



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM – AVALIAÇÃO DE IMPACTO
DO APOIO À INSTALAÇÃO DE JOVENS AGRICULTORES EM
PORTUGAL**

JOÃO PEDRO PEREIRA MOURA

OUTUBRO – 2023



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM – AVALIAÇÃO DE IMPACTO
DO APOIO À INSTALAÇÃO DE JOVENS AGRICULTORES EM
PORTUGAL

JOÃO PEDRO PEREIRA MOURA

ORIENTAÇÃO: PROFESSOR DOUTOR JOSÉ MANUEL
ZORRO MENDES

OUTUBRO – 2023

Dissertação realizada sob a orientação do
Professor José Manuel Zorro Mendes,
apresentada no ISEG – Instituto Superior de
Economia e Gestão para obtenção de grau de
Mestre em Economia e Políticas Públicas

AGRADECIMENTOS

Chegar ao final do meu percurso académico e apresentar a minha tese de mestrado é, para mim, um marco de grande importância. Esta conquista representa o culminar de anos de esforço, dedicação e determinação, e é com profunda gratidão que refiro e reconheço todos os que tornaram este objetivo possível.

Em primeiro lugar, quero expressar o meu sincero agradecimento aos professores que contribuíram para a minha jornada académica. Ter feito parte de instituições de prestígio como o ISCSP, o ISEG e a Universidade de Ljubljana contribuiu decisivamente para o aluno que me tornei e só enriqueceu o meu percurso académico e o meu crescimento intelectual. Em particular, quero demonstrar a minha gratidão para com o Professor José Zorro Mendes pela sua orientação precisa, pela sua disponibilidade constante e pelo apoio e motivação dados em todos os momentos deste caminho.

Quero agradecer também aos meus colegas do GPP, que durante a realização deste trabalho contribuíram para uma troca de conhecimentos enriquecedora e sempre demonstraram o seu apoio, interesse e disponibilidade.

Por fim, quero deixar um sincero agradecimento a toda a minha família, pela educação que me proporcionaram e por estarem ao meu lado em todos os momentos desta jornada. Aos meus pais, David e Lúcia, agradeço pelo amor, apoio e exemplo que me sempre me transmitiram. Ao meu irmão, Vasco, pela amizade incondicional e pelo suporte constante. À minha namorada, Maria Margarida, por todo o amor, apoio e motivação que me deu ao longo deste caminho que agora acaba.

RESUMO

Numa altura que a agricultura europeia se depara com uma série de desafios cada vez mais complexos aos quais é exigida uma resposta, sejam eles de ordem económica, ambiental ou social, esta dissertação procura estudar a Política Agrícola Comum (PAC) e como esta é e será avaliada. O objetivo desta dissertação é, em primeiro lugar, perceber a importância da PAC desde a sua origem, os seus objetivos e as reformas que têm sido feitas desde o seu início aos dias de hoje. Em segundo lugar, pretende-se mostrar a mudança de paradigma que a Comissão Europeia quer implementar no campo da avaliação, com a alteração do foco da avaliação a passar das realizações para os resultados e impactos das políticas públicas. Para atingir tal objetivo, estudou-se a forma como foi feita a avaliação à Prioridade 2 B, com base nos Relatórios de Avaliação ao PDR 2020 de 2017 e 2019, em contraste com um ensaio de uma avaliação de impacto realizado a partir de uma boa prática de avaliação de uma região italiana revelada por um Relatório do Tribunal de Contas Europeu. O ensaio desenvolvido nesta dissertação terminou com a elaboração de constatações sobre as mais-valias deste tipo de avaliação, elencando também os desafios que ela suscita, permitindo por fim, destacar as diferenças entre os dois paradigmas da avaliação no âmbito da PAC. Foram também emitidas recomendações com vista aos próximos momentos de avaliação. Como resultados do ensaio de avaliação, encontraram-se evidências que revelam um aumento da viabilidade das explorações sujeitas a apoio à instalação de Jovem Agricultor no âmbito da Prioridade 2 B.

Palavras-chave: PAC, Avaliação, Jovens Agricultores, Políticas Públicas.

ABSTRACT

At a time when European agriculture is facing an increasingly complex set of challenges, be they economic, environmental, or social in nature, this dissertation seeks to study the Common Agricultural Policy (CAP) and how it is and will be evaluated. The aim of this dissertation is, first and foremost, to understand the importance of the CAP since its inception, its objectives, and the reforms that have been implemented from its inception to the present day. Secondly, the intention is to demonstrate the paradigm shift that the European Commission aims to implement in the field of evaluation, shifting the focus of assessment from achievements to the results and impacts of public policies. To achieve this goal, we examined how the evaluation of Priority 2 B was conducted based on the Evaluation Reports for the 2020 Rural Development Program (PDR) from 2017 and 2019, in contrast with an impact assessment essay based on a good evaluation practice from an Italian region revealed by a report from the European Court of Auditors. The essay developed in this dissertation concluded with findings about the benefits of this type of evaluation, also outlining the challenges it poses, ultimately highlighting the differences between the two evaluation paradigms within the scope of the CAP. Recommendations were also issued for the upcoming evaluation processes. As a result of the evaluation essay, evidence was found that indicates an increase in the viability of farms receiving support for Young Farmer installation under Priority 2 B.

Keywords: CAP, Evaluation, Young Farmers, Public Policies.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	3
2.1 Política Agrícola Comum – Origem, Objetivos e Princípios.....	3
2.2 As reformas da PAC	7
2.3 Ciclo de Políticas Públicas e Avaliação de Políticas Públicas.....	13
2.4 A Avaliação no contexto da PAC.....	15
3. ANÁLISE EMPÍRICA.....	22
3.1 Contextualização do apoio à Renovação Geracional na Prioridade 2 B	23
3.2 Como foi feita a avaliação da Prioridade 2 B.....	32
3.3 Como irá ser feita a avaliação segundo o novo paradigma	40
3.4 Comparação entre avaliações e recomendações para o futuro	50
4. CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59
ANEXOS.....	68
Anexo I - Relatório de Avaliação PDR 2020	68
Anexo II – Base dados de Recenseamento Agrícola 2019.....	72
Anexo III - Resultados da Análise Comparativa de Grupos	73

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Objetivos Gerais e Específicos da PAC	17
Figura 2. Objetivos Gerais e Específicos PEPAC	20
Figura 3. Peso dos produtores agrícolas com 65 ou mais anos em 2020	24
Figura 4. Peso dos produtores agrícolas com menos de 40 anos em 2020.....	24
Figura 5. Evolução do nível etário dos produtores agrícolas 1989 - 2019	25
Figura 6. Relação entre o Código Com e a Arquitetura do PDR 2020.....	28
Figura 7. Arquitetura do PDR 2020 até chegar à Operação 3.1.1.	29
Figura 8. Medidas das que contribuem para a Prioridade 2 B	33
Figura 9. Critérios de avaliação Prioridade 2 B	33
Figura 10. Indicador R3/T5 apurado no Relatório Final de Avaliação de 2019.....	36
Figura 11. Execução da Prioridade 2 B	37
Figura 12. Cálculos dos Indicadores	46
Figura 13. Comparação entre grupos SAU média.....	47
Figura 14. Comparação entre grupos Dimensão económica média	47
Figura 15. Comparação entre grupos Produtividade Trabalho.....	48
Figura 16. Comparação entre grupos Produtividade Terra.....	48
Figura 17. Comparação entre grupos Peso Trabalho familiar	49
Figura 18. Comparação entre grupos Emprego.....	50

GLOSSÁRIO

Exploração Agrícola: Unidade técnico-económica que utiliza fatores de produção comuns, tais como mão-de-obra, máquinas, instalações, terrenos, entre outros, e satisfaz obrigatoriamente as quatro condições seguintes: 1) produzir produtos agrícolas ou manter, em boas condições agrícolas e ambientais, as terras que já não são utilizadas para fins produtivos; 2) atingir ou ultrapassar uma certa dimensão (em área ou número de animais); 3) estar submetida a uma gestão única; 4) estar localizada numa área bem determinada e identificável

Superfície Agrícola Utilizada (SAU): Superfície da exploração que inclui terras aráveis (limpas e sobcoberto de povoamentos florestais), hortas familiares, culturas permanentes e pastagens permanentes.

Valor da Produção Padrão Total (VPPT): Valor da produção que corresponde à soma dos diferentes valores da produção padrão (VPP) obtidos para cada atividade, multiplicando os VPP unitários pelo número de unidades de área ou de efetivo existentes nessa atividade na exploração.

Valor de Produção Padrão (VPP): Valor padrão da produção bruta que corresponde ao valor médio do quinquénio obtido durante o período de referência, determinado para cada região e para cada atividade agrícola de produção animal ou vegetal.

Unidade de Trabalho Ano (UTA): Unidade de medida equivalente ao trabalho de uma pessoa a tempo completo realizado num ano medido em horas (1 UTA = 240 dias de trabalho a 8 horas por dia).

População agrícola familiar: Conjunto de pessoas que fazem parte do agregado doméstico do produtor (singular) quer trabalhem ou não na exploração, bem como de outros membros da família que não pertencendo ao agregado doméstico, participam regularmente nos trabalhos agrícolas da exploração.

Fonte: Instituto Nacional de Estatística. (2023). Sistema Integrado de Meta Informação (<https://smi.ine.pt/ConceitoPorTema?clear=True>)

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação pretende cruzar dois temas com matéria de interesse no âmbito de um mestrado em Economia e Políticas Públicas: a *Política Agrícola Comum* (PAC) da União Europeia e a avaliação de políticas públicas. Este cruzamento surgiu da oportunidade provocada pelo facto de ter iniciado funções no Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral do Ministério da Agricultura e Alimentação, enquanto desenvolvia o meu Trabalho Final de Mestrado. No âmbito das minhas funções fiquei com a missão de desenvolver o *Plano de Avaliação do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum* (PEPAC Portugal), o que me permitiu, em primeiro lugar, obter conhecimento sobre a área da Política Agrícola desenvolvida pela União Europeia, e em segundo, debruçar-me sobre a área específica da avaliação de políticas públicas, em concreto na área agrícola. Decorrente deste acesso ao conhecimento e experiência adquirida no interior desta instituição, tornou-se perceptível que se está diante de uma mudança de paradigma quanto à questão da avaliação, cada vez mais centrada nos resultados e impactos do que se realizou e não tanto naquilo que se realizou. É esta mesma mudança de paradigma que se propõe abordar neste Trabalho Final de Mestrado.

Assim, esta dissertação vai ser dividida em dois momentos distintos. Num momento inicial irá ser feito um enquadramento teórico que abordará vários pontos importantes de compreender previamente: será desenvolvido um ponto sobre o que é a PAC, o contexto da sua origem, os seus objetivos e as suas reformas, até à atualidade. Ainda dentro do primeiro momento também o ciclo das políticas públicas e, em concreto, a avaliação de políticas públicas, serão alvo de enquadramento e de reflexão. Por fim, dentro do primeiro momento será abordada a avaliação no contexto da PAC, com especial

atenção para o período entre 2013 e 2022 e o período que agora se iniciou, que vai de 2023 a 2027.

Em seguida, num segundo momento, será explicitada e analisada a referida mudança de paradigma em vigor, quanto à abordagem em termos de avaliação da PAC, através do exemplo da operação 3.1.1 do *Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020* (PDR 2020) de Apoio à Instalação de Jovens Agricultores, procurando comparar a avaliação do período que agora termina com a do período que agora começa.

Desta forma irá, primeiramente, ser explicado porque é que a renovação geracional é uma questão a ser considerada no âmbito da PAC e em que consiste este apoio dentro da Prioridade 2 B da Política de Desenvolvimento Rural do segundo Pilar, no período 2014-2022. Subsequentemente será estudado como foi avaliada a Prioridade 2 B nos momentos de avaliação que já ocorreram.

O terceiro ponto da parte empírica do Trabalho Final de Mestrado consiste num ensaio de uma Avaliação de Impacto Contrafactual da mesma Prioridade, à luz do que se pretende para as avaliações do futuro, tentando colocar em evidência diferenças entre o grupo que foi submetido ao apoio e um grupo que a ele não teve acesso.

Num quarto e último ponto pretendo explicitar as mais-valias que a mudança de paradigma na avaliação pode trazer, comparar as avaliações focadas nas realizações em contraste com as avaliações focadas nos resultados e impactos, e refletir sobre os desafios que este ensaio de avaliação levantou e que podem ser úteis para exercícios de avaliação futuros.

2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1 Política Agrícola Comum – Origem, Objetivos e Princípios

A Comissão Europeia afirma no seu *site* que “A PAC é uma política comum a todos os países da UE, gerida e financiada a nível europeu, com base nos recursos do orçamento da UE” e que “é uma parceria entre o setor agrícola e a sociedade e entre a Europa e os seus agricultores” (Comissão Europeia, n.d.-a). Segundo o *site* do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) (n.d.) do Ministério da Agricultura a “PAC constitui um dos pilares do processo de integração e consolidação do desenvolvimento económico e social europeu”, bem como também afirma que foi a PAC que “tornou possível garantir aos cidadãos europeus segurança no abastecimento de produtos alimentares, bem como a sustentação económica do mundo rural” (Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), n.d.). Noutra perspetiva, a página web do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia diz que a “A PAC consiste num conjunto de leis adotadas pela UE para estabelecer uma política unificada para o setor da agricultura nos países da UE”, bem como salienta que é uma política dinâmica, dado que vai sendo adaptada aos novos desafios com que a agricultura europeia se vai deparando (Conselho Europeu & Conselho da União Europeia, 2023). O artigo 38.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia lança a base legal para a origem da PAC: “A União define e executa uma política comum da agricultura e pescas. O mercado interno abrange a agricultura, as pescas e o comércio de produtos agrícolas.”.

Para ser possível explicar e definir o que é a Política Agrícola Comum (PAC) é importante contextualizar o panorama que envolveu a sua criação. O dia 8 de maio de 1945 marca o fim da Segunda Guerra Mundial, o conflito armado que devastou o continente europeu, deixando um rasto de mortes e destruição. Já no dia 18 de abril de

1951 é assinado o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que pretendia implementar um mercado comum para estes dois bens fundamentais na reconstrução do continente europeu, assinado pela Alemanha, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Bélgica. O Tratado, que deu origem à CECA, foi encarado como um sucesso, o que levou estes seis países a aumentarem os seus laços de cooperação a outros sectores económicos, um dos quais a agricultura e as políticas agrícolas. A 25 de março de 1957, são assinados os Tratados de Roma, que instituem a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM) (União Europeia, n.d.).

À data da assinatura dos Tratados de Roma, os Estados-Membros da Comunidade tinham um alto nível de intervencionismo estatal na agricultura, com o objetivo de ter níveis de abastecimento alimentar compatíveis com as necessidades alimentares das populações, assim como de salvaguardar o rendimento dos agricultores (Cordovil et al., 2004). Decorrente deste facto, a criação da PAC, entre 1957 e 1962, tornou estes objetivos nacionais na área da agricultura em objetivos de âmbito comunitário, permitindo que os produtos agrícolas fossem incluídos na livre circulação de mercadorias.

Os artigos 38 a 44 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) constituem a base jurídica da PAC. A criação da PAC e a necessidade de uma intervenção pública na área agrícola estão umbilicalmente ligada ao compromisso pedido aos agricultores de aumentarem os seus níveis de produção, de acordo com as necessidades alimentares da população europeia, sendo que este sector se caracterizava por apresentar níveis de rendimento e produtividade inferiores, comparando com os restantes sectores económicos (Cordovil et al., 2004).

