

Parceria Europeia de Inovação na Política Agrícola Comum

Um instrumento fundamental para a inovação da agricultura da UE longe de atingir todo o seu potencial



Índice

Pontos

01-17 | Principais mensagens **01**

01-07 | Importância deste tema

08-17 | Conclusões e recomendações

18-63 | Observações do Tribunal em pormenor **02**

18-33 | A aplicação da Parceria Europeia de Inovação na Política Agrícola Comum não se centrou suficientemente nas necessidades dos agricultores em matéria de inovação

19-22 | Quase um terço dos projetos não dizia diretamente respeito à agricultura

23-26 | As necessidades dos agricultores em matéria de inovação não foram consideradas prioritárias

27-30 | A participação ativa dos agricultores nos projetos aumentou as probabilidades de êxito

31-33 | Menos de metade dos projetos visava relacionar a investigação com a prática da agricultura

34-49 | Mais de metade dos projetos não conseguiu gerar inovações bem-sucedidas

34-36 | Cerca de um quarto dos projetos não testou uma possível inovação

37-43 | Era pouco provável que cerca de um terço dos projetos selecionados desse origem a inovações

44-49 | A falta de concorrência pelo financiamento e os procedimentos de seleção fracos reduziram o potencial de inovação

50-63 | Muitas vezes, os resultados dos projetos não são divulgados nem utilizados

51-54 | Cerca de metade dos projetos divulgaram resultados

55-57 | Os Estados-Membros utilizaram pouco os resultados dos projetos e os conhecimentos gerados

58-63 | A falta de divulgação dos principais resultados diminuiu a capacidade da Comissão para avaliar a eficácia da Parceria Europeia de Inovação na Política Agrícola Comum

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Anexo II – Avaliação do Tribunal para verificar se os projetos produziram inovação

Anexo III – Ligação para os pormenores da avaliação dos 70 projetos incluídos na amostra e da análise de correlação, disponíveis na plataforma de dados abertos do Tribunal

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

01

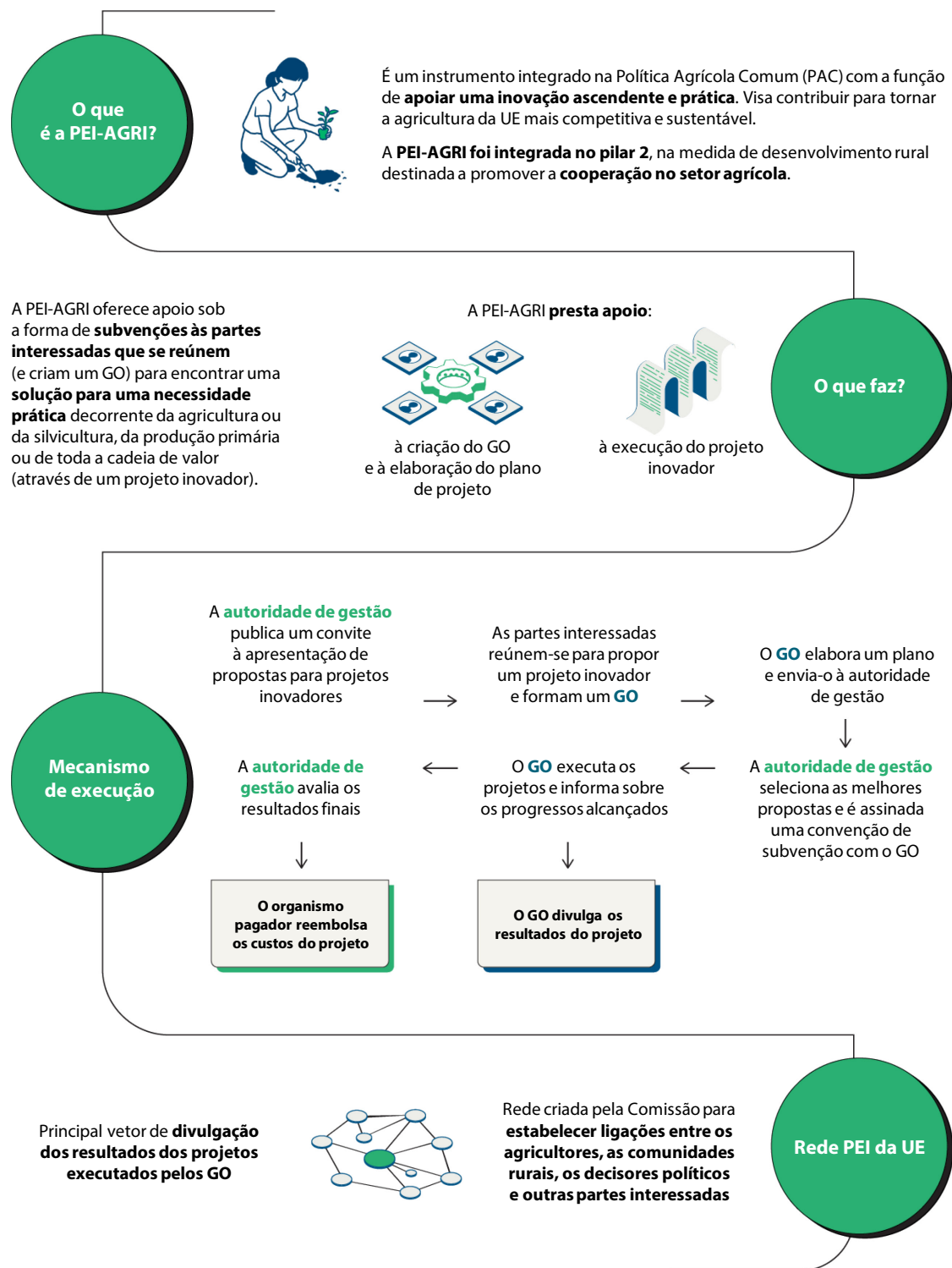
Principais mensagens

Importância deste tema

- 01** A Parceria Europeia de Inovação para a Produtividade e a Sustentabilidade Agrícolas (PEI-AGRI) é um importante instrumento estratégico para promover uma agricultura competitiva e sustentável através da inovação colaborativa. É financiada através da Política Agrícola Comum (PAC) e da política da União Europeia (UE) para a investigação e inovação (os programas Horizonte). Introduzida inicialmente na PAC para 2014-2022, a PEI-AGRI apoiou mais de 4 000 projetos de inovação, despendendo quase mil milhões de euros de fundos nacionais e da UE no âmbito da PAC para esse período.

- 02** Os Estados-Membros utilizam os fundos de desenvolvimento rural da PAC para cofinanciar a inovação no âmbito dos "projetos" da PEI-AGRI. Estes devem ser propostos e realizados por "grupos operacionais" (GO) compostos por partes interessadas, tais como agricultores, silvicultores, investigadores, conselheiros e empresas agroalimentares, que tenham um interesse coletivo na concretização dos objetivos do projeto. O método da PEI-AGRI visa incentivar os membros dos GO a trabalharem em conjunto e a desenvolverem soluções inovadoras para problemas práticos. A fim de assegurar que a PEI-AGRI traz benefícios para o setor agrícola, os GO são obrigados a divulgar os resultados dos seus projetos. A **figura 1** apresenta uma síntese da PEI-AGRI na PAC.

Figura 1 | Parceria Europeia de Inovação na Política Agrícola Comum



Fonte: TCE.

- 03** A Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) da Comissão criou e gere a PEI-AGRI na PAC ao nível da UE, fornecendo orientações, acompanhando a execução e avaliando o seu impacto. A DG AGRI é igualmente responsável pela criação e gestão da rede PEI da UE destinada a ligar os grupos operacionais e a divulgar os resultados dos seus projetos. Os Estados-Membros são responsáveis pela integração da PEI-AGRI nas suas estratégias nacionais da PAC, pela organização de convites à apresentação de projetos, pela seleção de projetos adequados e pela avaliação dos respetivos resultados.
- 04** O contributo da PEI-AGRI na PAC em termos de inovação da agricultura depende, em grande medida, de os Estados-Membros selecionarem e financiarem projetos neste domínio e, em seguida, de divulgarem os respetivos resultados, para que as inovações possam ser aplicadas de forma mais generalizada e a capacidade inovadora do setor se possa desenvolver ao longo do tempo. As orientações da Comissão¹ definem uma inovação bem-sucedida como:
- 1) uma ideia nova ou uma ideia já existente utilizada pela primeira vez num contexto específico;
 - 2) que é posta em prática;
 - 3) que se revela útil;
 - 4) que é adotada de forma generalizada.
- 05** O Tribunal realizou a presente auditoria devido à crescente importância da inovação no âmbito da PAC para 2023-2027, ao passo que os resultados dos projetos dos GO da PEI-AGRI e o seu impacto apenas foram avaliados de forma parcial. A comunicação da Comissão intitulada "[Visão para a Agricultura e o Setor Alimentar](#)" refere o compromisso de continuar a prestar apoio à PEI-AGRI enquanto pedra angular dos sistemas de conhecimento e inovação agrícolas dos Estados-Membros. Com as suas conclusões e recomendações, o Tribunal pretende contribuir para melhorar a conceção e a execução da PEI-AGRI.

¹ Comissão Europeia, "[Guidelines on programming for innovation and the implementation of the EIP for agricultural productivity and sustainability](#)", 2014.

- 06** A auditoria do Tribunal teve o objetivo de avaliar se a PEI-AGRI na PAC contribuiu eficazmente para a inovação da agricultura da UE, financiando projetos neste domínio e divulgando os seus resultados. O Tribunal avaliou 70 projetos dos GO em quatro Estados-Membros com programas de desenvolvimento rural nacionais e regionais: Espanha (ao nível nacional e regional – Andaluzia e Catalunha), França (ao nível regional – Borgonha-Franco Condado e Normandia), Países Baixos e Polónia (ambos ao nível nacional).
- 07** Relativamente a todos os projetos dos GO incluídos na amostra, o Tribunal avaliou a sua importância para a agricultura, a capacidade de inovação das ideias testadas, até que ponto estas ideias foram postas em prática ao longo do projeto, a utilidade dos resultados do projeto para os membros do GO e outras partes interessadas e o potencial para uma adoção mais generalizada dos resultados. O Tribunal examinou igualmente as modalidades de divulgação e utilização dos resultados dos projetos² no sentido de promover uma aplicação mais generalizada das inovações criadas e melhorar a capacidade de inovação da agricultura da UE. No *anexo I* são apresentadas mais informações e pormenores sobre o âmbito e o método da auditoria.

Conclusões e recomendações

- 08** A PEI-AGRI na PAC tem um potencial significativo para promover a inovação e a produtividade da agricultura da UE. No entanto, as insuficiências na sua execução reduziram o seu impacto global. Apesar da criação de várias inovações úteis, a auditoria do Tribunal mostra que a PEI-AGRI na PAC teve um contributo reduzido para a inovação da agricultura da UE, devido à:
- falta de orientação para as necessidades dos agricultores (pontos *18 a 33*);
 - seleção de apenas cerca de um quarto dos projetos com potencial para se tornarem inovações de sucesso (pontos *34 a 49*);
 - existência de modalidades fracas para a divulgação dos resultados dos projetos (pontos *50 a 63*).
- 09** O Tribunal constatou que a inovação de elevada qualidade resultou de projetos que envolveram ativamente os agricultores, combinaram necessidades práticas com investigação e demonstraram, na fase de planeamento, que tinham potencial para produzir resultados úteis (conforme exigido pelo modelo de inovação da PEI-AGRI).

² Considerando 45 e artigo 57º, nº 3, do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

- 10** Embora a PEI-AGRI seja o principal instrumento da PAC para apoiar uma inovação que responda às necessidades práticas dos agricultores, o Tribunal constatou que mais de um quarto dos 70 projetos auditados estava apenas indiretamente relacionado com as necessidades dos agricultores, ou não estava de todo. Mesmo entre os projetos relacionados com a agricultura, poucos se baseavam numa necessidade agrícola prática ou envolviam ativamente os agricultores. Dos projetos que se centravam nas necessidades dos agricultores resultou uma maior qualidade da inovação (pontos **18** a **26**).
- 11** A análise das disposições nos quatro Estados-Membros abrangidos pela auditoria do Tribunal salientou dois fatores que reduziram a incidência da PEI-AGRI na PAC nas necessidades dos agricultores em matéria de inovação (pontos **23** a **30**):
- os Estados-Membros não definiram prioridades ou objetivos específicos para ajudar a determinar o âmbito dos convites à apresentação de projetos de inovação;
 - os Estados-Membros confiaram nos GO para garantir que os projetos se centravam nas necessidades dos agricultores, mas não deram incentivos para que os agricultores se tornassem membros dos GO ou desempenhassem um papel ativo nos projetos. Nos casos em que participaram, os agricultores raramente foram remunerados, ao contrário de outros membros dos GO, como investigadores ou conselheiros.
- 12** A análise do Tribunal aos projetos sugere que a participação ativa dos agricultores nos projetos conduziu a uma maior qualidade da inovação, o mesmo acontecendo com a integração dos resultados da investigação na prática da agricultura (pontos **27** a **33**).



