritos de Beja, Évora, Portalegre e Setúbal (1996-2003)

Ano	Distrito	N.º total de beneficiários	N.º de hectares abrangidos	Nível médio de hectares por beneficiário	Totais de ajudas (€)	Nível médio de ajudas por beneficiário (€)	Nível médio das ajudas por hectare (€)
1996	Beja	66	331,53	5,02	97.751,09	1.481,08	294,85
	Évora	151	784,74	5,20	264.134,89	1.749,24	336,59
	Portalegre	11	64,22	5,84	20.169,24	1.833,57	314,06
	Setúbal	14	38,82	2,77	0,00	0,00	0,00
	Alentejo	242	1.219,31	5,04	382.055,22	1.578,74	313,34
1997	Beja	19	71,68	3,77	25.545,77	1.344,51	356,39
	Évora	37	168,87	4,56	57.920,92	1.565,43	342,99
	Portalegre	6	26,00	4,33	9.057,50	1.509,58	348,37
	Setúbal	1	5,00	5,00	1.811,50	1.811,50	362,30
	Alentejo	63	271,55	4,31	94.335,69	1.497,39	347,40
1998	Beja	95	1.216,82	12,81	344.346,67	3.624,70	282,99
	Évora	309	5.774,89	18,69	1.496.343,22	4.842,53	259,11
	Portalegre	37	649,86	17,56	223.128,35	6.030,50	343,35
	Setúbal	3	19,00	6,33	15.453,81	5.151,27	813,36
	Alentejo	444	7.660,57	17,25	2.079.272,05	4.683,05	271,43
1999	Beja	16	140,44	8,78	239.284,73	14.955,30	1.703,82
	Évora	51	325,57	6,38	559.907,51	10.978,58	1.719,78
	Portalegre	6	29,84	4,97	53.790,74	8.965,12	1.802,64
	Setúbal	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Alentejo	73	495,85	6,79	852.982,98	11.684,70	1.720,24
2000	Beja	16	140,44	8,78	239.284,73	14.955,30	1.703,82
	Évora	51	325,57	6,38	559.907,51	10.978,58	1.719,78
	Portalegre	6	29,84	4,97	53.790,74	8.965,12	1.802,64
	Setúbal	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Alentejo	73	495,85	6,79	852.982,98	11.684,70	1.720,24
2001	Beja	59	375,62	6,37	48.378,50	819,97	128,80
	Évora	97	518,98	5,35	66.764,65	688,30	128,65
	Portalegre	13	66,86	5,14	11.051,52	850,12	165,29
	Setúbal	0	0	0	0,00	0,00	0,00
	Alentejo	169	961,46	5,69	126.194,67	746,71	131,25
2002	Beja	38	372,25	9,80	49.447,55	1.301,25	132,83
	Évora	95	937,83	9,87	115.169,81	1.212,31	122,80
	Portalegre	19	173,59	9,14	26.619,01	1.401,00	153,34
	Setúbal	2	73,34	36,67	7.847,38	3.923,69	107,00
	Alentejo	154	1.557,01	10,11	199.083,75	1.292,75	127,86
2003	Beja	268	3.215,18	12,00	472.192,97	1.761,91	146,86
	Évora	678	9.750,09	14,38	1.412.661,89	2.083,57	144,89
	Portalegre	77	1.025,22	13,31	149.460,16	1.941,04	145,78
	Setúbal	2	51,59	25,80	6.766,99	3.383,50	131,17
	Alentejo	1025	14.042,08	13,70	2.041.082,00	1.991,30	145,35

Fonte: MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRHa/ATEVA - dados apurados; Elaboração Própria.

*Os dados referentes ao distrito de Setúbal apenas contemplam os concelhos localizados na Região do Alentejo.

Quadro A 3 - Indicadores de Realização dos concelhos referentes aos distritos de Beja, Évora, Portalegre e Setúbal (1996)

Distrito	Concelho	N.º total de beneficiários	N.º de hectares abrangidos	Nível médio de hectares por beneficiário	Totais de ajudas (€)	Nível médio de ajudas por beneficiário (€)	Nível médio das ajudas por hectare (€)
Beja	Alvito	2	15,70	7,85	2.173,80	1.086,90	138,46
	Beja	3	15,73	5,24	5.314,94	1.771,65	337,89
	Cuba	9	50,49	5,61	15.702,07	1.744,67	310,99
	Moura	2	22,00	11,00	724,60	362,30	32,94
	Vidigueira	50	227,61	4,55	73.835,68	1.476,71	324,40
	Totais	66	331,53	5,02	97.751,09	1.481,08	294,85
Évora	Borba	52	229,62	4,42	77.756,84	1.495,32	338,63
	Estremoz	25	118,64	4,75	40.747,89	1.629,92	343,46
	Évora	2	4,69	2,35	1.699,19	849,60	362,30
	Mourão	1	6,00	6,00	2.173,80	2.173,80	362,30
	Redondo	19	112,84	5,94	39.624,75	2.085,51	351,16
	Reguengos de Monsaraz	47	285,71	6,08	92.263,36	1.963,05	322,93
	Vila Viçosa	5	27,24	5,45	9.869,06	1.973,81	362,30
Totais	151	784,74	5,20	264.134,89	1.749,24	336,59	
Portalegre	Crato	1	9,00	9,00	3.260,70	3.260,70	362,30
	Elvas	1	8,00	8,00	2.898,40	2.898,40	362,30
	Marvão	3	11,22	3,74	967,34	322,45	86,22
	Monforte	1	5,80	5,80	2.101,34	2.101,34	362,30
	Nisa	1	4,00	4,00	1.449,20	1.449,20	362,30
	Portalegre	3	20,00	6,67	7.246,00	2.415,33	362,30
	Sousel	1	6,20	6,20	2.246,26	2.246,26	362,30
	Totais	11	64,22	5,84	20.169,24	1.833,57	314,06
Setúbal	Santiago do Cacém	14	38,82	2,77	0,00	0,00	0,00
	Totais	14	38,82	2,77	0,00	0,00	0,00
Região do Alentejo		242	1.219,31	5,04	382.055,22	1.578,74	313,34

Fonte: MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRHa/ATEVA - dados apurados; Elaboração Própria.