O artigo 39.º do TFUE estabelece, como objetivos específicos da PAC:

- a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de obra;
- b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
- c) Estabilizar os mercados;
- d) Garantir a segurança dos abastecimentos;
- e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

Segundo Cordovil et al. (2004), a definição destes objetivos enquadra-se no âmbito económico e social, existindo um binómio entre a necessidade de garantir níveis adequados e seguros de produtos alimentares para os consumidores e a preocupação com melhorar o bem-estar e o rendimento dos agricultores, sendo essencial o aumento da produtividade. Garantir a estabilidade do mercado também era importante, uma vez que a atividade agrícola está em desequilíbrio permanente entre a oferta e a procura, dado que a procura é muito pouco elástica e a oferta é rígida, e condicionada por fatores naturais. Dado este desequilíbrio, o preço dos bens alimentares era volátil e, com isso, os rendimentos dos próprios agricultores eram suscetíveis de grandes oscilações (Cordovil et al., 2004; Parlamento Europeu, 2023). Ainda segundo o mesmo autor, neste momento, havia uma complementaridade entre os objetivos e apenas a preocupação com o aumento do rendimento dos agricultores e com a procura em garantir preços acessíveis aos consumidores era de suscetível incompatibilidade.

Para ir de encontro com os objetivos propostos no Tratado de Roma, em matéria de política agrícola, é instituída uma Organização Comum de Mercados Agrícolas (OCM), eliminando os obstáculos ao comércio intracomunitário de bens agrícolas e mantendo impostos de importação a países estrangeiros (Cordovil et al., 2004).

Segundo Cordovil et al. (2004) o mercado comum agrícola foi construído sob 3 princípios:

- 1) **Mercado Unificado:** existindo uma livre circulação de produtos agrícolas entre os Estados-Membros.
- 2) **Preferência Comunitária:** Garantindo a preferência dos produtos internos face a produtos importados.
- 3) **Solidariedade Financeira:** uma vez que era o orçamento comunitário que suportava as despesas da política de mercados da PAC, por via do *Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola* (FEOGA).

Assente nestes três princípios foram adotados três instrumentos:

- **Criação do Mercado Comum:** Proteção externa e liberalização interna.
- **Mecanismos de suporte de Preços:** Direitos de importação, restituições à exportação e compras de intervenção.
- **Mecanismos suplementares:** ajudas diretas à produção e aos rendimentos agrícolas.

Durante os primeiros anos estes instrumentos não tinham um custo orçamental elevado, sendo que os preços garantidos aos agricultores não provocavam excedente de oferta (Cordovil et al., 2004).

2.2 As reformas da PAC

Reforma de 1992

A primeira grande reforma da PAC dá-se em 1992. Durante os 30 anos anteriores a PAC tinha garantido a segurança alimentar do continente europeu, mas a política de preços de apoio superiores aos preços praticados pelo mercado mundial e a garantia de compra ilimitada originam uma situação de oferta superior à procura (excedentes), e subsequentemente um custo muito elevado afeto à política agrícola (Parlamento Europeu, 2022).

Como consequência destes factos, a 21 de maio de 1992 é adotado, pelo Conselho, uma mudança nos instrumentos da política comunitária agrícola, que resulta numa importante redução dos preços garantidos das grandes culturas, tornando mais competitivos os preços no mercado interno e mundial (Cordovil et al., 2004; Parlamento Europeu, 2022).

Para compensar as perdas de rendimento que resultaram da redução dos preços garantidos foram atribuídas ajudas diretas por hectare (Parlamento Europeu, 2022) ou por cabeça de gado bovino. As ajudas diretas compensatórias foram calculadas segundo a produtividade histórica de cada região, e ao serem atribuídos por hectare ou por cabeça de gado, deixaram de estar diretamente indexados ao volume produzido, eliminando o incentivo a produzir excedentes e tornando o custo com a política agrícola muito mais controlável (Cordovil et al., 2004).

Em 1992 foram também implementadas as medidas agroambientais, que apesar de não terem efeitos significativos num horizonte próximo, definiram uma alteração no modelo da PAC: o pagamento de ajudas ao agricultor em contrapartida de uma prestação

de serviços à sociedade de âmbito ambiental e dos recursos naturais, conforme apontado por Cordovil et al. (2004).

Agenda 2000

A Agenda 2000 veio apenas aprofundar as reformas iniciadas em 1992, sendo que não teve um carácter tão disruptivo quanto a reforma anterior (Cordovil et al., 2004).

O Conselho Europeu, em 1997, enquadrou estrategicamente a reforma da Agenda 2000, apontando como objetivo a agricultura europeia ser multifuncional, sustentável, competitiva, e distribuída pelo território (Parlamento Europeu, 2022).

Esta reforma refletiu-se numa redução dos preços institucionais, alinhando os preços internos com os preços mundiais, sendo esta redução em parte compensada com o aumento das ajudas diretas aos produtores (Parlamento Europeu, 2022).

Foi também introduzido o princípio do respeito pelas condições ambientais (ecocondicionalidade), sendo definidas exigências de âmbito ambiental e sanções a aplicar caso essas exigências não fossem respeitadas (Parlamento Europeu, 2022). Adicionalmente, foi introduzida a modulação, que se define na redução parcial das ajudas diretas, transferindo esses fundos para financiar medidas de desenvolvimento rural (Cordovil et al., 2004).

Outra das medidas estruturais foi o reforço da política de desenvolvimento rural, criando o chamado “segundo Pilar da PAC” (Parlamento Europeu, 2022).

Reforma de 2003

Durante o processo de negociação da Agenda 2000 o Conselho Europeu incumbiu a Comissão Europeia de realizar um exame intercalar, com o objetivo de avaliar o impacto

da reforma da Agenda 2000. Decorrente desta avaliação intercalar surgiu a reforma mais ambiciosa da história da PAC, tendo por objetivos principais (Cordovil et al., 2004):

- 1) Promover uma maior orientação para o mercado, reduzindo as barreiras protecionistas face ao exterior e proporcionar liberdade de produção para os agricultores.
- 2) Priorizar a qualidade e a segurança dos produtos alimentares, bem como a preservação do ambiente.
- 3) Estabilizar os rendimentos dos agricultores.
- 4) Equilibrar a repartição de recursos financeiros e reforçar o desenvolvimento rural.
- 5) Gerir de forma mais simplificada e descentralizada as políticas, mantendo os padrões de eficácia e de boa gestão financeira.
- 6) Aumentar a legitimidade e a aceitação dos cidadãos europeus e dos parceiros internacionais.

De modo prático, esta reforma materializou-se em vários novos mecanismos: a dissociação total em relação ao volume de produção, orientando mais eficazmente as explorações de acordo com o mercado, passando a ser feito um pagamento único por exploração, focado na estabilidade dos rendimentos; a condicionalidade, que submeteu os pagamentos únicos à exploração a critérios de boas condições agrícolas e ambientais (Parlamento Europeu, 2022).

Esta reforma da PAC trouxe uma modificação gradual das OCM, dada a nova redução dos apoios ligados aos preços e à produção, e eliminando progressivamente as limitações quantitativas à produção. A partir de 2005 ficou também consolidada a relação entre os dois Pilares da PAC, com a entrada em vigor da modulação gradual obrigatória, com a transferência de verbas entre o primeiro e segundo Pilares, com o objetivo de reforçar o desenvolvimento rural (Cordovil et al., 2004).

Exame de Saúde 2009

Esta reforma da PAC reviu algumas medidas aplicadas na reforma de 2003, fazendo uma consolidação da mesma. Foi reforçada a dissociação total das ajudas, por via da eliminação progressiva dos últimos pagamentos diretos ligados à produção, integrando no regime de pagamentos únicos à exploração (Parlamento Europeu, 2022). Deu-se também um aumento da taxa de modulação das ajudas diretas e uma flexibilização das regras de intervenção pública e do controlo da oferta (Parlamento Europeu, 2022).

Reforma de 2013

A reforma de 2013 responde a novos desafios, dotando a PAC de uma maior abrangência, e tornando-a mais integrada (Parlamento Europeu, 2022). Foi a primeira vez que o processo de reforma foi construído por procedimento legislativo ordinário, isto é, por codecisão do Conselho e do Parlamento Europeu (Conselho Europeu, n.d.).

A reforma para o período 2014-2020 tinha, como principais elementos:

- 1) A conversão das ajudas dissociadas num sistema de apoio multifuncional, que associa os instrumentos a objetivos específicos, substituindo os pagamentos únicos às explorações por um sistema de pagamentos por níveis, promovendo a adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis (ecologização), uma maior equidade e uma maior orientação para o mercado (Parlamento Europeu, 2022).
- 2) Os dois Pilares da PAC foram consolidados, sendo o primeiro Pilar para financiar as ajudas diretas e as medidas de mercado e o segundo Pilar afeto ao desenvolvimento rural, sendo cofinanciado pelos estados-membros (Parlamento Europeu, 2022). Além disso, foi reforçada a flexibilidade entre os Pilares,

tornando possível a transferência de fundos em ambas as direções (15 % do 1.º para o 2.º e 25% do 2.º para o 1.º)

- 3) Consolidação dos instrumentos OCM única, intervindo apenas em cenários de crise nos preços e perturbações de mercado (Parlamento Europeu, 2022).
- 4) O desenvolvimento rural passa a estar assente numa abordagem mais integrada, seletiva e territorial, sendo melhor coordenado com outros fundos estruturais (Parlamento Europeu, 2022).

O Regulamento EU 2020/2220 prorrogou grande parte das regras em vigor desta reforma por um prazo de 2 anos, estando assim em vigor até 31 de dezembro de 2022, dada a não conclusão das negociações para o período seguinte até 2020 (Parlamento Europeu, 2022b).

Em Portugal, as medidas de desenvolvimento rural foram expressas no Programa de Desenvolvimento Rural (PDR 2020), regulado pelo Regulamento EU N.º 1305/2013, financiadas pelo *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural* (FEADER) (União Europeia, 2013b).

A PAC 2023-2027

A 1 de janeiro de 2023 entrou em vigor o atual quadro legislativo relativo à PAC, conduzindo a uma nova reforma da política agrícola face ao período anterior, com foco em tornar a PAC mais justa, mais ecológica e mais centrada nos resultados e no desempenho (Comissão Europeia, 2023).

A atual política está construída sobre três objetivos gerais, com um âmbito económico, ambiental e social. Estes três objetivos gerais estão divididos em nove objetivos específicos, a que acresce um objetivo transversal.

Objetivo Geral 1: Económico

- 1) Garantir um rendimento justo aos agricultores
- 2) Aumentar a competitividade
- 3) Melhorar a posição dos agricultores na cadeia alimentar

Objetivo Geral 2: Climático

- 4) Lutar contra as alterações climáticas
- 5) Proteger o ambiente
- 6) Preservar a paisagem e a biodiversidade

Objetivo Geral 3: Social

- 7) Apoiar a renovação geracional
- 8) Promover zonas rurais dinâmicas
- 9) Proteger a qualidade na alimentação e na saúde

Objetivo Transversal

- 10) Fomentar o conhecimento e a inovação

A responsabilidade pelo desenho do Plano Estratégico para responder a estes 10 objetivos identificados a nível comunitário é estabelecida a nível de cada Estado Membro, podendo ser adaptada às necessidades específicas e às capacidades nacionais (Comissão Europeia, 2023).

A reforma atual pretende tornar a PAC mais ecológica, justa e competitiva (Comissão Europeia, 2023):

- 1) Ecológica: através do alinhamento da PAC com os objetivos do Pacto Ecológico Europeu, reforçando a condicionalidade (através de requisitos obrigatórios mais

estritos ligados aos pagamentos) e definindo pelo menos 25% do orçamento dos pagamentos diretos atribuídos a Eco-regimes.

- 2) Justa: reatribuindo mais equitativamente o rendimento entre explorações, empregando critérios de condicionalidade social, convergindo os pagamentos intra e inter Estados Membros, apostando no Apoio aos Jovens Agricultores atribuindo, pelo menos, 3% do Orçamento dos Pagamentos Diretos a Jovens Agricultores e melhorando a equidade entre géneros e a participação das mulheres na agricultura.
- 3) Competitiva: por via da organização e cooperação entre produtores a fim de reforçar o poder negocial e criando uma reserva para responder a eventuais crises, no valor de 450 milhões de euros.

Está atualmente em vigor o PEPAC Portugal, sendo o instrumento que articula o FEAGA e o FEADER durante o período de 2023 a 2027.

2.3 Ciclo de Políticas Públicas e Avaliação de Políticas Públicas

Dado um primeiro enquadramento sobre a PAC desde a sua origem, abordado o seu papel na construção do complexo projeto europeu, apresentados os seus objetivos e explicadas as diferentes evoluções e reformas que sofreu até aos dias de hoje, pretende-se agora definir e referir a importância da avaliação, enquanto parte integrante do ciclo de Políticas Públicas, e enquadrar no contexto da PAC.

Para chegar à definição de avaliação é preciso ter em consideração o ciclo das Políticas Públicas. O ciclo das Políticas Públicas sintetiza e descreve as várias etapas por que passa uma política pública (Monteiro & Moreira, 2018). Existe uma convergência entre os autores de referência para as etapas que constituem este ciclo. Considerando Dye em Monteiro & Moreira, 2018, o ciclo das Políticas Públicas é composto por 5 etapas:

- 1) Identificação da Questão - Identifica problemas, necessidades ou temas que a sociedade considera importantes, sendo o conjunto de atores envolvidos nesta etapa vasto e heterogéneo.
- 2) Formulação da Agenda - Filtragem das questões e necessidades anteriormente identificados, segundo critérios de relevância, exequibilidade e enquadramento da resposta pública.
- 3) Formulação e legitimação da política – São desenvolvidas e formuladas soluções alternativas para dar resposta às questões identificadas e filtradas, criando estratégias, estabelecendo objetivos, quantificando os recursos a mobilizar e prevendo as consequências de cada uma das alternativas. Nesta fase é também selecionada a política a aplicar.
- 4) Implementação e monitorização da política – É aplicada a política pública, sendo produzidas realizações e os resultados diretos da política.
- 5) Avaliação *ex post* da política – Nesta etapa é considerado o sucesso da política implementada, considerando as realizações, os resultados e os impactos, contribuindo para a prestação de contas, bem como para a aprendizagem através de evidências para os ciclos futuros.

Completando com informações da Comissão Europeia, o Ciclo da Políticas Públicas integra-se com outros dois ciclos, o ciclo da avaliação e o ciclo da programação. Assim existem 3 ciclos, que apesar de serem diferentes, se envolvem quanto abordamos a questão da avaliação. Num primeiro nível deve ser considerado o Ciclo das Políticas Públicas, de um ponto de vista simplificado e dividido apenas em três etapas: formulação das políticas, entrega das políticas e, por fim, revisão das políticas. Num segundo nível, o Ciclo dos Programas, que engloba também três etapas: o desenho do programa, a

implementação do programa e os resultados do programa. Quanto ao Ciclo Específico da Avaliação são apontadas, como etapas por este guia de avaliação: a avaliação *ex ante*, a avaliação *on going* e a avaliação *ex post* (European Commission, 2013).

Desta forma, podemos definir *avaliação* como sendo um julgamento fundamentado em evidências, utilizando critérios objetivos, tendo em conta uma determinada intervenção, programa ou política pública (European Commission, 2021a). Deve ser considerado se a mudança observada se deve à intervenção objeto de avaliação, bem como até que ponto essa mudança corresponde às expectativas originais (European Commission, 2021a). Assim, a avaliação deve produzir conclusões sobre os efeitos causais das intervenções sobre os resultados ou os efeitos identificados (European Commission, 2021a). Segundo o guia de avaliação desenvolvido pelo governo britânico, é definido o conceito de avaliação como sendo a apreciação sistemática do desenho, da implementação e dos resultados de uma intervenção (HM Treasury, 2020).

As avaliações devem responder a perguntas que sejam consideradas úteis para as partes interessadas nas políticas, quer sejam formuladores, gestores ou beneficiários de políticas (European Commission, 2013).

2.4 A Avaliação no contexto da PAC

Num contexto de mudança e de reformas da PAC quanto aos seus objetivos e funções, também o processo de avaliação foi-se tornando mais complexo. Incide o valor desta dissertação sobre as alterações deste mesmo processo de avaliação e esta mudança de paradigma, pelo que é do máximo interesse comparar as exigências quanto à avaliação entre o período que agora termina, de 2014 a 2022, e o período que agora começa entre 2023 e 2027.