Recomendação 1

Reforçar a orientação da Parceria Europeia de Inovação na Política Agrícola Comum para as necessidades dos agricultores em matéria de inovação

A Comissão deve:

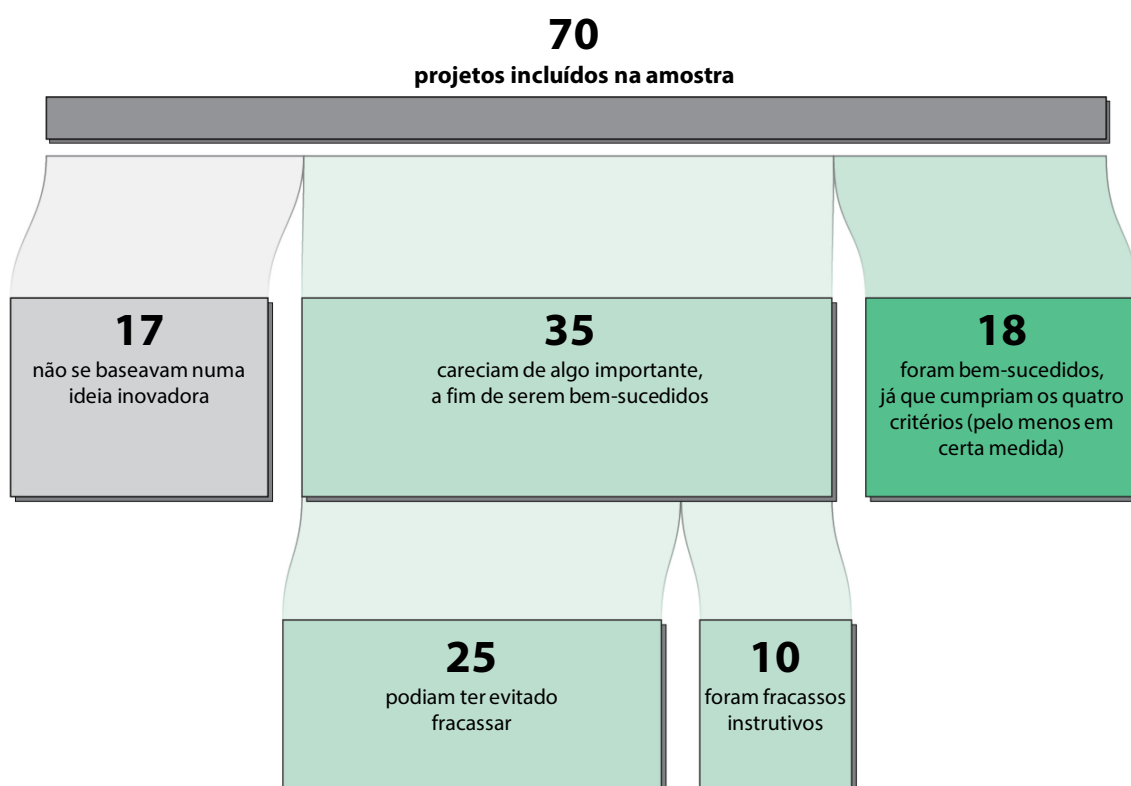
- a) trabalhar com os Estados-Membros para garantir que os projetos dos GO da PEI-AGRI incidem principalmente nas necessidades dos agricultores em matéria de inovação;
- b) introduzir na PAC pós-2027 uma ação de apoio específica dirigida aos GO da PEI-AGRI dedicada à partilha de conhecimentos e inovação no âmbito de uma intervenção da PAC;
- c) promover o papel dos agricultores e de outros parceiros de execução nos projetos dos GO da PEI-AGRI e partilhar boas práticas sobre formas de incentivar a sua participação ativa.

Prazo de execução: a) 2027; b) 2028; c) 2027

13 O Tribunal constatou que cerca de um quarto (18 em 70) dos projetos da amostra apresentava, pelo menos em certa medida, as quatro características de um projeto de inovação bem-sucedido (pontos [34](#) a [35](#) e [figura 2](#)). Nomeadamente:

- 1) assentavam numa ideia nova ou numa ideia já existente utilizada pela primeira vez num contexto específico (um novo produto, serviço, processo de produção ou método de organização);
- 2) punham a ideia em prática;
- 3) provavam que a ideia podia ser útil;
- 4) asseguravam a adoção generalizada da ideia.

Figura 2 | Cerca de um quarto dos projetos conduziu a uma inovação adotada de forma generalizada



Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

14 Dos restantes 52 projetos, o Tribunal detetou 10 que seguiram todas as etapas, mas ainda assim não conseguiram concretizar uma solução prática e inovadora, tratando-se, portanto, de exemplos de fracassos instrutivos. Em 42 dos projetos, já a fase de planeamento apontava para a baixa probabilidade de conduzirem a uma inovação bem-sucedida ou a um fracasso instrutivo, visto que não testavam uma ideia de inovação (17 projetos), não se centravam na produção de um resultado prático ou apenas davam resposta às necessidades específicas dos participantes dos GO (25 projetos). A análise do Tribunal às disposições nos quatro Estados-Membros abrangidos pela auditoria sugere que vários fatores contribuíram para a seleção de projetos com pouco ou nenhum potencial de inovação (pontos [36](#) a [49](#)):

- a capacidade de inovação da proposta de projeto não foi um critério decisivo para a seleção dos projetos;
- a possível "utilidade dos resultados" e "aplicação mais generalizada" desempenharam apenas um papel secundário;
- houve pouca pressão competitiva entre projetos para obter financiamento: alguns projetos receberam apoio mesmo quando havia indicações na fase de planeamento de que os seus efeitos não apresentariam as quatro características necessárias para serem considerados uma inovação bem-sucedida.



Recomendação 2

Reforçar os procedimentos de seleção dos projetos de inovação

A Comissão deve:

- a) trabalhar com os Estados-Membros para assegurar que o potencial de um projeto para conduzir a uma inovação com resultados úteis que possam ser adotados de forma generalizada desempenha um papel determinante na seleção dos projetos dos GO da PEI-AGRI pelos Estados-Membros;
- b) assegurar a partilha de boas práticas entre os Estados-Membros, designadamente visando resultados práticos, avaliando a utilidade das soluções propostas e tendo em conta os conhecimentos já gerados.

Prazo de execução: 2027

- 15** Dos 70 projetos incluídos na amostra, 53 testaram uma ideia para uma inovação e, por conseguinte, criaram informações valiosas que devem ser partilhadas de forma generalizada. Embora todos os projetos incluídos na amostra tenham comunicado as suas atividades, apenas cerca de metade dos 53 projetos divulgou os resultados e conhecimentos principais gerados. Dos 18 projetos que conseguiram produzir resultados úteis, apenas seis conduziram a uma inovação adotada de forma generalizada até 2025 (pontos [50](#) a [51](#)).
- 16** A análise do Tribunal às disposições ao nível da UE e dos Estados-Membros destacou vários fatores que contribuiriam para a falta de divulgação dos resultados dos projetos, entre os quais (pontos [52](#) a [57](#)):
- a falta de clareza por parte dos GO quanto aos elementos que devem integrar a "divulgação dos resultados". Alguns GO limitaram-se a comunicar as suas atividades e não transferiram os conhecimentos gerados pelo projeto, incluindo certos casos em que os membros dos GO preferiram não divulgar os resultados para manterem uma vantagem competitiva;
 - o facto de os Estados-Membros não terem verificado se os GO divulgaram os resultados dos projetos ou os conhecimentos gerados, nem terem assinalado as inovações com potencial para uma adoção mais generalizada nos projetos concluídos. Esta lacuna ocorreu mesmo nos casos em que as atividades de comunicação tinham sido planeadas e os custos reembolsados. Com efeito, o Tribunal não encontrou qualquer correlação entre os Estados-Membros que pagaram por este tipo de atividades de comunicação e a divulgação efetiva dos resultados.

- 17** A falta de divulgação dos resultados dificultou a capacidade dos Estados-Membros para retirarem ensinamentos sobre os tipos de projetos que geram inovação. A falta de dados fiáveis e de informações e indicadores sobre os resultados dos projetos também comprometeram a capacidade da Comissão para avaliar a PEI-AGRI na PAC e tomar medidas para a melhorar (pontos **58** a **63**).



Recomendação 3

Melhorar a divulgação dos resultados e promover o conhecimento generalizado das inovações

A Comissão deve:

- a) tornar mais clara a obrigação de divulgar os resultados e trabalhar com os Estados-Membros para assegurar que os principais resultados e conhecimentos gerados são disponibilizados ao público, tanto para projetos em curso como para os futuros;
- b) fornecer formas de apoiar os GO na divulgação efetiva dos resultados de projetos de inovação bem-sucedidos com potencial para uma aplicação mais generalizada.

Prazo de execução: a) 2027; b) 2028

Observações do Tribunal em pormenor

A aplicação da Parceria Europeia de Inovação na Política Agrícola Comum não se centrou suficientemente nas necessidades dos agricultores em matéria de inovação

- 18** A PEI-AGRI tem por objetivo desempenhar um papel importante na PAC enquanto instrumento fundamental para apoiar uma inovação ascendente e prática ao nível das explorações agrícolas. Para alcançar os seus objetivos (ponto **04** do *anexo I*), a PEI-AGRI teve de promover uma transposição mais rápida e mais ampla de soluções inovadoras para a prática da agricultura e colmatar o fosso entre a investigação e esta prática. O Tribunal examinou se os projetos dos GO da PEI-AGRI dos Estados-Membros (a seguir designados por "projetos") contribuíram para os objetivos gerais da PEI-AGRI, centrando-se simultaneamente nas necessidades dos agricultores e colmatando eficazmente o fosso entre a investigação e a prática da agricultura.

Quase um terço dos projetos não dizia diretamente respeito à agricultura

19 O Tribunal examinou o contributo dos projetos para o aumento da produtividade e da sustentabilidade agrícolas. Constatou que, embora a maioria dos projetos estivesse diretamente relacionada com a agricultura (48 em 70 projetos), nomeadamente com o cultivo de culturas, a criação de animais e a produção de alimentos não transformados e de matérias-primas, um número significativo não estava (22 projetos). Espera-se obviamente que as regras e os objetivos da PEI-AGRI tenham um impacto na agricultura, mas o quadro da UE permitiu o financiamento do setor agroalimentar em geral. Na prática, os Estados-Membros interpretaram esta ligação de forma muito genérica e, em alguns casos, selecionaram projetos que não deveriam ter qualquer impacto na agricultura. A [caixa 1](#) apresenta exemplos de projetos sem relação ou com relação indireta com a prática da agricultura.

Caixa 1

Exemplos de projetos sem relação ou com relação indireta com a prática da agricultura

O objetivo principal de um projeto na Polónia era desenvolver e aplicar uma tecnologia para produzir manteiga mais fácil de barrar e com um prazo de validade alargado. O projeto foi realizado por uma grande empresa de transformação de leite e não contou com qualquer participação dos agricultores. Se o projeto tivesse aumentado os lucros das vendas de manteiga, a inovação teria dado um pequeno contributo para a sustentabilidade económica de cerca de 2 500 produtores de laticínios apesar de não ter influenciado a sua atividade agrícola.

O objetivo de um projeto em Espanha (na Catalunha) era alterar a imagem de marca de uma cadeia de supermercados e comunicar os valores da marca aos consumidores. As atividades do projeto incluíram estudos de perceção dos consumidores, estudos de mercado e o desenvolvimento de estratégias de marca. O Tribunal não encontrou qualquer ligação deste projeto à agricultura.

Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

- 20** Nos planos dos seus projetos, os GO têm de descrever de que forma a inovação proposta contribui para o objetivo da PEI-AGRI de reforço da produtividade e promoção da gestão sustentável dos recursos³. No entanto, nem a Comissão nem os Estados-Membros forneceram quaisquer orientações sobre a forma como este contributo deve ser avaliado ou medido. Por conseguinte, os 70 projetos da amostra do Tribunal alegaram todos ter um impacto na produtividade ou na sustentabilidade agrícolas, apesar de 22 projetos não terem qualquer relação ou terem apenas uma relação indireta com a agricultura.
- 21** O Tribunal constatou que, entre os projetos da sua amostra, os que tiveram sucesso foram os que deram resposta às necessidades práticas dos agricultores. A participação de agricultores e profissionais desde a fase inicial de planeamento até à conclusão dos projetos garantiu que as inovações incidiam nos verdadeiros desafios dos agricultores, facilitavam a realização de testes práticos e, quando bem-sucedidas, promoviam uma adoção mais generalizada entre a comunidade agrícola. A **caixa 2** apresenta um exemplo de um projeto impulsionado pelas necessidades dos agricultores.

Caixa 2

Exemplo de uma inovação bem-sucedida impulsionada pelas necessidades dos agricultores

Os produtores de arroz do delta do Ebro em Espanha (Catalunha) realizaram um projeto para desenvolver e adaptar técnicas de sementeira a seco para o arroz. O objetivo era otimizar o consumo de água com base no tipo de solo, na variedade de culturas e nas práticas de gestão das culturas, bem como avaliar o impacto da sementeira a seco na proliferação de caracóis, que causam danos significativos ao arroz semeado em condições húmidas.

Os agricultores participaram ativamente em todas as fases do projeto. Em colaboração com um instituto de investigação, desenvolveram técnicas adequadas de sementeira a seco. Atualmente, a sementeira de arroz a seco é uma prática amplamente realizada no delta do Ebro, tendo sido utilizada em 37% da superfície dedicada à produção de arroz em 2024. Antes do início do projeto, o método de sementeira a seco era praticamente desconhecido.

Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

³ Artigo 57º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

22 Em 12 dos 70 projetos da amostra, o Tribunal não encontrou provas ou indícios de que as necessidades a que davam resposta provinham da prática da agricultura ou do setor agroalimentar em geral, tratando-se normalmente de projetos iniciados por autoridades públicas ou investigadores, que na sua maioria testavam soluções disponíveis no mercado. Destes 12 projetos, seis produziram resultados que foram utilizados após a conclusão do projeto, mas apenas por investigadores e para outros trabalhos científicos. A **caixa 3** apresenta exemplos de projetos que não partiram de uma necessidade decorrente da prática da agricultura.

Caixa 3

Exemplos de projetos que não foram selecionados com base nas necessidades dos agricultores

O objetivo de um projeto em França (Borgonha-Franco Condado) era assinalar inovações técnicas e digitais disponíveis no mercado, como sensores, para facilitar o trabalho dos criadores de bovinos de raça charolesa na região. Uma das atividades do projeto consistia em detetar as necessidades específicas dos agricultores e verificar se as soluções existentes satisfaziam essas necessidades. A maioria dos agricultores já dispunha de sensores ou não estava interessada em soluções digitais. O projeto ajudou a exploração agrícola experimental que o lançou a aderir a uma [rede nacional de explorações agrícolas digitais](#).



