



AVALIAÇÃO CONTÍNUA DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO CONTINENTE – 2008

SÍNTESE
DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO CONTÍNUA

EQUIPA DE TRABALHO

COORDENAÇÃO

TIAGO DOMINGOS	INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO
A. OLIVEIRA DAS NEVES	INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

EQUIPA TÉCNICA

C. MARTA-PEDROSO	INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO
MAGDA PORTA	INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS
ANA GONÇALVES	INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO
RAUL MARQUES	INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

CONSULTORES

ANTONINO RODRIGUES	INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS
--------------------	---

IN+, CENTRO DE ESTUDOS EM INOVAÇÃO, TECNOLOGIA E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

SECÇÃO DE AMBIENTE E ENERGIA, DEM

INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO

AV. ROVISCO PAIS, 1, 1049 – 001 LISBOA, PORTUGAL

E-MAIL: tdomingos@ist.utl.pt

LISTA DE ABREVIATURAS

ADL	Associações de Desenvolvimento Local
AG	Autoridade de Gestão do ProDeR
CA	Comité de Acompanhamento
CAF	Complexo Agro-Florestal
DRAP	Direcção Regional de Agricultura e Pescas
EFMA	Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva
ELA	Estruturas Locais de Apoio
ELD	Estratégias Locais de Desenvolvimento
FAQ	<i>Frequent Asked Questions</i>
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
GAL	Grupos de Acção Local
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGF	Inspecção Geral de Finanças
ITI's	Intervenções Territoriais Integradas
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MZDs	Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas
NA	Não aplicável
PENDR	Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural
PAC	Política Agrícola Comum
PIR	Projectos de Impacte Relevante
ProDeR	Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013
RE	Rentabilidade da Operação
RRN	Rede Rural Nacional
SIFAP	Sistema de Informação do IFAP
SIGC	Sistema Integrado de Gestão e Controlo
SIProDeR	Sistema de Informação do ProDeR
ST	Secretariado Técnico
VGO	Valia Global da Operação
ZPE	Zona de Protecção Especial

Índice

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO CONTÍNUA DO PRODER.....	7
1.2. METODOLOGIA E FONTES DE INFORMAÇÃO.....	7
2. ENQUADRAMENTO, QUADRO LÓGICO, PERTINÊNCIA RELEVÂNCIA E COERÊNCIA DO PROGRAMA	9
2.1. ENQUADRAMENTO E QUADRO LÓGICO DO PROGRAMA.....	9
2.2. PERTINÊNCIA, RELEVÂNCIA E COERÊNCIA DO PROGRAMA.....	10
2.3. ANÁLISE DA PERTINÊNCIA DO PROGRAMA NO QUADRO DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA.....	11
3. SISTEMA DE GESTÃO, DE ACOMPANHAMENTO E DE CONTROLO	13
3.1. ESTRUTURA DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO.....	13
3.2. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA.....	13
3.3. CIRCUITOS DE FUNCIONAMENTO, SUA ARTICULAÇÃO E MECANISMOS DE CONTROLO.....	15
3.4. DISPOSITIVOS DE DIVULGAÇÃO.....	16
3.5. SISTEMA DE INFORMAÇÃO.....	18
4. DINÂMICAS DE APROVAÇÃO E EXECUÇÃO	20
4.1. EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO PROGRAMA – VISÃO GLOBAL.....	20
4.2. ANÁLISE EXTENSIVA DOS EIXOS E DAS MEDIDAS.....	22
<i>Eixo 1. Promoção da Competitividade</i>	22
Medida 1.1 – Inovação e Desenvolvimento Empresarial.....	22
Medida 1.3 – Promoção da Competitividade Florestal.....	23
Medida 1.6 – Regadios e Outras Infra-estruturas Colectivas.....	24
<i>Eixo 2 Gestão Sustentável do Espaço Rural</i>	27
Medida 2.1 – Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas.....	28
Medida 2.2 – Valorização de Modos de Produção.....	30
Medida 2.3 – Gestão do Espaço Florestal e Agro-florestal.....	33
Medida 2.4 – Intervenções Territoriais Integradas.....	34
<i>Eixo 3 Dinamização das zonas rurais</i>	36
5. LIGAÇÃO EM REDE DAS ENTIDADES INTERVENIENTES NA AVALIAÇÃO	38
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	39

Índice de Quadros

Quadro 1 – Descrição dos conteúdos e instrumentos de avaliação.....	8
Quadro 2 – Diagrama lógico de objectivos	10
Quadro 3 – Execução financeira do ProDeR (2007 e 2008).....	21
Quadro 4 – Candidaturas da Medida 1.1., até 31/12/2008	22
Quadro 5 – Avisos de abertura de concurso da Medida 1.3. (2008).....	24
Quadro 6 – Aprovação de projectos na Acção 1.6.2. (2008).....	25
Quadro 7 – Indicadores de execução financeira da Medida 1.6. (2008)	26
Quadro 8 – Indicadores de realização física da Medida 1.6 (2008).....	26
Quadro 9 – Períodos e número de candidaturas no âmbito do Eixo 2	28
Quadro 10 – Execução financeira da Medida 2.1 (a 31.12.2008).....	29
Quadro 11 – Execução física da medida 2.1: Número de explorações (a 31.12.2008).....	30
Quadro 12 – Execução física da medida 2.1: área agrícola (2007 e 2008)	30
Quadro 13 – Execução financeira global da Medida 2.2 (a 31.12. 2008)	31
Quadro 14 – Execução física da Acção 2.2.1 (a 31.12.2008).....	32
Quadro 15 – Execução física da Acção 2.2.2 (a 31.12.2008).....	33
Quadro 16 – Avisos de abertura de concurso da Medida 2.3 (2008).....	34
Quadro 17 – Execução física componente agro-ambiental (a 31.12.2008).....	35
Quadro 18 – Execução física componente silvo-ambiental (a 31.12.2008)	36
Quadro 19 – Pontos fortes e fracos identificados na Avaliação Contínua.	40

Índice de Figuras

Figura 1 – Circuito simplificado de gestão	15
Figura 2 – Circuito de gestão das medidas SIGC	16

1. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui uma síntese do primeiro exercício de Avaliação Contínua do ProDeR, Programa de Desenvolvimento Rural do Continente, e compreende, as actividades realizadas no período 2007/2008 no âmbito do mesmo. A Avaliação Contínua teve como objectivo principal proceder a uma análise crítica da implementação do ProDeR, nomeadamente do grau de avanço na concretização dos objectivos globais e específicos, por Eixo Prioritário e Medida/Tipologia de intervenção.

O presente documento não substitui o Relatório de Avaliação Contínua e, a sua leitura, deve, sempre que o nível de abstracção utilizado o obrigar, ser acompanhada da leitura do documento principal.

1.1. OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO CONTÍNUA DO PRODER

Estabelece o Artigo 86.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, que as actividades de avaliação contínua, devem constituir um elemento de apoio à tomada de decisão, permitindo à Autoridade de Gestão do Programa e ao Comité de Acompanhamento:

- Examinar os progressos verificados no Programa em relação aos seus objectivos, por meio de indicadores de resultados e, se for caso disso, de impacto;
- Melhorar a qualidade dos programas e a sua execução;
- Examinar propostas para alterações substanciais dos programas;
- Preparar a Avaliação Intercalar e *ex-post*.

O *Manual sobre o Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação – Documento de Orientação*, da Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (Setembro de 2006), apresenta detalhadamente os requisitos específicos da Avaliação Contínua.

Os objectivos das actividades de avaliação a desenvolver estão assim *a priori* definidos, bem como, as dimensões de avaliação a responder no quadro do Estudo.

A metodologia implementada para a prossecução dos objectivos do presente momento de avaliação é apresentada de forma sistematizada na secção seguinte.

1.2. METODOLOGIA E FONTES DE INFORMAÇÃO

A moldura metodológica implementada atende às recomendações/orientações da Comissão Europeia e foi desenvolvida de modo a permitir compreender a actual operacionalidade do Programa e facilitar o seu acompanhamento futuro.

A metodologia de suporte às actividades de avaliação desenvolvidas foi estabelecida com base nos seguintes elementos: a) as componentes do estudo; b) níveis de estruturação

(Programa, Eixo, Medidas) e c) a adequação das técnicas de recolha de informação à análise pretendida.

Os elementos metodológicos/instrumentos de avaliação utilizados foram definidos em função das componentes específicas de avaliação e respectivos conteúdos a analisar. O Quadro 1 apresenta de forma sistematizada a metodologia utilizada.