Período 2014-2022

O período entre 2014 e 2020, que acabou por ser alargado até 2022, veio acompanhado da implementação de um Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA). O QCAA fornece às partes interessadas (administrações e outras) informações sobre a aplicação da PAC, quanto aos seus impactos e resultados (European Commission, 2015). O QCAA relaciona as ações dos Estados Membros, as intervenções a aplicar e os objetivos que se pretendem alcançar (European Commission, 2015). Anteriormente, embora já houvesse uma avaliação e uma monitorização do segundo Pilar, o primeiro Pilar ainda não era alvo de avaliação segundo legislação específica para a PAC, conforme o Artigo 110 do Regulamento UE 1306/2013 (European Commission, 2017a). O QCAA abrange os 2 Pilares da PAC, e está refletido em vários regulamentos (European Commission, 2015):

- Regulamento UE 1303/2013 (Regulamento de Disposições Comuns) (União eu
- Regulamento UE 1305/2013 (Regulamento Desenvolvimento Rural)
- Regulamento UE 1306/2013 (Regulamento Horizontal)
- Regulamento UE 1307/2013 (Regulamento Pagamentos Diretos)
- Regulamento UE 1308/2013 (Regulamento Organização Comum dos Mercados)
- Regulamento de Execução (UE) 808/2014

Pretendia-se que o resultado deste acompanhamento e avaliação: 1) formasse uma base analítica que permitisse a definição de políticas futuras, considerando a eficácia das medidas e das intervenções; 2) contribuísse para o estabelecimento dos objetivos das políticas e dos programas, sendo depois avaliados os objetivos de longo prazo; 3) colaborasse para a prestação de contas e responsabilização quanto à utilização de dinheiros públicos (European Commission, 2015).

O QCAA da PAC no período 2014-2022 está assente nos três Objetivos Gerais da PAC, os quais devem ser considerados para termos de avaliação, conforme mostrado na Figura 1 (European Commission, 2017a, 2015):

- Viabilidade da produção alimentar, centrada nos rendimentos agrícolas, na produtividade agrícola e na estabilidade dos preços.
- Gestão sustentável dos recursos naturais e a ação climática, com especial atenção para as emissões de gases com efeito de estufa, a biodiversidade, os solos e a água.
- Desenvolvimento territorial equilibrado, centrado no emprego rural, no crescimento e na pobreza nas zonas rurais.

Figura 1. *Objetivos Gerais e Específicos da PAC*

Objetivos Gerais da PAC		
Produção alimentar viável	Gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas	Desenvolvimento territorial equilibrado
Objetivos Específicos da PAC		
<ul style="list-style-type: none"> - Manter a estabilidade do mercado - Responder as expectativas dos consumidores - Manter uma agricultura diversa em toda a UE 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar o rendimento das explorações - Aumentar a competitividade da agricultura - Promover a Inovação - Fornecer bens públicos ambientais - Promover a atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover o desenvolvimento socioeconómico das zonas rurais
Obj. Específicos do 1º Pilar		Prioridades do 2º Pilar

Fonte: *European Commission (2017a)*

Ambos os Pilares da PAC colaboram para estes três Objetivos Gerais. Destes três Objetivos Gerais resultam Objetivos Específicos, alguns respondidos por ambos os Pilares enquanto outros estão ligados apenas a um dos dois Pilares (European Commission, 2015).

O desempenho das medidas da PAC é avaliado segundo os 3 Objetivos Gerais, o Programa de Desenvolvimento Rural é considerado em relação aos objetivos da “Estratégia Europa 2020” de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, sendo estes três objetivos expressos em 6 Prioridades da União para o Desenvolvimento Rural (European Commission, 2015).

Devem ser considerados cinco tipos de indicadores, fundamentais para apreciar o desempenho da PAC neste período (European Commission, 2015):

- 45 Indicadores de contexto, referente ao contexto operacional da política;
- 84 Indicadores de realização, referentes às intervenções políticas
- 41 Indicadores de resultado. 16 Indicadores do primeiro Pilar e 25 indicadores do segundo Pilar.
- 24 Indicadores-meta, necessários para fixar objetivos no início do período de programação.
- 16 Indicadores de Impacto, para medir o impacto das avaliações a longo prazo.

As avaliações do primeiro Pilar são realizadas por via de contratação de peritos externos independentes e feitas sob responsabilidade dos serviços da Comissão Europeia, já as avaliações do segundo Pilar são promovidas pelos Estados Membros, sendo subsequentemente feita uma síntese a nível da UE pela Comissão Europeia (European Commission, 2015).

Os Estados Membros apresentam até 30 de junho um Relatório de Execução Anual do PDR relativo ao ano civil anterior, sendo que em 2017 e 2019 apresentam um Relatório de Execução Anual desenvolvido, onde respondem às Questões de Avaliação Comuns. Em simultâneos os EM comunicam à Comissão Europeia dados relativos à execução das medidas do primeiro Pilar (European Commission, 2015).

Até ao fim de 2024 cada Estado-Membro tem de elaborar um relatório de avaliação *ex post* para cada um dos seus PDRs e apresentá-lo à Comissão (European Commission, 2017a).

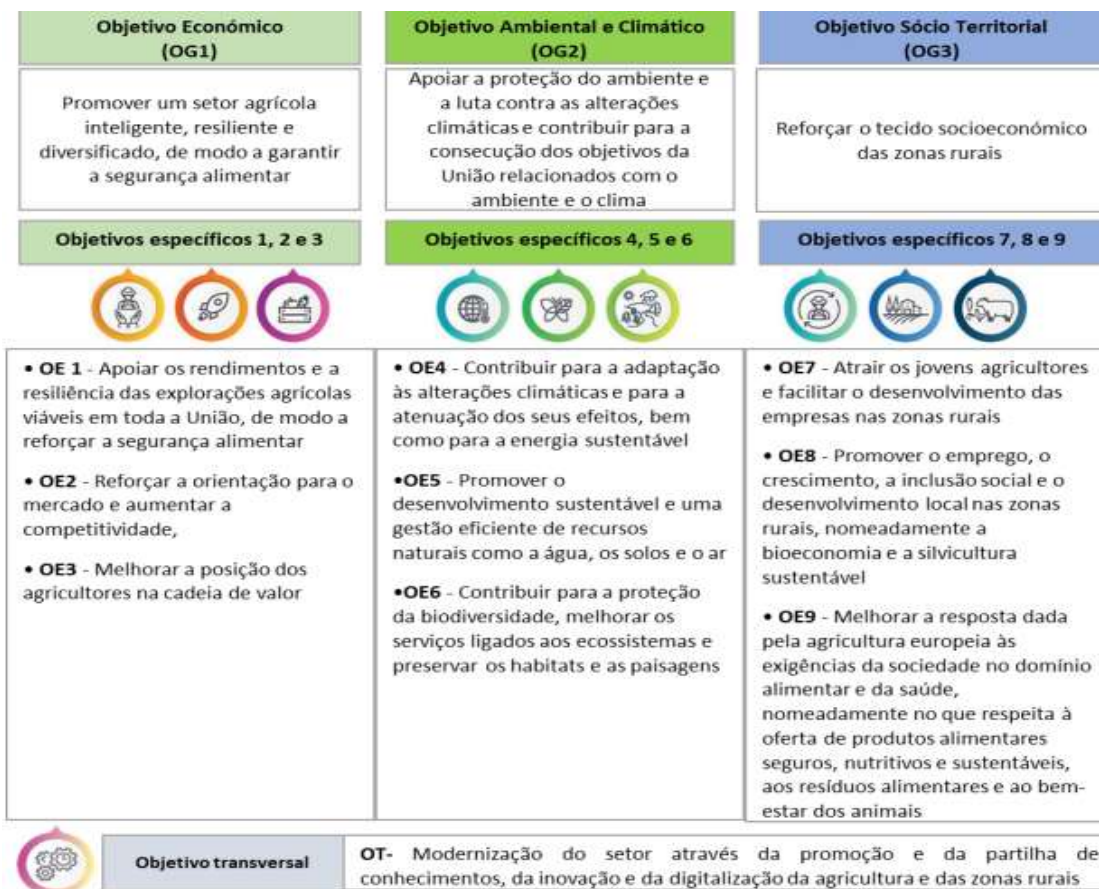
Em concreto para o segundo Pilar, o QCAA engloba todas as atividades de monitoramento e avaliação, essencial para “demonstrar o progresso e as realizações, avaliar o impacto, eficácia, eficiência e relevância das intervenções da política de desenvolvimento rural” (European Commission, 2015).

Período 2023-2027

Por sua vez, para o quadro comunitário em vigor, que começa em 2023 e termina em 2027, foi adotado o Regulamento UE 2021/2115 que determina as regras para apoiar os Estados-Membros no âmbito da PAC, consolidando o primeiro Pilar (FEAGA) e o segundo Pilar (FEOGA), num único plano estratégico da PAC para cada Estado-Membro.

O regulamento define os Objetivos Gerais e Objetivos Específicos (ver figura 2) a que se pretendem dar resposta, os indicadores a ter em conta, as regras para a elaboração dos planos estratégicos, assim como os mecanismos de coordenação e governação.

Figura 2. Objetivos Gerais e Específicos PEPAC



Fonte: GPP (2022)

Este regulamento determina também um Quadro de Desempenho, Acompanhamento e Avaliação (QDAA), o qual quer promover uma mudança de paradigma na orientação estratégica quanto à avaliação (Comissão Europeia, n.d.-c). O paradigma resulta da alteração do foco ser exclusivamente no cumprimento das regras, para passar a ser uma lógica de desempenho e resultados (Comissão Europeia, n.d.-c). Esta mudança é responsabilidade partilhada pelos Estados-Membros e pela Comissão Europeia. Assim os Planos Estratégicos devem prosseguir os 3 Objetivos Gerais, divididos nos 9 Objetivos Específicos, e o Objetivo Transversal (GPP, 2023)

Quanto aos indicadores a considerar para este período, segundo o Regulamento (UE) n.º 2021/2115:

- 37 Indicadores de Realização
- 44 Indicadores de Resultados
- 29 Indicadores de Impacto
- 49 Indicadores de Contexto

Com base no Regulamento (UE) 2022/1475, para o atual quadro comunitário de 2023 até 2027, os Estados-Membros têm de avaliar os seus planos estratégicos da PAC durante a fase de execução, definindo questões de avaliação e fatores de sucesso, tendo em conta os critérios de avaliação da eficácia, eficiência, relevância, coerência e valor acrescentado da União, o que não acontecia no período anterior. Na avaliação *ex post* deve também ser considerado o impacto no âmbito do contributo dos planos estratégicos para os objetivos gerais da PAC (GPP, 2023).

3 ANÁLISE EMPÍRICA

Após abordar sobre o contexto teórico da PAC, das exigências da avaliação ao atual PEPAC e da questão da avaliação, pretendo realizar, na parte empírica deste trabalho, um exemplo de avaliação de uma intervenção do ciclo de programação anterior, PDR 2020, compreendido entre 2014 e 2022, neste caso ao apoio aos Jovens Agricultores, afeto à Prioridade 2 do Programa de Desenvolvimento Rural, domínio de incidência 2 B, de acordo com os critérios exigidos para o atual quadro comunitário (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2022, 2023).

Destaco o objetivo de realizar a avaliação de uma intervenção do passado à luz dos critérios que se encontram propostos para o presente e futuro, o que permitirá pôr em evidência as diferenças entre os atuais e os anteriores critérios de avaliação e demonstrar a mais-valia dos atuais. Nas opções metodológicas explico a escolha de intervenção e de como pretendo avaliar o impacto e quais os critérios que foram utilizados.

3.1 Contextualização do apoio à Renovação Geracional na Prioridade

2 B

Este primeiro ponto da componente empírica pretende definir qual vai ser o objeto da avaliação e, também, explicar a razão lógica que levou à escolha da medida utilizada para ilustrar a mudança de paradigma quanto à avaliação.

A diversa bibliografia consultada sobre os desafios que se colocam à política agrícola europeia em geral, bem como a perceção do envelhecimento do sector em Portugal faz despertar a atenção para a problemática situação da renovação das gerações na agricultura (European Commission, 2017a; 2017b; Tribunal de Contas Europeu, 2017).

Em todo o espaço da União Europeia o número de agricultores tem vindo a diminuir, tendência que é transversal às diferentes faixas etárias (Tribunal de Contas Europeu, 2017). Com especial impacto para a renovação de gerações, também o número de jovens agricultores tem vindo a diminuir, apesar da percentagem de jovens agricultores na população agrícola se ter vindo a manter estável (Tribunal de Contas Europeu, 2017).

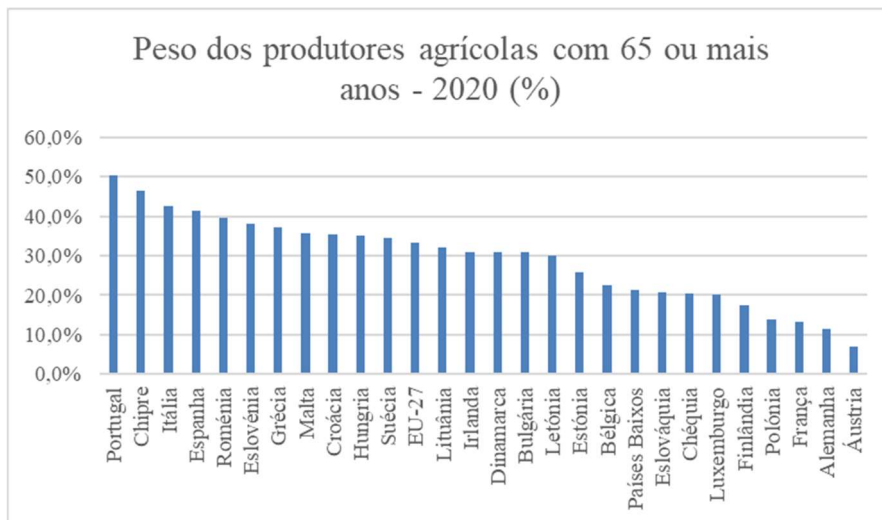
Porém, a nível dos Estados-Membros este problema manifesta-se de forma assimétrica, sendo especialmente preocupante em Portugal. Considerando alguns dados do Comissão Europeia¹, é possível verificar a tendência acima enunciada, e o seu especial impacto em Portugal.

Portugal é o país da União Europeia com um peso maior de agricultores com 65 ou mais anos (50,29% do total), como se pode ver na figura 3, e o segundo com menos agricultores com menos de 40 anos, visível na figura 4 (apenas 6,4% do total). Na prática,

¹ Indicadores de Contexto: C. 23 - Estrutura Etária dos Produtores (QCAA), disponível em: <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/IndicatorsSectorial/AgeStructureFarmManagers.html>

em 2020, em Portugal existiam aproximadamente 8 agricultores com 65 ou mais anos por cada agricultor com menos de 40 anos.