*Os dados referentes ao distrito de Setúbal apenas contemplam os concelhos localizados na Região do Alentejo.

Quadro A 4 - Indicadores de Realização dos concelhos referentes aos distritos de Beja, Évora, Portalegre e Setúbal (1997)

Distrito	Concelho	N.º total de beneficiários	N.º de hectares abrangidos	Nível médio de hectares por beneficiário	Totais de ajudas (€)	Nível médio de ajudas por beneficiário (€)	Nível médio das ajudas por hectare (€)
Beja	Alvito	1	5,90	5,90	2.137,57	2.137,57	362,30
	Cuba	6	23,19	3,87	7.977,84	1.329,64	344,02
	Vidigueira	12	42,59	3,55	15.430,36	1.285,86	362,30
	Totais	19	71,68	3,77	25.545,77	1.344,51	356,39
Évora	Alandroal	2	10,12	5,06	3.666,48	1.833,24	362,30
	Borba	5	17,68	3,54	4.231,67	846,33	239,35
	Estremoz	3	3,90	1,30	1.412,97	470,99	362,30
	Évora	1	10,00	10,00	3.623,00	3.623,00	362,30
	Redondo	4	23,75	5,94	8.604,62	2.151,16	362,30
	Reguengos de Monsaraz	21	100,42	4,78	36.382,18	1.732,48	362,30
	Vila Viçosa	1	3,00	3,00	0,00	0,00	0,00
	Totais	37	168,87	4,56	57.920,92	1.565,43	342,99
	Portalegre	Avis	1	6,00	6,00	2.173,80	2.173,80
Castelo de Vide		1	2,00	2,00	724,60	724,60	362,30
Crato		1	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00
Marvão		1	5,80	5,80	2.101,34	2.101,34	362,30
Portalegre		2	11,20	5,60	4.057,76	2.028,88	362,30
Totais		6	26,00	4,33	9.057,50	1.509,58	348,37
Setúbal	Santiago do Cacém	1	5,00	5,00	1.811,50	1.811,50	362,30
	Totais	1	5,00	5,00	1.811,50	1.811,50	362,30
Região do Alentejo		63	271,55	4,31	94.335,69	1.497,39	347,40

Fonte: MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRHa/ATEVA - dados apurados; Elaboração Própria.

*Os dados referentes ao distrito de Setúbal apenas contemplam os concelhos localizados na Região do Alentejo.

Quadro A 5 - Indicadores de Realização dos concelhos referentes aos distritos de Beja, Évora, Portalegre e Setúbal (1998)

Distrito	Concelho	N.º total de beneficiários	N.º de hectares abrangidos	Nível médio de hectares por beneficiário	Totais de ajudas (€)	Nível médio de ajudas por beneficiário (€)	Nível médio das ajudas por hectare (€)	
Beja	Aljustrel	4	28,36	7,09	9.846,59	2.461,65	347,20	
	Alvito	2	43,51	21,76	8.408,26	4.204,13	193,25	
	Beja	4	102,04	25,51	28.817,35	7.204,34	282,41	
	Cuba	22	240,49	10,93	50.628,56	2.301,30	210,52	
	Mértola	1	32,48	32,48	13.516,27	13.516,27	416,14	
	Moura	6	103,98	17,33	33.542,46	5.590,41	322,59	
	Vidigueira	56	665,96	11,89	199.587,18	3.564,06	299,70	
	Totais	95	1.216,82	12,81	344.346,67	3.624,70	282,99	
Évora	Alandroal	7	165,12	23,59	57.142,79	8.163,26	346,07	
	Arraiolos	2	22,42	11,21	19.541,01	9.770,51	871,59	
	Borba	39	948,56	24,32	205.100,77	5.258,99	216,22	
	Estremoz	34	652,20	19,18	189.904,61	5.585,43	291,18	
	Évora	19	502,10	26,43	75.925,76	3.996,09	151,22	
	Montemor-o-Novo	3	113,24	37,75	32.312,81	10.770,94	285,35	
	Mourão	3	53,01	17,67	2.659,28	886,43	50,17	
	Portel	1	6,00	6,00	2.173,80	2.173,80	362,30	
	Redondo	89	1.519,42	17,07	445.505,09	5.005,68	293,21	
	Reguengos de Monsaraz	109	1.645,10	15,09	429.240,08	3.937,98	260,92	
	Vendas Novas	1	136,86	136,86	34.098,23	34.098,23	249,15	
	Vila Viçosa	2	10,86	5,43	2.738,99	1.369,50	252,21	
	Totais	309	5.774,89	18,69	1.496.343,22	4.842,53	259,11	
	Portalegre	Alter do Chão	2	64,25	32,13	17.770,82	8.885,41	276,59
		Arronches	1	34,00	34,00	10.579,16	10.579,16	311,15
Avis		1	28,00	28,00	8.840,12	8.840,12	315,72	
Campo Maior		4	90,00	22,50	35.694,76	8.923,69	396,61	
Castelo de Vide		1	2,33	2,33	844,16	844,16	362,30	
Crato		2	8,00	4,00	2.898,40	1.449,20	362,30	
Elvas		2	51,56	25,78	16.071,39	8.035,70	311,70	
Marvão		3	7,68	2,56	2.782,47	927,49	362,30	
Monforte		1	14,00	14,00	4.782,36	4.782,36	341,60	
Nisa		1	3,00	3,00	1.086,90	1.086,90	362,30	
Ponte de Sôr		2	164,63	82,32	59.301,77	29.650,89	360,21	
Portalegre		15	139,51	9,30	48.592,70	3.239,51	348,31	
Sousel		2	42,90	21,45	13.883,34	6.941,67	323,62	
Totais		37	649,86	17,56	223.128,35	6.030,50	343,35	
Setúbal		Santiago do Cacém	3	19,00	6,33	15.453,81	5.151,27	813,36
	Totais	3	19,00	6,33	15.453,81	5.151,27	813,36	
Região do Alentejo		444	7.660,57	17,25	2.079.272,05	4.683,05	271,43	

Fonte: MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRHa/ATEVA - dados apurados; Elaboração Própria.