Os Países Baixos lançaram um convite nacional à apresentação de projetos para dar resposta à necessidade da autoridade de gestão de testar possíveis compromissos anuais em matéria de ambiente e clima, com vista à sua introdução na PAC para 2023-2027. Os objetivos do projeto selecionado para a amostra do Tribunal no âmbito deste convite tinham sido predefinidos pelas autoridades responsáveis pela contratação pública sem consulta aos agricultores. As autoridades neerlandesas não conseguiram demonstrar que tinham utilizado os resultados do projeto para planearem o apoio da PAC no novo período de programação.

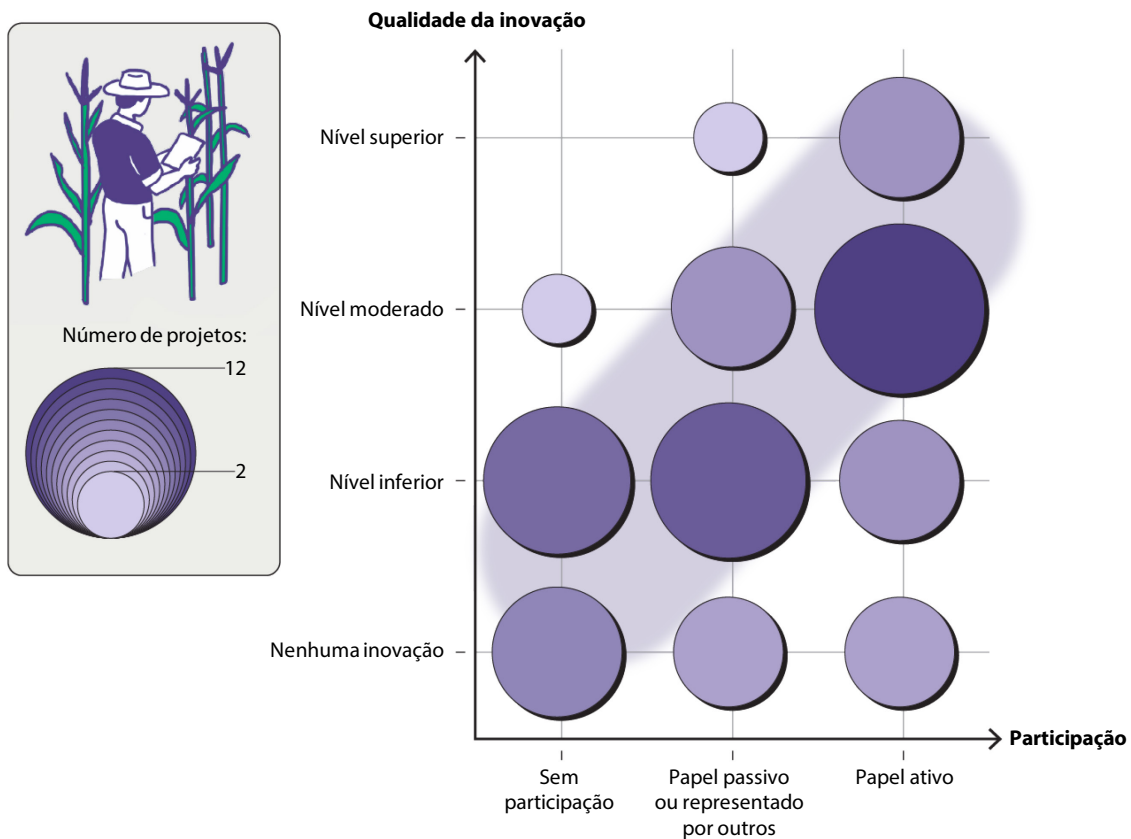
As necessidades dos agricultores em matéria de inovação não foram consideradas prioritárias

- 23** O Tribunal detetou vários fatores que levaram a que 12 projetos da sua amostra não se centrassem nas necessidades dos agricultores em matéria de inovação. Em primeiro lugar, os quatro objetivos da PEI-AGRI na PAC foram definidos de forma muito genérica, sem uma explicação do seu contributo para a concretização do objetivo global de reforçar a produtividade e a sustentabilidade da agricultura da UE.
- 24** Em segundo lugar, em consonância com a sua abordagem ascendente, o quadro da PEI-AGRI ofereceu aos Estados-Membros uma flexibilidade considerável na identificação das necessidades e na definição das suas prioridades para a inovação agrícola. Embora os Estados-Membros pudessem apoiar uma vasta gama de projetos que não tivessem uma relação direta com a prática da agricultura, eram obrigados a descrever o papel da PEI-AGRI na concretização das prioridades dos seus programas de desenvolvimento rural (PDR) para 2014-2022. No caso em apreço, nenhum dos sete PDR analisados pelo Tribunal nos quatro Estados-Membros incluídos na amostra continha uma descrição das suas necessidades específicas em matéria de inovação ou da forma como a PEI-AGRI lhes daria resposta.
- 25** Em terceiro lugar, os Estados-Membros e os GO perderam a oportunidade de aproveitar o trabalho dos grupos de peritos criados pela [rede PEI da UE](#) (a seguir designados por "grupos de reflexão") para assinalar os domínios prioritários no que toca às necessidades da UE em matéria de agricultura e inovação em que os projetos a realizar nos Estados-Membros deveriam incidir. No total, foram criados 55 grupos de reflexão até ao final de 2024 e as suas conclusões e recomendações foram publicadas em relatórios finais divulgados pela rede PEI da UE. Nos quatro Estados-Membros analisados, o Tribunal detetou uma falta de sensibilização geral para as atividades dos grupos de reflexão e não encontrou provas de que o trabalho destes grupos tivesse sido utilizado quer pelas autoridades de gestão quer pelos GO.
- 26** Por último, na falta de uma identificação clara das necessidades ao nível da UE ou dos Estados-Membros, a garantia de que os projetos se centravam nas necessidades dos agricultores em matéria de inovação dependia da participação destes nos GO. Embora as regras da UE não exijam a participação dos agricultores, tanto as orientações da Comissão como os PDR dos Estados-Membros sublinham a importância da participação ativa dos agricultores nos projetos. Entre os quatro Estados-Membros analisados, os Países Baixos e a Polónia fizeram da participação dos agricultores nos GO um requisito de elegibilidade nos seus convites à apresentação de projetos. Na prática, o conceito de "participação" foi interpretado em sentido genérico, permitindo aos agricultores participarem passivamente ou através de várias organizações representativas.

A participação ativa dos agricultores nos projetos aumentou as probabilidades de êxito

- 27** Apesar da ênfase colocada no envolvimento dos utilizadores finais na criação de inovações, o Tribunal constatou que mais de metade dos projetos incluídos na amostra (41 em 70) não contou com a participação ativa dos agricultores. Nos projetos em causa, os agricultores não eram membros dos GO ou tinham uma participação limitada ao fornecimento passivo de recursos, como explorações agrícolas, terras e maquinaria, para que outros membros dos GO realizassem a sua investigação.
- 28** O Tribunal constatou que os agricultores estavam muitas vezes relutantes em participar nos projetos dos GO, sendo uma das principais razões o facto de o seu envolvimento não ser remunerado. Em França (Borgonha-Franco Condado), por exemplo, embora os agricultores independentes ou as organizações de agricultores fossem membros de GO em nove dos 10 projetos analisados pelo Tribunal, apenas três projetos tinham contado com a sua participação ativa. Em todos os nove projetos referidos, os agricultores foram os únicos membros dos GO a não receber qualquer tipo de remuneração pela sua participação.
- 29** Em três dos quatro Estados-Membros analisados pelo Tribunal, a questão da remuneração dos agricultores pela participação em projetos não estava abrangida pela legislação da UE, por orientações ou pelas regras estabelecidas. Ao contrário dos cientistas ou conselheiros, os agricultores não assinavam contratos de trabalho nem recebiam recibos de vencimento, tornando difícil valorizar o seu trabalho. Apenas os Países Baixos tinham disposições para os remunerar, tendo alcançado o nível mais elevado de participação ativa dos agricultores entre os quatro Estados-Membros incluídos na amostra. Nos Países Baixos, os agricultores podiam declarar as horas trabalhadas num projeto como uma contribuição em espécie no valor de 35 euros por hora, que posteriormente seria paga com uma taxa de apoio máxima de 70%. No âmbito da PAC para 2023-2027, as duas regiões francesas abrangidas pela auditoria do Tribunal também contemplavam a possibilidade de remunerar os agricultores pela sua participação em projetos, sendo os pagamentos baseados em autodeclarações e numa taxa horária predefinida.
- 30** A análise do Tribunal destaca os benefícios da participação ativa dos agricultores nos projetos em termos da qualidade da inovação produzida. Os projetos com contribuição ativa dos agricultores para o desenvolvimento e a aplicação de soluções foram mais bem-sucedidos face àqueles em que a participação foi passiva ou inexistente (*figura 3*).

Figura 3 | A participação ativa dos agricultores melhora a qualidade da inovação



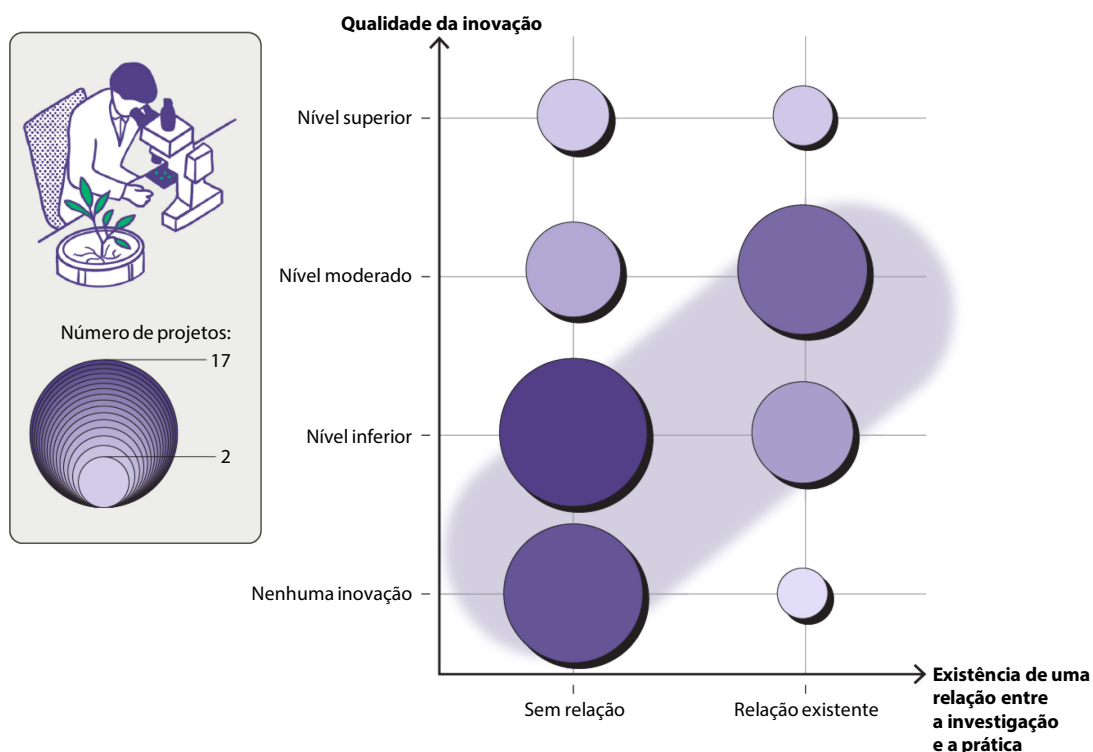
Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

Menos de metade dos projetos visava relacionar a investigação com a prática da agricultura

- 31** Um dos quatro objetivos da PEI-AGRI na PAC consiste em estabelecer uma melhor relação entre a investigação e a prática da agricultura, construindo "elos de ligação entre a investigação e a tecnologia de ponta e os agricultores"⁴. Os projetos não se destinavam a realizar investigação aplicada, mas sim a contribuir para criar pontes entre investigação e prática através dos elementos da PEI-AGRI na PAC relacionados com a abordagem ascendente, a cocriação e as ligações em rede. Nenhum dos quatro Estados-Membros selecionados tomou quaisquer medidas para promover projetos que integrassem os resultados da investigação já disponíveis ou novos nas práticas agrícolas. Em França (Normandia), o PDR salientava até que os projetos deveriam centrar-se na realização de investigação aplicada. Globalmente, na amostra de 70 projetos auditados, o Tribunal detetou sete que se concentravam apenas na realização de investigação aplicada e não em colocar esta investigação em prática.
- 32** Uma possível fonte de inspiração para ideias de projetos da PEI-AGRI na PAC foi o programa de investigação e inovação da UE Horizonte 2020, que afetou mais de 1,5 mil milhões de euros à investigação agrícola e florestal para o período de 2014-2020. O Tribunal constatou que nenhum dos Estados-Membros incluídos na amostra promoveu ativamente a utilização dos resultados da investigação realizada no âmbito dos programas Horizonte em projetos da PEI-AGRI na PAC. Nenhum dos 70 projetos da amostra do Tribunal utilizou conhecimentos específicos gerados por projetos dos programas Horizonte.
- 33** Nos projetos incluídos na amostra, o Tribunal examinou a participação de investigadores e se os projetos correspondiam a investigação independente, em que os agricultores e outros profissionais eram meros objetos de estudo, ou se as soluções tinham sido desenvolvidas de forma colaborativa. Dos 70 projetos incluídos na amostra, o Tribunal detetou 27 baseados num processo de cocriação ascendente que pôs em prática a investigação já disponível ou nova e que apresentavam uma qualidade superior face aos outros projetos (*figura 4*). O Tribunal encontrou uma correlação positiva entre a integração da investigação com a prática da agricultura e a qualidade da inovação alcançada (*caixa 4*).

⁴ Artigo 55º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

Figure 4 | A relação da investigação com a prática melhora a qualidade da inovação



Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

Caixa 4

Estudo de caso a partir da amostra de projetos do Tribunal

O Tribunal analisou uma amostra de 70 projetos e realizou uma análise de correlação. Constatou que a qualidade da inovação melhorou nos casos em que foram visadas as necessidades práticas, os agricultores participaram ativamente, foram criadas relações práticas entre a investigação e a prática da agricultura e os resultados foram efetivamente divulgados. O estudo de caso realizado pelo Tribunal aponta ainda para uma correlação positiva entre a qualidade da inovação e as soluções práticas, pertinentes e bem comunicadas que tenham contado com a participação das partes interessadas. A análise de correlação do Tribunal e os dados subjacentes relativamente à amostra de 70 projetos estão disponíveis na plataforma de dados abertos ([anexo III](#)).