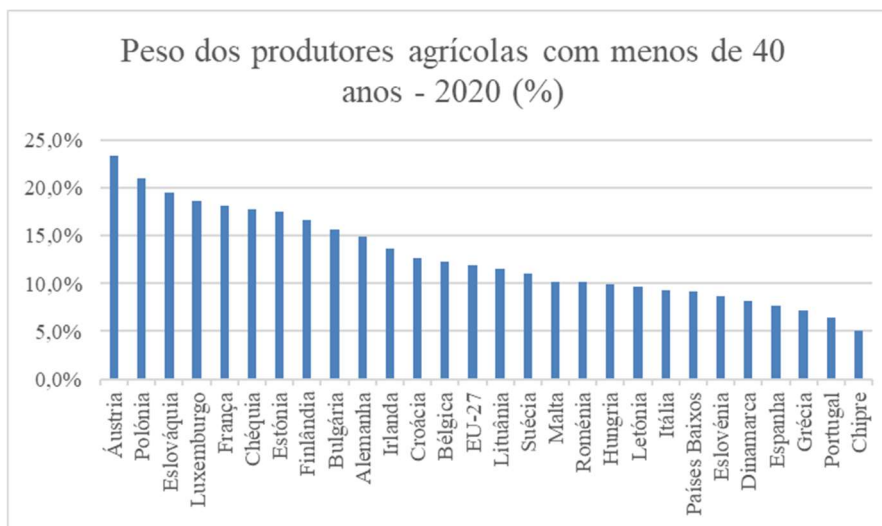
Figura 3. *Peso dos produtores agrícolas com 65 ou mais anos em 2020*



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados fornecidos pelo portal agridata.ec.europa.eu

<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/IndicatorsSectorial/AgeStructureFarmManagers.html>

Figura 4. *Peso dos produtores agrícolas com menos de 40 anos em 2020*

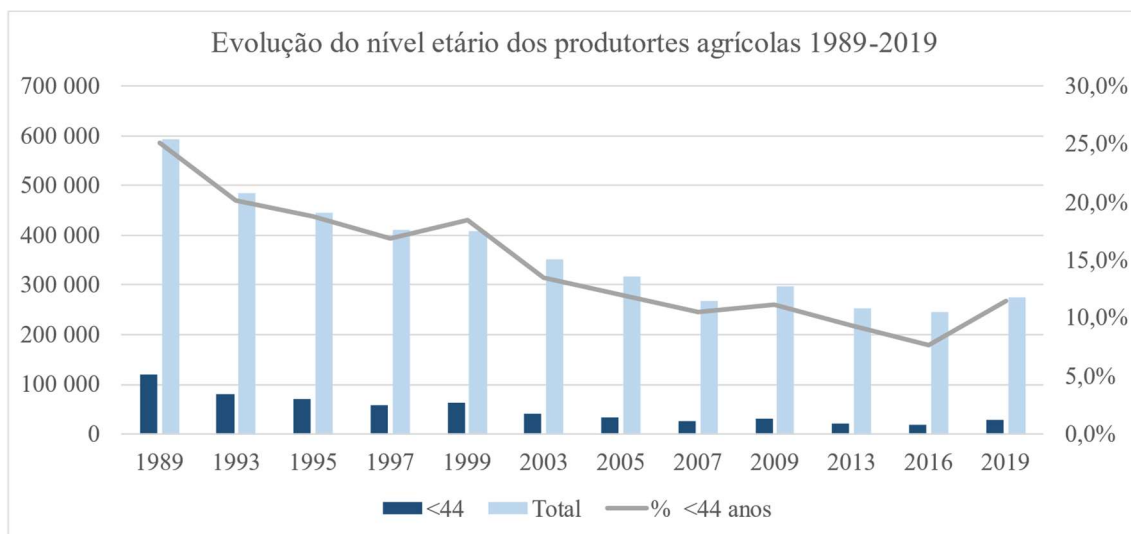


Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados fornecidos pelo portal agridata.ec.europa.eu

<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/IndicatorsSectorial/AgeStructureFarmManagers.html>

A base de dados disponibilizada pelo GPP que permite acompanhar a Evolução Estrutural das Explorações Agrícolas de 1989 a 2019², alimentada por dados dos *Recenseamentos Agrícolas e dos Inquéritos à Estruturas das Explorações Agrícolas* recolhidos pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) permitem ver que o número de produtores agrícolas em Portugal diminuiu aproximadamente 54 % entre 1989 e 2019 (de 593 590 em 1989 para 274 248 em 2019), conforme é verificado na figura 5. Esta queda foi especialmente notória nos produtores agrícolas com menos de 44 anos, que diminuíram 76 % entre 1989 e 2019 (de 118 986 em 1989 para 28 220 em 2019), o que resulta numa redução do peso dos jovens agricultores no universo total de agricultores (11,5 % em 2019 face aos 25,1 % de 1989).

Figura 5. *Evolução do nível etário dos produtores agrícolas 1989 - 2019*



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados fornecidos pelo GPP

<https://www.gpp.pt/index.php/estatistica-agricolas-estruturais-e-de-producao/estatisticas-agricolas-estruturais-e-de-producao>

² Evolução Estrutural das Explorações Agrícolas do Continente 1989-2019 (Base de Dados), Nível etário do Produtor, disponível em: <https://www.gpp.pt/index.php/estatistica-agricolas-estruturais-e-de-producao/estatisticas-agricolas-estruturais-e-de-producao>

A perda de representatividade dos jovens agricultores verificou-se em todas as regiões agrárias, mas impactou particularmente a Região Autónoma da Madeira, a Região Autónoma dos Açores e a Beira Interior (GPP, 2021). Quanto à concentração geográfica desta faixa etária, é possível concluir que há uma prevalência nas regiões agrárias de Trás-os-Montes e Entre Douro e Minho (GPP, 2021).

Assim, identificado o problema da renovação das gerações no setor agrícola, este é colocado como uma prioridade da agenda política europeia. Para fazer face a esta dinâmica, a UE entende como necessário adotar medidas para promover a renovação de gerações no sector agrícola, procurando induzir o incremento da competitividade das explorações agrícolas (Tribunal de Contas Europeu, 2017).

Neste contexto, a União Europeia procura encorajar os jovens a dedicarem-se à agricultura, uma vez que jovens com formações adequadas são fundamentais para a sustentabilidade do sector e para produzir bens agrícolas em explorações economicamente viáveis. Apoiar os jovens agricultores europeus também tem o objetivo de assegurar o abastecimento alimentar da Europa e de robustecer a sua vantagem competitiva, pela introdução de inovação e de novas tecnologias (Comissão Europeia, n.d.-b). No estudo de Guerra & Lopes (2022), é demonstrado que os Jovens Agricultores funcionam como vetor de inovação e desenvolvimento em Zonas Rurais, o que reforça a sua importância.

Assim sendo, a UE afetou 9,6 mil milhões de euros em medidas específicas para apoiar os Jovens Agricultores no período 2007-2020, valor que cresce para 18,3 mil milhões de euros se for considerado o cofinanciamento dos Estados-Membros (Tribunal de Contas Europeu, 2017).

A medida a que foi alocada maior disponibilidade financeira trata-se do apoio à instalação de Jovens agricultores, através do segundo Pilar (FEADER), correspondendo a cerca de 70% do financiamento total. As medidas específicas de apoio aos Jovens Agricultores remontam a 1980, sendo que, a partir do ano de 2000, grande parte do apoio é providenciado ao abrigo do segundo Pilar (Tribunal de Contas Europeu, 2017).

Consultado o Regulamento (UE) 1305/2013 relativo ao apoio ao Desenvolvimento Rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), o artigo 5.º aborda as prioridades da União em matéria de Desenvolvimento Rural para o período 2014-2020, sendo estabelecido no ponto 2, alínea b):

2. Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas, com especial incidência nos seguintes domínios:

b) Facilitação da entrada de agricultores com qualificações adequadas no setor agrícola e, particularmente, da renovação geracional.

Prosseguindo o estudo do referido regulamento, percebemos que, a partir do artigo 13.º, são definidas medidas de desenvolvimento rural a aplicar nos diferentes Programas de Desenvolvimento Rural de cada Estado-Membro, sendo que cada medida é programada para contribuir especificamente para uma ou várias prioridades da União.

O artigo 19º do Regulamento (UE) 1305/2013 define que, no âmbito do desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas, é concedido um apoio ao arranque da atividade destinado a Jovens Agricultores.

Por Jovem Agricultor entende-se uma pessoa que não tenha mais de 40 anos aquando da submissão do pedido de apoio, possua aptidões e competências profissionais adequadas e se instale pela primeira vez enquanto responsável de uma exploração agrícola, conforme definido no artigo n.º 2 do Regulamento (UE) 1305/2013 (Tribunal de Contas Europeu, 2017).

O apoio enunciado no artigo n.º 19 faz correspondência com a submedida 6.1 no código COM, demonstrado na figura 6. A medida 6.1 COM consiste numa ajuda ao arranque da atividade de um máximo de 70 000 euros, que é concedida com base num plano de atividades, sendo que o pagamento final está sujeito à correta execução deste plano de atividades, como se pode ver na figura 6. Esta medida tem o objetivo de “facilitar a primeira instalação dos jovens agricultores e o ajustamento estrutural das suas explorações após a instalação inicial” (Tribunal de Contas Europeu, 2017 p.17).

Figura 6. *Relação entre o Código Com e a Arquitetura do PDR 2020*

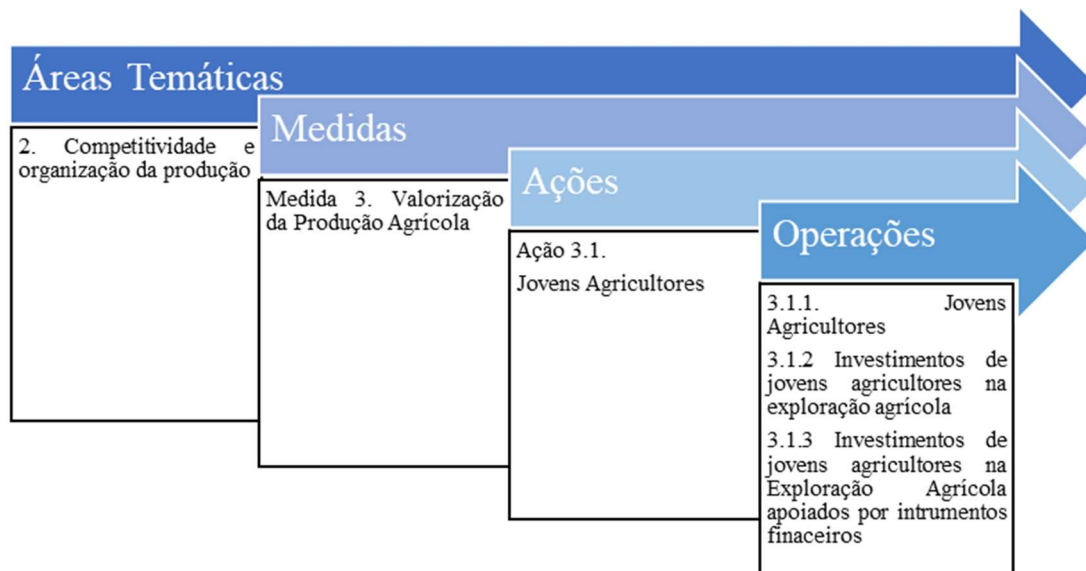
Artigos	Código COM (Medida/Sub medida)		Código PDR (Medida/Ação)		Operação PDR	
	M6	6.1	M3	3.1	3.1.1	Jovens Agricultores
19	M6	6.1	M3	3.1	3.1.1	Jovens Agricultores

Fonte: Construção própria (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2022, 2023)

O Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 para Portugal (PDR 2020) está construído em torno de quatro áreas temáticas (ver Figura 6). As temáticas encontram-se divididas em ações, e as ações dividem-se em diversas operações. Dentro da programação do PDR 2020 a operações dos Jovens Agricultores está enquadrada dentro da Área Temática A2: Competitividade e Organização da Produção, na Medida 3: Valorização da

Produção Agrícola, na ação 3.1 Jovens Agricultores (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2020, n.d.).

Figura 7. *Arquitetura do PDR 2020 até chegar à Operação 3.1.1.*



Fonte: (Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 (PDR 2020), n.d.)

Dentro da ação 3.1, que aborda os jovens agricultores, importa definir a operação 3.1.1. Na portaria n.º 328-C/2021, de 30 de dezembro, consta que a ação Jovens Agricultores procura aumentar a atratividade do sector a jovens investidores, por via do apoio à primeira instalação na atividade agrícola, promovendo o investimento, a organização da produção e transferência de conhecimento. O artigo 2.º define, como objetivo da Ação 3.1, o fomento da renovação e o rejuvenescimento das empresas agrícolas e o aumento da atratividade do sector agrícola aos jovens agricultores. A operação 3.1.1 consiste num prémio à primeira instalação de Jovens Agricultores, sob a forma de um incentivo não reembolsável (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2022, 2023).

São elegíveis de beneficiar do prémio os jovens agricultores e as pessoas coletivas na forma de sociedade por quotas e com atividade agrícola no objeto social em que jovens agricultores possuam a maioria do capital social e de forma individual uma participação superior a 25% (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2022, 2023). O prémio é de 20 000 €, acrescidos de 5 000 € caso o investimento na exploração agrícola seja superior a 80 000 € e mais 5 000 € caso o agricultor se instale num regime de exclusividade (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2022, 2023).

A operação 3.1.1 contribui para a prioridade 2 B “Facilitação de entrada de agricultores com qualificações adequadas no sector agrícola, em particular, da renovação geracional”, tal como também contribuem as operações 2.2.1 “Fornecimento do serviço de aconselhamento agrícola e florestal” e a 2.2.2 “Criação de serviços de aconselhamento”. A operação 3.1.1 corresponde a cerca de 97% da dotação financeira afeta a esta prioridade (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2022, 2023).

Dada esta distribuição de financiamento, pretende-se avaliar o impacto da operação 3.1.1, enquadrada na Prioridade 2 B, face ao objetivo de contribuir para a renovação das gerações e para que os jovens agricultores que entram tenham as qualificações adequadas.

Também é importante considerar que, para o período 2023-2027, o Apoio aos Jovens Agricultores continua a ser um dos objetivos específicos da UE, em particular o OE 7, «Atrair e apoiar os jovens agricultores e outros novos agricultores e facilitar o desenvolvimento sustentável das empresas em zonas rurais» (Plano Estratégico da PAC – Portugal 2023-2027, 2022), tal como era uma medida que já tinha um histórico em

outras programações anteriores. Assim, é possível utilizar, como fio condutor, a operação de apoio à instalação de Jovens Agricultores, para destacar as diferenças no âmbito da avaliação.

3.2 Como foi feita a avaliação da Prioridade 2 B

Esta segunda secção da parte empírica da dissertação irá desenvolver a sua escrita sobre como foi feita a avaliação da Prioridade 2B, em particular da operação 3.1.1. Para essa demonstração foram estudados os relatórios de execução anual do PDR 2020 e em particular os Relatório Finais da Avaliação de 2017 e de 2019 ao Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020 (PDR 2020). Após revisto o produto de ambos os relatórios referidos, também foi consultado o último Relatório de Execução Anual tornado público, neste caso o de 2021, para obter dados mais recentes sobre o compromisso e a execução financeira da Prioridade 2 B. Também importa considerar nesta etapa do trabalho um relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o apoio aos jovens agricultores do ano de 2017 e a Avaliação do Impacto da PAC na Renovação geracional, no desenvolvimento local e no Emprego nas Zonas Rurais, realizada pela Comissão Europeia em 2021.

Relatórios de Avaliação Finais

As atividades de avaliação desenvolvidas nos Relatórios Finais de Avaliação procuraram responder às Questões de Avaliação Comuns (QAC), presentes no Anexo IV do Regulamento de Execução (UE) N.º 808/2014. As QAC respondem sobre os domínios de incidência das Prioridades. Para o efeito, foram considerados o conjunto de indicadores previstos no *Common Monitoring and Evaluation System (CMES)* (Marta-Pedroso et. al, 2019; 2017).

A Questão 5 das QAC aborda o domínio de incidência B da Prioridade 2 e constitui-se na seguinte pergunta (Marta-Pedroso et. al, 2019; 2017):

- “Em que medida apoiaram as intervenções do PDR a entrada de agricultores devidamente qualificados no sector agrícola, em particular, a renovação das gerações?”

A equipa de avaliação começou por identificar as medidas que contribuem para a Prioridade 2B (figura 8).

Figura 8. Medidas das que contribuem para a Prioridade 2 B

Código COM	Operação PDR	Designação
M02	2.2.1	Fornecimento do serviço de aconselhamento agrícola e florestal
M02	2.2.2	Criação de serviços de aconselhamento
M06	3.1.1	Jovens Agricultores

Fonte: Marta-Pedroso et. al, 2017; Marta-Pedroso et. al, 2019

Em seguida foram apresentados os critérios e os indicadores que foram tidos em conta para elaborar uma resposta à questão de avaliação, apresentados na figura 9.

Figura 9. Critérios de avaliação Prioridade 2 B

Critério de Apreciação	Indicadores de resultado/impacto e/ou adicionais (inclui de resultado complementar)	
	Designação	Valor
O PDR contribui para a renovação geracional (em termos etários e de qualificações)	R3/T5: Percentagem de explorações agrícolas com planos de desenvolvimento empresarial/investimentos para jovens agricultores apoiados pelo PDR	

Fonte : Marta-Pedroso et. al, 2017; Marta-Pedroso et. al, 2019)

O indicador Meta T5 revela os efeitos diretos e imediatos das intervenções, sendo ele calculado dividindo o número de explorações com projeto empresarial geridas por JA sobre o total de Explorações do continente (278.110) (Marta-Pedroso et. al, 2019).