Quadro 1 – Descrição dos conteúdos e instrumentos de avaliação

Componentes específicas	Elementos metodológicos/instrumentos de avaliação utilizados
<i>Avaliar a qualidade do sistema de gestão e acompanhamento</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análise documental/regulamentar em matéria de gestão e acompanhamento ao nível do Programa ▪ Análise documental ao nível dos projectos (circulares de aplicação das Medidas, tramitação processual das candidaturas, circuitos de gestão das ajudas e dos projectos de investimento). ▪ Análise dos mecanismos em matéria de informação e divulgação (sessões de esclarecimento, site, ...). ▪ Entrevistas à Autoridade de Gestão do Programa, IFAP, Organizações de Agricultores. ▪ Reuniões de Equipa de Avaliação tipo “brainstorming”.
<i>Avaliar o sistema de informação e os procedimentos de recolha e de produção de dados</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas à Autoridade de Gestão do Programa, IFAP, Organizações de Agricultores. ▪ Análise documental (Relatórios de Execução, Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação, Memória descritiva do Sistema de Informação, ...).
<i>Avaliar a eficácia e a eficiência do ProDeR</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas à Autoridade de Gestão do Programa, Organizações de Agricultores. ▪ Análise documental (Relatórios de Execução e Documento do ProDeR). ▪ Quantificação dos indicadores de acompanhamento e de avaliação das Medidas. ▪ Indicadores de Realização (física e financeira). ▪ Reuniões de Equipa de Avaliação tipo “brainstorming”.
<i>Avaliar a necessidade de introduzir alterações face a alterações de contexto fruto de factores externos ou resultantes do próprio Programa</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análise documental (resultados de avaliações anteriores, informação técnica e económica sobre domínios de intervenção em áreas da agricultura e do desenvolvimento rural, documentos de política agrícola nacional e comunitária, publicações). ▪ Análise estatística. ▪ Entrevistas à Autoridade de Gestão do Programa, Organizações de Agricultores.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Síntese dos outputs das componentes específicas anteriores.

2. ENQUADRAMENTO, QUADRO LÓGICO, PERTINÊNCIA RELEVÂNCIA E COERÊNCIA DO PROGRAMA

2.1. ENQUADRAMENTO E QUADRO LÓGICO DO PROGRAMA

O ProDeR (re)constitui a perspectiva de desenvolvimento rural integrado constante do PENDR (Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural), elegendo aspectos tão significativos como a melhoria da competitividade agrícola, florestal e agro-industrial, a melhoria da sustentabilidade ambiental e a preservação da paisagem rural e a melhoria das competências indispensáveis à promoção da inovação e à diversificação da economia, condições para que haja uma aproximação da qualidade de vida nos territórios rurais.

Neste sentido, o ProDeR encontra-se estruturado, a nível da concepção e organização, em quatro Eixos Prioritários (que correspondem a três vectores fundamentais), pelos quais se reparte o conjunto de Medidas e respectivas Acções:

- **Eixo 1 – Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal**
- **Eixo 2 – Melhoria do Ambiente e da paisagem rural**
- **Eixo 3 – Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural**
- **Eixo 4 – Abordagem LEADER.**

O ProDeR dá continuidade à política sectorial agrícola e de desenvolvimento rural definida para o Continente, ainda que o Programa adopte um formato diferente dos apoios no período de programação anterior, acolhendo um perfil mais complexo e enquadrando as ajudas disponíveis nesse período em 4 Programas diferentes de apoio ao sector agrícola e ao desenvolvimento rural (AGRO, Medida AGRIS, RURIS e LEADER).

Esta visão integrada do desenvolvimento rural, assente nos objectivos nacionais e do FEADER, aponta para (i) o desenvolvimento das actividades agro-florestais, através do aumento da sua competitividade, (ii) a promoção da dimensão ambiental em termos de valores e de activo compensador para as gerações presentes e futuras, e (iii) a revitalização das áreas rurais em termos económicos e sociais.

As linhas de orientação constantes do quadro seguinte mostram os principais caminhos preconizados para promover a actual Estratégia Nacional de Desenvolvimento Rural. As acções para alcançar esse desenvolvimento são diversas: desenvolvimento rural em rede; promoção de fileiras e domínios estratégicos; cooperação para o mercado; implementação de serviços de apoio às empresas; valorização do ambiente numa óptica de produto; dinamização do mercado de produtos locais e/ou de qualidade certificada; qualificação dos recursos humanos; actualização das infra-estruturas e equipamentos; etc.

De uma forma agregada, o Quadro 2 sistematiza as prioridades de intervenção veiculadas pelos objectivos principais associados aos Subprogramas do ProDeR, dirigidas à atenuação de problemas chave, ao estímulo e ao maior aproveitamento das dinâmicas na agricultura portuguesa e nos territórios rurais.

Quadro 2 – Diagrama lógico de objectivos

Objectivos nucleares do PENDR	Eixos ProDeR	Objectivos principais dos Sub-programas do ProDeR
1. Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal	Eixo 1 – Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal	<p><i>Subprograma 1</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolver e organizar as fileiras produtivas ▪ Reestruturar e desenvolver o potencial físico e humano ▪ Promover a inovação ▪ Melhorar a qualidade da produção e dos produtos agrícolas ▪ Estabelecer ou melhorar as relações interprofissionais
2. Gestão Sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais	Eixo 2 – Melhoria do Ambiente e da paisagem rural	<p><i>Subprograma 2</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proteger os valores ambientais e paisagísticos em zonas agrícolas e florestais da Rede Natura 2000 e outras ▪ Proteger os recursos hídricos e o solo
3. Revitalização económica e social das zonas rurais	Eixo 3 – Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir para a atenuação das alterações climáticas ▪ Contribuir para o uso continuado e sustentável das terras agrícolas em zonas desfavorecidas
	Eixo 4 – Abordagem LEADER	<p><i>Subprograma 3</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diversificar a economia rural ▪ Melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais ▪ Desenvolver competências nas zonas rurais <p><i>Subprograma 4</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolver as competências associadas ao complexo agro-florestal ▪ Aumentar o conhecimento e melhorar o potencial humano ▪ Promover a inovação

2.2. PERTINÊNCIA, RELEVÂNCIA E COERÊNCIA DO PROGRAMA

A pertinência, relevância e coerência da estratégia definida para o ProDeR, bem como dos elementos processados aquando da sua Avaliação *ex-ante*, é confirmada na presente Avaliação pela análise dos factores que contribuíram para enquadrar a estratégia traçada e

desenhar a arquitectura do Programa, nomeadamente as dimensões-problema/necessidades prioritárias de intervenção sistematizadas no PENDR e, naturalmente, no ProDeR.

No essencial, e tendo como base a análise efectuada na Avaliação *ex-ante* (cf. pág. 43), os resultados esperados vão de encontro ao padrão de dimensões-problema identificadas. No entanto, importa ter presente que estão sinalizados resultados ambiciosos perante a densidade daquelas dimensões-problema estruturais/necessidades de intervenção, designadamente em domínios como:

- a fixação de competências humanas e de componentes inovadoras nas explorações agrícolas e empresas agro-transformadoras;
- a renovação dos factores de competitividade em actividades estratégicas do complexo agro-alimentar;
- o reordenamento e a gestão das áreas com efectiva vocação florestal;
- a sustentabilidade da gestão dos recursos naturais sob maior pressão de uso;
- a dinamização e fixação de população nos territórios rurais; e
- a recuperação de equipamentos e infra-estruturas rurais afectadas pelos incêndios como condição de dinamização das economias locais do interior.

Nesta fase inicial de desenvolvimento do Programa é prematuro avaliar a adequação das diversas Medidas e respectivos resultados face às dimensões-problema diagnosticadas. Nessa perspectiva, o desenho dos resultados esperados continua a ser fundamental para a análise da pertinência, relevância e coerência do Programa.

2.3. ANÁLISE DA PERTINÊNCIA DO PROGRAMA NO QUADRO DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA

De acordo com o trabalho empírico, o Complexo Agro-florestal depara-se com um conjunto de desafios bastante mais exigente que o contexto de partida (2006/2007), num quadro económico adverso nada favorecedor do investimento, podendo mesmo vir a condicionar os ritmos necessários de modernização e inovação das explorações agro-florestais e de progressão das fileiras, para alcançar os objectivos que o ProDeR definiu.

Importa, na perspectiva da presente Avaliação, valorizar um conjunto de elementos de contextualização, enquanto vectores de evolução que podem interferir com as dinâmicas de execução do Programa.

