



SÍNTESE

do Guia de Pagamentos Baseados nos Resultados para a Biodiversidade

Conceber e implementar regimes agroambientais baseados nos resultados
2014-2020



Coordenado por:



Com o apoio de:



Jaroslav Pražan
Natacha Yellachich
Tim Hudson

Financiado por:



Renúncia de responsabilidade: Os argumentos expressos no presente relatório são exclusivos dos autores, pelo que não refletem a opinião de qualquer outra parte.

O relatório deve ser citado do seguinte modo: Keenleyside C, Radley G, Tucker G, Underwood E, Hart K, Allen B e Menadue H (2014) Síntese do Guia de Pagamentos Baseados nos Resultados para a Biodiversidade: Conceber e implementar regimes agroambientais baseados nos resultados 2014-2020. (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20.) Elaborado para a Comissão Europeia, DG Ambiente, Contrato n.º ENV.B.2/ETU/2013/0046, Instituto para a Política Ambiental Europeia, Londres.

Autor correspondente: Clunie Keenleyside (ckeenleyside@ieep.eu)

Agradecimentos: Agradecemos às seguintes pessoas os seus conselhos, ideias e contributos práticos para o Guia: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske e Francesco Vanni.

O Instituto para a Política Ambiental Europeia (IEEP) é um instituto independente sem fins lucrativos. O IEEP realiza trabalhos para patrocinadores externos numa variedade de domínios de ação política, além de se encarregar dos seus próprios programas de investigação. Para mais informações sobre o IEEP, consulte o nosso Web site em www.ieep.eu ou contacte um funcionário.

Escritórios em Londres

11 Belgrave Road
IEEP Offices, Floor 3
London, SW1V 1RB
Tel: +44 (0) 20 7799 2244
Fax: +44 (0) 20 7799 2600

Escritórios em Bruxelas

Quai au Foin, 55
Hooikaai 55
B- 1000 Brussels
Tel: +32 (0) 2738 7482
Fax: +32 (0) 2732 4004

Imagem da capa: *Borboleta de pimpinela de seis manchas (Zygaena filipendulae) em escabiosa*, Regime Francês de Prados Floridos, Tim Hudson ©

1 Introdução ao Guia

O Guia e respetivos suplementos anexos fazem parte de um pacote de materiais destinado a apoiar o desenvolvimento de regimes de pagamentos agroambientais baseados nos resultados em toda a UE. Este documento resume os principais elementos do Guia.

O que são pagamentos baseados nos resultados para a biodiversidade?

Há uma clara distinção entre os regimes agroambientais para terras agrícolas, em que:

- o pagamento está relacionado com a obtenção de um *resultado ambiental definido* e o agricultor ou administrador das terras tem a possibilidade de escolher a gestão mais apropriada para alcançar esse resultado – estes são os **regimes de pagamentos baseados nos resultados**;
- o pagamento está relacionado com *requisitos de gestão agrícola definidos* que têm de ser cumpridos pelo agricultor ou administrador das terras – estes são os **regimes de pagamentos baseados na gestão**.

Na Europa, já foram implementados diversos tipos de regimes de pagamentos baseados nos resultados para terras agrícolas. A maioria foi apoiada pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) ou por outros fundos públicos.