Relatório Final da Avaliação de 2017 ao PDR 2020 (Marta-Pedroso et. al, 2017)

Este foi o primeiro momento de avaliação a que o PDR 2020 foi submetido. À data das atividades de avaliação a prioridade 2 B contava com uma execução muito baixa, na ordem de 1,7 % (Marta-Pedroso et. al, 2017). Este facto influencia a validade e fiabilidade das constatações da avaliação, uma vez que o valor se encontra abaixo do valor residual de 4% definido pela Autoridade de Gestão e pela Equipa de Avaliação (Marta-Pedroso et. al, 2017). Como resultado dessa ainda baixa execução as apreciações foram de carácter qualitativo. A avaliação foi desenvolvida por meio da análise de diversos documentos (legislação nacional e europeia, avaliação *ex post* do ProDeR 2007-2014 e alterações programáticas ao PDR 2020) e pela consulta à base de dados do PDR 2020 e a outras bases de dados de estatísticas nacionais (Marta-Pedroso et. al, 2017).

Constatações da equipa de avaliação (Marta-Pedroso et. al, 2017)

Neste exercício de avaliação é abordado o facto de os projetos encerrados até 31-12-2016 tratarem apenas de projetos transitados do quadro comunitário anterior e, assim, ainda não refletirem a programação que consta no PDR2020.

- A operação 3.1.1 é a mais representativa em termos financeiros e espera-se que a renovação geracional por via da entrada de jovens qualificados no sector seja maioritariamente impulsionada por esta operação.
- Até ao fim de 2016 foram apoiados 408 projetos de instalação de Jovens Agricultores, tendo sido transitados do programa anteriormente em vigor. Ainda assim, estes projetos apoiados contribuem para o Indicador Meta T5, resultando num rácio de 0,15 % deste indicador.

- É salientado que a taxa de compromisso desta operação, à data de 31-12-2016, está nos 36% e que é importante dinamizar a contratação dos projetos já iniciados.
- Relativamente à qualificação, é mencionado que a exigência de obtenção de formação em caso de ainda não a possuir é um garante de entrada de Jovens Agricultores qualificados.
- É referido que 281 JA recorreram a serviços de aconselhamento agrícola e florestal (operação 2.2.1)
- A sinergia entre as operações 3.1.1 e 2.1.1 é realçada.

Conclusões e Recomendações da equipa de Avaliação (Marta-Pedroso et. al, 2017)

Como conclusão afirma-se que a baixa taxa de execução (1,7%) não permite avaliar a operacionalização das operações ligadas ao domínio de incidência B da Prioridade 2.

É recomendado agilizar a contratação e monitorizar a execução dos projetos.

Relatório de Avaliação Final de 2019 ao PDR 2020 (Marta-Pedroso et. al, 2019)

Constatações da equipa de avaliação (Marta-Pedroso et. al, 2019)

- É destacado o peso relativo no envelope financeiro afeto à Prioridade 2 B da Operação 3.1.1 Jovens Agricultores “Prémio”.
- É abordada a reprogramação feita pela autoridade de gestão que criou a operação 3.1.2 que potenciou os investimentos dos jovens nas explorações agrícolas, canalizando parte dos recursos da operação 3.1.1 É dado ênfase ao

efeito da reprogramação no contributo do programa para a renovação de gerações.

- Foi analisada a execução e as sinergias entre as operações que contribuem para a Prioridade 2 B.
- É explicitado que 3529 Jovens agricultores tinham projetos em execução à data de 31.12.2018, o que se traduz num valor de 1,27% para o indicador T5, visível na figura 10. Este resultado compara com a meta de 2,72 % expressa na versão do PDR à data em vigor.
- É indicado que o cumprimento do objetivo está a menos de 50%, (46%), dando nota que se forem executados os compromissos feitos irão permitir o cumprimento face à meta definida.
- Sobre a operação 2.2.2, é transmitido que estes serviços devem ser canalizados para Jovens Agricultores, sob pena do efeito desta operação na Prioridade 2 B ser muito reduzido ou mesmo nulo. Afirma-se que todos os projetos com execução iniciada desta operação se tratam de projetos transitados do período de programação anterior.

Figura 10. *Indicador R3/T5 apurado no Relatório Final de Avaliação de 2019*

Critério de Apreciação	Indicadores de resultado/impacto e/ou adicionais (inclui de resultado complementar)	
	Designação	Valor
O PDR contribui para a renovação geracional (em termos etários e de qualificações)	R3/T5: Percentagem de explorações agrícolas com planos de desenvolvimento empresarial/investimentos para jovens agricultores apoiados pelo PDR	1,27 % Valor Meta: 2,72 %

Fonte: Marta-Pedroso et. al, 2019

Conclusões e Recomendações da equipa de Avaliação (Marta-Pedroso et. al, 2019)

Como conclusão, é dito que a lógica de intervenção adjacente à concretização do objetivo da renovação geracional é revalidada e que o seu alcance está condicionado ao cumprimento das metas estabelecidas em sede de programação.

É recomendada a execução dos montantes comprometidos e a dinamização da operação 2.2.2.

Relatório de Execução Anual 2022

Segundo o REA é possível verificar que o Valor Meta do indicador T5 está a 1,72 %, comparando com um objetivo para 2025 de 2,35 %, verificável na figura 11 (Relatório Anual de Execução 2022 PDR2020, 2023). O valor meta varia do anteriormente referido, devido às mudanças que o programa vai sofrendo a cada reprogramação.

Figura 11. Execução da Prioridade 2 B

Domínio de Incidência 2 B							
Nome do indicador de Objectivo		Período	Com base aprovada(quand o pertinente)	Retoma (%)	Realizado	Retoma (%)	Meta 2025
T5: Percentagem de explorações agrícolas com planos de desenvolvimento empresarial/investimentos para jovens agricultores apoiados por PDR (área visada 2 B)		2014-2022	1,74	73,9	1,72	73,05	2,35
		2014-2021	1,78	75,6	1,67	1,67	
		2014-2020	1,68	71,35	1,49	1,49	
		2014-2019	1,45	61,59	1,42	1,42	
		2014-2018	1,41	59,89	1,27	1,27	
		2014-2017	1,28	54,36	1,13	1,13	
		2014-2016	1,2	50,97	0,15	0,15	
2014-2015	0,13	5,52	0,09	0,09			
Medida	Indicador de realizações	Período	Afetados	Retoma (%)	Realizado	Retoma (%)	Planeados em 2023
M02	O1 - Total das despesas Públicas	2014-2022	4779502,52	63,03	3733272,81	49,23	7582889
M06	O1 - Total das despesas Públicas	2014-2022	146083557,50	95,87	105102899,30	68,97	152382270
Total	O1 - Total das despesas Públicas	2014-2022	150863060,02	94,31	108836172,11	68,04	159965159

Fonte: Relatório Anual de Execução 2022 PDR2020, 2023

Relatório do Tribunal de Contas Europeu (2017)

No ano de 2017, um relatório do Tribunal de Contas Europeu (TCE) com o título “O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz”, sobre o apoio da EU aos Jovens Agricultores, lançava pistas relevantes no campo da avaliação.

O relatório procura saber se o apoio aos jovens agricultores foi bem concebido, por forma a contribuir eficazmente para melhorar a renovação das gerações. Para tal, foram consideradas a medida 112 do período 2007-2013, a medida 6.1 do período 2014-2020, bem como o pagamento para os Jovens Agricultores do primeiro Pilar de 2014-2020 (Tribunal de Contas Europeu, 2017). Foram auditados os quatro Estados-Membros onde houve um maior volume de despesa relacionada com os Jovens Agricultores - França, Espanha, Polónia e Itália - concentrando-se nas 7 regiões que abarcavam maiores despesas das medidas de apoio direto aos JA (Tribunal de Contas Europeu, 2017).

Este relatório emite considerações sobre a lógica de intervenção, a orientação das medidas, e com especial interesse para esta tese, sobre o acompanhamento e a avaliação das medidas (Tribunal de Contas Europeu, 2017).

No capítulo referente ao acompanhamento e à avaliação, o TCE afirma que os indicadores do Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA) não permitem fazer uma avaliação de desempenho das medidas na realização dos objetivos (Tribunal de Contas Europeu, 2017). É considerado que, para o período 2014-2020, não existem indicadores de resultado QCAA e que o indicador T5 (Percentagens de explorações agrícolas com planos de desenvolvimento empresarial/investimentos para jovens agricultores apoiados pelo PDR) não é na verdade um indicador de resultados, mas sim um indicador de Realização, dado que não mede o efeito do apoio face ao objetivo

(Tribunal de Contas Europeu, 2017). Por último, afirma que não são recolhidos dados reais sobre as características estruturais e financeiras das explorações agrícolas apoiadas e que a Rede de Informação de Contabilidades Agrícolas (RICA) não fornece uma amostra representativa dos jovens agricultores apoiados (Tribunal de Contas Europeu, 2017). Em suma, o relatório conclui que as avaliações não contribuem com informações úteis sobre o desempenho das medidas (Tribunal de Contas Europeu, 2017). Em conformidade com esta conclusão, foi apenas detetada uma boa prática de avaliação sobre o desempenho da medida 112 relativa à instalação dos JA em Itália na região Emília Romanha (Agriconsulting, 2016; Tribunal de Contas Europeu, 2017).

Observando a boa prática identificada na região italiana, constatou-se que foi realizada uma avaliação de Impacto Contrafactual, com uma amostra de 200 explorações, comparando JA apoiados, JA não apoiados e agricultores sem limite de idade (Agriconsulting, 2016).

Foram consideradas as seguintes variáveis neste estudo: Produção Padrão, Valor Acrescentado Bruto, Dimensão Exploração Agrícola, Produtividade do Trabalho e Produtividade do Terreno (Agriconsulting, 2016; Tribunal de Contas Europeu, 2017).

Os resultados desta avaliação demonstram que para todas as variáveis, as explorações JA apoiadas demonstram melhores desempenhos face aos outros dois grupos (Agriconsulting, 2016; Tribunal de Contas Europeu, 2017).

Avaliação de Impacto da União Europeia – Avaliação de Impacto da PAC na Renovação geracional, no desenvolvimento local e no Emprego nas Zonas Rurais (2021)

Este relatório surge em 2021 como resposta ao relatório do TCE, e focou-se em avaliar se os instrumentos da PAC são adequados para responder à problemática da renovação geracional no sector agrícola no espaço da União Europeia, com âmbito temporal no ciclo de programação pós reforma 2013 (2014-2020) (European Commission, 2021b).

Foram avaliadas as medidas da PAC de ambos os Pilares que impactam a renovação geracional, em particular as definidas na Prioridade 2 B (European Commission, 2021b).

A avaliação foi desenvolvida a partir de uma hipótese de situação contrafactual, comparando as explorações que receberam medidas de apoio à renovação geracional com as explorações que não receberam, para o período da primeira metade do ciclo comunitário (entre 2013 e 2016) em dois Estados-Membros França e Itália. Foram comparadas as seguintes características: Principais características estruturais económicas; Mão de obra; Tipo de Cultivo; Investimento; e Desempenho Económico (European Commission, 2021b).

3.3 Como irá ser feita a avaliação segundo o novo paradigma

Esta secção da parte empírica da dissertação pretende demonstrar como serão as avaliações à luz do novo paradigma que a União Europeia pretende implementar, com o Quadro de Desempenho, Acompanhamento e Avaliação (QDAA).

O novo QDAA mais focado no desempenho pretende que as avaliações forneçam provas sobre o efeito de determinadas políticas em função do seu objetivo (Comissão

Europeia, n.d.-c). No caso da Operação 3.1.1 Apoio à Instalação de Jovens Agricultores interessa demonstrar, através de dados, se foi facilitada a instalação de jovens agricultores, provar se foi melhorada a renovação geracional e procurar saber se a viabilidade das explorações apoiadas é superior às não apoiadas.

Com a implementação do QDAA aplicado à presente programação do PEPAC Portugal novos indicadores foram desenvolvidos para medidas similares à 3.1.1 (GPP, 2023):

- Indicador de Realização - O 25 Número de Jovens Agricultores que recebem apoio à instalação.
- Indicador de Realização - O 33 Número de ações ou unidades de formação, aconselhamento e sensibilização apoiadas.
- Indicador de Resultados - R 36 Renovação Geracional: Número de jovens agricultores que se instalaram com apoio da PAC, com repartição de género.
- Indicador de Impacto - I 23 Evolução do número de novos gestores de explorações agrícolas e do número de novos jovens gestores de explorações agrícolas, com repartição de género.

Paralelamente às alterações aos indicadores, que têm uma função de apoio nas atividades de avaliação, também a metodologia de avaliação selecionada impacta a resposta dada às questões de avaliação. Ter-se-á em atenção o relatório do TCE, no qual é apresentada a boa prática de avaliação da região italiana da Emília Romanha, onde foi desenvolvida uma avaliação a uma operação similar à 3.1.1, num quadro comunitário anterior, que provou a melhoria do desempenho da medida segundo um conjunto de variáveis (Produção Padrão, Valor Acrescentado Bruto, UTA, Dimensão da exploração agrícola, Produtividade do trabalho e Produtividade do terreno) (Agriconsulting, 2016).

Considerando o exemplo desta avaliação, identificada como uma boa prática no relatório do TCE, foi estudada a metodologia aplicada, com o objetivo de a adaptar à avaliação da operação 3.1.1, com um carácter quantitativo, explicando os passos a dar e os desafios identificados (Agriconsulting, 2016).

No referido estudo foi aplicado um método de Avaliação de Impacto Contrafactual (AIC): “Avaliar o impacto de um Programa sobre um conjunto de variáveis de resultado é o equivalente a avaliar o efeito causal do Programa sobre essas variáveis” (Marta-Pedroso et. al, 2019).

A AIC compara os resultados observados face às estimativas do que teria ocorrido na ausência da intervenção em causa, expresso na fórmula:

$$\Delta = (Y | P = 1) - (Y | P = 0)$$

Qual o impacto de um Programa (P) sobre uma variável de interesse (Y) (Marta-Pedroso et. al, 2019).

A fórmula determina que o impacto causal (Δ) de um Programa (P) sobre uma variável de Resultado (Y) se mede subtraindo o resultado (Y) na ausência do programa (P=0) ao resultado (Y) quando aplicado o programa (P=1). Assim, (Y | P = 1) representa a situação factual e (Y | P = 0) representa a situação contrafactual (Marta-Pedroso et. al, 2019). A exigência da AIC está em definir a situação contrafactual, ou por outras palavras, o valor esperado da variável de resultado na ausência do programa (Marta-Pedroso et. al, 2019).

Por ser impossível quantificar uma variável de resultado se o beneficiário não tivesse aderido ao programa, a AIC pretende responder a este facto estimando a variável

de resultado para beneficiários não apoiados com características semelhantes aos que beneficiaram de apoio (Marta-Pedroso et. al, 2019).

Para aplicar corretamente esta metodologia quantitativa à operação 3.1.1, em Portugal, no período 2014-2019, há o desafio de estabelecer um grupo de controlo que não tenha sido sujeito ao apoio (grupo contrafactual), a fim de o poder comparar com o grupo de agricultores que beneficiou do apoio à instalação (grupo factual).

O segundo desafio prende-se com a existência de séries de dados das explorações dos dois grupos estabelecidos, englobando um conjunto de variáveis que se considere pertinente para posterior análise.

Estes dois desafios tornam extremamente complicado aplicar uma AIC atualmente à operação 3.1.1 JA.

No seguimento do anteriormente referido, e seguindo a lógica de estabelecer a divisão entre um grupo sujeito ao apoio e um grupo não sujeito ao apoio, foram solicitados dados ao Instituto Nacional de Estatística (INE) referentes aos inquéritos aplicados no Recenseamento Agrícola de 2019 sobre os Jovens Agricultores que receberam apoio à instalação, no período 2015-2019 (Anexo II e III). Foram pedidos os dados possíveis das explorações em conformidade com as variáveis estudadas no caso italiano. Assim, apesar de não poder ser estabelecida a diferença líquida entre os dois grupos, é possível comparar as médias dos dois grupos em relação a esse conjunto de variáveis em específico. Desta forma, é possível ter uma imagem das diferenças entre explorações que beneficiaram de apoio à instalação de Jovens Agricultores e das explorações que, embora geridas por agricultores em idade admissível, não beneficiaram do apoio.