*Os dados referentes ao distrito de Setúbal apenas contemplam os concelhos localizados na Região do Alentejo.

Quadro A 6 - Indicadores de Realização dos concelhos referentes aos distritos de Beja, Évora, Portalegre e Setúbal (1999)

Distrito	Concelho	N.º total de beneficiários	N.º de hectares abrangidos	Nível médio de hectares por beneficiário	Totais de ajudas (€)	Nível médio de ajudas por beneficiário (€)	Nível médio das ajudas por hectare (€)
Beja	Beja	2	18,04	9,02	20.822,14	10.411,07	1.154,22
	Cuba	5	20,54	4,11	37.208,19	7.441,64	1.811,50
	Ferreira do Alentejo	1	71,89	71,89	127.336,86	127.336,86	1.771,27
	Vidigueira	8	29,97	3,75	53.917,54	6.739,69	1.799,05
	Totais	16	140,44	8,78	239.284,73	14.955,30	1.703,82
Évora	Alandroal	1	26,36	26,36	41.867,40	41.867,40	1.588,29
	Arraiolos	1	21,51	21,51	34.824,30	34.824,30	1.618,98
	Borba	5	32,61	6,52	55.415,22	11.083,04	1.699,33
	Estremoz	4	19,43	4,86	35.197,44	8.799,36	1.811,50
	Évora	8	64,25	8,03	111.179,01	13.897,38	1.730,41
	Redondo	17	74,01	4,35	129.743,32	7.631,96	1.753,05
	Reguengos	15	87,40	5,83	151.680,82	10.112,05	1.735,48
	Totais	51	325,57	6,38	559.907,51	10.978,58	1.719,78
Portalegre	Alter do Chão	1	11,00	11,00	19.564,20	19.564,20	1.778,56
	Monforte	1	8,70	8,70	15.760,05	15.760,05	1.811,50
	Portalegre	4	10,14	2,54	18.466,49	4.616,62	1.821,15
	Totais	6	29,84	4,97	53.790,74	8.965,12	1.802,64
Setúbal	Totais	0	0,00	0,00	0,00	0,00	
Região do Alentejo	73	495,85	6,79	852.982,98	11.684,70	1.720,24	

Fonte: MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRHa/ATEVA - dados apurados; Elaboração Própria.

*Os dados referentes ao distrito de Setúbal apenas contemplam os concelhos localizados na Região do Alentejo.

Quadro A 7 - Indicadores de Realização dos concelhos referentes aos distritos de Beja, Évora, Portalegre e Setúbal (2000)

Distrito	Concelho	N.º total de beneficiários	N.º de hectares abrangidos	Nível médio de hectares por beneficiário	Totais de ajudas (€)	Nível médio de ajudas por beneficiário (€)	Nível médio das ajudas por hectare (€)
Beja	Beja	2	18,04	9,02	20.822,14	10.411,07	1.154,22
	Cuba	5	20,54	4,11	37.208,19	7.441,64	1.811,50
	Ferreira do Alentejo	1	71,89	71,89	127.336,86	127.336,86	1.771,27
	Vidigueira	8	29,97	3,75	53.917,54	6.739,69	1.799,05
	Totais	16	140,44	8,78	239.284,73	14.955,30	1.703,82
Évora	Alandroal	1	26,36	26,36	41.867,40	41.867,40	1.588,29
	Arraiolos	1	21,51	21,51	34.824,30	34.824,30	1.618,98
	Borba	5	32,61	6,52	55.415,22	11.083,04	1.699,33
	Estremoz	4	19,43	4,86	35.197,44	8.799,36	1.811,50
	Évora	8	64,25	8,03	111.179,01	13.897,38	1.730,41
	Redondo	17	74,01	4,35	129.743,32	7.631,96	1.753,05
	Reguengos	15	87,40	5,83	151.680,82	10.112,05	1.735,48
	Totais	51	325,57	6,38	559.907,51	10.978,58	1.719,78
Portalegre	Alter do Chão	1	11,00	11,00	19.564,20	19.564,20	1.778,56
	Monforte	1	8,70	8,70	15.760,05	15.760,05	1.811,50
	Portalegre	4	10,14	2,54	18.466,49	4.616,62	1.821,15
	Totais	6	29,84	4,97	53.790,74	8.965,12	1.802,64
Setúbal	Totais	0	0,00	0,00	0,00	0,00	
Região do Alentejo	73	495,85	6,79	852.982,98	11.684,70	1.720,24	

Fonte: MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRHa/ATEVA - dados apurados; Elaboração Própria.

*Os dados referentes ao distrito de Setúbal apenas contemplam os concelhos localizados na Região do Alentejo.

Quadro A 8 - Indicadores de Realização dos concelhos referentes aos distritos de Beja, Évora, Portalegre e Setúbal (2001)

Distrito	Concelho	N.º total de beneficiários	N.º de hectares abrangidos	Nível médio de hectares por beneficiário	Totais de ajudas (€)	Nível médio de ajudas por beneficiário (€)	Nível médio das ajudas por hectare (€)
Beja	Alvito	5	17,90	3,58	3.095,90	619,18	172,96
	Beja	3	103,91	34,64	11.118,37	3.706,12	107,00
	Cuba	10	38,84	3,88	7.307,41	730,74	188,14
	Moura	2	14,59	7,30	2.756,66	1.378,33	188,94
	Serpa	1	25,00	25,00	4.025,00	4.025,00	161,00
	Vidigueira	38	175,38	4,62	20.075,16	528,29	114,47
	Totais	59	375,62	6,37	48.378,50	819,97	128,80
Évora	Alandroal	2	34,43	17,22	4.639,52	2.319,76	134,75
	Arraiolos	1	13,58	13,58	2.186,38	2.186,38	161,00
	Borba	33	122,34	3,71	14.111,16	427,61	115,34
	Estremoz	12	83,79	6,98	11.574,12	964,51	138,13
	Évora	5	22,79	4,56	5.218,88	1.043,78	229,00
	Redondo	19	100,03	5,26	10.703,21	563,33	107,00
	Reguengos de Monsaraz	22	109,84	4,99	13.150,40	597,75	119,72
	Vila Viçosa	3	32,18	10,73	5.180,98	1.726,99	161,00
	Totais	97	518,98	5,35	66.764,65	688,30	128,65
Portalegre	Campo Maior	2	29,36	14,68	3.141,52	1.570,76	107,00
	Fronteira	1	20,00	20,00	3.220,00	3.220,00	161,00
	Marvão	1	2,66	2,66	712,88	712,88	268,00
	Nisa	2	2,80	1,40	750,40	375,20	268,00
	Portalegre	7	12,04	1,72	3.226,72	460,96	268,00
	Totais	13	66,86	5,14	11.051,52	850,12	165,29
Setúbal	Totais	0	0	0	0	0	0
Região do Alentejo		169	961,46	5,69	126.194,67	746,71	131,25