De entre estes destacam-se:

- exame de saúde da PAC;
- regulamentação particularmente exigente da União Europeia relativamente às actividades agrícolas e florestais - reforço das componentes ambiental, qualidade, segurança alimentar e bem estar animal;
- alteração gradual dos hábitos de consumo que tem vindo a motivar novas dinâmicas de procura, criando condições para a obtenção de valor acrescentado de vários segmentos de mercado, outrora, residuais;
- enquadramento económico persistentemente instável e em contracção, agravado pela elevada volatilidade dos mercados financeiros globais, que determinou a deterioração económica e financeira dos agentes do sector (dificuldades financeiras, provocadas pelo aumento dos custos dos factores de produção, diminuição da procura, redução dos preços dos produtos agrícolas no produtor, etc.);
- perspectivas negativas para o futuro próximo dos indicadores do estado da economia, reflectindo a conjuntura internacional, que pode provocar um abrandamento no investimento.

No panorama macro, e na sequência do Exame de Saúde da PAC, em termos de alterações importantes nas prioridades comunitárias, o Conselho da União Europeia decidiu, em meados de Janeiro de 2009, alterar a Decisão 2006/144/CE relativa às orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural para o período de programação 2007-2013 (Decisão do Conselho 2009/61/CE, de 19 de Janeiro).

Sem prejuízo de se considerar que se mantém a pertinência dos Eixos e Medidas adoptadas na arquitectura do programa, de acordo com a Decisão do Conselho 2009/61/CE, de 19 de Janeiro, que considera que as alterações climáticas, as energias renováveis, a gestão da água, a biodiversidade e a reestruturação do sector leiteiro constituem novos desafios cruciais para a agricultura europeia, o Programa de Desenvolvimento Rural terá de envidar esforços no sentido de reforçar os apoios para incentivar uma melhor gestão da água, a produção e utilização das energias renováveis, a protecção da biodiversidade, na atenuação das alterações climáticas e a reestruturação do sector leiteiro.

A decisão define, ainda, como princípio geral, que o apoio deve ser orientado para acções que sejam coerentes com os objectivos e as disposições estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1698/2005 e susceptíveis de contribuir para gerar efeitos potenciais positivos tendo em vista os novos desafios prioritários.

3. SISTEMA DE GESTÃO, DE ACOMPANHAMENTO E DE CONTROLO

3.1. ESTRUTURA DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO

A operacionalização do Programa está cometida à Autoridade de Gestão (AG), responsável pela gestão e execução do Programa.

A AG é constituída por um Gestor, dois Gestores-adjuntos, três Secretários Técnicos que abrangem as áreas de Auditoria e controlo, Jurídica e de Relações institucionais, o Secretariado Técnico com 40 postos de trabalho e os Directores das cinco Direcções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP). O acompanhamento do ProDeR é efectuado por um Comité de Acompanhamento (CA).

O IFAP, enquanto Organismo Pagador, articula-se funcionalmente com a Autoridade de Gestão do ProDer tendo sido estabelecido para o efeito um protocolo que determina a responsabilidade no cumprimento das exigências das regras de acreditação estabelecidas pela Inspeção Geral das Finanças (IGF).

No que se refere às Medidas de natureza forfetária do Eixo 2, foi assinado um protocolo entre a Autoridade de Gestão e o IFAP, delegando a função de gestão das mesmas no IFAP.

A produção de indicadores, necessária ao acompanhamento do Programa, é assegurada pelo Sistema de Informação criado para o mesmo (SIProDeR). Os dados a devolver poderão reflectir cada nível de intervenção no processo a dado momento, uma funcionalidade imprescindível à boa gestão e ao acompanhamento eficaz.

Encontra-se, ainda, em fase de implementação a Rede Rural Nacional (RRN) que visa, sobretudo, criar condições favoráveis à efectivação da política de desenvolvimento rural. A RRN tem como objectivo principal fortalecer “o intercâmbio entre todos os actores dos territórios rurais, favorecendo o conhecimento das boas práticas e do *know-how* em coerência com as orientações comunitárias e com o Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural” (Rede Rural Nacional, MADRP, Novembro 2008, pág. 5).

3.2. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

O ProDeR utilizou todo o ano de 2007 para produzir o conjunto de documentos orientadores das suas intervenções (p.e. regulamentação específica), tendo sido aprovado em 4 de Dezembro do mesmo ano. Depois de criadas todas as condições para a sua implementação, o ProDeR entrou em vigor em Maio de 2008.

Os principais constrangimentos que induziram este arranque tardio foram os seguintes:

- aprovação morosa do ProDeR e definição tardia da estrutura da Autoridade de Gestão (Janeiro 2008), com o conseqüente atraso na contratação de colaboradores;
- grande diversidade e especificidade dos Eixos e Medidas, que se reflectiu na grande complexidade da regulamentação das mesmas;
- necessidade de acreditação do Organismo Pagador para as Medidas FEADER (situação que não ocorreu no anterior período de programação); e
- introdução de um factor inovador/diferenciador, face ao período de programação anterior – a utilização de meios electrónicos para a submissão das candidaturas, através da *Internet*, acarretou um aumento do volume de trabalho que, no entanto, se considera ter ganhos futuros, nomeadamente, na implementação e automatização de procedimentos e na fiabilidade dos dados (os formulários contêm auto-validações – cruzamento, p.e., com o Sistema de Informação Geográfica, alojado no IFAP – e não permitem o manuseamento dos dados).

Do total de Medidas, Acções e Subacções (54), até ao final de 2008, 25 tinham sido abertas, 15 acreditadas, 13 protocoladas com o IFAP e 5 protocoladas com os GAL.

Note-se, ainda, que o primeiro período de candidaturas às Medidas Agro-ambientais e à Medida Manutenção da Actividade Agrícola em zonas Desfavorecidas (MZDs) decorreu mesmo antes da aprovação do Programa, atenuando o hiato ocorrido no âmbito das candidaturas a estas duas Medidas.

Nos pontos seguintes encontra-se uma breve enumeração das áreas críticas para a implementação/operacionalização do ProDeR:

- conclusão/encerramento do Programa AGRO: o encerramento do Programa AGRO é necessário numa óptica de optimização de recursos, designadamente, de recursos humanos que se encontram, ainda, afectos ao Programa e que, pela sua experiência, são importantes para assegurar componentes de natureza operacional relativa à execução do ProDeR, embora a consubstanciação das responsabilidades e tarefas já tenha sido consolidada junto das DRAP;
- conceito de concursos. a política de abertura de períodos de candidatura foi introduzida para assegurar uma melhor gestão dos fundos e uma prioritização dos projectos que contribuam, de forma mais efectiva, para os objectivos fixados;
- tramitação processual, ainda incipiente na sua agilização, quer do lado dos potenciais beneficiários, quer do lado da estrutura técnica do Programa;
- período de aplicação limitado devido à implementação tardia, o que pode condicionar a capacidade de absorção dos fundos disponíveis.

3.3. CIRCUITOS DE FUNCIONAMENTO, SUA ARTICULAÇÃO E MECANISMOS DE CONTROLO

O circuito simplificado de gestão está reproduzido na Figura 1, que se descreve sumariamente de seguida.