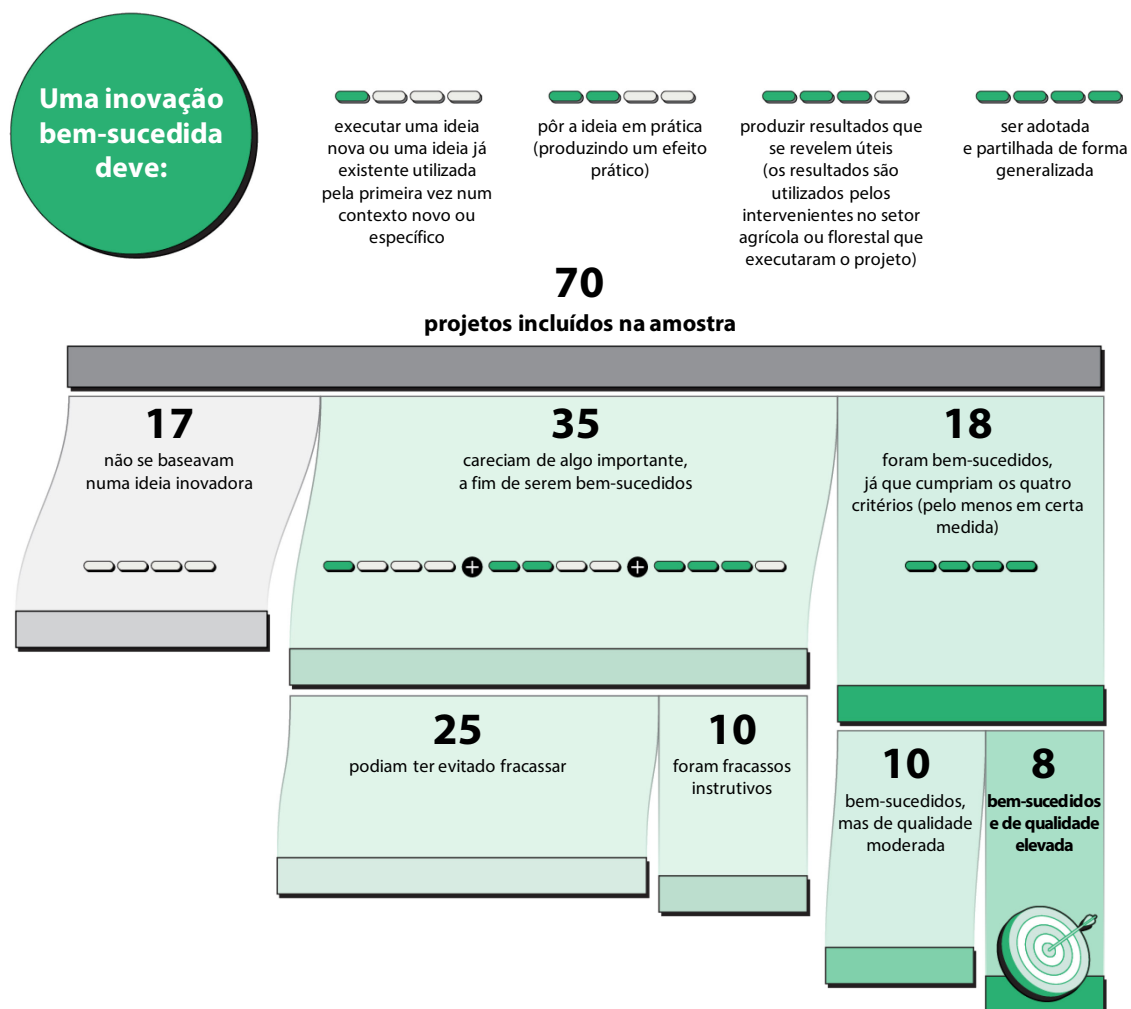
Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

Mais de metade dos projetos não conseguiu gerar inovações bem-sucedidas

Cerca de um quarto dos projetos não testou uma possível inovação

34 As orientações da Comissão relativas à execução de projetos dos GO caracterizam uma inovação bem-sucedida na agricultura como uma ideia nova ou uma ideia já existente utilizada pela primeira vez num contexto específico, que é posta em prática, se revela útil e é adotada de forma generalizada. Com base nestas quatro características, o Tribunal avaliou a qualidade da inovação dos 70 projetos constantes da amostra. Os pormenores da avaliação são apresentados no [anexo II](#) e estão sintetizados na [figura 5](#).

Figura 5 | Apenas cerca de um quarto dos projetos demonstrou incluir, em certa medida, as quatro características que conduzem a uma inovação bem-sucedida



Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

35 O Tribunal detetou 18 projetos que, pelo menos em certa medida, apresentavam as quatro características para serem considerados uma inovação bem-sucedida. Destes, oito produziram uma inovação de qualidade elevada: as ideias inovadoras foram executadas e os resultados continuam a ser utilizados atualmente, tendo sido multiplicados ou expandidos. Ao partirem da necessidade bem definida de terem um interesse mais vasto, visaram efeitos práticos e envolveram ativamente os utilizadores finais da solução pretendida. A **caixa 5** apresenta um exemplo de um projeto bem-sucedido com uma elevada qualidade de inovação. Os resultados dos restantes 10 projetos que conduziram a uma inovação bem-sucedida são atualmente utilizados apenas pelos participantes nos projetos, mas foram divulgados de forma a facilitar uma utilização generalizada no futuro.

Caixa 5

Exemplo de um projeto que produziu uma inovação de elevada qualidade

Na Polónia, investigadores universitários descobriram que o setor vinícola polaco, cada vez mais popular, ainda dependia de métodos de cultivo desatualizados e de técnicas manuais de engarrafamento de vinhos. Juntamente com 16 vinicultores, criaram um projeto para melhorar de forma abrangente a qualidade do vinho produzido com base em práticas existentes que não tinham sido aplicadas anteriormente pelos vinicultores polacos locais. O projeto envolveu:

- a) ensaios em condições reais e de laboratório para encontrar as melhores castas de uva para cada vinha;
- b) a criação de uma linha de engarrafamento móvel (ver imagem) com um processo de engarrafamento normalizado que utiliza nitrogénio;
- c) o desenvolvimento de uma marca comum para a venda de vinho local, bem como a sinalização de sinergias na distribuição e venda conjuntas.



O projeto foi executado com êxito. Os vinicultores aumentaram as suas colheitas, reduziram os seus custos e, graças a uma melhor qualidade e à comercialização conjunta, conseguiram celebrar contratos a longo prazo para abastecer as grandes cadeias retalhistas. Posteriormente, outros pequenos produtores de vinho em toda a Polónia adotaram também estas soluções.

36 Dos 70 projetos incluídos na amostra do Tribunal, 17 não concretizaram nenhuma inovação, uma vez que não se baseavam numa ideia inovadora.

- Oito eram projetos normalizados de cooperação ou demonstração ou outros projetos de desenvolvimento rural que poderiam ter sido financiados através de outras medidas dos PDR, não tendo como objetivo criar uma solução inovadora.
- Os restantes nove projetos não incidiam numa ideia inovadora (ou seja, uma ideia nova ou já existente utilizada pela primeira vez num contexto específico).

A **caixa 6** apresenta um exemplo de projetos que não testaram uma ideia para uma inovação.

Caixa 6

Exemplo de projetos relacionados com a cooperação, mas não com a inovação

Na Polónia, dois dos 10 projetos da amostra do Tribunal diziam exclusivamente respeito à criação de cadeias de abastecimento curtas normalizadas, em que os custos dos projetos cobriam sobretudo a aquisição de carrinhas de distribuição, não tendo sido exigida nem realizada qualquer avaliação da capacidade de inovação da proposta.

Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

Era pouco provável que cerca de um terço dos projetos selecionados desse origem a inovações

37 Dos 53 projetos baseados numa ideia inovadora, 35 não conduziram a uma inovação bem-sucedida, já que lhes faltava pelo menos uma das três restantes características para que fossem assim classificados: a ideia ser posta em prática, revelar-se útil e ser adotada de forma generalizada. Em 25 destes projetos, já a fase de planeamento apontava para a baixa probabilidade de conduzirem a inovações na prática, designadamente devido:

- a) à falta de um plano para produzir um efeito prático;
- b) ao facto de não visarem resultados que pudessem ser adotados de forma generalizada;
- c) ao facto de ser impossível, de forma realista, produzirem efeitos práticos antes do termo do projeto.

Uma melhor conceção dos processos de seleção poderia ter levado à exclusão destes projetos. Os restantes 10 projetos são exemplos de um fracasso instrutivo: ainda que tenham testado uma ideia válida, acabaram por não dar origem a uma inovação, nomeadamente devido aos riscos inerentes a tais iniciativas.

38 Dos 25 projetos que não conduziram a uma inovação bem-sucedida e não constituíram um fracasso instrutivo, seis não tiveram qualquer efeito prático, tendo previsto desde o início concluir os trabalhos com a criação de um conceito, modelo ou plano teóricos para uma futura inovação. Ver um exemplo na [caixa 7](#).

Caixa 7

Exemplo de um projeto que não previa a produção de um efeito prático

O objetivo de um projeto nos Países Baixos era elaborar pela primeira vez um plano de ação relativo a práticas agrícolas sustentáveis nas colónias de turfa da região visada, com base numa análise da situação vigente. A fim de apoiar este plano de ação, o projeto incluía também a elaboração de documentação do projeto para nove domínios prioritários em que deveriam incidir nove futuros projetos de execução da PEI-AGRI. Não estava prevista qualquer execução prática do projeto.

Dos nove domínios prioritários assinalados, apenas cinco foram desenvolvidos em planos ou descrições de projetos. Não foi elaborada documentação para os restantes quatro projetos, pois foram encerrados prematuramente por falta de interesse do GO em prosseguir.

- 39** O Tribunal detetou também 13 dos 25 projetos em que as atividades planeadas estavam definidas de forma tão restrita que a inovação criada só teria sido útil para os membros do GO, na medida em que respondiam às necessidades específicas ou de nicho destes membros (*caixa 8*).

Caixa 8

Exemplos de projetos com necessidades específicas ou de nicho

O objetivo de um projeto nos Países Baixos era formular uma forma inovadora de reorientar antigos edifícios agrícolas em cooperação com um agricultor e um município local. Os planos do projeto tinham sido adaptados às necessidades do agricultor envolvido e nenhum aspeto da inovação desenvolvida no âmbito do projeto era facilmente transferível para outros agricultores.

Em Espanha (Andaluzia), um projeto tinha por objetivo melhorar o consumo de energia e de água de uma unidade de tratamento de leite de cabra e promover a diversificação dos produtos lácteos de cabra. O Tribunal constatou que o projeto ajudou a empresa a modernizar as suas infraestruturas e a reduzir o seu consumo de água e energia. No entanto, as ferramentas e os modelos produzidos tinham sido adaptados à infraestrutura da instalação e não podiam ser utilizados noutros locais. O projeto também não conseguiu produzir novos produtos derivados de leite de cabra, como inicialmente previsto.

Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

- 40** Em sete dos 13 projetos baseados numa necessidade específica ou de nicho, ficou claro desde o início que não era provável que a inovação fosse adotada de forma mais generalizada. Todos estes casos diziam respeito a inovações de produtos e os seus planos de projeto não incluíam quaisquer testes ou análises do mercado. Previam, por exemplo, o desenvolvimento de:

- um novo tipo de manteiga mais fácil de barrar e com um prazo de validade alargado, bem como de sumo de maçã de polpa vermelha com propriedades benéficas para a saúde (Polónia);
- uma refeição ligeira saudável à base de fruta e novos produtos lácteos derivados de leite de cabra (Espanha).

Os produtos desenvolvidos no âmbito destes projetos nunca foram comercializados ou sequer sujeitos a um teste de mercado, pois era evidente que não seria possível produzi-los a um custo razoável.

41 Os dois projetos na Polónia que respondiam a uma necessidade de nicho (ponto 40) implicaram grandes investimentos em ativos, como linhas de produção e maquinaria, de que os membros do GO beneficiaram na íntegra após a conclusão do projeto. De acordo com as regras do mercado interno da UE, os custos elegíveis deste tipo de investimentos em projetos de investigação e desenvolvimento devem limitar-se aos custos de amortização correspondentes à duração do projeto. Dado que o reembolso indevido de investimentos em ativos teve origem numa regra aplicada ao nível nacional, o Tribunal constatou que oito dos 10 projetos da Polónia incluídos na amostra receberam mais financiamento do que deviam (*caixa 9*). Casos como estes representam um custo de oportunidade em relação ao financiamento de outros projetos mais inovadores.

Caixa 9

Exemplo de um projeto com fundos despendidos, em grande medida, em despesas de capital e não em inovação

Um projeto na Polónia dizia respeito à aplicação de uma tecnologia inovadora de tratamento de água num sistema de irrigação fechado de uma plantação de arandos. Dos custos do projeto, 92% correspondiam a custos de investimento de 1,5 milhões de euros para a construção de uma nova plantação de arandos com uma taxa de apoio público de 50%. Ao beneficiário foram reembolsados 750 000 euros dos custos de investimento.



Os custos de amortização correspondentes à duração do projeto foram de apenas 94 000 euros, pelo que o reembolso deveria ter sido limitado a 47 000 euros. Por conseguinte, foram pagos cerca de 700 000 euros de apoio da UE para despesas de capital e não para inovação, o que constitui uma violação das regras da União.

Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

- 42** O Tribunal constatou igualmente que cinco dos 13 projetos especializados ou de nicho teriam sido total ou parcialmente realizados mesmo sem uma subvenção (uma situação conhecida como "efeito de inércia", ver [caixa 10](#)). Estes são casos que representam um custo de oportunidade em relação ao financiamento de outros projetos mais inovadores.