Fonte: MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRHa/ATEVA - dados apurados; Elaboração Própria.

*Os dados referentes ao distrito de Setúbal apenas contemplam os concelhos localizados na Região do Alentejo.

Quadro A 9 - Indicadores de Realização dos concelhos referentes aos distritos de Beja, Évora, Portalegre e Setúbal (2002)

Distrito	Concelho	N.º total de beneficiários	N.º de hectares abrangidos	Nível médio de hectares por beneficiário	Totais de ajudas (€)	Nível médio de ajudas por beneficiário (€)	Nível médio das ajudas por hectare (€)
Beja	Aljustrel	3	34,37	11,46	4.514,33	1.504,78	131,35
	Alvito	3	47,22	15,74	5.897,84	1.965,95	124,90
	Beja	5	74,49	14,90	10.254,63	2.050,93	137,66
	Cuba	5	24,48	4,90	4.290,02	858,00	175,25
	Mértola	1	18,00	18,00	2.898,00	2.898,00	161,00
	Moura	1	9,59	9,59	2.052,26	2.052,26	214,00
	Serpa	1	19,52	19,52	3.142,72	3.142,72	161,00
	Vidigueira	19	144,58	7,61	16.397,75	863,04	113,42
	Totais	38	372,25	9,80	49.447,55	1.301,25	132,83
Évora	Alandroal	4	21,86	5,47	3.519,46	879,87	161,00
	Arraiolos	1	27,92	27,92	2.987,44	2.987,44	107,00
	Borba	18	134,92	7,50	14.436,44	802,02	107,00
	Estremoz	17	104,00	6,12	14.085,65	828,57	135,44
	Évora	10	109,24	10,92	15.410,97	1.541,10	141,07
	Montemor-o-Novo	2	22,39	11,20	3.604,79	1.802,40	161,00
	Mora	2	8,88	4,44	2.379,84	1.189,92	268,00
	Mourão	1	40,00	40,00	4.280,00	4.280,00	107,00
	Portel	2	31,30	15,65	5.373,20	2.686,60	171,67
	Redondo	10	80,96	8,10	8.662,72	866,27	107,00
	Reguengos de Monsaraz	23	137,72	5,99	16.300,96	708,74	118,36
	Vendas Novas	2	72,99	36,50	7.809,93	3.904,97	107,00
	Vila Viçosa	3	145,65	48,55	16.318,41	5.439,47	112,04
	Totais	95	937,83	9,87	115.169,81	1.212,31	122,80
Portalegre	Arronches	1	22,09	22,09	3.556,49	3.556,49	161,00
	Avis	1	42,95	42,95	4.595,65	4.595,65	107,00
	Castelo de Vide	1	2,00	2,00	536,00	536,00	268,00
	Fronteira	2	27,08	13,54	2.897,56	1.448,78	107,00
	Marvão	1	1,00	1,00	268,00	268,00	268,00
	Monforte	1	18,96	18,96	3.052,56	3.052,56	161,00
	Nisa	2	2,48	1,24	664,64	332,32	268,00
	Ponte de Sor	1	9,77	9,77	2.090,78	2.090,78	214,00
	Portalegre	7	34,67	4,95	6.930,34	990,05	199,89
	Sousel	2	12,59	6,30	2.026,99	1.013,50	161,00
	Totais	19	173,59	9,14	26.619,01	1.401,00	153,34
Setúbal	Alcácer do Sal	1	28,50	28,50	3.049,50	3.049,50	107,00
	Grândola	1	44,84	44,84	4.797,88	4.797,88	107,00
	Totais	2	73,34	36,67	7.847,38	3.923,69	107,00
Região do Alentejo		154	1.557,01	10,11	199.083,75	1.292,75	127,86

Fonte: MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRHa/ATEVA - dados apurados; Elaboração Própria.

*Os dados referentes ao distrito de Setúbal apenas contemplam os concelhos localizados na Região do Alentejo.

Quadro A 10 - Indicadores de Realização dos concelhos referentes aos distritos de Beja, Évora, Portalegre e Setúbal (2003)