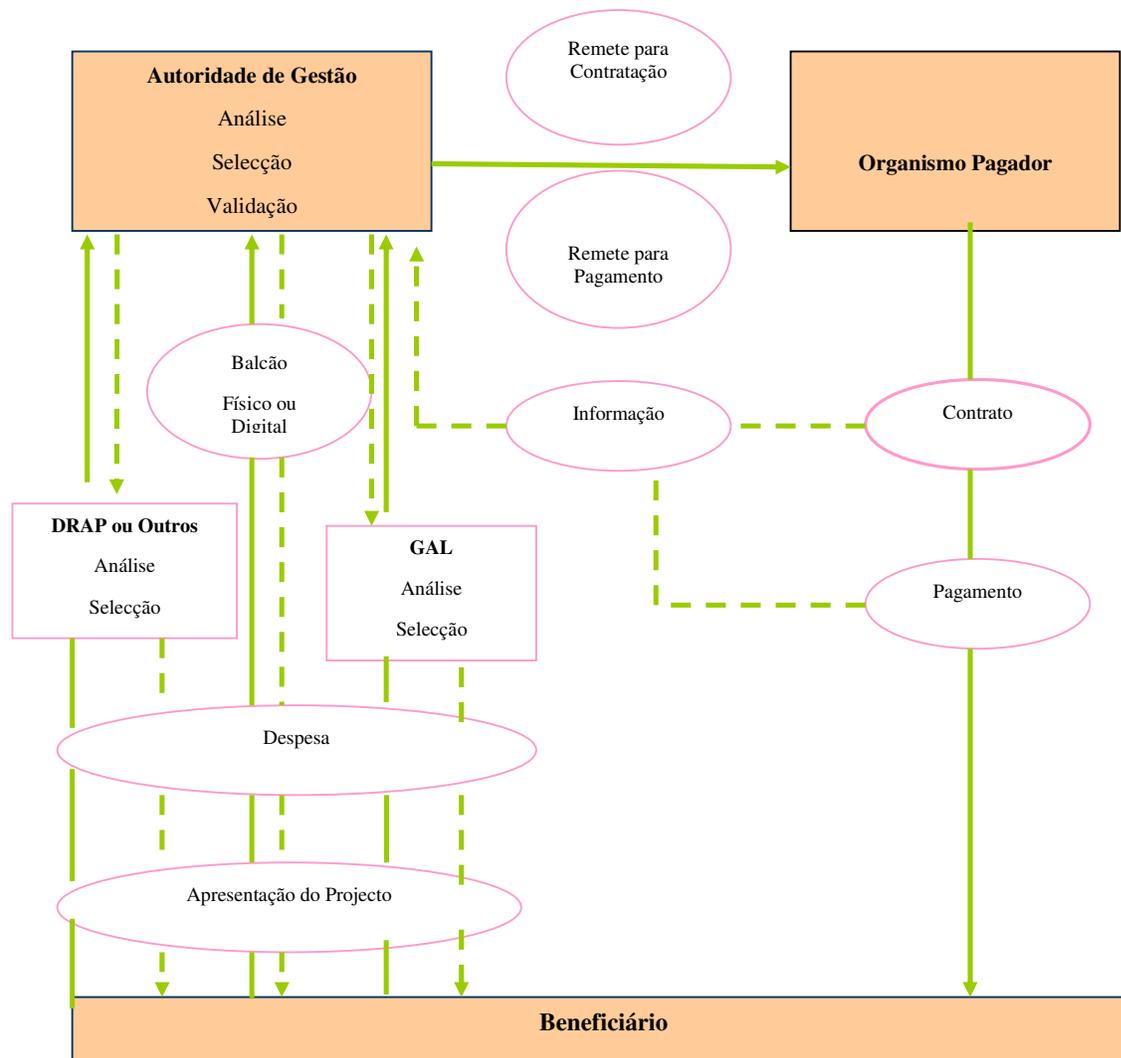


Figura 1 – Circuito simplificado de gestão

Faz-se notar que o circuito de gestão associado às medidas do Eixo 2 (Medidas 2.1, 2.2 e 2.4, em análise no presente momento de avaliação) não obedece a este esquema geral e é, pelas suas especificidades, apresentado isoladamente na Figura 2. Esta figura evidencia a articulação entre as duas entidades intervenientes na gestão dos pedidos de apoio, sendo que

as actividades da responsabilidade da AG estão representadas a verde e as atribuições funcionais do IFAP, a azul.

Nos termos protocolados, a gestão e execução das Medidas são asseguradas com base no sistema de informação do IFAP e, de acordo com a articulação funcional estabelecida por via do protocolo estabelecido entre as entidades, cabem ao IFAP as responsabilidades seguintes: recepção dos pedidos de apoio, sua análise, controlo, proposta de decisão e execução (com excepção das autorizações de despesa); e cumpre à Autoridade de Gestão a decisão e a autorização de despesa bem como a divulgação do período de apresentação dos pedidos de apoio e de normas técnicas relativas às Acções, a elaboração de normas de procedimentos para aplicação às actividades no seu âmbito e a monitorização dos indicadores do Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação, entre outros.

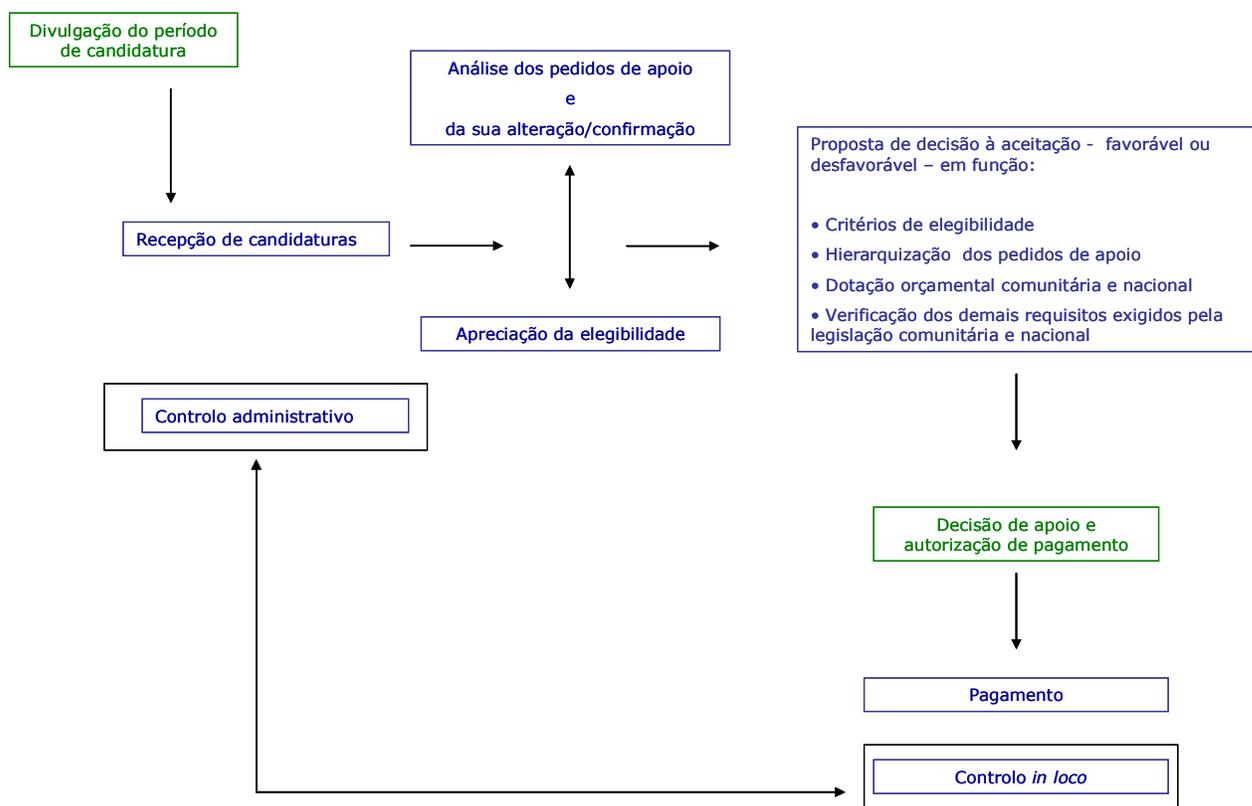


Figura 2 – Circuito de gestão das medidas SIGC

3.4. DISPOSITIVOS DE DIVULGAÇÃO

A campanha de divulgação do Programa assentou em anúncios de imprensa nacional e regional, *spots* de rádio, revistas técnicas, material informativo (desdobráveis e folhetos), cartazes e sessões de divulgação nas DRAP e nas Organizações de agricultores, participação

em feiras da especialidade, etc. Foi igualmente criado um *call center* e um endereço electrónico que servem para responder a pedidos de informação e um site bastante completo que contempla toda a informação referente ao ProDeR (legislação nacional e comunitária, candidaturas/avisos, formulários de candidatura, procedimentos, etc.).

Considera-se que a disponibilização, no site do ProDeR, de uma compilação de FAQ's (*Frequent Asked Questions*) um aspecto muito positivo.

A visão dos representantes do sector e da administração regional é muito positiva relativamente ao trabalho de informação, esclarecimento e publicitação que foi desenvolvido, todavia, surgiu a apreciação de que a informação e publicitação do ProDeR encontra-se muito centrada no *site*.

Do trabalho empírico realizado destacou-se, ainda, uma crítica pesada aos operadores do *call center* os quais, muitas vezes, não tiveram capacidade para responder às questões colocadas. Aliás, esta foi a maior crítica, sendo igualmente válida para a estrutura de gestão do ProDeR, cujos técnicos tiveram muita dificuldade em responder a algumas das questões colocadas por potenciais beneficiários e organizações de agricultores. Esta dificuldade deveu-se, em parte, ao elevado número de questões colocadas e foi parcialmente resolvida pelo agrupamento das questões em FAQ's.

Como factor positivo, refira-se uma funcionalidade do *site* ainda não testada em períodos de programação anteriores: *Balcão do Beneficiário*. O balcão é um interface que permite aos beneficiários aceder ao Programa via Internet, através de *login* e *password*. Até ao final de 2008, o balcão permitia, apenas, a consulta do estado da candidatura/situação do projecto, no entanto, estão previstas outras funcionalidades como a alteração/desistência da candidatura e o envio de documentos. Desta forma foi possível aliviar os balcões de atendimento presencial e aumentar a celeridade da prestação de informação sobre o estado da candidatura.

Note-se, no entanto, que a funcionalidade do balcão é complementar, ou seja, não substitui a troca de informação via correio e/ou a entrega dos documentos requeridos de forma presencial.