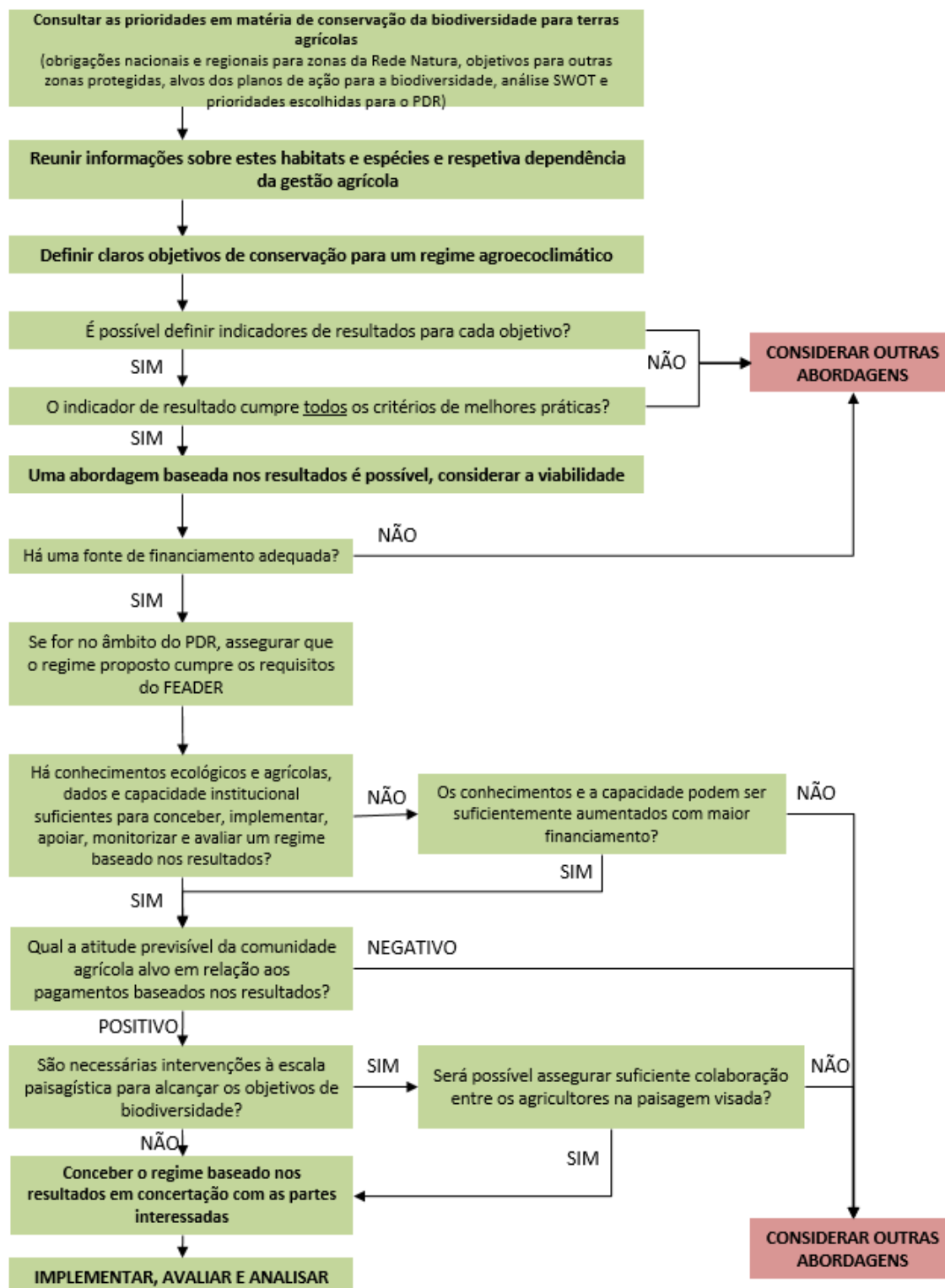
A quem se destina o Guia?

O Guia será útil para qualquer pessoa interessada em desenvolver e implementar um regime de pagamentos baseados nos resultados para a biodiversidade das terras agrícolas e sobretudo para as autoridades públicas que implementem Programas de Desenvolvimento Rural (PDR).

O Guia possui:

- exemplos de boas práticas;
- referências detalhadas a legislação e documentos de orientação da Política Agrícola Comum (PAC);
- conselhos importantes; e
- hiperligações para informações mais detalhadas sobre regimes de pagamentos baseados nos resultados no [Web site da Comissão Europeia](#).

Decisões necessárias para implementar um regime de pagamentos baseados nos resultados para a biodiversidade



2 Explorar as opções: Porquê considerar uma abordagem baseada nos resultados?

Um regime de pagamentos baseados nos resultados devidamente concebido pode proporcionar várias vantagens tanto para o agricultor como para a autoridade de gestão, em comparação com os regimes baseados na gestão com objetivos semelhantes. Por exemplo:

- há uma associação muito mais clara entre pagamentos e obtenção de biodiversidade;
- os contratos com os agricultores limitam-se a especificar os resultados exigidos, em vez de definirem em pormenor as práticas agrícolas que devem ser levadas a cabo;
- a «produção» de biodiversidade torna-se uma parte integrante do sistema de exploração agrícola;
- os agricultores podem tirar partido das suas competências agrícolas, juízo profissional e conhecimentos locais, em vez de se limitarem a seguir instruções;
- os agricultores assumem a «titularidade» dos resultados da biodiversidade, o que pode dar origem a um melhor reconhecimento público do papel dos agricultores no apoio à biodiversidade;
- os regimes baseados nos resultados podem respeitar mais facilmente as exigências reforçadas da UE para a verificação dos pagamentos agroecoclimáticos em 2014-2020; e
- é mais fácil definir os alvos porque os agricultores só vão escolher as terras onde os resultados da biodiversidade são alcançáveis.