Caixa 10

Exemplos de beneficiários de projetos especializados que utilizaram fundos públicos em seu próprio benefício

São exemplo de beneficiários de projetos especializados que utilizaram fundos públicos em seu próprio benefício:

- a) nos Países Baixos, uma cooperativa e um líder mundial na produção de ingredientes à base de batata, que declararam receitas anuais máxima de mil milhões de euros e lucros de milhões de euros durante a vigência do projeto;
- b) em Espanha, um grande produtor de vinho espumante tradicional espanhol, propriedade de uma empresa americana de participações privadas, que declarou lucros anuais de cerca de 100 milhões de euros durante a vigência do projeto;
- c) na Polónia, uma grande empresa multinacional do setor alimentar, que declarou lucros anuais de cerca de 100 milhões de euros durante a vigência do projeto.

O objetivo destes projetos era fornecer soluções modernas para uma empresa específica que já conseguia financiá-las com os seus fundos próprios. Nenhum destes beneficiários partilhou os resultados do projeto. Assim sendo, os fundos públicos foram utilizados para impulsionar grandes empresas privadas, sem que o setor em geral tenha sido beneficiado.

Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

- 43** Por último, dos 25 projetos que não tiveram sucesso e em que o fracasso poderia ter sido evitado, o Tribunal detetou três que não duraram tempo suficiente para realizar todos os trabalhos necessários para criar a inovação pretendida, conforme ilustrado na [caixa 11](#). Trata-se de projetos que não conseguiriam produzir uma inovação bem-sucedida tendo em conta o facto de os objetivos previstos não estarem em consonância com a sua duração.

Caixa 11

Exemplos de projetos cujos objetivos não estavam em consonância com a sua duração

Na Polónia, o Tribunal analisou um projeto de dois anos destinado a criar uma aplicação de tomada de decisões baseada em modelos de aprendizagem automática com recurso à inteligência artificial (designados por redes neuronais). O processo de desenvolvimento destas redes costuma demorar mais de cinco anos. Embora o projeto tenha sido concluído no final de 2022, a aplicação ainda se encontra em desenvolvimento. A Polónia concedeu apoio a projetos com uma duração máxima de três anos e, em casos excecionais, cinco anos.

Em Espanha (Andaluzia), duas organizações de produtores de azeite realizaram um projeto de dois anos com o objetivo de demonstrar que o olival intensivo é economicamente mais viável do que o tradicional, convencendo os agricultores a apostarem no primeiro. Metade do custo do projeto financiou a remoção de 50 hectares de olivais tradicionais e a sua substituição por olivais intensivos plantados no mesmo local. Tendo em conta que um olival recém-plantado demora quatro a cinco anos a fornecer a sua primeira produção reduzida e só alcança a capacidade plena de produção ao fim de 10 anos, o projeto apresentou cálculos da remuneração do investimento e da produtividade baseados em dados estimados já disponíveis.

Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

A falta de concorrência pelo financiamento e os procedimentos de seleção fracos reduziram o potencial de inovação

- 44** Com base na sua análise das disposições nacionais nos quatro Estados-Membros visitados, o Tribunal detetou várias razões pelas quais era pouco provável que mais de metade dos projetos incluídos na amostra conduzisse a inovações.

- 45** Em primeiro lugar, o Tribunal constatou que existia pouca concorrência entre projetos para obter financiamento da PEI-AGRI. Os Estados-Membros devem organizar um concurso para selecionar os projetos da PEI-AGRI, avaliando as candidaturas em função dos critérios de seleção e, em seguida, classificando-as para encontrar as melhores propostas. Nos quatro Estados-Membros incluídos na amostra, os convites à apresentação de projetos receberam um número significativo de propostas. Por exemplo, em França (Normandia), apenas cinco das 150 propostas de projetos recebidas durante o período de 2014-2022 foram rejeitadas durante o processo de seleção. Quatro destas propostas tinham sido submetidas no primeiro convite à apresentação de projetos, quando a medida ainda era nova, tanto para os candidatos como para a autoridade de gestão. Em Espanha, nos Países Baixos e na Polónia, o orçamento para a medida de cooperação, que abrangueu a PEI-AGRI nos PDR para 2014-2022, foi aumentado várias vezes, porque as autoridades de gestão decidiram aliviar a pressão de seleção.
- 46** Em segundo lugar, o Tribunal constatou que a capacidade de inovação de uma proposta de projeto, ou seja, o facto de saber se testava uma ideia nova ou já existente num novo contexto, não foi um critério decisivo para a seleção de projetos em nenhum dos quatro Estados-Membros auditados. Por exemplo, o teste ou a aquisição de novos equipamentos ou máquinas disponíveis comercialmente foi considerado inovação, apesar de as orientações da Comissão relativas à PEI-AGRI aconselharem os Estados-Membros a excluïrem do apoio este tipo de ações. No caso da Polónia, esta situação levou igualmente ao pagamento aos GO de montantes significativos de auxílio às despesas de capital, apesar de o financiamento dos custos dos ativos fixos acima da depreciação durante o projeto ter violado as regras da UE.
- 47** Dois dos quatro Estados-Membros (França e Polónia) optaram por fazer da capacidade de inovação de uma proposta de projeto um critério de elegibilidade. Na Polónia, a autoridade de gestão considerou que uma ideia de projeto era inovadora se o potencial beneficiário obtivesse um parecer positivo sobre o carácter inovador do projeto por parte de uma universidade ou instituto de investigação. Este processo não foi transparente e levou a um conflito de interesses, uma vez que os institutos de investigação responsáveis pela certificação tinham poucos incentivos para emitir um parecer negativo. Nos casos em que os Estados-Membros incluíram a capacidade de inovação como critério de seleção, este critério nem sempre teve peso suficiente para assegurar que os projetos com uma capacidade de inovação marginal ou reduzida fossem excluídos do financiamento, como mostra a [caixa 12](#).

Caixa 12

Exemplos em que a capacidade de inovação de uma proposta de projeto teve um papel secundário no processo de seleção

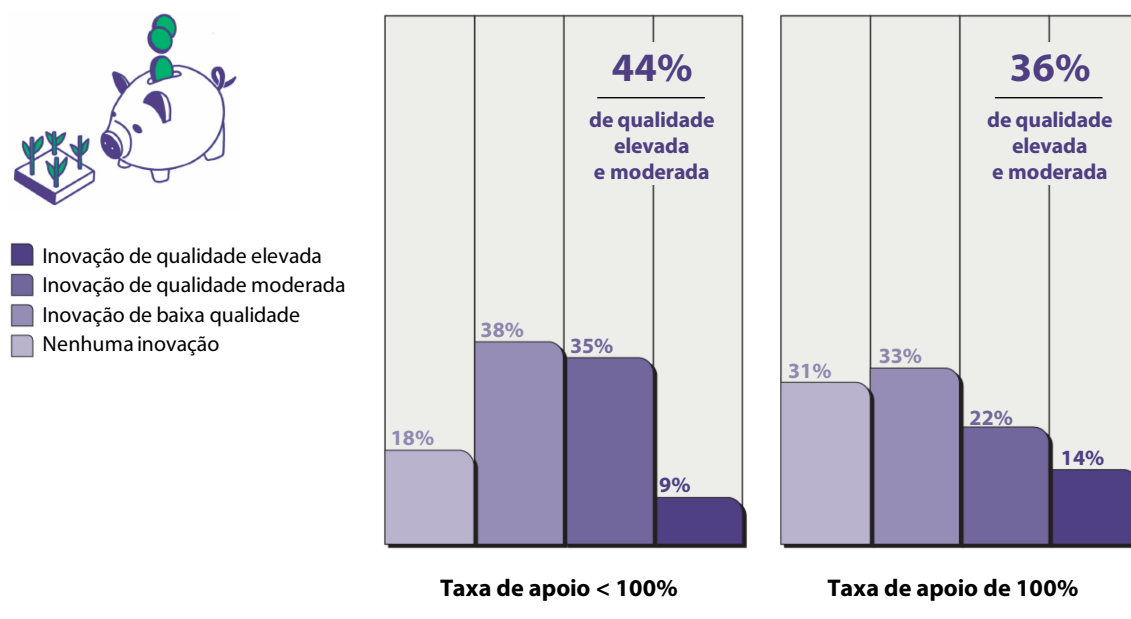
Em Espanha (no âmbito do PDR nacional), os projetos poderiam obter até 10 pontos num total de 100 para o "grau de inovação", dos quais apenas 4 pontos poderiam ser atribuídos à capacidade de inovação e 6 pontos à viabilidade.

Em França (Normandia), os projetos podiam obter uma pontuação de 30 pontos num total de 170 pelo "grau de inovação". Este critério testou separadamente se a proposta de projeto se referia a uma inovação técnica, temática ou organizacional, atribuindo 10 pontos a cada tipo de inovação. Os projetos eram selecionados se atingissem um mínimo de 50 pontos e se o seu carácter inovador fosse considerado suficiente, sem, no entanto, definir o que se entende por "suficiente" ou estabelecer um limiar mínimo para este critério.

Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

- 48** Em terceiro lugar, nos casos em que foram definidos, os critérios de seleção relativos à possível "utilidade dos resultados" e "aplicação mais generalizada" desempenharam apenas um papel secundário na seleção dos projetos. O Tribunal constatou que o processo de seleção nos quatro Estados-Membros não se centrou na avaliação do potencial para alcançar resultados práticos que pudessem conduzir a inovações adotadas de forma generalizada. A título de exemplo, França (Borgonha-Franco Condado) incluiu critérios de avaliação relativos à "transferibilidade dos resultados para os utilizadores finais" e à "reprodutibilidade dos resultados", mas estes não tiveram peso suficiente para favorecer projetos com potencial de multiplicação ou expansão.
- 49** Por último, com base na sua análise do Regulamento (UE) nº 1305/2013, o Tribunal constatou que, ao contrário de muitas outras medidas do PDR, a medida de cooperação não excluía quaisquer categorias de custos ao nível da UE, permitindo aos Estados-Membros optarem por solicitar o reembolso até 100% dos custos do projeto. Dos 70 projetos incluídos na amostra, 36 foram integralmente reembolsados pelos seus custos elegíveis (322 000 euros, em média), o que significa que os membros do GO não tiveram de suportar qualquer risco financeiro associado às atividades realizadas. O Tribunal constatou que a atribuição da taxa máxima de apoio não gerou mais inovação (ver [figura 6](#)).

Figura 6 | Mais apoio não gerou mais inovação



Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

Muitas vezes, os resultados dos projetos não são divulgados nem utilizados

50 A criação de uma cultura de inovação que conduza a uma agricultura mais competitiva e sustentável exige mecanismos eficazes para divulgar os resultados dos projetos e apoiar a adoção generalizada de soluções bem-sucedidas. O Tribunal examinou a forma como os projetos incluídos na amostra partilharam informações sobre as suas inovações e como a Comissão e os Estados-Membros selecionados apoiaram a divulgação destes conhecimentos no quadro da CAP em benefício do setor no seu conjunto.

Cerca de metade dos projetos divulgaram resultados

51 Dos 53 projetos baseados numa ideia inovadora, 49 cobriram os custos das atividades de comunicação e divulgação, mas apenas 28 publicaram os seus resultados e partilharam os conhecimentos gerados. Entre estes, contam-se os 18 projetos que possuíam as quatro características conducentes a uma inovação bem-sucedida: seis produziram soluções adotadas de forma generalizada no setor; 10 produziram resultados que ainda são utilizados pelos membros do GO e que podem ser utilizados por outros; e dois concluíram que a nova tecnologia não se adequava ao perfil das explorações agrícolas que participaram no GO, mas partilharam conhecimentos pormenorizados sobre as explorações que deveriam considerar utilizar esta nova tecnologia.

52 As disposições da PAC exigem que os GO divulguem os resultados dos seus projetos⁵. Apesar de, nas suas [orientações para os Estados-Membros](#), a Comissão referir o dever de divulgar os resultados substanciais que possam ser úteis a terceiros, nenhum dos Estados-Membros incluídos na amostra comunicou de forma clara aos GO exatamente o que precisava de ser divulgado ou para que finalidade. Assim, de um modo geral, os GO interpretaram este requisito como uma obrigação de comunicação a respeito das atividades e dos efeitos do projeto, não tendo especificado os resultados ou os conhecimentos gerados. Se o tivessem feito, teriam permitido que outras partes interessadas, como agricultores, conselheiros, investigadores ou autoridades públicas, os reutilisassem. A [caixa 13](#) apresenta exemplos de projetos que não divulgaram os conhecimentos gerados.

Caixa 13

Exemplos de projetos que não divulgaram os conhecimentos gerados

O objetivo de um projeto nos Países Baixos era desenvolver novas variedades de batata utilizando técnicas de reprodução inovadoras, centrando-se no aumento da resistência a doenças e na obtenção de rendimentos elevados. O projeto resultou em modelos estatísticos para a seleção e reprodução de batatas, criou marcadores para prever as características de novas variedades e desenvolveu ainda seis genomas de referência. Porém, nenhum destes resultados foi tornado público. Um membro do GO foi coautor de um artigo científico publicado que incluía poucas informações que não teriam permitido que outras empresas de produção de batatas beneficiassem dos conhecimentos gerados.

Um projeto em Espanha incidiu na investigação de utilizações comerciais alternativas para peles e caroços de abacate. Estes representam cerca de 40% do peso total dos abacates transformados e são considerados resíduos destinados à incineração ou ao depósito em aterros. O projeto gerou conhecimentos sobre como caracterizar e extrair substâncias presentes no caroço e na pele e verificar a respetiva qualidade, bem como sobre o modo de processar estes resíduos para produzir alimentos para animais ou a forma de os utilizar no fabrico de suplementos alimentares e de substâncias ativas para cosméticos. Nenhum dos novos conhecimentos gerados foi tornado público.

Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

⁵ Artigo 57º, nº 3, do [Regulamento \(UE\) nº 1305/2013](#).