Os concursos são publicitados com toda a informação complementar e adicional necessária e definida em sede de regulamento específico para cada Medida/Ação, os quais compreendem todos os procedimentos para a sua boa gestão, do ponto de vista do beneficiário e em coerência com os princípios e regras definidas na respectiva legislação específica.

3.5. SISTEMA DE INFORMAÇÃO

O Sistema de Informação do ProDeR (SIProDeR) é um instrumento de operacionalização e de gestão do Programa, que abrange os processos e circuitos desde a recepção, análise e decisão das candidaturas até ao acompanhamento da execução técnica e financeira dos pedidos de apoio aprovados e os processos de controlo e gestão financeira e controlo orçamental do ProDeR. De acordo com a memória descritiva do SIProDeR, o sistema tem como principais objectivos os seguintes:

- integrar num único sistema de informação os processos efectuados pelas várias entidades com responsabilidade na execução e gestão do ProDeR;
- disponibilizar os indicadores necessários ao acompanhamento e avaliação da execução do Programa;
- proporcionar a disponibilização atempada da informação orçamental e financeira;
- contribuir para melhorar a capacidade de resposta da estrutura às exigências de execução e gestão do Programa.

Em suma, o SIProDeR pretende registar e conservar a informação estatística sobre a execução do ProDeR, para fins de acompanhamento e avaliação; assegurar as ligações adequadas com o sistema de informação da Comissão Europeia (SGC 2007) e os sistemas de informação do organismo pagador; e garantir a interacção com várias entidades (beneficiários, GAL, Autoridade de Gestão, DRAPs e IFAP).

No tocante às Medidas do Eixo 2, como se disse anteriormente a informação está alojada no sistema de informação do IFAP cuja ligação ao SIProDer ainda não está operacionalizada. Assim a AG dispõe da informação relativa às medidas, nomeadamente relativamente à sua execução financeira e física, mas na forma de listagens produzidas pelo sistema de informação do IFAP, não podendo ser a informação presentemente tratada directamente pela AG. Apesar deste constrangimento o sistema de informação do IFAP produz grande parte dos indicadores necessários à monitorização do programa.

Em *síntese*, podem considerar-se como oportunidades de melhoria no funcionamento do Sistema de Informação as resumidas nos pontos seguintes:

- *ambiente interno de trabalho*: a estrutura de menu que o utilizador interno visualiza pode ser melhorada no sentido de uma maior eficiência na análise dos projectos; o *layout* do ecrã de trabalho, embora tenha todos os elementos necessários à prossecução do trabalho, tem de ser melhor organizado no sentido de melhorar as condições de visualização e, conseqüentemente, imprimir maior eficiência na avaliação dos projectos;
- desenvolvimento do Modelo de Dados: como referido atrás, a Autoridade de Gestão optou por organizar e assegurar o modelo de análise da Acção 1.1.1. (que vai corresponder a cerca de 90% dos projectos de investimento no âmbito do Eixo 1 do

ProDeR) e assegurar a fiabilidade da informação, ou seja, privilegiou-se, nesta primeira fase, as funcionalidades associadas à gestão das candidaturas garantindo o desenvolvimento em simultâneo do modelo de dados;

- ciclo de vida dos pedidos de apoio: o ciclo de vida dos projectos tem um desenvolvimento de cerca da 85%, neste sentido deverá ser garantida a automatização todo o processo; espera-se que, até ao final de 2009 seja possível implementar e estabilizar o ciclo de vida do projecto, assegurando simultaneamente os requisitos básicos do modelo de dados e o respectivo carregamento.
- mapas de apoio à Gestão: o apoio à gestão contempla dois patamares distintos (*i*) os quadros de acompanhamento das candidaturas (estado da análise, distribuição por DRAP, montante afecto, etc.); e (*ii*) a produção de outputs que permitam assegurar a gestão estratégica do Programa.
- o processo de *produção de quadros de acompanhamento* já se encontra estabilizado e disponível para todas as Medidas e Acções implementadas; qualquer coordenador tem acesso *online* e, em tempo real, consegue visualizar o ponto de situação do Programa, uma funcionalidade extremamente útil quer em termos de gestão do Programa, quer em termos de política agrícola. Pretende-se, ni fututo, o alargamento às restantes Medidas.
- no que se refere à produção de *outputs*, o trabalho de desenvolvimento dos modelos de análise para responder à bateria de indicadores está em curso.

4. DINÂMICAS DE APROVAÇÃO E EXECUÇÃO

4.1. EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO PROGRAMA – VISÃO GLOBAL

O ProDeR foi aprovado pela Comissão Europeia apenas em Dezembro de 2007, o que determinou que a execução do programa nesse ano se tenha limitado ao pagamento de compromissos transitados do Programa RURIS. O Programa teve o seu início efectivo em Maio de 2008, tendo admitido, a partir dessa data, candidaturas a várias medidas, que se analisam de seguida, sem que contudo tenha havido execução financeira na maioria dos casos. Face ao exposto, verifica-se que o ritmo de implementação do Programa não viabiliza, nesta fase, a identificação de trajectórias efectivas de concretização de resultados, ou seja, de alcance dos objectivos e das metas previstas para a generalidade das Medidas, com excepção das Medidas do Eixo 2.

Assim, a análise da execução física e financeira é centrada, no caso das medidas com candidaturas abertas no período em análise mas sem execução financeira, na apreciação de diversos níveis de adequabilidade das soluções adoptadas na regulamentação específica, nos dispositivos de suporte da gestão e acompanhamento e da trajectória implícita do perfil de projectos para a concretização de resultados esperados.

A baixa execução associada, sobretudo, às Medidas de investimento poderá retirar alguma eficácia ao Programa no entanto, espera-se que, com o cumprimento da regra n+2 haja margem para recuperar a execução financeira global do Programa. A execução financeira global (biénio 2007/2008) do ProDeR é influenciada, em grande parte, (44%), pelos compromissos do Quadro Comunitário Anterior (nomeadamente, Medidas Agro-ambientais e Indemnizações Compensatórias) e pelos novos compromissos no âmbito do Eixo 2 (Quadro 3).

Quadro 3 – Execução financeira do ProDeR (2007 e 2008)

Unidade: Euros

Eixos / Medidas	Descrição	Pagamentos Anuais		Pagamentos Acumulados	
		2008		2007/2008	
		Despesa Pública	FEADER	Despesa Pública	FEADER
1	<i>Aumento da Competitividade do CAF</i>	26.466.463	20.846.243	31.036.054	25.415.834
113	Reforma Antecipada – despesas transitórias em conformidade com o Reg.(CE) nº 1320/2006	4.201.428	3.913.618	8.771.019	8.483.209
125	Infra-estruturas Agrícolas e Florestais	22.265.035	16.932.625	22.265.035	16.932.625
2	<i>Melhoria do ambiente e da paisagem rural</i>	291.070.592	274.561.176	393.749.921	377.240.005
211	Desvantagens Naturais em Zonas de Montanha	153.626.200	141.116.188	157.723.413	145.213.401
	-Dos quais despesas transitórias em conformidade com o Reg.(CE) nº 1320/2006	5.488	5.488	4.102.702	4.102.702
212	Desvantagens Naturais Noutras Zonas	25.330.395	23.198.672	27.053.565	24.921.842
	-Dos quais despesas transitórias em conformidade com o Reg.(CE) nº 1320/2006	205	205	1.723.376	1.723.376
214	Pagamentos Agro-Ambientais	76.565.415	76.565.415	139.345.566	139.345.566
	-Dos quais despesas transitórias em conformidade com o Reg.(CE) nº 1320/2006	40.501.645	40.501.645	103.281.796	103.281.796
221	Primeira Florestação de Terras Agrícolas - despesas transitórias em conformidade com o Reg.(CE) nº 1320/2006	35.432.205	33.565.024	69.511.000	67.643.819
225	Pagamentos Silvo-Ambientais	116.377	116.377	116.377	116.377
5	Assistência Técnica	3.660.000	2.745.000	4.540.000	3.405.000
Total		321.197.055	298.152.919	429.325.975	406.061.839

Fonte: Autoridade de Gestão, 2009.

4.2. ANÁLISE EXTENSIVA DOS EIXOS E DAS MEDIDAS

EIXO 1. PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE

O Eixo 1 – Aumentar a competitividade dos sectores agrícola e florestal, subdivide-se em dois Subprogramas: o Subprograma 1 – Promoção da Competitividade e o Subprograma 4 – Promoção do Conhecimento e Desenvolvimento de Competências. As Medidas que integram cada um dos subprogramas encontram-se sistematizadas no Quadro 4. Nenhuma das Medidas que integram o eixo 4 foi objecto de candidatura no período em análise pelo que nos pontos seguintes se procede apenas à avaliação das Medidas do Subprograma 1 que tiveram concursos abertos (Medida 1.1., Medida 1.3. e Medida 1.6).