Um regime de pagamentos baseados nos resultados não é apropriado quando:

- não é possível conceber indicadores fiáveis dos resultados da biodiversidade e métodos de os avaliar nas explorações agrícolas;
- a autoridade de gestão não tem acesso às informações e conhecimentos ambientais necessários a um regime baseado nos resultados; ou
- a comunidade agrícola não está disposta a aceitar uma abordagem baseada nos resultados.

3 Objetivos de biodiversidade

Os pagamentos baseados nos resultados têm de ter um objetivo de biodiversidade claramente definido porque o agricultor é pago pelos resultados que estejam diretamente relacionados com esse objetivo.

Informações necessárias

Os regimes baseados nos resultados para a biodiversidade exigem dados adequados sobre habitats e espécies, bem como conhecimentos especializados para os interpretar.

É importante poder compreender:

- o efeito das práticas agrícolas antigas e atuais no valor da biodiversidade;
- quando é que a intensificação ou o abandono ameaçam as terras agrícolas de elevado valor de conservação;
- quais os habitats e as espécies mais ameaçados e a economia dos sistemas de exploração agrícola que os apoiam; e
- os fatores externos que podem afetar os resultados (p. ex., perda de aves migratórias noutros locais).

Definir objetivos de biodiversidade claros

Os objetivos de biodiversidade dos regimes baseados nos resultados podem concentrar-se nos habitats, paisagens ou espécies de elevado valor de conservação, sobretudo naqueles mais ameaçados. Normalmente, a primeira prioridade será abordar os requisitos da Rede Natura 2000 em termos dos habitats e das espécies que dependem das terras agrícolas, tanto nas áreas da Rede Natura 2000 como numa área mais abrangente. A [orientação Atividade Agrícola para a Rede Natura 2000](#) da Comissão Europeia descreve esses habitats e espécies agrícolas importantes.

Quando habitats e paisagens agrícolas importantes estão ameaçados e exigem a *manutenção de práticas agrícolas existentes*, é importante que os benefícios ambientais dessas práticas estejam claros, bem como o risco de elas não serem continuadas na ausência de apoio agroambiental.

Não é provável que os regimes baseados nos resultados sejam adequados se demorar muitos anos a alcançar o resultado pretendido porque poucos serão os agricultores dispostos a esperar tanto tempo para receber o pagamento.

4 Escolher e avaliar indicadores de resultados

Os pagamentos baseados nos resultados exigem uma forma fiável de definir e avaliar o sucesso à escala paisagística ou à escala da exploração agrícola. Mesmo o objetivo de conservação da biodiversidade mais específico é normalmente demasiado complexo para este efeito, pelo que se recorre antes aos indicadores de resultados.

Por que são importantes os indicadores de resultados?

O pagamento ao agricultor é feito em função dos indicadores de resultados, que são uma variável alternativa para o objetivo de biodiversidade.

Escolher indicadores eficazes

O sucesso dos regimes baseados nos resultados depende da escolha adequada de indicadores que:

- sejam representativos do habitat ou espécie visado;
- estejam consistentemente presentes em habitats agrícolas visados na zona;
- sejam facilmente identificados pelos agricultores e representantes do organismo pagador;
- sejam mensuráveis através de uma metodologia simples;
- sejam sensíveis às alterações na gestão agrícola, mas, ao mesmo tempo, estáveis com o decorrer do tempo;
- não sejam suscetíveis de ser influenciados por fatores externos fora do controlo do administrador das terras; e
- não sejam facilmente alcançados senão através da gestão agrícola.

A maior parte dos regimes na Europa tem utilizado espécies vegetais ou animais como indicadores, mas alguns têm utilizado outros atributos dos habitats.