Distrito	Concelho	N.º total de beneficiários	N.º de hectares abrangidos	Nível médio de hectares por beneficiário	Totais de ajudas (€)	Nível médio de ajudas por beneficiário (€)	Nível médio das ajudas por hectare (€)
Beja	Beja	5	110,11	22,02	13.506,22	2.701,24	122,66
	Cuba	7	182,39	26,06	22.745,00	3.249,29	124,71
	Ferreira do Alentejo	2	34,99	17,50	4.522,89	2.261,45	129,26
	Moura	3	72,99	24,33	9.497,94	3.165,98	130,13
	Vidigueira	251	2.814,70	11,21	421.920,92	1.680,96	149,90
	Totais	268	3.215,18	12,00	472.192,97	1.761,91	146,86
Évora	Arraiolos	2	80,50	40,25	9.284,18	4.642,09	115,33
	Borba	221	3.026,10	13,69	441.402,93	1.997,30	145,87
	Estremoz	21	311,79	14,85	45.619,44	2.172,35	146,31
	Évora	22	733,02	33,32	92.231,04	4.192,32	125,82
	Montemor-o-Novo	4	159,60	39,90	18.659,40	4.664,85	116,91
	Mourão	3	60,99	20,33	8.183,36	2.727,79	134,18
	Redondo	165	2.284,77	13,85	330.528,30	2.003,20	144,67
	Reguengos	234	2.873,69	12,28	439.854,99	1.879,72	153,06
	Vendas Novas	2	143,16	71,58	16.306,32	8.153,16	113,90
	Vila Viçosa	4	76,48	19,12	10.591,93	2.647,98	138,49
Totais	678	9.750,09	14,38	1.412.661,89	2.083,57	144,89	
Portalegre	Alter do Chão	1	42,95	42,95	4.595,65	4.595,65	107,00
	Arronches	1	6,57	6,57	1.405,98	1.405,98	214,00
	Crato	1	16,00	16,00	2.576,00	2.576,00	161,00
	Elvas	1	3,30	3,30	884,40	884,40	268,00
	Marvão	1	2,67	2,67	715,56	715,56	268,00
	Nisa	1	12,49	12,49	2.010,89	2.010,89	161,00
	Portalegre	69	899,49	13,04	131.965,81	1.912,55	146,71
	Sousel	2	41,75	20,88	5.305,87	2.652,94	127,09
Totais	77	1.025,22	13,31	149.460,16	1.941,04	145,78	
Setúbal	Alcácer do Sal	2	51,59	25,80	6.766,99	3.383,50	131,17
	Totais	2	51,59	25,80	6.766,99	3.383,50	131,17
Região do Alentejo		1025	14.042,08	13,70	2.041.082,00	1.991,30	145,35

Fonte: MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRHa/ATEVA - dados apurados; Elaboração Própria.

*Os dados referentes ao distrito de Setúbal apenas contemplam os concelhos localizados na Região do Alentejo.

Quadro A 11 - Medidas Agro-Ambientais: indicadores de acompanhamento

Indicadores de Acompanhamento	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Continente
Nº de beneficiários apurado*	-	-	-	-	-	43.727
Nº de hectares abrangidos apurados**	134.471,48	54.441,80	1.995,95	114.395,28	12.713,74	318.018,25
Nível médio de ajuda por hectare (euro) **	183,82	200,78	187,85	84,43	135,16	149,05
Nível médio de ajuda por exploração (euro) **	617,51	717,44	2.272,40	2.559,83	852,83	774,29
Despesa pública total (euro)	-	-	-	-	-	116.218.654,00
Despesa pública FEOGA (euro)	-	-	-	-	-	87.163.991,00

Fonte: Elaboração Própria.

*PDRu 2000-2006/IFADAP/INGA - Dados disponibilizados respeitantes à campanha de 2003. (2.ª confirmação de 2001, 1.ª confirmação de 2002 e candidaturas de 2003, ou seja, no ano de 2003 os dados não estão estabilizados).

Legenda: [LVT] - Lisboa e Vale do Tejo.

Quadro A 12 - Região Agrária do Alentejo: Área de Vinha

Área de Vinha (ha)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Portugal	236.654,00	232.226,00	226.497,00	219.444,00	220.356,00	n.d.	n.d.	n.d.
Alentejo	13.504,00	13.784,00	14.345,00	16.664,00	17.217,00	n.d.	n.d.	18.865,00
Alentejo PI	1.219,13	271,55	7.660,57	459,85	459,85	961,46	1.557,01	14.042,08
Cobertura da SAU potencial*	9,03%	1,97%	53,40%	2,76%	2,67%	-	-	74,43%

Fonte: INE/MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRH/AATEVA. Elaboração Própria.

*Cobertura da SAU potencial = Alentejo PI / Alentejo.

Nota: n.d. - dados não disponíveis.

Legenda: [PI] - Protecção Integrada; [SAU] - Superfície Agrícola Útil.

Quadro A 13 - Variação do N.º total de beneficiários

	Beja	% Alentejo	Évora	% Alentejo	Portalegre	% Alentejo	Setúbal	% Alentejo	Alentejo
1996	66	27,27%	151	62,40%	11	4,55%	14	5,79%	242
1997	19	30,16%	37	58,73%	6	9,52%	1	1,59%	63
1998	95	21,40%	309	69,59%	37	8,33%	3	0,68%	444
1999	16	21,92%	51	69,86%	6	8,22%	0	-	73
2000	16	21,92%	51	69,86%	6	8,22%	0	-	73
2001	59	34,91%	97	57,40%	13	7,69%	0	-	169
2002	38	24,68%	95	61,69%	19	12,34%	2	1,30%	154
2003	268	26,15%	678	66,15%	77	7,51%	2	0,20%	1025
96-03									
Variação beneficiários	202		527		66		-12		783
Variação %	306,06%		349,01%		600%		-85,71%		323,55%

Fonte: INE/MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRH/AATEVA. Elaboração Própria

Nota: Variação beneficiários = X03 - X96

Variação % = [(X03 - X96) / X96] * 100

Quadro A 14 - Variação do N.º de hectares abrangidos

	Beja	% Alentejo	Évora	% Alentejo	Portalegre	% Alentejo	Setúbal	% Alentejo	Alentejo
1996	331,53	27,19%	784,74	64,36%	64,22	5,27%	38,82	3,18%	1.219,31
1997	71,68	26,40%	168,87	62,19%	26,00	9,57%	5,00	1,84%	271,55
1998	1.216,82	15,88%	5.774,89	75,38%	649,86	8,48%	19,00	0,25%	7.660,57
1999	140,44	28,32%	325,57	65,66%	29,84	6,02%	0	-	495,85
2000	140,44	28,32%	325,57	65,66%	29,84	6,02%	0	-	495,85
2001	375,62	39,07%	518,98	53,98%	66,86	6,95%	0	-	961,46
2002	372,25	23,91%	937,83	60,23%	173,59	11,15%	73,34	4,71%	1.557,01
2003	3.215,18	22,90%	9.750,09	69,43%	1.025,22	7,30%	51,59	0,37%	14.042,08
96-03									
Variação hectares	2.883,65		8.965,35		961,00		12,77		12.822,77
Variação %	869,80%		1.142,46%		1.496,42%		32,90%		1.051,64%