MEDIDA 1.1 – INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL

A Medida 1.1. divide-se em três Acções distintas: Modernização e Capacitação das Empresas (1.1.1), Investimentos de Pequena Dimensão (1.1.2) e Instalação de Jovens Agricultores (1.1.3), sendo que na Acção 1.1.1. existe ainda diferenciação entre Empresas Agrícolas e Empresas de Transformação e Comercialização (componente 1 e componente 2, respectivamente).

No período em análise (contabilizados à data de 31 de Dezembro de 2008) foram apresentados cerca de 3.839 candidaturas à Medida 1.1 (Quadro 4), que representa cerca de 95% do número total de candidaturas às Medidas de investimento do ProDeR (Eixo 1). A distribuição regional dos pedidos de apoio afigurou-se relativamente equilibrada com a excepção das Regiões do Centro e do Algarve, em que houve um menor número de candidaturas apresentadas e um menor investimento proposto.

Quadro 4 – Candidaturas da Medida 1.1., até 31/12/2008

Acções	Data do Aviso/Período	Nº Candidaturas	Montante Proposto (€)
1.1.1. Modernização e capacitação das empresas	02/05/08 a 25/07/08	1.497	1.096.884.274,43
	04/11/08 a 31/12/08	164	72.336.449,22
1.1.1. Modernização e capacitação das empresas – Jovens Agricultores	12/05/08 a 25/07/08	246	55.245.564,90
	01/09/08 a 31/10/08	340	62.191.854,63
	01/11/08 a 31/12/08	258	48.356.039,53
1.1.1. Modernização e capacitação das empresas – PIR	Abriu a 27/10/2008 (apresentação em contínuo)	0	0
1.1.3. Instalação de jovens agricultores	12/05/08 a 25/07/08	421	16.840.000,00
	01/09/08 a 31/10/08	527	21.080.000,00
	01/11/08 a 31/12/08	386	15.440.000,00
Total		3.839	1.388.374.182,71

Fonte: Autoridade de Gestão do ProDeR, 2009

No âmbito desta medida houve um grande número de projectos que teve uma decisão ou um parecer desfavorável (43%), enquanto apenas 20,4% teve decisão ou parecer favorável. O elevado número de candidaturas com parecer e decisão desfavorável deveu-se, nomeadamente, à falta de qualidade das candidaturas, ao não preenchimento de requisitos/condições de acesso e a incorrecções no preenchimento dos campos de formulários.

Os dados disponíveis não permitem analisar o perfil dos projectos de investimento (p.e., componente, natureza do investimento) mas possibilitam uma caracterização elementar do perfil dos potenciais beneficiários, que foram maioritariamente produtores individuais.

No que respeita à Acção 1.1.3., no ano de 2008, ocorreram 1.334 candidaturas à 1ª instalação de jovens agricultores, tendo-se verificado que a distribuição regional dos mesmos incidiu maioritariamente Região Norte, uma tendência já registada no período de programação anterior.

Refira-se que, do volume total de candidaturas, 63% dos potenciais beneficiários à 1ª instalação de jovens agricultores apresentou, em simultâneo, um projecto de investimento, no âmbito da Acção 1.1.1.

No que respeita ao perfil dos potenciais beneficiários, os dados disponíveis referem-se, apenas, à tipologia do beneficiário. Neste âmbito refira-se que 86% dos potenciais beneficiários são produtores individuais.

MEDIDA 1.3 – PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE FLORESTAL

A Medida “Promoção da competitividade florestal” visa o incremento da competitividade do sector florestal, numa perspectiva valorizadora das sinergias das sub-fileiras florestais e, simultaneamente, consagradora do contributo da floresta para a coesão territorial. A Medida é constituída por três Acções, as quais apresentam regimes diferenciados.

Na Acção 1.3.1. são privilegiados os apoios a intervenções integradas, com prioridade para os projectos de melhoria da produtividade florestal localizados em zonas de intervenção florestal e em áreas agrupadas privadas ou de baldios, na Acção 1.3.2. os investimentos elegíveis visam a promoção do aproveitamento dos sistemas multifuncionais, por via da valorização dos recursos endógenos, numa lógica do desenvolvimento rural nas zonas desfavorecidas e na Acção 1.3.3. as despesas elegíveis visam apoiar investimentos materiais e imateriais relacionados com a extracção ou abate das matérias-primas florestais e a sua concentração e comercialização, bem como a indústria de primeira transformação destas matérias-primas.

No ano de 2008, na Medida 1.3, apenas a Acção 1.3.3. beneficiou de um período de candidaturas com *terminus* anterior a 31 de Dezembro durante o qual se registaram 155 candidaturas (Quadro 5), com um investimento proposto na ordem dos 80.170.325,67 Euros. Da análise das candidaturas admitidas a concurso em 2008, verifica-se que a grande maioria (78%) corresponde a sociedades por quotas, sendo que prevalecem as candidaturas com origem em micro-empresas (89%). Refira-se que a maioria das empresas que apresentaram pedidos de apoio na Acção 1.3.3 tem como actividade principal a exploração florestal.

Quadro 5 – Avisos de abertura de concurso da Medida 1.3. (2008)

	Acções	Aviso	Período do Concurso	Montante do Concurso
1.3.1.	Melhoria produtiva dos povoamentos	01-131-2008, de 31.10.2008	10/11/08 a 10/02/09	16.000.000,00€
1.3.2.	Gestão multifuncional	01-132-2008, de 14.11.2008	02/12/08 a 15/03/09	4.000.000,00€
1.3.3.	Modernização e capacitação das empresas florestais	01-133-2008, de 10.10.2008	23/10/08 a 15/12/08	10.000.000,00€

A grande maioria das candidaturas recepcionadas em 2008 incidiu sobre a Componente 1 – Colheita, recolha, concentração e triagem de material lenhoso (85,7%). No que se refere à distribuição regional, constata-se que a Região Centro detém a maioria dos projectos de investimento apresentados, com forte expressão na Componente 1.

Desta análise merece igualmente destaque o peso específico que a subfileira da biomassa florestal está a adquirir por todo o país, que apresenta um volume significativo de pedidos de apoio, quer na recolha quer na primeira transformação. De todo o modo, a região Centro lidera o volume de pedidos de apoio.

Os pedidos de apoio relativos às componentes da sub-fileira da cortiça (Componentes 2 e 4) têm a sua área de incidência preferencial nos territórios de produção suberícola, sendo que na Componente 4 – Primeira transformação de cortiça, 1/3 dos projectos de investimento localiza-se no pólo industrial de transformação de cortiça de Santa Maria da Feira, na região Norte.

Da análise da base de dados foi ainda possível constatar que prevalecem os pedidos de apoio para investimentos em “Equipamentos produtivos (investimento material)” (97% PA) e para os “Estudos e trabalhos de consultoria (investimento imaterial)” (88% PA).

MEDIDA 1.6 – REGADIOS E OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS COLECTIVAS

A Medida 1.6. Regadios e outras infra-estruturas colectivas, vem dar resposta às dimensões-problema identificadas no Plano Estratégico Nacional, no âmbito do regadio:

escassez de água com qualidade para rega; reduzida capacidade de armazenamento, infra-estruturas obsoletas, factores que limitam o aumento da produtividade e da competitividade. Esta Medida contempla cinco Acções: 1.6.1. Desenvolvimento do Regadio, disponibiliza apoios para a conclusão de projectos já iniciados e para a implementação de novas áreas de regadio, desde que considerados prioritários; 1.6.2. Regadio de Alqueva, disponibiliza os apoios necessários à concretização do plano de infra-estruturação do regadio do Alqueva; 1.6.3. Sustentabilidade dos Regadios Públicos, disponibiliza apoios para melhorar e modernizar os aproveitamentos hidroagrícolas existentes; 1.6.4. Modernização dos Regadios Colectivos Tradicionais, disponibiliza apoios, tal como o nome indica, para a preservação de sistemas tradicionais de rega; e, 1.6.5. Projectos Estruturantes, disponibiliza apoios para a construção/instalação de infra-estruturas fundamentais à viabilização de projectos de investimento no âmbito de planos integrados de desenvolvimento de um território.

Com os apoios definidos no âmbito das Acções da Medida 1.6., espera-se ganhos de rendimento e de competitividade agrícolas com base no desenvolvimento de infra-estruturas e na evolução diferenciada dos sistemas de agricultura, sobretudo, para os sistemas baseados em actividades de produção agrícola de regadio; e na interligação com projectos de inovação e de desenvolvimento empresarial, sobretudo, com carácter estruturante para o desenvolvimento económico e social.