53 Outra razão para a falta de divulgação pertinente dos resultados foi o facto de alguns projetos terem sido concebidos para beneficiar apenas o GO ou mesmo um único membro do GO, com a intenção de utilizar a solução ao nível interno ou de a comercializar após a conclusão do projeto. Em geral, as partes envolvidas nestes projetos pretendiam ocultar quaisquer resultados pertinentes desde o início, a fim de manter uma vantagem competitiva caso a inovação fosse bem-sucedida (*caixa 14*). Dos 15 projetos deste tipo, seis teriam sido realizados mesmo sem apoio público, uma vez que os resultados eram tão específicos que não poderiam ser reutilizados por mais ninguém, ainda que tivessem sido divulgados.

Caixa 14

Exemplo de um projeto que ocultou os resultados para manter a sua vantagem competitiva

Em França (Normandia), um projeto da PEI-AGRI desenvolveu uma plataforma Web para ligar os agricultores aos prestadores de serviços agrícolas. Os fundos públicos foram utilizados para desenvolver uma base de dados que incluía todos os prestadores de serviços agrícolas na região, os serviços prestados e o preço, além de financiarem uma calculadora que permitiria aos agricultores decidirem se era economicamente mais vantajoso comprar determinado equipamento ou pagar pelo serviço agrícola, resolvendo assim um problema generalizado entre os agricultores franceses no que diz respeito aos elevados níveis de endividamento e à quantidade excessiva de equipamentos.

No final do projeto, e devido ao sigilo comercial, o GO não divulgou quaisquer informações sobre os programas e funções que tinham sido desenvolvidos. Embora o avaliador já tivesse constatado, na fase de planeamento, que os resultados do projeto se destinavam a uma utilização comercial, as autoridades regionais não tomaram qualquer medida para garantir a divulgação de resultados substanciais. A região carece atualmente de uma referência pública para os prestadores de serviços agrícolas e respetivos serviços oferecidos.

Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

54 Os quatro Estados-Membros selecionados para a presente auditoria pagaram por atividades de comunicação e divulgação sem fazer qualquer distinção entre as duas. No caso de alguns projetos incluídos na amostra, os custos de comunicação e divulgação já tinham sido reembolsados quando os projetos se encontravam numa fase inicial e ainda não tinham produzido quaisquer resultados. Os custos reembolsados incluíram também o desenvolvimento de sítios Web dos projetos que foram descontinuados no final do projeto ou que não continham qualquer informação sobre os resultados alcançados. Na sua amostra de projetos, o Tribunal constatou que os Estados-Membros se concentraram sobretudo no pagamento de atividades de comunicação ao longo do projeto e não na divulgação eficaz dos resultados (ver [caixa 15](#)).

Caixa 15

Exemplo de apoio à divulgação que não conduziu à disponibilidade generalizada dos resultados

Em Espanha, os 10 projetos do PDR nacional incluídos na amostra do Tribunal receberam pagamentos relativos a atividades de divulgação que variaram entre 40 000 euros e 79 000 euros, o que representa até 17% do custo total do projeto. As atividades apoiadas incluíram a participação em eventos, a organização de jornadas abertas e a publicação de artigos (tanto em suporte papel como *online*), tendo sido realizadas durante diferentes fases do projeto, sobretudo ao nível local e regional. Embora todos os projetos tenham comunicado as suas atividades nos relatórios finais e noutras prestações concretas, o Tribunal constatou que apenas seis projetos divulgaram resultados substanciais para a utilização por outros. Desses seis projetos, apenas um foi expandido; noutros dois projetos, as soluções produzidas ainda estão a ser utilizadas, mas apenas pelos membros do GO.

Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

Os Estados-Membros utilizaram pouco os resultados dos projetos e os conhecimentos gerados

55 A divulgação dos resultados dos projetos é fundamental para que os Estados-Membros possam perceber quais os tipos de projetos mais eficazes e ajustar a sua execução da PEI-AGRI em conformidade. Estes resultados são também cruciais para avaliar o impacto da PEI-AGRI no setor agrícola, em especial ao nível regional, em que a PEI-AGRI é uma fonte vital de financiamento público. Em França, nos Países Baixos e na Polónia, o Tribunal constatou uma falta geral de capacidade técnica em termos de armazenamento e tratamento adequados dos resultados dos projetos. O Tribunal detetou casos em que as autoridades de gestão não tiveram acesso a resultados substanciais dos projetos porque os GO tinham deixado de existir após a conclusão dos projetos. Como as autoridades de gestão nem sempre forneceram, na convenção de subvenção, uma definição suficientemente detalhada das prestações concretas esperadas, os GO não foram obrigados a apresentar prestações concretas no final do projeto e, muitas vezes, não as apresentaram, apesar da sua possível utilidade (*caixa 16*).

Caixa 16

Exemplo de uma oportunidade perdida para expandir os resultados do projeto



O objetivo de um projeto no setor da fruticultura em Espanha (Andaluzia) era encontrar uma alternativa às velas à base de parafina utilizadas para combater a geada em pomares. A finalidade era reduzir a poluição associada e a formação de nuvens de fumo provenientes das velas. O projeto resultou na seleção de sistemas de aquecimento mais respeitadores do ambiente, mas também encontrou uma forma de poupar 20% nos custos de proteção contra a geada, ao otimizar a forma como as velas são distribuídas no pomar. À escala regional ou nacional, esta prática poderia conduzir a poupanças significativas para todos os produtores de um dos principais setores agrícolas espanhóis. Tanto a autoridade de gestão como o organismo pagador receberam o relatório final do projeto, que incluía em pormenor o algoritmo utilizado para a distribuição das velas e as poupanças obtidas, mas não tomaram quaisquer medidas para promover esta solução junto das partes interessadas pertinentes.

Fonte: TCE, com base na sua amostra de projetos.

- 56** Nenhum dos quatro Estados-Membros analisou os resultados dos projetos com vista a promover as inovações mais promissoras ao nível regional ou nacional. Embora a PAC ofereça aos Estados-Membros a opção de utilizarem outros fundos de desenvolvimento rural para transmitir conhecimentos úteis criados em projetos através de formação, material educativo ou serviços de aconselhamento, os Estados-Membros raramente o fizeram.

57 Nas duas regiões francesas visitadas, o Tribunal detetou apenas três casos de GO que utilizaram o apoio da UE para organizar jornadas abertas e eventos de demonstração após a conclusão dos seus projetos, apesar de as orientações da Comissão relativas à PEI-AGRI salientarem que a comunicação entre pares entre agricultores e silvicultores e a incorporação das inovações nos serviços de aconselhamento regulares são formas eficazes de multiplicar ou expandir os resultados de projetos bem-sucedidos.

A falta de divulgação dos principais resultados diminuiu a capacidade da Comissão para avaliar a eficácia da Parceria Europeia de Inovação na Política Agrícola Comum

58 Os GO tinham de enviar um relatório final às autoridades nacionais ou regionais, resumindo os efeitos dos seus projetos. Em seguida, as autoridades tinham de transmitir as informações à Comissão. Contudo, os Estados-Membros não cumpriram este requisito de forma sistemática. O Tribunal constatou que França (Borgonha-Franco Condado e Normandia) não enviou à Comissão quaisquer informações sobre os resultados dos projetos financiados, ao passo que Espanha, os Países Baixos e a Polónia apenas enviaram informações parciais. Embora os quatro Estados-Membros tenham criado uma base de dados pública para os projetos da PEI-AGRI financiados no seu país, estas também não forneceram informações sobre os resultados dos projetos e, em alguns casos, forneceram informações incompletas sobre os projetos executados.

59 A má comunicação dos resultados faz com que a qualidade das informações sobre os projetos na [base de dados da rede PEI da UE](#) seja fraca. A rede PEI da UE deve conter os efeitos de todos os projetos financiados através da PEI-AGRI em toda a UE. A Comissão incentivou os Estados-Membros a disponibilizarem os resultados dos projetos o mais depressa possível⁶. No entanto, o Tribunal constatou que frequentemente os Estados-Membros comunicam os projetos com atrasos significativos, até mesmo alguns anos após o seu termo. No que se refere aos 70 projetos incluídos na amostra, o Tribunal constatou que a base de dados continha informações sobre os objetivos dos projetos e os efeitos esperados, mas que a qualidade das informações variava. No entanto, não havia informações sobre os resultados alcançados e não foram incluídas prestações concretas. Ao nível nacional e regional, é raro os Estados-Membros tornarem públicas as prestações concretas dos projetos, designadamente os relatórios finais.

⁶ Comissão Europeia, "[Guidelines for data on European Innovation Partnership \(EIP\) Operational Groups](#)", outubro de 2023.

- 60** São necessários dados exaustivos para acompanhar as características e as realizações das parcerias apoiadas pela PEI-AGRI e para determinar quais os fatores que contribuíram para o melhor desempenho. No caso da PAC para 2014-2022, os requisitos de comunicação no âmbito da PEI-AGRI foram definidos no [quadro comum de acompanhamento e avaliação da Comissão](#), que exigia que os Estados-Membros fornecessem informações anuais sobre apenas dois indicadores de realizações, nomeadamente o número de projetos apoiados pela PEI-AGRI na PAC e o montante do apoio público recebido. O Tribunal constatou que estes dados não eram fiáveis relativamente a dois dos quatro Estados-Membros da sua amostra: Espanha (Catalunha) comunicou 778 projetos quando apenas 282 projetos tinham sido financiados e os Países Baixos comunicaram 493 projetos em vez de 437. A Comissão não tinha conhecimento destes erros de comunicação.
- 61** O quadro comum de acompanhamento e avaliação não incluía quaisquer indicadores de resultados ou de impacto, apesar de estes indicadores de desempenho serem essenciais para avaliar as concretizações⁷. A falta de dados pertinentes e fiáveis limitou a capacidade da Comissão para avaliar a PEI-AGRI.
- 62** A Comissão utiliza as avaliações dos programas e instrumentos da UE para conhecer as políticas. Porém, no caso da PEI-AGRI, não houve qualquer avaliação sistemática do funcionamento dos GO, nem do impacto que os projetos do período de 2014-2022 tiveram nos quatro objetivos da PEI-AGRI na PAC. A única avaliação realizada ocorreu em 2016, quando ainda não tinha sido concluído nenhum projeto da PEI-AGRI e não estavam disponíveis resultados. Em 2018 e 2024, realizaram-se avaliações adicionais de um pequeno número de estudos de caso pré-selecionados, as quais não tiveram em conta o contributo global dos projetos para a concretização dos objetivos da PEI-AGRI.
- 63** As constatações do Tribunal são coerentes com as do relatório de 2023 da OCDE intitulado *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union*, que salientou uma falta geral de análise dos projetos dos GO da PEI-AGRI e sublinhou a necessidade de mais elementos de prova. O relatório apontou esta necessidade na PEI-AGRI para assegurar um ciclo de retorno de informações adequado, com informações e análises dos principais fatores impulsionadores dos efeitos da inovação que podem reforçar a aprendizagem política e a aplicação das melhores estruturas e práticas entre os GO.

⁷ [Better regulation toolbox](#), capítulo 5.

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Joëlle Elvinger, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 28 de janeiro de 2026.

Pelo Tribunal de Contas

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy'.

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

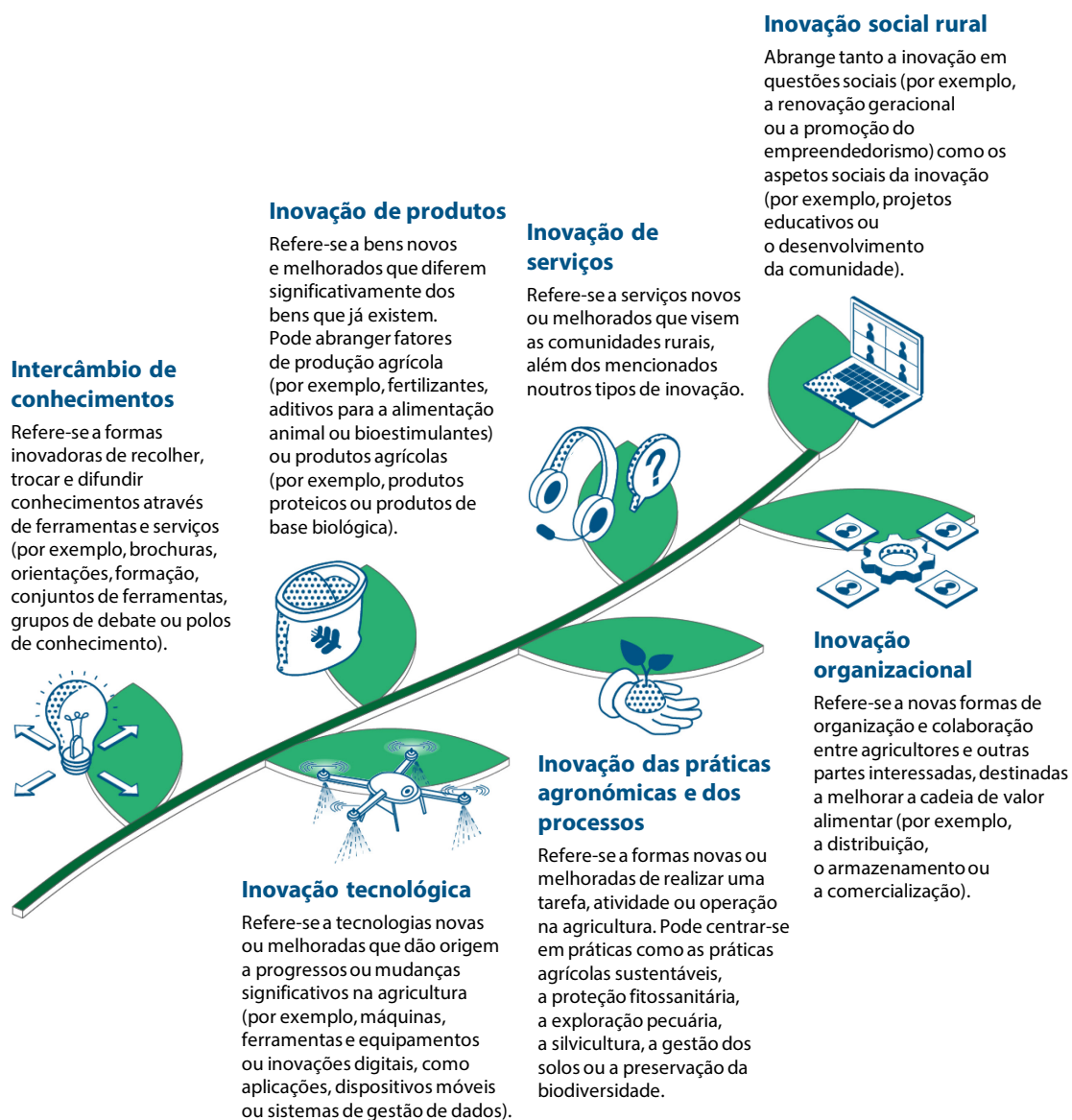
Inovação na agricultura

- 01** A inovação desempenha um papel proeminente nas políticas da UE, atuando como uma alavanca fundamental para alcançar a sustentabilidade ambiental, económica e social do setor agrícola. Ao contrário de outros setores, a investigação e o desenvolvimento agrícolas são sobretudo financiados por fontes públicas¹. A Política Agrícola Comum (PAC) constitui uma fonte significativa de financiamento da União para a inovação da agricultura da UE, tendo sido despendidos quase mil milhões de euros de fundos públicos no período de 2014-2022.