A fonte de informação estatística utilizada para realizar o ensaio de avaliação quantitativa foi o Recenseamento Agrícola 2019, desenvolvido pelo INE. Esta operação estatística é efetuada decenalmente e fornece um quadro de informação exaustiva sobre o sector agrícola (Instituto Nacional de Estatística, 2019b). Os dados do RA 2019 foram recolhidos através de entrevista, de forma presencial, junto de todas as explorações agrícolas (Instituto Nacional de Estatística, 2019a).

Para o estudo em questão interessam particularmente as seguintes questões presentes no inquérito (Instituto Nacional de Estatística, 2019b):

- 5.2. “Beneficiou de candidaturas aprovadas no âmbito do PDR 2020 nos últimos 3 anos?”.
- 5.2.1. “Se sim, beneficiou de alguma das seguintes ações/operações: Instalação de Jovens Agricultores (Ação 3.1.)?”.
- 5.3. “Se o produtor, ou algum sócio (sociedade agrícola), se instalou como jovem agricultor indicar o ano”.

Foi definido, como limite para a delimitação dos grupos de estudo, a idade de 44 anos, de forma a captar os casos de jovens agricultores que, em 2015, começaram a beneficiar de apoio Jovem Agricultor e que, em 2019, tinham $40 + 4$ (44) anos de idade.

Desta forma, foi possível estabelecer 2 grupos e comparar as respetivas médias para um conjunto de variáveis definidas e calcular um conjunto de indicadores:

Variáveis (ver Glossário)

- Número de Explorações Agrícolas
- Superfície Agrícola Utilizada (SAU)
- Valor da Produção Padrão Total

- UTA Total
- UTA População agrícola familiar

Indicadores

- SAU Média (SAU /n. ° de Explorações)
- Dimensão Económica Média (VPPT/n. ° de Explorações)
- Produtividade do Trabalho (VPPT/UTA Total)
- Produtividade do Terreno (VPPT/SAU)
- Peso do Trabalho Familiar (UTA População agrícola familiar/UTA Total)
- Emprego (UTA Total/ n. ° de Explorações)
- Peso Exploração/Escolaridade (ensino secundário + superior)
- Peso SAU/ Escolaridade (ensino secundário + superior)

Foram definidos os seguintes grupos:

Grupo 1: Situação factual, engloba as explorações que declararam que receberam apoio à instalação JA do PDR (≤ 44 anos em 2019)

Grupo 2: Situação contrafactual, engloba as explorações que declararam que não receberam apoio à instalação JA do PDR (≤ 44 anos em 2019).

Grupo 3: Situação contrafactual 2, engloba explorações que não receberam apoio à instalação JA do PDR (>44 anos em 2019)

Vão agora mostrar-se os impactos dos apoios aos Jovens Agricultores, relativos ao segundo Pilar da PAC, no âmbito do PDR 2020, para o período entre 2014/2022. Por mostrar os impactos entende-se a tentativa de responder à questão: “o que teria acontecido caso o apoio aos JA no PDR 2020 não tivesse existido?”

Análise

Para procurar verificar se o apoio à instalação dos Jovens Agricultores teve um efeito líquido positivo nas explorações que tinham sido apoiadas, foi comparado o grupo das explorações que receberam apoio PDR (grupo 1) com o grupo das que não receberam apesar de estarem em condições de receber (grupo 2) e com o grupo que não recebeu apoio por não se enquadrar nos critérios, grupo que representa a larga maioria da amostra (grupo 3). Foram analisadas várias variáveis económicas para entender as diferenças entre os três grupos (ver figura 12).

Figura 12. *Cálculos dos Indicadores*

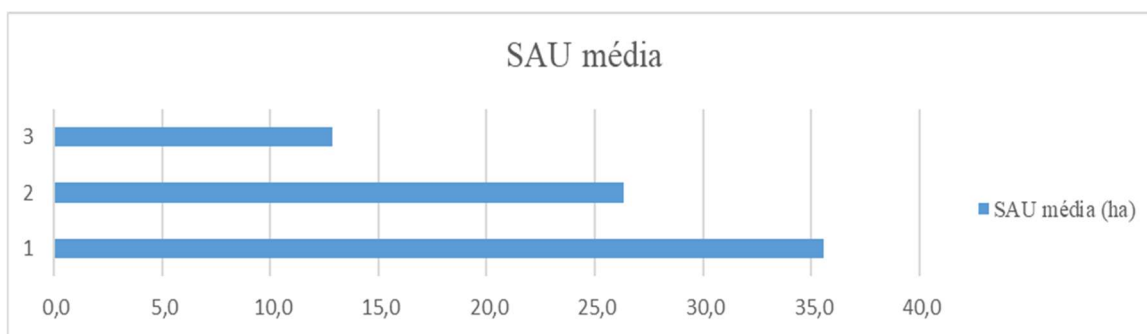
Variáveis	SAU Média	Dimensão Económica Média	Produtividade Trabalho	Produtividade Terra	Peso Trabalho Familiar	Emprego (UTA/Exploração)	Peso Exploração Escolaridade secundário e superior	Peso SAU Escolaridade secundário e superior
	(ha)	(€)	€/UTA	€/ha				
Grupo 1 (Factual)	35,6	68814	42209	1934	38%	1,63	100%	100%
Grupo 2 (Contradactual)	26,3	51943	35976	1971	40%	1,44	61%	82%
Grupo 3 (Contrafactual 2)	12,8	19547	18571	1521	72%	1,05	17%	48%

Fonte: Elaborado pelo autor

Superfície Arável Útil (SAU)

Analisando a questão da dimensão das explorações, ficou perceptível que a SAU média do grupo 1 é 35% superior face ao grupo 2 e 178 % superior face ao grupo 3, com uma SAU média de 35,6 hectares comparativamente aos 26,3 hectares do grupo 2 e aos 12,8 hectares do grupo 3 (figura 13).

Figura 13. Comparação entre grupos SAU média

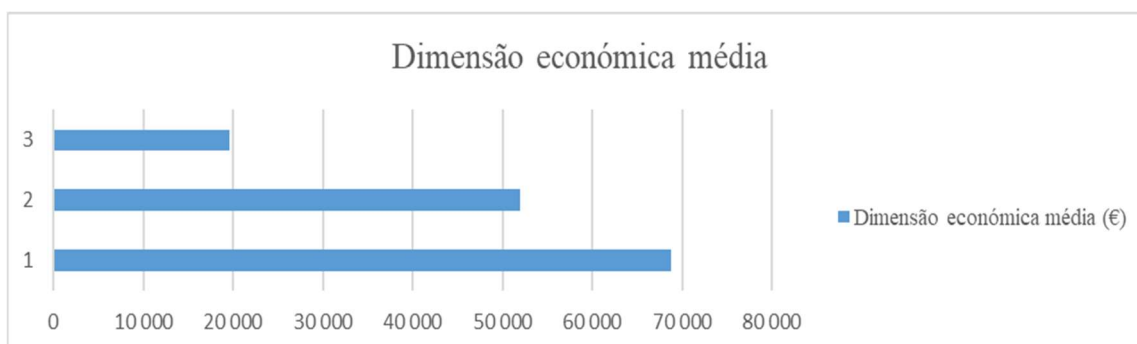


Fonte: Elaborado pelo autor

Dimensão económica média

Quanto à dimensão económica média (consultar figura 14) o grupo 1 (68 814 €) se destaca com resultados mais positivos, tendo um número 32% melhor face ao grupo 2 (51 943 €). Em comparação com o grupo 3 (19 547 €), o grupo 1 apresenta uma dimensão económica média 252% superior.

Figura 14. Comparação entre grupos Dimensão económica média



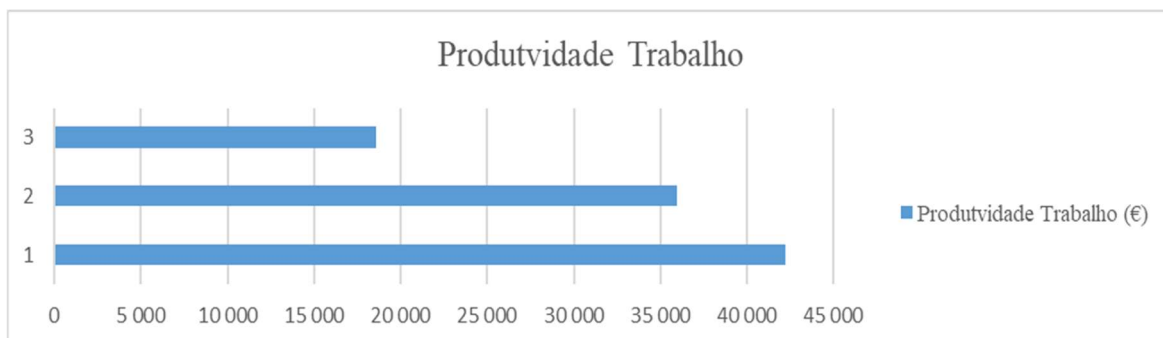
Fonte: Elaborado pelo autor

Produtividade do Trabalho

Incidindo agora no indicador relativo à “Produtividade do Trabalho”, que é calculado considerando o Valor Padrão pela Unidade de Trabalho Ano (UTA), também aqui o grupo 1 revela melhor desempenho, com um resultado médio de 42 209 € por UTA, quando a média do grupo 2 se fixa nos 35 979 €, com uma variação positiva de 17 %.

Comparando com o grupo 3, com um resultado 18571 €, o grupo 1 alcança um resultado 127 % melhor (ver figura 15).

Figura 15. *Comparação entre grupos Produtividade Trabalho*

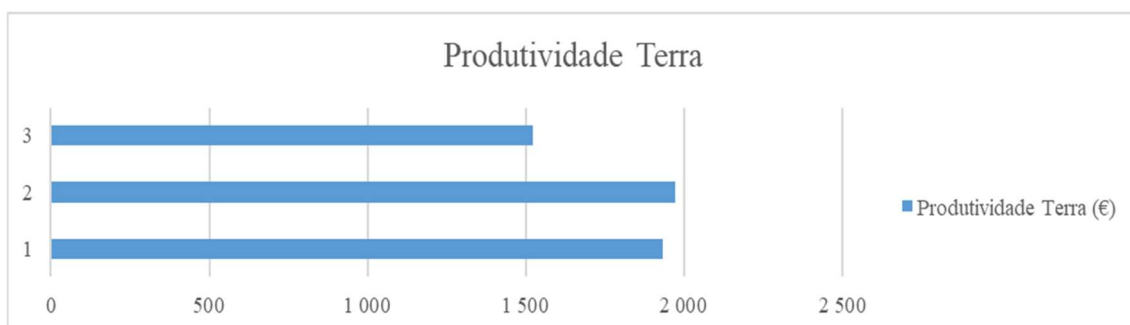


Fonte: Elaborado pelo autor

Produtividade da Terra

Agora, abordando o indicador “Produtividade da Terra”, que relaciona a SAU com o Valor Padrão, este destaca-se como sendo o único indicador com um resultado do grupo 1 ligeiramente inferior ao do grupo 2, sendo o do grupo 1 de 1934 € por hectare e o do grupo 2 de 1971 € por hectare. Apesar disso, o grupo 1 continua a ter um resultado mais positivo do que o grupo 3 (1521 €), com uma variação de 27 % (ver figura 16).

Figura 16. *Comparação entre grupos Produtividade Terra*

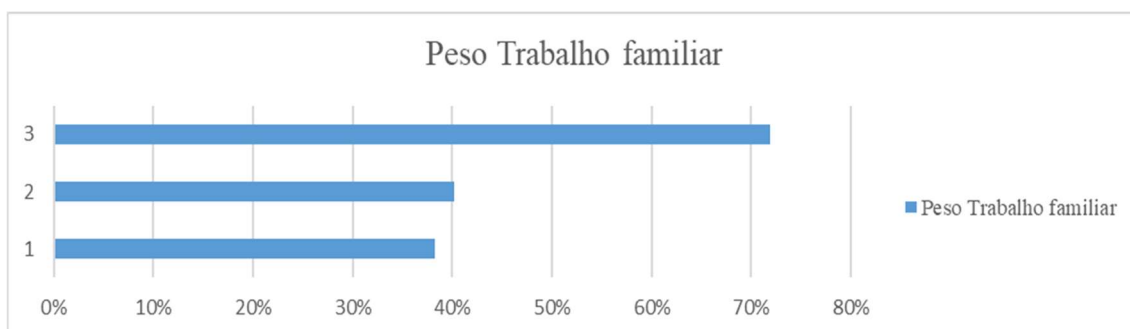


Fonte: Elaborado pelo autor

Peso do trabalho familiar

No indicador construído para saber o peso do trabalho familiar, que relaciona a UTA da População agrícola familiar com a UTA Total, é possível ver que o grupo 1 se destaca como tendo uma percentagem inferior de trabalho familiar, o que revela uma maior profissionalização das explorações (ver figura 17).

Figura 17. Comparação entre grupos Peso Trabalho familiar



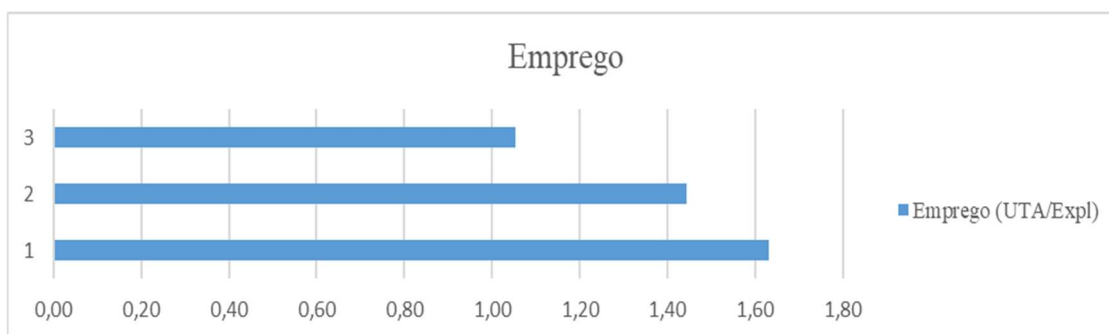
Fonte: Elaborado pelo autor

Emprego

Considerando o indicador relativo ao emprego, é possível verificar que as explorações do grupo 1 tem um valor de 1,63 UTA por exploração, comparando com um valor de 1,44 do grupo 2 e 1,05 do grupo 3, o que revela maior criação de emprego nas explorações apoiadas com o prémio para os Jovens Agricultores (conforme representado na figura 18).

Por último, é possível destacar que 100 % dos gestores das explorações do grupo 1 possuem formação superior ou secundária, gerindo 100 % da SAU. Essa realidade não se verifica no grupo 2, onde apenas 61 % das explorações é gerida por gestores com formação superior ou secundária, o que equivale a 82 % da SAU gerida por este grupo, nem tão pouco no grupo 3 onde apenas 17% das explorações é gerida por gestores com formação superior ou secundária, o que equivale a 48 % da SAU do presente grupo.

Figura 18. *Comparação entre grupos Emprego*



Fonte: Elaborado pelo autor

3.4 Comparação entre avaliações e recomendações para o futuro

Neste ponto do trabalho pretende-se colocar em evidência as diferenças entre as avaliações desenvolvidas nos Relatórios de Execução Anuais realizados em 2017 e 2019, descritos no ponto 3.2, e o ensaio da atividade de avaliação desenvolvido no ponto 3.3 desta dissertação, e estabelecer diferenças entre o QCAA aplicado ao PDR 2020 e o QDAA a aplicar ao PEPAC 2023-2027 que ilustram a mudança de paradigma pretendida na área da avaliação pela Comissão Europeia.

Em primeiro lugar, é importante salientar que, a nível regulamentar, deu-se uma reforma que alterou a avaliação da política agrícola europeia, entre o período passado de 2014-2022 e o período futuro de 2023-2027.