Fonte: INE/MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRHa/ATEVA. Elaboração Própria

Nota: Variação beneficiários = X03 - X96

$$\text{Variação \%} = [(X03 - X96) / X96] * 100$$

Quadro A 15 - Variação do valor total de ajudas (€)

	Beja	% Alentejo	Évora	% Alentejo	Portalegre	% Alentejo	Setúbal	% Alentejo	Alentejo
1996	97.751,09	25,59%	264.134,89	69,14%	20.169,24	5,28%	0	-	382.055,22
1997	25.545,77	27,08%	57.920,92	61,40%	9.057,50	9,60%	1.811,50	1,92%	94.335,69
1998	344.346,67	16,56%	1.496.343,22	71,96%	223.128,35	10,73%	15.453,81	0,74%	2.079.272,05
1999	239.284,73	28,05%	559.907,51	65,64%	53.790,74	6,31%	0	-	852.982,98
2000	239.284,73	28,05%	559.907,51	65,64%	53.790,74	6,31%	0	-	852.982,98
2001	48.378,50	38,34%	66.764,65	52,91%	11.051,52	8,76%	0	-	126.194,67
2002	49.447,55	24,84%	115.169,81	57,85%	26.619,01	13,37%	7.847,38	3,94%	199.083,75
2003	472.192,97	23,13%	1.412.661,89	69,21%	149.460,16	7,32%	6.766,99	0,33%	2.041.082,00
96-03									
Variação ajudas	374.441,88		1.148.527,00		129.290,92		6.766,99		1.659.026,78
Variação %	383,06%		434,83%		641,03%		-		434,24%

Fonte: INE/MADRP-DRAAL/DGDR/INGA/IFADAP/IDRHa/ATEVA. Elaboração Própria

Nota: Variação beneficiários = X03 - X96

$$\text{Variação \%} = [(X03 - X96) / X96] * 100$$

Quadro A 16 - MAA: Execução Financeira (Ano FEOGA 2000-2003) no âmbito do RURIS e dos contratos aprovados no âmbito de Reg. 2078/92

Ano FEOGA - Garantia	Previsões							
	Despesa Pública	Contribuição UE	Contribuição Nacional					
	(1)	(2)	(3)					
Total 2000	132.720.000	99.540.000	33.180.000					
MAA- RURIS	0	0	0					
Contratos R. 2078/92	132.720.000	99.540.000	33.180.000					
Total 2001	136.256.622	102.193.713	34.062.909					
MAA- RURIS	60.803.464	45.605.092	15.171.256					
Contratos R. 2078/92	75.453.158	56.588.621	18.864.537					
Total 2002	116.372.875	87.279.656	29.093.219					
MAA- RURIS	66.626.098	49.969.573	16.656.524					
Contratos R. 2078/92	49.746.777	37.310.083	12.436.694					
Total 2003	96.141.333	72.106.000	24.035.333					
MAA- RURIS	78.326.667	58.745.000	19.581.667					
Contratos R. 2078/92	17.814.667	13.361.000	4.453.667					
Total	481.490.830	361.119.369	120.371.461					
MAA- RURIS	205.756.228	154.319.665	51.436.563					
Contratos R. 2078/92	275.734.602	206.799.704	68.934.898					
Ano FEOGA - Garantia	Execução* (16/10 a 15/10)			Taxa de Execução	Execução (16/10 a 15/10)			Taxa de Execução
	Despesa Pública	Contribuição UE	Contribuição Nacional		Despesa Pública	Contribuição UE	Contribuição Nacional	
	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)/(2)	(8)	(9)	(10)	(11)=(9)/(2)
Total 2000	113.844.963	85.383.722	28.461.241	85,78%	109.329.655	81.997.241	27.332.414	82,38%
MAA- RURIS	0	0	0	0%	0	0	0	0%
Contratos R. 2078/92	113.844.963	85.383.722	28.461.241	85,78%	109.329.655	81.997.241	27.332.414	82,38%
Total 2001	85.767.775	64.325.831	21.441.944	62,94%	75.729.845	56.797.384	18.932.461	55,58%
MAA- RURIS	15.171.256	11.378.442	3.792.814	24,95%	5.133.327	3.849.995	1.283.332	8,44%
Contratos R. 2078/92	70.596.519	52.947.389	17.649.130	93,57%	70.596.519	52.947.389	17.649.130	93,57%
Total 2002	96.521.199	72.390.899	24.130.300	82,94%	96.521.199	72.390.899	24.130.300	82,94%
MAA- RURIS	49.858.171	37.393.629	12.464.543	74,83%	49.858.171	37.393.629	12.464.543	74,83%
Contratos R. 2078/92	46.663.027	34.997.270	11.665.757	93,80%	46.663.027	34.997.270	11.665.757	93,80%
Total 2003	80.299.147	60.226.925	20.072.222	83,53%	80.299.147	60.226.925	20.072.222	83,53%
MAA- RURIS	61.227.156	45.920.367	15.306.789	78,17%	61.227.156	45.920.367	15.306.789	78,17%
Contratos R. 2078/92	19.071.991	14.306.558	4.765.433	107,08%	19.071.991	14.306.558	4.765.433	107,08%
Total	376.433.083	282.327.377	94.105.706	78,18%	361.879.846	271.412.449	90.467.397	75,16%
MAA- RURIS	126.256.584	94.692.438	31.564.146	61,36%	116.218.654	87.163.991	29.054.664	56,48%
Contratos R. 2078/92	250.176.499	187.634.939	62.541.560	90,73%	245.661.191	184.248.458	61.412.733	89,10%

Unidade: Euros

Fonte: IDRHa e PDRu (2000-2006); Elaboração Própria

* Execução incluindo os adiantamentos da CE no caso dos anos de 2000 e 2001

Nota: As previsões apresentadas para o ano de 2001 são as previsões enviadas a 30-09-00, as de 2002 em 30-09-01 e as de 2003 em 30-09-02.