- 02** A Comissão não dispõe de uma definição formal de inovação, mas considera que uma inovação bem-sucedida na agricultura é uma ideia (um novo produto, serviço, processo de produção ou método de organização) que é posta em prática, se revela útil e é adotada de forma generalizada. A inovação pode envolver práticas inteiramente novas ou a aplicação de práticas já existentes num novo contexto geográfico ou ambiental. A inovação agrícola abrange uma vasta gama de necessidades agrícolas, florestais ou agroalimentares, como ilustrado na [figura 1](#).

¹ OCDE, *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union*, OECD Agriculture and Food Policy Reviews, 2023.

Figura 1 | Tipos de inovação agrícola



Fonte: TCE, com base na classificação proposta pela rede da PAC da UE no seu estudo de 2024 sobre os efeitos alcançados pelos projetos da PEI-AGRI executados pelos GO no âmbito da PAC.

Parceria Europeia de Inovação para a Produtividade e a Sustentabilidade Agrícolas na PAC

- 03** A Parceria Europeia de Inovação para a Produtividade e a Sustentabilidade Agrícolas (PEI-AGRI) na PAC disponibiliza, desde 2014, financiamento para a inovação ascendente e prática, destinada a contribuir para tornar a agricultura da UE mais competitiva e sustentável. A PEI-AGRI tem por objetivo dar resposta às necessidades da agricultura e da silvicultura, desde a produção primária e ao longo de toda a cadeia de valor.
- 04** A PAC para 2014-2022 definiu quatro objetivos gerais para a PEI-AGRI²:
- a) promover um setor agrícola e florestal eficiente na utilização dos recursos, economicamente viável, produtivo, competitivo, com baixo nível de emissões, respeitador do clima e resiliente às alterações climáticas;
 - b) contribuir para garantir um abastecimento seguro e sustentável de alimentos para consumo humano e animal e de biomateriais;
 - c) melhorar os processos destinados à conservação do ambiente e à atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas;
 - d) construir elos de ligação entre a investigação e a tecnologia de ponta e os agricultores, os gestores florestais, as comunidades rurais, as empresas, as ONG e os serviços de aconselhamento.
- 05** Ao mesmo tempo que dá resposta a estes quatro objetivos, a PEI-AGRI na PAC também tinha de³:
- melhorar a utilização e a eficácia dos instrumentos ligados à inovação e reforçar as sinergias entre estes;
 - promover uma concretização mais rápida e alargada das soluções inovadoras;
 - estabelecer uma melhor relação entre a investigação e a prática da agricultura, a fim de colmatar lacunas entre os dois domínios e informar a comunidade científica sobre as necessidades de investigação no domínio da agricultura.

² Artigo 55º do [Regulamento \(UE\) nº 1305/2013](#).

³ Considerando 44 e artigo 55º do [Regulamento \(UE\) nº 1305/2013](#).

Mecanismo de execução baseado em projetos da PEI-AGRI na PAC

06 A PAC para 2014-2022 criou um quadro da UE para a PEI-AGRI que proporcionou aos Estados-Membros uma flexibilidade significativa quanto à forma de a executar. A PEI-AGRI estava incorporada na medida de desenvolvimento rural para promover a cooperação no setor agrícola e funcionava do seguinte modo:

- 1) as partes interessadas formavam um grupo operacional (GO) para executar um projeto. Propunham às autoridades nacionais ou regionais um plano de projeto, em que descreviam a sua ideia inovadora, os resultados esperados e as contribuições previstas para aumentar a produtividade e a gestão sustentável dos recursos;
- 2) se o projeto fosse selecionado, os membros do GO realizavam-no e divulgavam os resultados ao nível da UE, em especial através da rede PEI da UE (ponto **09**).

Os projetos do GO tinham de se basear no modelo de inovação interativo. Os GO tinham de incluir, pelo menos, dois membros com conhecimentos complementares, não sendo obrigatória a presença de profissionais como agricultores ou silvicultores. Os membros destes grupos tinham de, ao longo de todo o projeto, aplicar processos de codecisão e cocriação para desenvolverem soluções inovadoras para problemas práticos dos agricultores.

07 O financiamento da PAC para a PEI-AGRI no âmbito da medida de cooperação abrangia tanto a criação dos GO como a execução dos projetos de inovação. Previa o reembolso de todos os custos suportados, tais como os decorrentes da realização de estudos preparatórios, da elaboração do plano de execução, da organização do GO e da promoção do projeto. Os Estados-Membros podiam optar por financiar a PEI-AGRI exclusivamente através da medida de cooperação ou mediante a combinação desta com outras medidas de desenvolvimento rural (por exemplo, para a aquisição ou locação de novas máquinas e equipamentos, o desenvolvimento de aplicações de *software* ou o desenvolvimento de explorações agrícolas e empresas).

08 Os Estados-Membros podiam escolher incluir ou não a PEI-AGRI nos seus programas de desenvolvimento rural e eram incentivados a definir objetivos específicos para o instrumento, centrando-se nas suas próprias necessidades em matéria de inovação agrícola e florestal. Além disso, podiam decidir limitar a PEI-AGRI a domínios prioritários específicos ao nível nacional ou regional ou financiar principalmente iniciativas desenvolvidas ao nível local, a fim de dar resposta às necessidades locais. Os Estados-Membros eram responsáveis pela seleção dos projetos de inovação, incluindo a determinação dos critérios de elegibilidade e de seleção. Eram ainda responsáveis pela definição do nível de apoio público, podendo este cobrir até 100% das despesas elegíveis.

Divulgação dos resultados dos projetos – uma parte essencial da PEI-AGRI na PAC

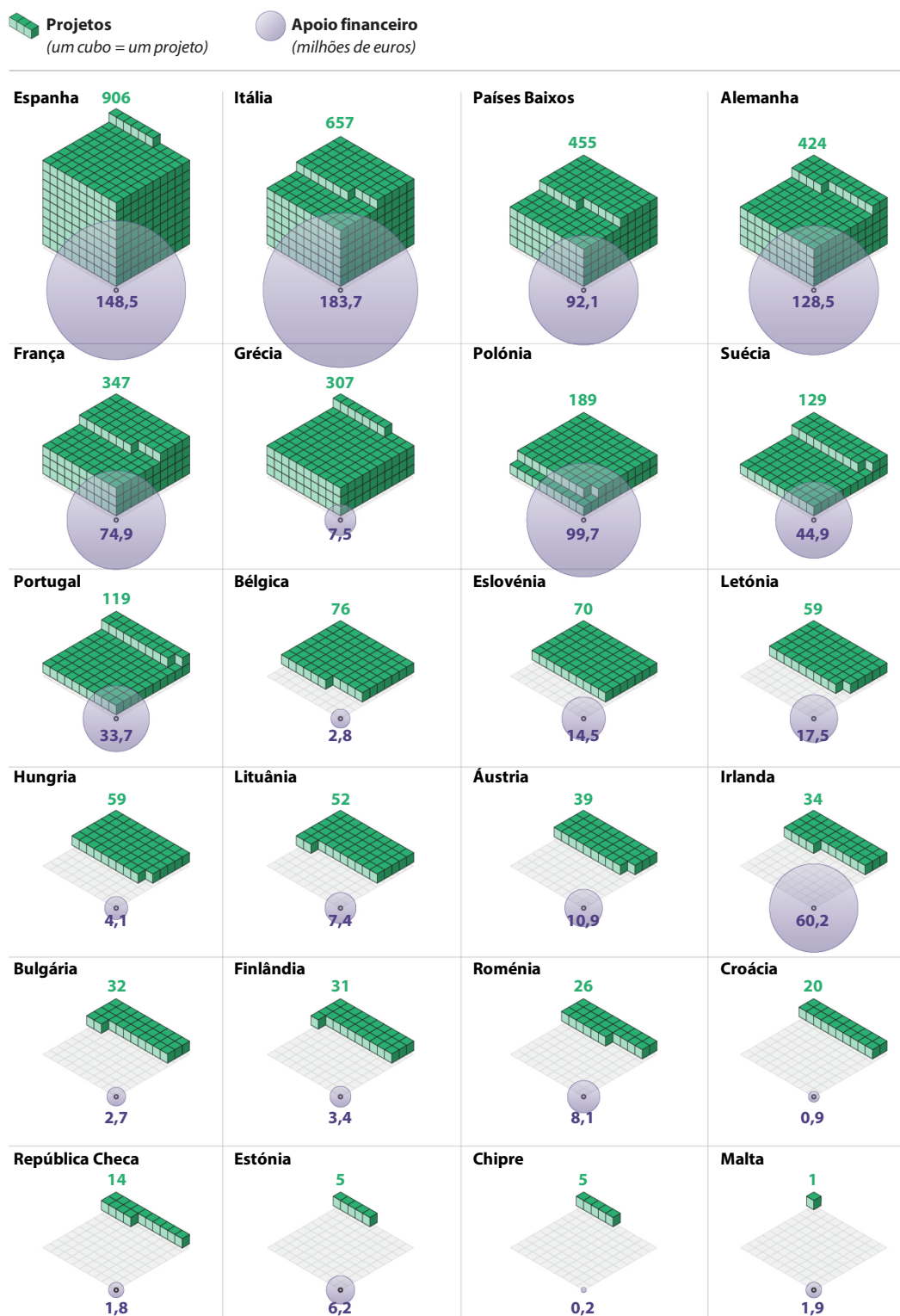
- 09** A fim de assegurar que os resultados dos projetos individuais seriam úteis para todo o setor agrícola, os GO tinham de divulgar amplamente as suas conclusões junto da comunidade agrícola, em especial através da rede PEI da UE. Criada pela Comissão em 2013, a rede destinava-se a facilitar a adoção mais generalizada de inovações através de um [sítio Web específico](#), de uma base de dados de projetos da PEI-AGRI e da organização de eventos. Os Estados-Membros podiam igualmente criar redes PEI destinadas a melhorar a divulgação dos resultados da PEI-AGRI ao nível nacional.
- 10** A rede PEI da UE era também responsável por informar as partes interessadas sobre as necessidades da agricultura em matéria de inovação e a investigação mais recente, bem como por apoiar a composição dos GO. Este objetivo foi alcançado sobretudo através de:
- eventos temáticos;
 - material de comunicação;
 - grupos de reflexão, incluindo peritos no terreno oriundos de toda a UE, que incidiram em domínios prioritários específicos (por exemplo, a agricultura de precisão, a agroecologia, a fertilização ou a digitalização).

Até ao final de 2024, tinham sido criados 55 grupos de reflexão.

Financiamento da PEI-AGRI na PAC

- 11** Todos os Estados-Membros, com exceção do Luxemburgo, programaram apoio à PEI-AGRI nos seus países no âmbito da PAC para 2014-2022. No entanto, nem todos os Estados-Membros e regiões executaram projetos da PEI-AGRI. Até ao final de 2024, 87 dos 114 programas de desenvolvimento rural (PDR) prestaram apoio financeiro de mil milhões de euros aos GO, cofinanciados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e por fundos nacionais. A [figura 2](#) mostra o apoio público e o número de projetos por Estado-Membro.

Figura 2 | Apoio público e número de projetos da PEI-AGRI financiados no período de 2014-2022



Nota: a Dinamarca e a Eslováquia não declararam despesas até ao final de 2024. O Luxemburgo não incluiu a PEI-AGRI no seu PDR para 2014-2022. As despesas são as comunicadas pelos Estados-Membros até ao final de 2024. O número de projetos é o comunicado até outubro de 2025. Ao abrigo das regras orçamentais, os projetos selecionados no âmbito da PAC para 2014-2022 podem ser executados até 2025.

Fonte: TCE, com base nos relatórios anuais de execução de 2024.

12 No âmbito da PAC para 2023-2027, a promoção do conhecimento e da inovação na agricultura tornou-se um objetivo transversal. Os Estados-Membros afetaram 1,6 mil milhões de euros a projetos dos GO nos seus planos estratégicos da PAC. Os quatro objetivos gerais anteriores da PEI-AGRI (ponto 04) foram integrados nos 10 principais objetivos estratégicos da PAC para 2023-2027. O mecanismo de execução da PEI-AGRI na PAC permanece praticamente inalterado ao nível da UE. No entanto, algumas das características principais abrangidas pelas orientações da Comissão emitidas no âmbito da PAC para 2014-2022 foram transferidas para o quadro jurídico da PAC para 2023-2027, designadamente o modelo de inovação interativo, a ênfase na tomada de decisões colaborativa e na cocriação entre os membros dos GO, uma maior ênfase nas necessidades dos agricultores e o requisito de conhecimentos complementares no âmbito do GO. A rede PEI da UE foi integrada na rede da PAC da UE, de âmbito mais alargado.