Avaliar os indicadores nas explorações agrícolas

Métodos simples, fiáveis e não ambíguos de avaliação dos indicadores são muito importantes como base sólida para o controlo financeiro do regime por parte do organismo pagador e para gerar confiança entre os agricultores.

Incentivar os agricultores a avaliar, eles próprios, os indicadores de resultados ajuda-os na tomada de decisões diárias que afetarão os resultados da biodiversidade.

O suplemento ao Guia intitulado [*Indicadores de resultados utilizados na Europa*](#) apresenta informações mais pormenorizadas sobre os objetivos de biodiversidade e indicadores já utilizados.

5 A abordagem baseada nos resultados é viável?

Se, em princípio, valer a pena explorar uma abordagem baseada nos resultados, o próximo passo é decidir se ela é viável na prática.

Fontes de financiamento

O FEADER continua a ser, de longe, a maior fonte de financiamento para regimes de gestão ambiental das terras na UE e os PDR de 2014-2020 podem apoiar regimes agroecoclimáticos em terras agrícolas que sejam valiosas para o ambiente, incluindo terras que não estejam definidas como «superfície agrícola» para efeitos de pagamentos diretos no âmbito da PAC.

Nos casos em que seja necessária uma recuperação significativa do habitat, os pagamentos agroecoclimáticos baseados na gestão e a medida de investimento não produtivo do FEADER podem ser mais apropriados do que os pagamentos baseados nos resultados.

Encontrar os conhecimentos especializados

Reunir uma equipa com o conjunto de competências certas é a chave para o sucesso da conceção e implementação de um regime baseado nos resultados. Isto pode implicar a captação de conhecimentos e experiência que já existem fora da autoridade de gestão, sobretudo no que se refere às competências ambientais, sociológicas e de comunicação.

Uma série de autoridades de gestão têm recorrido a especialistas externos para algumas funções de conceção dos regimes e de formação e também para verificarem os indicadores de resultados nas explorações agrícolas.

Formação e desenvolvimento dos funcionários

Os funcionários habituados a lidar com regimes baseados na gestão vão estranhar a abordagem baseada nos resultados. Para implementar com sucesso os regimes baseados nos resultados, os consultores das explorações agrícolas, os administradores dos regimes e os representantes do organismo pagador terão de:

- aprender uma série de competências (por exemplo, explicar aos agricultores os objetivos de biodiversidade e como alcançá-los no seu sistema de exploração agrícola); e
- familiarizar-se com novos processos, incluindo a avaliação dos indicadores de resultados no terreno.

É vital que se invista na disponibilização de ações de desenvolvimento de competências e de formação para os consultores de explorações agrícolas que trabalhem na zona visada, de modo a assegurar que tenham níveis suficientes de conhecimentos especializados nos domínios da ecologia e agronomia.

Como vai reagir a comunidade agrícola?

É importante conquistar a confiança e o apoio ativo da comunidade agrícola desde o início e de os manter e desenvolver durante toda a vigência do regime. Para tal, uma comunicação bidirecional eficaz e a disponibilização de formação aos agricultores são fatores-chave.

Muitos agricultores têm acolhido bem uma abordagem baseada nos resultados porque ela tira partido dos seus conhecimentos e dá-lhes maior liberdade para levarem a cabo a sua atividade agrícola. No início, os agricultores poderão estar preocupados com o risco de os resultados não serem alcançáveis, mas, se os indicadores de resultados forem bem escolhidos, esse risco deve ser muito baixo.

Os níveis de confiança entre os agricultores e as autoridades de gestão variam consideravelmente em toda a Europa e poderá demorar tempo até que ambas as partes se sintam confortáveis com a abordagem baseada nos resultados.

À escala paisagística ou à escala da exploração agrícola?

Alguns objetivos de biodiversidade poderão exigir uma ação à escala paisagística, em que os habitats estão muito fragmentados ou o objetivo de biodiversidade é conservar populações de espécies móveis ou migratórias. Isto pode implicar que os agricultores individuais trabalhem em conjunto ou pode simplesmente exigir um elevado nível de adesão numa área definida.

6 Conceber um regime baseado nos resultados

Assegurar o apoio das partes interessadas

Um aproveitamento eficaz de um grupo de partes interessadas, com um vasto leque de membros, pode tanto melhorar a conceção de um regime de pagamentos baseados nos resultados como proporcionar à autoridade de gestão um apoio influente entre agricultores e grupos de conservação quando o regime for lançado.