Das três Acções regulamentadas, apenas uma teve um período de candidatura aberto em 2008, a Acção 1.6.2. – Regadio do Alqueva. Até ao final de 2008, foram aprovados 4 projectos no Concelho de Beja, pelo Secretariado Técnico da Autoridade de Gestão (Quadro 6). Estes 4 projectos, que se encontravam em execução no final de 2008, comprometeram cerca de 21% dos montantes disponíveis na Acção. Note-se que esta Acção foi a única que teve execução no ProDeR até ao final de 2008, no âmbito do Eixo 1.

Quadro 6 – Aprovação de projectos na Acção 1.6.2. (2008)

Beneficiário	Data do entrada	Execução 2008 (€)			
		Custo Total	Custo Elegível	Despesa Pública	FEADER
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	2008-11-03	26.088.886	26.088.886	26.088.886	19.566.665
	2008-11-05	33.054.872	32.676.123	32.676.123	24.507.092
	2008-11-05	33.410.068	33.289.306	33.289.306	24.966.980
	2008-11-17	19.270.859	19.270.859	19.270.859	14.453.144
Total		111.824.685	111.325.174	111.325.174	83.493.881

Fonte: Autoridade de Gestão do ProDeR, 2009

Como se pode observar no Quadro 7, foram, apenas, executados 4,17% e 4,23% do montante disponível, respectivamente em termos de despesa pública e FEADER.

Quadro 7 – Indicadores de execução financeira da Medida 1.6. (2008)

Indicador	Acção	Candidaturas 2008	% Meta	Meta
Despesa Pública realizada (€)	1.6.2.	22.265.034,91	4,17	533.795.052, 00
Total Medida	1.6.	22.265.034,91	2,74	812.035.723,00
FEADER (€)	1.6.2.	16.932.624,72	4,23	400.000000,00
Total Medida	1.6.	16.932.624,72	2,78	608.500.000,00

Fonte: Autoridade de Gestão do ProDeR, 2009

O Quadro 8 apresenta a realização física da Medida até ao final de 2008.

Quadro 8 – Indicadores de realização física da Medida 1.6 (2008)

Tipo de Indicador	Indicador	Medida/ Acção	Candidaturas 2008	% Meta	Meta
Realização (output)	N.º operações apoiadas (n.º de regadios)	1.6.	4	1,4-1,1	290 - 350
	Volume total de investimento (M€)	1.6.	39	4,9-4,6	800 - 850
	Acção	1.6.2.	39	32,5-26,0	120 - 150

Fonte: Autoridade de Gestão do ProDeR, 2009

Os dados disponibilizados à Equipa de Avaliação não permitem a avaliação da concretização de outros indicadores de realização, nomeadamente, área e número de explorações agrícolas beneficiadas pelos 4 projectos em execução.

No tocante à apreciação da Medida, no trabalho empírico realizado foram levantados os seguintes três comentários-chave.

- Inexistência de um Plano Nacional de Regadios que defina prioridades em termos de reabilitação e implementação de perímetros de rega articulados com as produções, nomeadamente aquelas inseridas em fileiras estratégicas, numa lógica de aumento da área regada e de aumento da eficiência na utilização da água.
- Excessivo peso financeiro da Medida. O ProDeR prevê uma verba de, aproximadamente, 812 M€ para a aplicação desta Medida, sendo 534 M€ votados à Acção 1.6.2. – Regadio do Alqueva, valor que representa cerca de 65% e 12% da Despesa Pública disponível, respectivamente, na Medida e no Programa.
- Respeito pelos critérios de selecção dos projectos, designadamente, no âmbito da Acção 1.6.2., tendo em conta que há apenas um único beneficiário, embora esteja previsto em termos regulamentares que podem beneficiar dos apoios a EDIA -

Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva, S. A. e as Associações de beneficiários e regantes ou outras pessoas colectivas que, estatutariamente, visem actividades relacionadas com o regadio na área do Alqueva.

O primeiro comentário surge em relação à evidente necessidade de reestruturação e modernização das infra-estruturas de apoio à actividade agrícola, designadamente, em termos de capacidade das redes de rega e uso eficiente da água. Neste contexto, era útil poder contar com um documento orientador que estabelecesse as prioridades de intervenção, complementando os critérios de selecção definidos nas diversas Acções.

Relativamente ao segundo comentário, há que ter em conta que o EFMA tem uma relevância estruturante no desenvolvimento de algumas fileiras estratégicas que operam naquela zona e que trata de um projecto multisectorial (fornecimento de água para explorações agrícolas e florestais, agro-indústria e outra indústria, turismo, abastecimento de água doméstica).

No que se refere ao terceiro comentário, o Programa tem, neste período de programação, a oportunidade para sensibilizar e estimular as associações de regantes e outras entidades isoladas ou em parceria com os organismos da Administração Central ou local a apresentar projectos em várias vertentes dotadoras de factores de modernização e de competitividade (p.e., disponibilização de água, melhores acessibilidades, electrificação).

EIXO 2 GESTÃO SUSTENTÁVEL DO ESPAÇO RURAL

O Quadro 9 resume as várias Medidas e Acções que integram o subprograma 2 do Proder e apresenta de forma sistematizada os períodos e número de candidaturas no período em análise.

Quadro 9 – Períodos e número de candidaturas no âmbito do Eixo 2

Medida/Ação	Períodos de candidatura	Número de candidaturas
2.1. Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas	2/04/2007-15/05/2007	235.708
Acção 2.1.1. Manutenção da Actividade Agrícola fora da Rede Natura Acção 2.1.2. Manutenção da Actividade Agrícola em Rede Natura	14/03/2008-15/05/2008	
2.2. Valorização de Modos de Produção		
Acção 2.2.1. Alteração de Modos de Produção Agrícola	28/09/2007 - 15/11/2007 14/03/2007 - 15/05/2008	9.490
Acção 2.2.2. Protecção da Biodiversidade Doméstica	28/09/2007 - 15/11/2007 14/03/2008 - 15/05/2008	7.236
Acção 2.2.3. Conservação e Melhoramento de Recursos Genéticos	1/09/2008 – 23/09/2008	52
2.3. Gestão do Espaço Florestal e Agro-Florestal		
Acção 2.3.1. Minimização de riscos Acção 2.3.2. Ordenamento e Recuperação de Povoamentos Acção 2.3.3. Valorização Ambiental dos Espaços Florestais	cf. Quadro 16	
2.4. Intervenções Territoriais Integradas (ITI)		
Acção 2.4.1. Apoio à Gestão das ITI	05/11/2008 – 14/11/2008	9
Acção 2.4.2. Programas de Gestão para ITI	-----	
Acção 2.4.3. ITI Douro Vinhateiro	29/09/2007 – 15/11/2007 14/03/2008 – 15/05/2008	6.132
Acção 2.4.4. ITI Peneda – Gerês		
Acção 2.4.5. ITI Montesinho-Nogueira		
Acção 2.4.6. ITI Douro Internacional		
Acção 2.4.7. ITI Serra da Estrela		
Acção 2.4.8. ITI Tejo Internacional		
Acção 2.4.9. ITI Serras de Aire e Candeeiros		
Acção 2.4.10. ITI Castro Verde		
Acção 2.4.11. ITI Costa Sudoeste		

MEDIDA 2.1 – MANUTENÇÃO DA ACTIVIDADE AGRÍCOLA EM ZONAS**DESFAVORECIDAS**

O apoio às zonas desfavorecidas através da medida Manutenção da Actividade agrícola em Zonas Desfavorecidas (MZDs) aplica-se em zonas de montanha e restantes

zonas desfavorecidas sendo majorado em territórios da Rede Natura 2000 inseridos nas mesmas.

A medida MZDs é, em linhas gerais da definição dos seus objectivos, uma medida de continuidade face ao anterior período de programação sendo que os níveis de ajuda foram aumentados e os níveis de modulação acentuados para os primeiros escalões.

As candidaturas apresentadas em 2007 foram realizadas segundo as regras do RURIS e realizadas durante o período normal de apresentação do pedido único no ano de 2007. O pagamento dos montantes aprovados ocorreu apenas em 2008, e não no ano de 2007 como previsto. Este atraso ficou a dever-se a dificuldades do Ministério da Agricultura na disponibilização da contribuição nacional.

Relativamente aos pedidos apresentados em 2008, o pagamento dos mesmos ocorreu no mesmo ano.

No período em análise foi apresentado um total de 235.708 pedidos de apoio. Destes foram pagos, todos no ano de 2008, 195.697 pedidos num total de 178.950.901€.

Verificou-se que, face à meta de despesa pública, a execução financeira da medida foi à data de 31 de Dezembro de 2008 de 23,91%, a que corresponde um montante de 178.950.900,85€.