Funções e responsabilidades

13 A Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) da Comissão é responsável por criar e gerir a iniciativa PEI-AGRI ao nível da UE. Forneceu aos Estados-Membros orientações sobre a forma de programar a PEI-AGRI nos seus PDR e planos estratégicos da PAC e é responsável por acompanhar e avaliar a execução da PEI-AGRI nos Estados-Membros. A DG AGRI definiu o mandato da rede PEI da UE e cabe-lhe assegurar o cumprimento dos objetivos desta rede.

14 No âmbito da gestão partilhada, compete aos Estados-Membros estabelecer e gerir a PEI-AGRI nas suas estratégias nacionais para a agricultura (os PDR para 2014-2022 e os planos estratégicos da PAC para 2023-2027), em consonância com as necessidades dos seus setores agrícolas em matéria de inovação. As autoridades nacionais ou regionais organizam convites à apresentação de projetos da PEI-AGRI, selecionam os projetos para financiamento, acompanham a sua execução e avaliam os resultados.

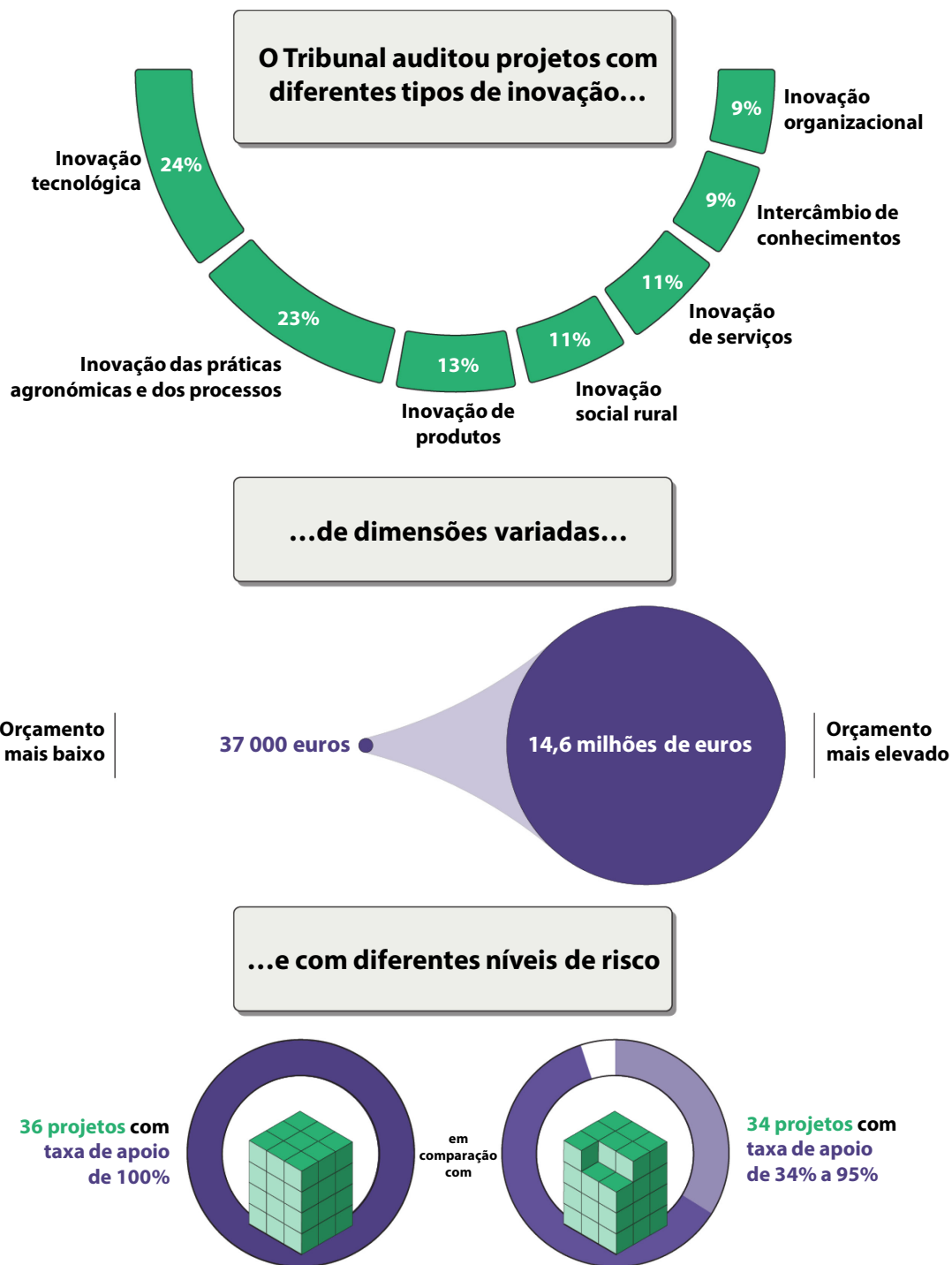
15 Os GO são responsáveis por propor e executar projetos de inovação em conformidade com o plano de projeto aprovado. Têm de divulgar os resultados dos seus projetos (sobretudo através da rede PEI da UE), incluindo quaisquer conhecimentos gerados no domínio abrangido⁴.

⁴ Artigo 57º, nº 3, do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

Âmbito e método da auditoria

- 16** A presente auditoria teve o objetivo de avaliar se a PEI-AGRI na PAC deu um contributo significativo para a inovação da agricultura da UE através da execução de projetos dos GO. O Tribunal examinou se:
- 1) os projetos financiados incidiram suficientemente nas necessidades dos agricultores em matéria de inovação;
 - 2) os Estados-Membros selecionaram projetos que produziram inovações;
 - 3) os resultados dos projetos foram divulgados e utilizados para promover uma adoção mais generalizada das inovações e melhorar a PEI-AGRI ao longo do tempo.
- 17** O Tribunal auditou este domínio devido à importância crescente da inovação para alcançar um setor agrícola sustentável e competitivo. Esta é a primeira auditoria do Tribunal sobre o contributo da PEI-AGRI para a inovação da agricultura da UE.
- 18** A auditoria centrou-se nas despesas da PEI-AGRI no âmbito da medida de desenvolvimento rural para promover a cooperação no domínio da agricultura e da silvicultura entre 2014 e 2022. As entidades auditadas foram a DG AGRI e quatro Estados-Membros (Espanha, França, Países Baixos e Polónia). O Tribunal analisou sete PDR nestes quatro Estados-Membros. A seleção refletiu o montante das despesas no âmbito da PEI-AGRI, o número de projetos de inovação executados e o objetivo de abranger disposições regionais e nacionais. O Horizonte 2020 é outra importante fonte de financiamento para a inovação na agricultura. No entanto, o Tribunal não o incluiu na presente auditoria, uma vez que possui um mecanismo de financiamento diferente.
- 19** O Tribunal analisou 10 projetos concluídos em cada PDR, centrando-se em dimensões e temas variados (*figura 3*). Para compreender a utilização atual dos resultados e o impacto, o Tribunal visitou 41 projetos no local, realizou videoconferências relativas a 26 projetos e realizou análises documentais para os restantes três projetos.

Figura 3 | Uma carteira diversificada de 70 projetos da PEI-AGRI nos Estados-Membros selecionados



Fonte: TCE.

20 O método da auditoria combinou análise documental, análise de dados e trabalho de campo. A **figura 4** mostra como o Tribunal obteve os elementos de prova para as suas observações.

Figura 4 | Método da auditoria do Tribunal: trabalho realizado



Fonte: TCE.

Anexo II – Avaliação do Tribunal para verificar se os projetos produziram inovação

Definição orientadora: a inovação na agricultura é uma ideia (um novo produto, serviço, processo de produção ou método de organização) que é posta em prática, se revela útil e é adotada de forma generalizada¹. A partir desta definição orientadora, o Tribunal concebeu os critérios de avaliação que em seguida se descrevem.

Critérios	Pontuação
Tratou-se de uma ideia nova ou de uma ideia já existente utilizada pela primeira vez num contexto específico?	<p>2 pontos se o projeto explorava uma ideia verdadeiramente nova</p> <p>1 ponto se o projeto explorava uma ideia já existente, mas a utilizava pela primeira vez num contexto específico</p> <p>0 pontos se o projeto utilizava uma ideia já existente sem a adaptar a um novo contexto</p>
A ideia foi posta em prática?	<p>1 ponto para a aplicação prática da ideia no âmbito ou em resultado do projeto</p> <p>0 pontos se o projeto tiver concretizado apenas soluções teóricas e não orientadas para a prática (artigos científicos, modelos teóricos, etc.)</p>
A ideia revelou-se útil?	<p>2 pontos se a inovação criada no âmbito do projeto estiver a ser utilizada atualmente, sendo, pelo menos, utilizada por um ou mais membros do GO</p> <p>1 ponto se a inovação não estiver a ser utilizada atualmente, mas tiver continuado a ser desenvolvida após a conclusão do projeto, a fim de a tornar útil no futuro</p> <p>0 pontos se os resultados do projeto não tiverem qualquer aplicação atual</p>

¹ Comissão Europeia, "[Guidelines for data on European Innovation Partnership \(EIP\) Operational Groups](#)", outubro de 2023.

Houve uma adoção generalizada?	<p>2 pontos se a inovação estiver atualmente a ser utilizada fora do GO</p> <p>1 ponto se a inovação não estiver atualmente a ser utilizada, mas os resultados (por exemplo, os ensinamentos retirados) tiverem sido divulgados de modo a permitir a sua utilização futura</p> <p>0 pontos se a inovação não for utilizada fora do GO e se este não tiver divulgado os resultados substanciais do projeto</p>
Pontuação total	= (pontos recebidos ÷ 7) × 100%

Com base no sistema de pontuação, a avaliação do Tribunal distingue entre quatro níveis de qualidade da inovação.

Inferior a 25%	25% a 49%	50% a 75%	Superior a 75%
Nenhuma inovação/ inovação marginal	Inovação de nível inferior	Inovação de nível moderado	Inovação de nível superior

Anexo III – Ligação para os pormenores da avaliação dos 70 projetos incluídos na amostra e da análise de correlação, disponíveis na plataforma de dados abertos do Tribunal

Este anexo apresenta uma ligação ou várias para os documentos disponibilizados na plataforma de dados abertos do Tribunal.

Siglas e acrónimos

Sigla/acrónimo	Definição/explicação
DG AGRI	Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural
GO	Grupo operacional
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos
PAC	Política Agrícola Comum
PDR	Programa de desenvolvimento rural
PEI-AGRI	Parceria Europeia de Inovação para a Produtividade e a Sustentabilidade Agrícolas

Glossário

Termo	Definição/explicação
Despesas de capital	Dinheiro despendido em edifícios, equipamentos ou outros ativos tangíveis ou intangíveis, a fim de promover objetivos operacionais a mais longo prazo.
Efeito de inércia	Situação em que uma atividade financiada pela UE teria avançado mesmo sem receber ajuda pública.
Grupo operacional	Grupo formado por partes interessadas do setor agrícola e alimentar, tais como agricultores, investigadores, conselheiros e empresas, com vista a alcançar os objetivos da PEI-AGRI de promover uma inovação ascendente e prática através do planeamento e da execução conjunta de um projeto inovador.
Investigação aplicada	Investigação original destinada a adquirir novos conhecimentos que servirão um objetivo específico e prático, como resolver um problema do mundo real ou melhorar produtos, processos ou sistemas existentes.
Programa de desenvolvimento rural	Conjunto de objetivos e ações plurianuais nacionais ou regionais, aprovados pela Comissão para a execução da política de desenvolvimento rural da UE.
Rede PEI da UE	Estrutura da UE criada pela Comissão no âmbito da PAC para 2014-2022 com o objetivo de facilitar o trabalho em rede entre grupos operacionais, serviços de aconselhamento e investigadores, prestar assistência à PEI-AGRI e divulgar os resultados dos projetos da PEI-AGRI. Foi incorporada na rede da PAC da UE no âmbito da PAC para 2023-2027.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2026-09>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2026-09>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Joëlle Elvinger.

A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE João Leão, com a colaboração de Paula Betencourt, chefe de gabinete, e Sofia Batalha, assessora de gabinete; James McQuade, responsável principal; Grzegorz Grajdura, responsável de tarefa; Mihaela Văcărașu, responsável de tarefa adjunta; Jonas Kathage, Monika Gruszczyńska-Jasińska, Di Hai, Marie Elgersma e Rafał Czarnecki, auditores. Laura McMillan prestou assistência linguística. Alexandra Mazilu prestou apoio no domínio do *design* gráfico.



Da esquerda para a direita: Paula Betencourt, Grzegorz Grajdura, Di Hai, João Leão, James McQuade e Monika Gruszczyńska-Jasińska.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2026

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Fotografia da caixa 5: © Universidade de Ciências do Ambiente e da Vida de Wrocław.

Fotografia da capa: © Budimir Jevtic – stock.adobe.com.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-6469-7	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/0883229	QJ-01-25-067-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6470-3	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/3346831	QJ-01-25-067-PT-N

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Tribunal de Contas Europeu, [Relatório Especial 09/2026](#), *Parceria Europeia de Inovação na Política Agrícola Comum – Um instrumento fundamental para a inovação da agricultura da UE longe de atingir todo o seu potencial*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2026

A Parceria Europeia de Inovação para a Produtividade e a Sustentabilidade Agrícolas é um importante instrumento estratégico destinado à promoção da inovação ascendente e colaborativa. O Tribunal avaliou se esta parceria no âmbito da Política Agrícola Comum contribuiu eficazmente para a inovação da agricultura da UE. Concluiu que a parceria está longe de atingir todo o seu potencial, devido à orientação insuficiente para as necessidades dos agricultores, a um processo de seleção que não deu prioridade aos projetos com potencial de inovação e à fraca divulgação dos resultados dos projetos. Para corrigir estas lacunas, o Tribunal recomenda que se reforce a orientação da parceria para as necessidades dos agricultores em matéria de inovação, bem como os procedimentos de seleção dos projetos e a divulgação dos resultados.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Redes sociais: @EUauditors