O estabelecimento de um QCAA é destinado a avaliar o desempenho dos pagamentos diretos, das medidas de mercado e das medidas de desenvolvimento rural, em relação aos três Objetivos Gerais da PAC: 1) Produção alimentar viável; 2) Gestão sustentável dos recursos naturais e das ações climáticas; 3) Desenvolvimento territorial equilibrado. Em específico, as medidas de Desenvolvimento Rural expressas no PDR 2020 são consideradas em relação aos objetivos da “Estratégia Europa 2020” de um

crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, chegando às seis Prioridades da União para o Desenvolvimento Rural. Os Programas de desenvolvimento rural foram submetidos a uma avaliação *ex ante*, a exercícios de avaliação em 2017 e 2019, que consistiram na resposta às QAC e, no futuro, serão submetidos a uma avaliação *ex post*.

Já para o período que agora inicia em 2023, o estabelecimento de um QDAA sob responsabilidade partilhada dos Estados-Membros e da Comissão pretende avaliar e acompanhar os Planos Estratégicos da PAC de cada Estado-Membro em relação aos Objetivos Gerais e Específicos da PAC. Já foi realizada uma avaliação *ex ante*, irá ser realizada uma avaliação durante o período de implementação (*on going*) e, no fim do período, será realizada uma avaliação *ex post* para avaliar o impacto dos planos estratégicos em cada Estado-Membro.

No ponto 3.2, após estudar a resposta dada à QAC 5 nas avaliações presentes nos Relatórios de Execução Anual Desenvolvidos em 2017 e 2019, é possível verificar que o foco está, em grande parte, atribuído à execução financeira das operações que contribuem para a Prioridade 2 B. A realização de uma avaliação à Prioridade 2 B em 2017 é desfasada do real tempo de execução das operações, pelo que o seu contributo é deveras limitado. Desta forma, a equipa de avaliação limitou-se a destacar o potencial contributo que as operações podem gerar e a enunciar que sinergias se podem suceder entre a operação de apoio à instalação de JA e o fornecimento de serviços de aconselhamento.

Já em 2019, com o avanço da execução das operações, a equipa de avaliação pouco mais adiantou do que dados relativos à execução financeira das operações, destacando o peso da operação 3.1.1 no envelope financeiro total afeto à Prioridade 2 B.

A avaliação da Prioridade 2 B em ambos os Relatórios de Execução Anual é assente num indicador de Resultados - R3/T5 - que indica a percentagem de explorações agrícolas com apoio PDR para plano de desenvolvimento empresarial/investimentos para jovens agricultores. Este indicador é o rácio o indicador de realização O.4, que relata o número de beneficiários (explorações) a receber ajuda ao arranque de atividades dos jovens agricultores, e o Indicador de contexto C.17, que representa o total de explorações agrícolas no continente (278110).

O Indicador R3/T5 embora seja um indicador de resultados acaba por ser, em verdade, um indicador de realização uma vez que o seu cálculo é obtido sempre com a mesma base, o que se traduz num efeito igual ao indicador de Realização O.4. O indicador R3/T5, ao ser um indicador meta, tem a utilidade de relacionar o nível de execução com o valor meta que se pretende alcançar de beneficiários apoiados no fim do programa, mas é insípido quanto a considerações dos resultados da Prioridade 2 B em relação aos seus objetivos. Desta forma, acabam por não ser fornecidas informações e evidências acerca do efeito do apoio em relação aos objetivos definidos. A ênfase da avaliação é centrada na vertente financeira, na capacidade execução da dotação financeira afeta a cada medida e no número de projetos que já foram apoiados. A avaliação não aborda nenhuns dados relativos ao efeito do apoio à instalação na viabilidade das explorações, da facilitação da instalação de jovens agricultores ou dos efeitos da operação na renovação geracional. Quanto à entrada de Jovens Agricultores com qualificações este objetivo é garantido pelos critérios da elegibilidade da própria operação. É também referido, em ambas as avaliações, o indicador O.1 relativo à despesa pública afeta a esta prioridade, em particular a cada medida. Estas avaliações basearam-se numa metodologia qualitativa, que procurou evidenciar que as operações consideradas iriam contribuir para o impacto

que o programa pretendia. Assim pode-se considerar que o foco desta avaliação está, sobretudo, nas realizações.

Já no ponto 3.3, no ensaio de avaliação com base numa boa prática identificada, tentou-se implementar uma metodologia de avaliação quantitativa que evidenciasse os efeitos sobre as explorações apoiadas com prémio à instalação, procurando saber se estas demonstravam um melhor desempenho que as explorações não apoiadas, num conjunto de variáveis económicas previamente definidas e de alguns indicadores que permitissem estabelecer diferenças entre apoiadas e não apoiadas. Aqui foi referido no que consistia uma AIC e os desafios que se enfrentavam ao aplicar esta metodologia na avaliação da Prioridade 2 B. Este exercício permitiu, em primeiro lugar, ter a precessão das condições necessárias para estabelecer o grupo factual e o grupo contrafactual, assim como relevar a necessidade de existência de dados sobre as explorações desde dois grupos. Apesar desta dificuldade, conseguiu-se destacar, a partir dos dados fornecidos pelo INE do Recenseamento Agrícola de 2019, que existem diferenças maioritariamente positivas no grupo de explorações que foram submetidas ao apoio à instalação de Jovens Agricultores. Apesar de não ser demonstrado o impacto líquido do apoio sobre os indicadores em causa, por não haver dados relativos a um momento antes e a um momento depois do apoio, ficou patente que existem diferenças entre os dois grupos, diferenças que parecem indicar que o apoio potencia maior viabilidade nas explorações que foram apoiadas.

No período que agora começa com a entrada em vigor do QDAA, foram introduzidos novos indicadores. Os indicadores de Realização “O 13 – N.º de beneficiários aconselhados” e “O 4 – N.º de Beneficiários (explorações) a receber ajuda ao arranque de atividades dos jovens agricultores” do QCAA foram substituídos no QDAA pelos indicadores de Realização “O 25 – Número de Jovens Agricultores que

recebem apoio à instalação” e “O 33 – Número de ações ou unidades de formação, aconselhamento e sensibilização apoiadas”.

O anterior Indicador de Resultados R13/T5 já referido anteriormente do QCAA é agora o indicador de Resultados “R 36 – Renovação Geracional: Número de jovens agricultores que se instalaram com apoio da PAC, com repartição de género”. Esta mudança vai de encontro ao foco do objetivo, e ainda mais, dá uma ideia da repartição do género dos jovens agricultores. Foi introduzido também um Indicador de Impacto no QDAA, o Indicador “I 23 - Evolução do número de novos gestores de explorações agrícolas e do número de novos jovens gestores de explorações agrícolas, com repartição de género”, para avaliar o Impacto do Objetivo Específico 7 do PEPAC Portugal.

Outro aspecto digno de referência é a introdução da avaliação durante o período de implementação (*on going*) do PEPAC, o que acrescenta complexidade à avaliação, face à resposta das QCA em Relatórios de Execução Anual. Pretende-se que esta avaliação *on going* forneça informações úteis que permitam melhorar as políticas até ao fim do ciclo da programação, e ainda, proporcionar informações sobre as políticas a tempo da preparação da próxima programação da PAC pós 2027.

Pretende-se que esta avaliação *on going* avance na direção de demonstrar o resultado das políticas, e não apenas só de abordar as realizações.

Outra diferença é que, enquanto no período anterior apenas eram respondidas as QCA em períodos pré-definidos (2017 e 2019), no período que agora começa, os Estados-Membros têm a flexibilidade de avaliar cada Objetivo Específico de acordo com o horizonte temporal que considerarem adequado à execução das operações, de acordo com a sua lógica de intervenção.

Por fim, destaca-se também a diferença em relação à flexibilidade de os Estados-membros poderem agora, com o QDAA, definir nos seus Planos de Avaliação os seus fatores de sucesso, segundo a sua lógica de intervenção, os quais deverão ser tidos em conta para as atividades de avaliação.

Em relação aos dados necessários para realizar uma avaliação quantitativa com foco nos resultados, recomenda-se que sejam recolhidos mais frequentemente dados que permitam caracterizar as unidades em questão, neste caso os jovens agricultores. O intervalo de 10 anos a cada Recenseamento Agrícola não é compatível com avaliação dos resultados de cada quadro comunitário. Assim, proponho que sejam desencadeados mecanismos de recolha de dados juntos das explorações que beneficiam de apoio à instalação, que serão necessários para alimentar as atividades de avaliação *on going* e *ex post* do PEPAC, sendo que, no exemplo italiano, foram utilizados dados da Rede de Informação Contabilística Agrícola (RICA).

4 CONCLUSÃO

O trabalho que agora termina debruçou-se sobre uma das políticas públicas com mais impacto no contexto da comunidade europeia, a PAC. Numa parte inicial, foi feito um enquadramento teórico dos motivos que justificaram a necessidade de ter uma política comum para o sector agrícola no pós II Guerra Mundial. Foram também estudados os objetivos iniciais aos quais a PAC pretendia dar respostas, os princípios sob os quais ia assentar as suas bases da intervenção e quais os instrumentos que iam ser desenvolvidos para responder aos objetivos delineados.

As várias reformas da PAC, desde a sua origem até aos dias de hoje, foram também alvo de reflexão e análise, tendo sido consideradas as mudanças quanto aos problemas que se tinham de responder e a evolução quanto aos instrumentos que se pretendiam utilizar.

Toda esta contextualização e estudo da PAC lançou as bases para entender o seu grande impacto na integração e desenvolvimento económico e social no espaço da União Europeia.

Como este trabalho, desde o início, se propunha a abordar a avaliação de políticas públicas no caso da PAC, foi também feito um enquadramento teórico sobre o ciclo das políticas públicas, até chegar em específico à questão da avaliação das políticas públicas. Como parte final do enquadramento teórico, foi estudada a avaliação da PAC decorrente da reforma de 2013 e da atual reforma que agora entrou em vigor em 2023, destacando as principais nuances da avaliação em cada ciclo. Aqui, já começou a ser abordada a mudança de paradigma que se pretende implementar no quadro comunitário da PAC de 2023 a 2027. Viu-se que esta mudança de paradigma pretende passar de um QCAA para

um QDAA, com um foco maior na avaliação do desempenho e dos resultados das políticas e não apenas nas realizações e nos recursos utilizados.

Já na parte empírica foi definido estudar a avaliação da prioridade 2B, ligada a políticas de renovação geracional e à entrada de novos agricultores qualificados no sector, com o objetivo de se analisar como esta prioridade tinha sido avaliada.

Com a explicitação do âmbito da prioridade, em concreto da operação 3.1.1, foi possível constatar que a avaliação desta prioridade foi centrada na execução financeira e que não emite considerações quanto aos resultados e ao impacto, análise que foi desenvolvida no ponto 3.2.

No ponto 3.3, a partir de uma constatação de uma boa prática de avaliação identificada, foi feito um ensaio de avaliação com base nessa metodologia. Este ensaio permitiu entender as dificuldades e as condições necessárias por detrás do procedimento de uma avaliação de impacto de políticas públicas. Apesar das dificuldades encontradas, conseguiu-se constatar diferenças entre o grupo submetido a apoio e o grupo não apoiado. Estas diferenças apontam para um efeito positivo do apoio em vários indicadores, que refletem uma maior viabilidade das explorações com apoio à instalação de Jovens Agricultores, de acordo com o objetivo adjacente à Prioridade 2 B.

Por fim, foram consideradas as análises feitas nestes dois pontos, comparando como foi desenvolvida a avaliação e como se pretende que o seja no novo paradigma, sendo evidenciadas as diferenças, as vantagens e as dificuldades que se colocaram, concluindo-se pela mais-valia do novo paradigma de avaliação, centrado nos resultados e nos impactos das medidas de política pública. Foram também emitidas algumas

recomendações que podem ser úteis a fim de precaver as necessidades de informação das atividades de avaliação *on going* e *ex post* do OE 7 do PEPAC.

Finalizando, pode afirmar-se que esta dissertação abordou o importante tema da avaliação de políticas públicas de uma ótica, não muito habitual, da política agrícola europeia. Desta forma, constituiu-se como uma reflexão que merece ser aprofundada no futuro, de forma a contribuir para políticas públicas de melhor qualidade e que contribuam para a resolução dos problemas que vão sendo identificados, neste caso relacionados com o sector agrícola europeu.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agriconsulting. (2016). *Valutazione in itinere, intermedia ed ex-post del programma di sviluppo rurale della regione emilia-romagna 2007-2013*. Regione Emilia-Romagna.

<https://agricoltura.regione.emiliaromagna.it/psr/doc/organismistrumenti/monitoraggio-e-valutazione/valutazione-ex-post>

Comissão Europeia. (2014). *Regulamento de execução (UE) n.º 808/2014 da Comissão de 17 de julho de 2014 que estabelece normas de execução do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader)*. Jornal Oficial da União Europeia, L 227, 18-68. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0808&from=SL>

Comissão Europeia. (2022). *Regulamento de Execução (UE) 2022/1475 da Comissão de 6 de setembro de 2022 que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) 2021/2115 do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante à avaliação dos planos estratégicos da PAC e à prestação de informações para efeitos de acompanhamento e de avaliação*. Jornal Oficial da União Europeia, L 232, 8-36. <https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=2022+1475&lang=pt&type=quick&qid=1695172437658>

- Comissão Europeia. (2023). *Política Agrícola Comum (PAC) - Visão geral da PAC 2023-2027*. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_pt
- Comissão Europeia. (n.d.-a). *A Política Agrícola Comum (PAC) em resumo*. União Europeia. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_pt
- Comissão Europeia. (n.d.-b). *Política Agrícola Comum (PAC) - Jovens Agricultores*. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/young-farmers_pt
- Comissão Europeia. (n.d.-c). *Quadro comum de acompanhamento e avaliação*
Informações sobre a execução da PAC e os respetivos resultados e efeitos. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef_pt
- Conselho Europeu & Conselho da União Europeia. (2023). *Política Agrícola Comum*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/cap-introduction/#what>
- Conselho Europeu. (n.d). *Reforma da política agrícola comum após 2013*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/cap-reform/#:~:text=A%20reforma%20da%20PAC%20A%20nova%20PAC%20abrange,reforma%20entrou%20em%20vigor%20em%20janeiro%20de%202014>.
- Cordovil, F. C., Dimas, B., Alves, R., & Baptista, D. (2004). *A política Agrícola e Rural Comum e a União Europeia- Factos e políticas, futuro e opções*. Lisboa: Sílabo.

- European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, (2015). *The monitoring and evaluation framework for the common agricultural policy 2014–2020*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2762/5243>
- European Commission. (2013). *EVALSED: The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development - Evaluation Guide*. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-evaluation-guide
- European Commission. (2017a). *Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014 – 2020*. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-10/technical-handbook-monitoring-evaluation-framework_june17_en_0.pdf
- European Commission. (2017b). *Young farmers in the EU – structural and economic characteristics*. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2019-11/agri-farm-economics-brief-15_en_0.pdf
- European Commission. (2021a). *Better Regulation Guidelines*. https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf
- European Commission. (2021 b). *Commission staff working document evaluation of the impact of the Common Agricultural Policy on territorial development of rural areas (SWD (2021) 398 final)*. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2021:0394:FIN:EN:PDF>

European Parliament. (2021). *CAP Impact on Generational Renewal*.

https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/239119/EP%20-%20Evaluation%20Generational%20Renewal_en.pdf#:~:text=A%20low%20proportion%20in%20total%20farm%20numbers%20and,of%20land%20ownership%3B%20High%20levels%20of%20net%20investment

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP). (2021). *Draft Plano Estratégico PAC 2023-2027 - Diagnóstico. Objetivo Específico 7 Atrair os Jovens Agricultores e facilitar o desenvolvimento das empresas nas zonas rurais*.