Quadro A 17 - Coerência interna de objectivos entre o RURIS e as MAA

RURIS - Objectivos Específicos	Medidas Agro-Ambientais
1 - Proporcionar um rendimento aos agricultores idosos que decidam cessar as suas actividades agrícolas ou converter o solo a usos não agrícolas.	
2 - Favorecer a substituição de agricultores idosos por agricultores, que possam, sempre que necessário, melhorar a viabilidade económica das restantes explorações agrícolas (rejuvenescimento e redimensionamento)	
3 - Reafectar terras agrícolas a utilizações não agrícolas de comprovada valia ambiental, quando a sua afectação a fins agrícolas não seja possível em condições satisfatórias de viabilidade.	
4 - Garantir a continuação da utilização de terras agrícolas em zona desfavorecida.	
5 - Contribuir para a manutenção de uma comunidade rural.	
6 - Contribuir para a conservação da singularidade de cada espaço rural (diversidade paisagística).	→ - Promover formas de exploração das terras agrícolas compatíveis com a protecção e a melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética
7 - Manter e promover métodos de exploração sustentável que respeitem as exigências de protecção ambiental.	→ - Promover formas de exploração de terras agrícolas compatíveis com a protecção e a melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética.
8 - Reduzir as assimetrias de rendimento entre produtores e regiões (coesão social)	
9 - Redução dos efeitos poluentes da actividade agrícola, designadamente na qualidade da água.	→ - Promover formas de exploração de terras agrícolas compatíveis com a protecção e a melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética.
10 - Conservação do solo	→ - Promover formas de exploração de terras agrícolas compatíveis com a protecção e a melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética.
11 - Contribuir para a preservação da paisagem e das características tradicionais das terras agrícolas.	→ - Permitir a preservação da paisagem e das características históricas e tradicionais nas terras agrícolas.
12 - Promover o uso recreativo de espaços rurais de elevada qualidade ambiental.	
13 - Contribuir para a conservação e melhoria de espaços cultivados de grande valor natural	→ - Contribuir para a conservação e melhoria de espaços cultivados de grande valor natural.
14 - Assegurar a conservação de manchas residuais de ecossistemas naturais em paisagens predominantemente agrícolas.	→ - Promover formas de exploração de terras agrícolas compatíveis com a protecção e a melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética.
15 - Proteger a diversidade genética no contexto dos sistemas agrícolas em que ocorre.	→ - Promover formas de exploração de terras agrícolas compatíveis com a protecção e a melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética.
16 - Aumentar a diversidade e oferta de produtos florestais.	
17 - Promover arborizações adequadas técnica e ambientalmente.	
18 - Contribuir para a reabilitação de terras degradadas e mitigação da desertificação.	
19 - Reforço da capacidade técnica dos agricultores.	
20 - Fomento do associativismo florestal e da eficiência do planeamento da arborização e da gestão florestal através da promoção de agrupamentos de áreas.	
	- Incentivar uma extensificação da actividade agrícola e a manutenção de sistemas de paisagens intensivos
	- Fomentar a utilização do planeamento ambiental nas explorações agrícolas.

Fonte: PDRu (2000 - 2006).

Quadro A 18 - Nível médio das ajudas por hectare (2001,2002,2003) (Euros)

Medida	PI VITIVINÍCOLA**	PI*	TOTAL MAA*
Norte	-	208,82	183,82
Centro	-	252,16	200,78
LVT	-	210,35	187,85
Alentejo	134,82	141,58	84,43
Algarve	-	354,38	135,16
CONTINENTE	-	193,55	149,05

Fonte: Elaboração Própria.

*PDRu (2000-2006)/IFADAP/INGA - Dados disponibilizados respeitantes à campanha de 2003. (2.ª confirmação de 2001, 1.ª confirmação de 2002 e candidaturas de 2003, ou seja, no ano de 2003 os dados não estão estabilizados).

** IFADAP/IDRHa/ATEVA - Dados apurados neste estudo (estabilizados).

Legenda: [PI] - Protecção Integrada; [MAA] - Medidas Agro-Ambientais.

Quadro A 19 - Nível médio de hectares por beneficiário (2001,2002,2003)

Medida	PI VITIVINÍCOLA**	PI*	TOTAL MAA*
Norte	-	4,97	3,36
Centro	-	5,17	3,57
LVT	-	10,18	12,10
Alentejo	9,83	14,12	30,32
Algarve	-	9,65	6,31
CONTINENTE	-	6,78	5,19

Fonte: Elaboração Própria.

*PDRu 2000-2006/IFADAP/INGA - Dados disponibilizados respeitantes à campanha de 2003 (2.ª confirmação de 2001, 1.ª confirmação de 2002 e candidaturas de 2003, ou seja, no ano de 2003 os dados não estão estabilizados).

** IFADAP/IDRHa/ATEVA - Dados apurados neste estudo (estabilizados).

Legenda: [PI] - Protecção Integrada; [MAA] - Medidas Agro-Ambientais.

Quadro A 20 - Total de superfície candidata por medida apurada nos anos de 2001,2002,2003 (ha)