Definição de alvos com vista à rentabilidade ambiental

Os Estados-Membros são incentivados a utilizar uma abordagem com alvos mais definidos para os seus programas agroambientais de 2014-2020.

Um regime baseado nos resultados que seja devidamente concebido pode ter alvos muito rentáveis, com pouco risco de os fundos serem despendidos em locais onde não haja qualquer potencial benefício, porque os agricultores só vão celebrar um contrato se estiverem confiantes de que alcançarão o resultado nas suas terras.

Relação com os regimes baseados na gestão

Os regimes baseados nos resultados podem ser mutuamente exclusivos ou complementares com os regimes baseados na gestão nas mesmas terras.

Ambas as abordagens têm vantagens. Os regimes mutuamente exclusivos são mais simples. Mas os regimes complementares permitem ao agricultor acumular um pacote de pagamentos que recompense os resultados mais exigentes da biodiversidade, além de proporcionarem alguma segurança de rendimento derivada dos pagamentos por uma gestão ambiental básica.

Nos casos em que ambos os tipos de regime são aplicados na mesma terra, deve haver contratos individuais para o regime baseado nos resultados e para o regime baseado na gestão, de modo a satisfazer os requisitos de verificação do FEADER.

Um regime piloto ou uma implementação integral?

Um regime piloto proporciona uma oportunidade para testar os detalhes da conceção e implementação do regime antes de ele ser plenamente lançado. Um regime piloto também pode ser uma forma útil de envolver os agricultores e as partes interessadas, demonstrando o que é viável e atenuando as suas preocupações compreensíveis. A experiência sugere que um regime piloto de um ano é suficiente para testar o funcionamento do regime e a reação dos agricultores.

Monitorizar e avaliar a concretização dos objetivos do regime

Se vai ser utilizada uma abordagem baseada nos resultados de uma forma mais generalizada, as autoridades de gestão estarão à procura de provas de avaliação sólidas do sucesso da implementação e da rentabilidade dos regimes baseados nos resultados para a biodiversidade. A monitorização e a avaliação devem ser planeadas numa fase muito inicial e de um modo que permita avaliar se os *objetivos de biodiversidade* foram alcançados e não apenas os indicadores de resultados.

7 Como pagar os resultados da biodiversidade

Verificar os resultados

Os pagamentos baseados nos resultados para a biodiversidade no período de 2014-2020 deverão funcionar ao abrigo das regras do FEADER, que estipulam que a verificação e o controlo dos regimes de pagamentos baseados nos resultados devem dizer respeito à obtenção dos resultados e **não** às práticas aplicadas pelo beneficiário para alcançar esses resultados.

Nos casos em que os pagamentos baseados nos resultados são financiados por fundos privados, outras regras poderão aplicar-se.

Definir os limites dos indicadores

Uma questão importante para uma conceção eficaz do regime é onde definir **o valor-limite para os indicadores de resultados** que o agricultor tem de alcançar para ter direito ao pagamento.

Quando as **plantas são o indicador da qualidade do habitat**, se o limite do indicador for demasiado baixo, há o risco de os agricultores deixarem deteriorar habitats de alta qualidade sem perder o pagamento. Este problema pode ser superado definindo limites de indicadores escalonados, em que os escalões sucessivos refletem habitats de qualidade superior e taxas de pagamento mais altas por hectare.

Quando os **animais são o indicador**, em geral, a taxa de pagamento está diretamente associada ao número de animais presentes, não sendo necessários quaisquer limites. Consequentemente, o pagamento total aumenta de forma linear, proporcionalmente à pontuação total dos indicadores.

Calcular o pagamento

Os cálculos dos pagamentos para regimes agroecoclimáticos baseados nos resultados e financiados pelo FEADER baseiam-se nos custos de implementação das **práticas agrícolas típicas necessárias para alcançar os indicadores de resultados**. Três tipos de custos são contemplados:

- o **custo da oportunidade** de manter as atuais práticas agrícolas quando estas já proporcionam os resultados de biodiversidade – os custos de oportunidade de utilizações alternativas para terra ou mão-de-obra são particularmente importantes quando há o risco de abandono agrícola ou intensificação agrícola;
- o **rendimento sacrificado** pelo facto de se empregar práticas agrícolas que limitam a produção agrícola; e
- o **custo adicional** da gestão específica da biodiversidade.