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP). (2022). *Guia PEPAC Portugal*.

https://www.gpp.pt/images/PEPAC/GuiasPEPAC/Guia_PEPAC_090922_Total_v12.pdf

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP). (2023). *PEPAC Portugal 2023-2027 | Plano de Avaliação*.

https://www.gpp.pt/images/PEPAC/Plano_de_Avalia%C3%A7%C3%A3o_PEPAC/PEPAC_Portugal_2023-2027_PlanosAvalia%C3%A7%C3%A3o_vers%C3%A3o1_2_set2023.pdf

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP). (n.d.). *Política Agrícola Comum*. <https://www.gpp.pt/index.php/o-que-e-a-pac/politica-agricola-comum>

- Guerra, A. I., & Lopes, J. C. (2022). *Jovens Agricultores como Vetores de Inovação em Zonas Rurais: O Papel do Apoio da UE Numa Região Periférica de Portugal, Trás Os-Montes*. RPER, (61), 85–103. <https://www.review-rper.com/index.php/rper/article/view/533>
- HM Treasury. (2020). *The Magenta Book: Guidance for Evaluation*. <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>
- Instituto Nacional de Estatística. (2019a). *Inquérito Continente Recenseamento Agrícola 2019*. https://ra2019.ine.pt/scripts/ra2019_css_js/comunicacao/var/RA2019_INQ_CONTINENTE.pdf
- Instituto Nacional de Estatística. (2019b). *Recenseamento Agrícola 2019*. https://ra2019.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ra2019_boas_vindas&xpid=RA2019&xlang=pt
- Marta-Pedroso, C. (Coord.), Ferreira, G., Laporta, L., Henriques, M., Alves, M. & Godinho, R. (2017). *Relatório Final da Avaliação de 2017 ao Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020 (PDR2020)*. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do PDR2020. Atthis Consulting e IESE, Lisboa. <http://www.pdr-2020.pt/Centro-de-informacao/Relatorio-de-Avaliacao>
- Marta-Pedroso, C (Coord.), Ferreira, G., Laporta, L., Henriques, M., Gonçalves, A., Simões, A. & Godinho, R. (2019). *Relatório Final da Avaliação de 2019 ao Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020 (PDR2020)*. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do PDR2020. Atthis Consulting e IESE, Lisboa. <http://www.pdr-2020.pt/Centro-de-informacao/Relatorio-de-Avaliacao>

- Ministério da Agricultura. (2021). *Portaria n° 328/2021 de 30 de dezembro. Diário da República: I série, n° 252.* <https://files.dre.pt/1s/2021/12/25202/0000200018.pdf>
- Monteiro, S., & Moreira, A. (2018). *O Ciclo da Política Pública: da formulação à avaliação ex post.* In J. Ferrão & J. M. P. Paixão (Eds), *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas* (pp. 71-86). Universidade de Lisboa.
- Parlamento Europeu. (2022). *Os instrumentos da PAC e as suas reformas.* <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/107/os-instrumentos-da-pac-e-as-suas-reformas>
- Parlamento Europeu. (2023). *A Política Agrícola Comum (PAC) e o Tratado.* <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/103/a-politica-agricola-comum-pac-e-o-tratado>
- Plano Estratégico da PAC – Portugal 2023-2027.* (2022). Versão 1.2. https://www.gpp.pt/images/PEPAC/PEPAC_Submetido/Exportacao_SFC_versaoAprovao_29072022.pdf
- Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 (PDR 2020). (n.d.). *Operação 3.1.1. Jovens Agricultores. O PDR 2020.* <http://www.pdr-2020.pt/O-PDR2020/Arquitetura/Area-2-Competitividade-e-Organizacao-da-Producao/Medida-3-Valorizacao-da-Producao-Agricola/Acao-3.1-Jovens-Agricultores/Operacao-3.1.1-Jovens-Agricultores>
- Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2022 Decisão C (2023) 192 de 3 de janeiro.* (2023). 12ª Versão <http://www.pdr-2020.pt/O-PDR2020>
- Relatório Anual de Execução 2022 Programa de Desenvolvimento Rural - Continente 2020 (PDR2020).* (2023). Versão 2022.1.

Tribunal de contas Europeu. (2017). *Relatório Especial N.º 10/2017: O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz*. <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/young-farmers-10-2017/pt/>

União Europeia. (2013a). *Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho*. Jornal Oficial da União Europeia, L 347, 320-469. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303&qid=1694614717328>

União Europeia. (2013b). *Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho*. Jornal Oficial da União Europeia, L 347, 487-548. <https://eurlex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=regulamento+1305%2F2013&lang=pt&type=quick&qid=1694615577239>

União Europeia. (2013c). *Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho. Jornal Oficial da União Europeia, L 347, 549-607. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1306&qid=1695635206025>*

União Europeia. (2013d). *Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores no âmbito dos regimes de apoio incluídos na política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho. Jornal Oficial da União Europeia, L 347, 608-670. <https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=1307+de+2013&lang=pt&type=quick&qid=1695170845554>*

União Europeia. (2013e). *Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 103797/2001, (CE) n.º 1234/2007 do*

Conselho. Jornal Oficial da União Europeia, L 347, 671-854. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1308&qid=1695170954763>

União Europeia. (2021). *Regulamento (UE) 2021/2115 do Parlamento Europeu e do Conselho de 2 de dezembro de 2021 que estabelece regras para apoiar os planos estratégicos a elaborar pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1305/2013 e (UE) n.º 1307/2013*. Jornal Oficial da União Europeia, L 442, 1-157. <https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=2115+de+2021&lang=pt&type=quick&qid=1695172108705>

União Europeia. (n.d.). *História da União Europeia 1945-59*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_pt

ANEXOS

Anexo I - Relatório de Avaliação PDR 2020

Q5 | DOMÍNIO DE INCIDÊNCIA 2B: EM QUE MEDIDA APOIARAM AS INTERVENÇÕES DO PDR A ENTRADA DE AGRICULTORES DEVIDAMENTE QUALIFICADOS NO SETOR AGRÍCOLA, EM PARTICULAR, A RENOVAÇÃO DAS GERAÇÕES?

LISTA DE MEDIDAS QUE CONTRIBUEM PARA O DOMÍNIO DE INCIDÊNCIA 2B

- M02 Serviços de aconselhamento e serviços de gestão agrícola e de substituição nas explorações agrícolas | 2.1 Apoio ao aproveitamento de serviços de aconselhamento | 2.2.1 Fornecimento do serviço de aconselhamento agrícola e florestal (PDR2020)
- M02 Serviços de aconselhamento e serviços de gestão agrícola e de substituição nas explorações agrícolas | 2.1 Apoio ao aproveitamento de serviços de aconselhamento | 2.2.2 Criação de serviços de aconselhamento (PDR2020)
- M06 Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas | 6.1 Apoio ao arranque da atividade para jovens agricultores | 3.1.1 Jovens agricultores (PDR2020)

LIGAÇÃO ENTRE CRITÉRIOS DE JULGAMENTO, INDICADORES DE RESULTADOS COMUNS E ADICIONAIS UTILIZADOS PARA RESPONDER ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO COMUM

Quadro 17 Prioridade 2B Indicadores de Resultado/Impacto Comuns e/ou Adicionais utilizados

Critério de Apreciação	Indicadores de resultado/impacto e/ou adicionais (inclui de resultado complementar)	
	Designação	Valor/Contributo PDR ⁽¹⁾
O PDR contribui para a renovação geracional (em termos etários e de qualificações)	R3/T5: Percentagem de explorações agrícolas com planos de desenvolvimento empresarial/ investimentos para jovens agricultores apoiados pelo PRD	1,27

⁽¹⁾ Valor referente a projetos com execução iniciada a 31.12.2018; Metodologia e aspetos específicos relativos à estimativa dos indicadores de resultado complementar (RC), de impacto comum (I), ou adicionais de ambas as tipologias, quando aplicável, são apresentadas na secção metodológica que integra a resposta à questão de avaliação. Os valores referentes a indicadores de resultado foram estimados pela Autoridade de Gestão.

Relatório de Avaliação PDR 2020 (continuação pág. 2/4)

SÍNTESE DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS OPERAÇÕES INSCRITAS NA PRIORIDADE

Quadro 18 Prioridade 2B Medidas Programadas: Dotação, Compromisso e Execução (a 31.12.2018)
P2B FACILITAÇÃO DA ENTRADA DE AGRICULTORES COM QUALIFICAÇÕES ADEQUADAS NO SETOR AGRÍCOLA, EM PARTICULAR, DA RENOVACÃO GERACIONAL

Artigo ⁽¹⁾	Código COM		Código POR	Descrição PDR	Dotação ⁽²⁾		Compromisso ⁽³⁾	Execução ⁽⁴⁾
	Medida	Submedida			Operação	€		
15	M02	2.1	2.2.1	Fornecimento do serviço de aconselhamento agrícola e florestal	351 002	1,17	282	72
15	M02	2.2	2.2.2	Criação de serviços de aconselhamento	1 683 715	0,24	41	38
19	M06	6.1	3.1.1	Jovens agricultores	141 909 229	98,6	67	46

⁽¹⁾ RE (EU) Nº 808/2014

⁽²⁾ Despesa Pública; Dotação da Operação na Prioridade

⁽³⁾ % = Dotação da Operação na Prioridade/Dotação Total da Prioridade

⁽⁴⁾ Taxa (sobre Despesa Pública); a 31-12-2018

⁽⁵⁾ Taxa (sobre Despesa Pública); a 31-12-2018, base projetos com execução - os valores apresentados não refletem os acertos no âmbito da conta anual (em validação pelo OP)

Relatório de Avaliação PDR 2020 (continuação pág. 3/4)

RESPOSTA À QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

A Operação com maior representatividade em termos de envelope financeiro da P2B é a Operação 3.1.1 “Jovens Agricultores” (prémio) e, nesse sentido, espera-se que a renovação geracional com a entrada de jovens com qualificações adequadas seja, assim, em grande medida, promovida por esta Operação. A implementação do programa veio também a evidenciar que a instalação dos jovens agricultores (JA) era, na maioria dos casos (97%), acompanhada de investimentos também eles alavancados pelo programa, situação que foi devidamente atendida pela AG. Na sequência da aprovação do pedido de reprogramação de março de 2018 - Decisão C (2018) 3653 – foi criada a operação 3.1.2 “Investimento de Jovens Agricultores na exploração agrícola” com verbas inicialmente alocadas à operação 3.1.1. Esta alteração resultou da evidência de que a maioria dos prémios para primeira instalação de jovens agricultores (3.1.1) eram acompanhados de um plano de investimentos e correspondente pedido de apoio no âmbito da operação 3.2.1, o que, se por um lado, justifica a necessidade de assegurar uma dotação própria, por outro pode ser visto como um indicador da durabilidade da instalação. Esta reprogramação reforça assim o contributo do programa na dinâmica de renovação do sector.

Sobre a dinâmica de execução e sinergias entre as operações na operacionalização do objetivo de renovação geracional, a análise das taxas de execução e compromisso, bem como o desempenho traduzido nos indicadores definidos em sede de programação, revela que 3.529 JA tinham projetos em execução à data de 31.12.2018, sendo o rácio entre estas explorações cuja gestão passa a ser assumida por um JA e o total de explorações do Continente (278.110) de 1,27% - indicador R3/T5. Este valor compara com a meta de 2,72%, traduzindo-se num cumprimento do objetivo ainda inferior a 50%. A taxa de compromisso à data de 31.12.2018, assegurada que seja a sua execução, permitirá o cumprimento da meta definida para o indicador de resultado. Sobre o contributo da Operação 2.2.2 “Criação de serviços de aconselhamento” para os objetivos da prioridade P2B, para além da necessidade de aumentar a sua execução (que

Relatório de Avaliação PDR 2020 (continuação pág. 4/4)

se cifrava em 38% a 31.12.2018), importa assegurar que estes serviços são direcionados a JA, caso contrário, o seu contributo para os objetivos da Prioridade será reduzido ou mesmo ser nulo. A atenção à execução desta operação deve ser redobrada pelo facto de todos os projetos com execução iniciada serem projetos que transitaram do período de programação anterior. Como nota relevante para o cumprimento do objetivo que a P2B encerra, destaca-se a exigência regulamentar ao nível da obrigatoriedade de obtenção de qualificação quando esta não existe no momento de candidatura. Face ao exposto, conclui-se que a sinergia esperada entre as operações inscritas na P2B, que tem por objetivo a renovação geracional, existe e pode vir a ser refletida nas metas estabelecidas, assegurada que seja a execução das operações nela inscritas.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

C1. A lógica de intervenção definida para a concretização do objetivo da renovação geracional é revalidada e o pleno alcance dos objetivos dessa estratégia está apenas condicionado ao cumprimento das metas estabelecidas em sede de programação.

R1. Assegurar a execução dos montantes comprometidos e dinamizar a implementação da operação 2.2.2 “Criação de serviços de aconselhamento”.

Referência Bibliográfica

Marta-Pedroso, C (Coord.), Ferreira, G., Laporta, L., Henriques, M., Gonçalves, A., Simões, A. & Godinho, R. (2019). *Relatório Final da Avaliação de 2019 ao Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020 (PDR2020)*. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do PDR2020. Atthis Consulting e IESE, Lisboa. <http://www.pdr-2020.pt/Centro-de-informacao/Relatorio-de-Avaliacao>

Anexo II – Base dados de Recenseamento Agrícola 2019

Região agrícola	Idade	Nível de escolaridade	Instalação Jovem Agricultor	Data instalação Jovem Agricultor	N.º Explorações	SAU (ha)	UTA Familiar	UTA Total	VPPT
CONTINENTE	<= 44	Nenhum	Sim	Não aplicável					
				>= 2015	3	5	1	1	109 909
				< 2015					
			Não	Não aplicável	109	2 213	79	160	6 871 364
				>= 2015					
				< 2015	5	44	6	7	144 428
		Básico	Sim	Não aplicável					
				>= 2015	193	4 394	170	314	12 166 316
				< 2015					
			Não	Não aplicável	9 470	116 257	6 903	9 485	235 779 399
				>= 2015	116	3 773	125	188	5 751 738
				< 2015	682	15 297	762	1 408	55 323 007
		Secundário / pós-secundário	Sim	Não aplicável					
				>= 2015	432	14 864	321	604	27 701 225
				< 2015					
			Não	Não aplicável	7 684	167 643	4 465	9 261	307 368 595
				>= 2015	222	6 069	166	418	15 340 558
				< 2015	785	26 682	657	1 453	53 204 537
		Superior	Sim	Não aplicável					
				>= 2015	644	25 989	302	1 156	47 554 366
				< 2015					
			Não	Não aplicável	7 581	368 493	2 962	16 963	740 447 188
				>= 2015	327	13 950	181	645	23 672 570
				< 2015	890	29 498	508	1 822	65 232 420
	> 44	Nenhum	Sim	Não aplicável					
				>= 2015	2	31	1	2	71 043
				< 2015					
			Não	Não aplicável	26 334	126 656	20 451	21 863	144 246 399
				>= 2015	1	1	1	1	2 341
				< 2015	12	119	12	24	853 553
		Básico	Sim	Não aplicável					
				>= 2015	49	1 293	28	165	5 017 034
				< 2015					
			Não	Não aplicável	167 286	1 427 854	137 572	164 204	2 384 871 841
				>= 2015	40	1 250	27	96	8 770 342
				< 2015	1 834	39 837	2 098	4 328	154 360 888
		Secundário / pós-secundário	Sim	Não aplicável					
				>= 2015	26	1 750	14	57	2 525 831
				< 2015					
			Não	Não aplicável	18 678	447 588	10 320	20 060	578 032 121
				>= 2015	29	541	10	72	2 392 958
				< 2015	460	22 611	355	1 133	46 679 792
		Superior	Sim	Não aplicável					
				>= 2015	54	2 892	15	109	5 188 880
				< 2015					
			Não	Não aplicável	21 588	946 904	8 262	36 126	1 250 983 376
				>= 2015	64	1 600	28	111	4 841 876
				< 2015	439	22 612	193	1 001	41 741 267

Anexo III - Resultados da Análise Comparativa de Grupos

	N.º Explorações	SAU (ha)	UTA Familiar	UTA Total	VPPT (€)
Grupo 1	1 272	45 252	793	2 074	87 531 816
Grupo 2	24 844	654 605	14 408	35 870	1 290 466 545
Grupo 3	236 896	3 043 538	179 386	249 351	4 630 579 540