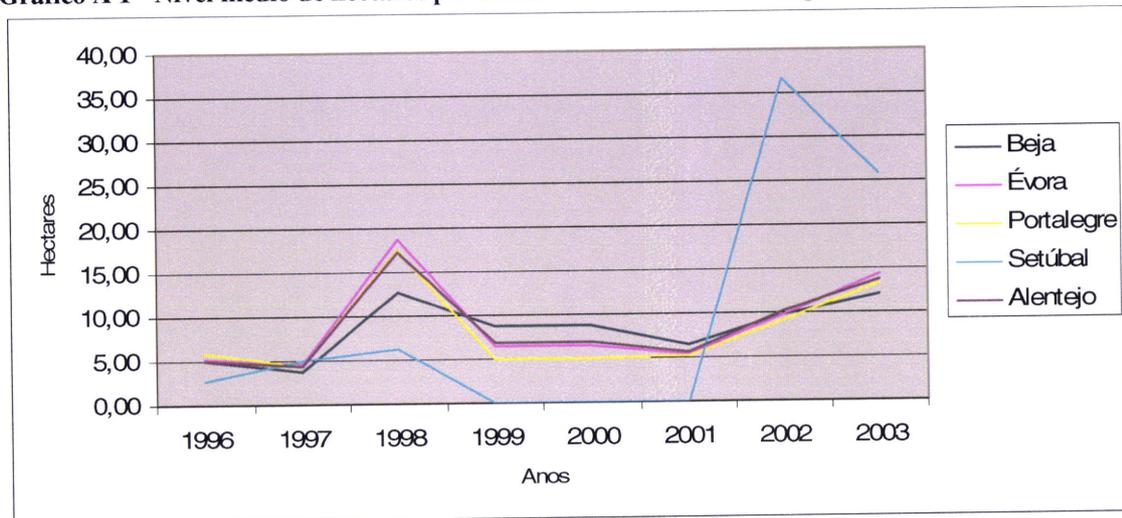
Medida	PI	TOTAL MAA
Norte	32.504,84	149.317,90
Centro	14.955,25	85.720,03
LVT	1.567,66	2.445,25
Alentejo	39.178,97	146.578,23
Algarve	2.098,28	10.749,47
CONTINENTE	90.305,00	394.810,88

Fonte: PDRu 2000-2006/IFADAP/INGA - Elaboração própria.

Legenda: [PI] - Protecção Integrada; [MAA] - Medidas Agro-Ambientais.

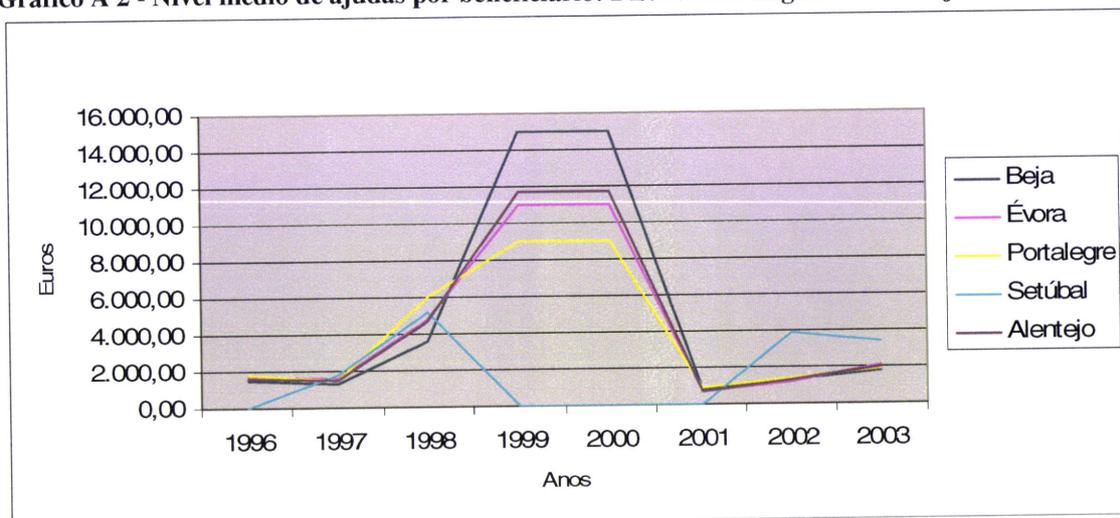
ANEXO 3 - GRÁFICOS DE APOIO À ANÁLISE DOS INDICADORES TERRITORIAIS

Gráfico A 1 - Nível médio de hectares por beneficiário: Distritos da Região do Alentejo



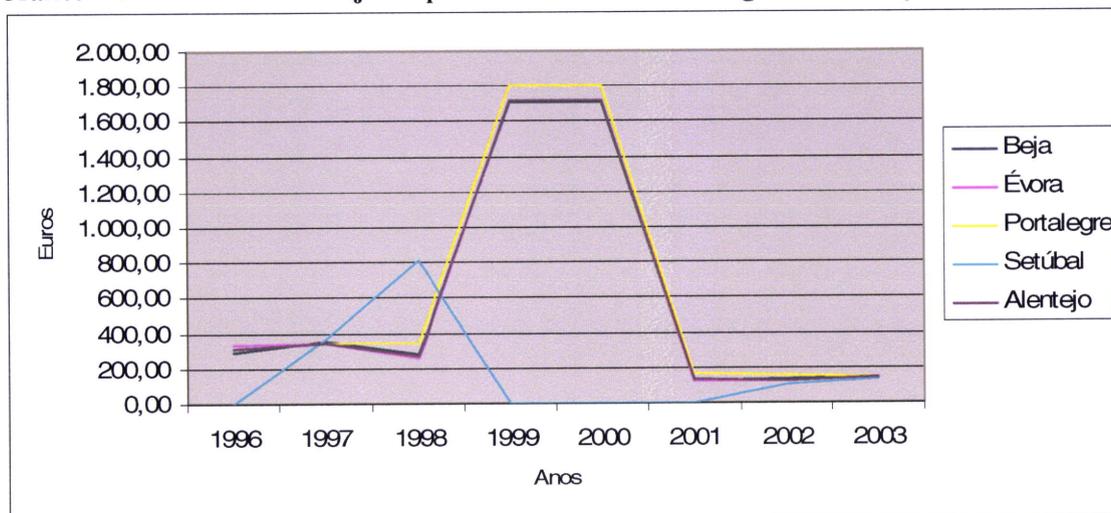
Fontes: MADRP-DRAAL; DGDR; INGA; IFADAP; IDRHa; ATEVA - Elaboração própria.

Gráfico A 2 - Nível médio de ajudas por beneficiário: Distritos da Região do Alentejo



Fontes: MADRP-DRAAL; DGDR; INGA; IFADAP; IDRHa; ATEVA - Elaboração própria.

Gráfico A 3 - Nível médio das ajudas por hectare: Distritos da Região do Alentejo



Fontes: MADRP-DRAAL; DGDR; INGA; IFADAP; IDRHa; ATEVA - Elaboração própria.