Os **custos das transações** dos agricultores podem ser adicionados ao cálculo de pagamentos quando justificado (até mais 20% para os regimes abertos a indivíduos e 30% para os regimes de grupos) para cobrir outros custos que sejam essenciais para assegurar os resultados.

Sistemas administrativos e dados

Os sistemas administrativos e de dados **têm** de conseguir distinguir os pagamentos baseados nos resultados dos pagamentos baseados na gestão para garantir que, durante as inspeções, se utilizem métodos de verificação apropriados para os dois tipos de pagamentos.

8 Implementação

Requisitos de recursos

Embora possa ser necessário atribuir a maior parte do orçamento aos recursos humanos, o orçamento total para um regime baseado nos resultados pode ser mais pequeno do que o orçamento para um regime comparável baseado na gestão, porque pagar aos agricultores pelos resultados é uma forma mais direcionada e rentável de alcançar resultados de biodiversidade.

Gestão do orçamento

A esquematização dos gastos exige dados sobre a percentagem de agricultores suscetíveis de alcançar os resultados, tanto inicialmente como durante toda a vigência do regime. Implementar um regime piloto é uma boa forma de obter esses dados.

Publicidade

É importante transmitir mensagens-chave aos agricultores e organizações de agricultores em primeira mão porque os agricultores serão influenciados por aquilo que os seus vizinhos dizem e fazem.

Formação e apoio para os agricultores

Nalguns regimes baseados nos resultados, o agricultor está contratualmente obrigado a frequentar um curso de formação. Noutros regimes, a formação é disponibilizada e o agricultor pode optar por participar ou não. Em ambos os casos, a formação pode ser cofinanciada pelo FEADER.

A formação e o aconselhamento devem especificamente aumentar os conhecimentos dos agricultores, com especial ênfase no seguinte:

- explicar a fundamentação do regime;
- explicar os objetivos de biodiversidade e a razão do recurso a indicadores de resultados;
- identificar as espécies dos indicadores de resultados na exploração agrícola;
- aconselhar sobre os tipos de gestão que ajudarão a alcançar os resultados pretendidos;
- a importância da tempestividade de determinadas ações para obter o melhor impacto na biodiversidade;
- explicar as melhores práticas para diferentes tipos de ação; e
- explicar a metodologia utilizada para avaliar os indicadores na exploração agrícola.

Fornecer regularmente algum *feedback* aos agricultores, todos os anos, sobre os resultados do regime é uma forma simples, mas muito útil, de os ajudar a melhorar os seus conhecimentos e competências em matéria de biodiversidade.

9 Fatores-chave para o sucesso dos regimes de pagamentos baseados nos resultados

O Guia proporciona conselhos sobre os fatores-chave que têm contribuído para o êxito dos regimes baseados nos resultados já existentes e identifica os principais riscos de insucesso e como minimizá-los.

10 Onde encontrar o Guia e informações mais pormenorizadas

Tanto o Guia como informação mais detalhada sobre os pagamentos baseados nos resultados para a biodiversidade estão disponíveis no [Web site da Comissão Europeia](#):

- [Orientação para conceber e implementar regimes baseados nos resultados 2014-2020:](#)
 - Esta Síntese do Guia (nas 24 línguas oficiais da UE)
 - O Guia
 - Exemplos de orientação no terreno para os agricultores (suplemento ao Guia)
 - Indicadores de resultados utilizados na Europa (suplemento ao Guia)
- [Vídeos de ações no terreno a mostrar exemplos de regimes baseados nos resultados implementados antes de 2014.](#)
- [Um inventário pesquisável de regimes baseados nos resultados implementados na Europa antes de 2014.](#)
- [Artigos de especialistas sobre as políticas que têm apoiado os regimes baseados nos resultados e as práticas que têm funcionado.](#)
- [Conferência sobre regimes agroambientais baseados nos resultados, Bruxelas, 23-24 de setembro de 2014: documentos e apresentações desta conferência, na qual os participantes de 25 países partilharam os seus conhecimentos sobre as concretizações em matéria de biodiversidade dos regimes agroambientais baseados nos resultados.](#)