Quadro 10 – Execução financeira da Medida 2.1 (a 31.12.2008)

	Meta (€)		Montante Pago (€)	% Execução
	Despesa Pública	FEADER		
Zona de Montanha (Cod CE 211)	662.388.854,00 94.626.949,00 ^a	539.850.000,00	153.620.711,76	23,19%
Outras Zonas desfavorecidas (Cod CE 212)	86.073.101,00 12.296.157,29 ^a	70.150.000,00	25.330.189,09	29,43%
Total	748.461.955,00 106.923.106,00^a	610.000.000,00	178.950.900,85	23,91%

^aValor anualizado calculado como o valor total previsto a dividir pelo período de execução (7 anos).
Inserir nas 3 linhas inferiores da coluna.

Fonte: Autoridade de Gestão do Proder, 2009

O montante pago nesta data corresponde a 100% dos pedidos de apoio apresentados no ano de 2007 e ao adiantamento de 75% relativo aos pedidos apresentados em 2008. Do total de despesa efectuada, 150.186.437,95 € representam pagamentos para manutenção da actividade agrícola fora da Rede Natura 2000 e 28.764.462,90 representam despesa efectuada para manutenção da área agrícola em território Natura 2000.

O número total de explorações agrícolas apoiadas no âmbito da medida foi de 216.593, superior ao valor mínimo estabelecido como meta para a medida, Quadro 11. A contratação de área no âmbito da Medida, em zonas de montanha, ultrapassou igualmente os mínimos estabelecidos, Quadro 12.

Quadro 11 – Execução física da medida 2.1: Número de explorações (a 31.12.2008)

		Número de Explorações	Mínimos anuais	% Execução
Zona de Montanha (Cod. CE 211)	2.1	179.091,00	75 000 – 85 000	119,39%
	2.1.1 Fora Rede Natura	155.952,00	60 000 – 69 000	129,96%
	2.1.2 Dentro Rede Natura	23.139,00	15 000 – 16 000	77,13%
Outras Zonas desfavorecidas (Cod. CE 212)	2.1	37.502,00	15 000 – 20 000	125,01%
	2.1.1 Fora Rede Natura	29.907,00	11 000 – 15 000	135,94%
	2.1.2 Dentro Rede Natura	7.595,00	4 000 – 5 000	94,94%

Fonte: Autoridade de Gestão do Proder, 2009

Quadro 12 – Execução física da medida 2.1: área agrícola (2007 e 2008)

		Área Agrícola	Mínimos anuais (ha)	% Execução
Zona de Montanha (Cod CE 211)	2.1	960.015,65	500 000 – 550 000	96,00%
	2.1.1 Fora Rede Natura	809.484,28	350 000 – 380 000	115,64%
	2.1.2 Dentro Rede Natura	150.531,37	150 000 – 170 000	50,18%
Outras Zonas desfavorecidas (Cod CE 212)	2.1	555.767,51	300 000 – 350 000	92,63%
	2.1.1 Fora Rede Natura	429.177,19	230 000 – 260 000	93,30%
	2.1.2 Dentro Rede Natura	126.590,32	70 000 – 90 000	90,42%

Fonte: Autoridade de Gestão do Proder, 2009

Não é apresentada a análise extensiva dos indicadores de resultado dado o momento de avaliação. Contudo, no que diz respeito ao indicador biodiversidade, qualidade dos solos e combate à marginalização, a percentagem de cumprimento é a mesma que se estimou para o indicador de realização “Área”, assumindo que o efeito sobre esses indicadores é igual em toda a área contratada, tal como sugere a natureza da meta.

Em relação aos indicadores de resultado qualidade da água e combate às alterações climáticas considera-se que a medida teve o efeito positivo esperado sobre estes indicadores dado os compromissos a que a medida obriga nomeadamente pela obrigatoriedade de cumprimento da condicionalidade.

MEDIDA 2.2 – VALORIZAÇÃO DE MODOS DE PRODUÇÃO

A análise da Medida incide nas acções Alteração de modos de Produção Agrícola (2.2.1), Protecção da Biodiversidade Doméstica (2.2.2) e na Subacção Conservação e melhoramento de Recursos Genéticos (2.2.3.1)

No período de candidatura de 2007 foram apresentados à acção “Alteração de Modos de Produção” 5.520 pedidos de apoio e no segundo período, em 2008, deram entrada 3970, o que totaliza, para o período em análise, 9.490 pedidos de apoio.

Relativamente à Acção “Protecção da Biodiversidade Doméstica” contabilizaram-se nos dois anos 7.236 pedidos de apoio, dos quais 5.140 entrados em 2007 e 2.096 em 2008.

No que diz respeito à execução financeira das acções 2.2.1. e 2.2.2 (Quadro 13), à data de 31 de Dezembro de 2008, não existe execução financeira das candidaturas apresentadas em 2008, sendo os valores apresentados referentes ao pagamento das candidaturas apresentadas em 2007.

No caso da Acção 2.2.1 o montante de despesa associado à acção no período em análise corresponde a 18.977.400€, que corresponde, a 100% do montante correspondente aos pedidos de 2007.

O montante de despesa correspondente à Acção 2.2.2 no período em análise é de 3.519.597€, sendo a métrica de pagamento a descrita para a medida 2.2.1.

Em relação à Acção “Conservação e Melhoramento dos Recursos Genéticos” não houve candidaturas em 2007 e, em 2008, foram apresentados 52 pedidos, sendo que em 31.12.2008, apenas 34 estavam contratados e pagos. O montante pago correspondente a estes pedidos de apoio no período em análise ascende a 8.957.927€ (Quadro 13).

Quadro 13 – Execução financeira global da Medida 2.2 (a 31.12. 2008)

Medida 2.2 Valorização de modos de produção	Meta (€)		Montante Pago (€)	% Execução
	Despesa Pública	FEADER		
2.2.1	165.888.570,00	135.200.000,00	18.977.399,86	11,44%
2.2.2	29.447.675,00	24.000.000,00	3.519.597,05	11,95%
2.2.3 (equivalente a 2.2.3.2)	21.987.598,00	17.920.000,00	8.975.926,90	40,82%
Total	217.323.843,00	177.120.000,00	31.472.923,81	14,48%

Fonte: Autoridade de Gestão do Proder, 2009

Globalmente, verifica-se que face à meta de despesa pública a execução financeira da medida foi à data de 31 de Dezembro de 2008 de 14,48%, tendo sido na acção 2.2.3 que se verificou a percentagem de execução mais elevada, na ordem dos 41%.

Relativamente aos indicadores de realização e resultado os valores que se apresentam de seguida referem-se, no caso da acção 2.2.1 e 2.2. a realização física em 2008 resultante das candidaturas do ano transacto. No caso da acção 2.2.3.2, a execução física e financeira reporta-se ao ano de 2008.

A área total sobre apoio agro-ambiental no âmbito da acção 2.2.1, é estimada para o período em análise, em 113.549,17 hectares a que correspondem 4670 explorações

agrícolas. Em termos de área o cumprimento da meta prevista para o programa é de 28,39 % e para o número de explorações de 19,87 % (Quadro 14).

Quadro 14 – Execução física da Acção 2.2.1 (a 31.12.2008)

Acção 2.2.1	Indicador	Valor	Meta	% Execução
Realização	# de explorações	4.670,00 ^a	23 500 – 27 000	19,87%
	MPB	983,00	3 250 - 4 050	27,89%
	MPRODI	3976,00	20 250 - 22 950	19,90%
	Área (ha)	113.549,17	400 000 – 450 000	28,39%
	MPB	38.221,21	160 000 - 180 000	23,89%
	MPRODI	75.327,96	240 000 - 270 000	31,39%
Resultado	Biodiversidade	113.549,17	400 000 – 450 000	28,39%
	Qualidade da água	113.549,17	400 000 – 450 000	28,39%
	Combate às alt. clim.	79.772,62	150 000 – 190 000	53,18%
	Qualidade dos solos	113.549,17	400 000 – 450 000	28,39%

Fonte: Autoridade de Gestão do Proder, 2009

Não é apresentada a análise extensiva dos indicadores de resultado dado o momento de avaliação, contudo no que diz respeito ao indicador biodiversidade e qualidade dos solos, a percentagem de execução é a mesma que se estimou para o indicador de realização “Área”, uma vez que se considera que toda a área sobre apoio agro-ambiental contribui para esses resultados de igual modo

O mesmo princípio aplica-se ao indicadores qualitativos em que se presume ter sido positivo o efeito da acção sobre a qualidade da água e ter a execução da acção contribuído para a manutenção da população de aves comuns em zonas agrícolas. De salientar que a percentagem de cumprimento do indicador “combate às alterações climáticas” face à meta estabelecida para o período de vigência do programa foi de 53,18% com base nas candidaturas de 2007.

Em relação à Acção 2.2.2 verifica-se que o número de explorações sobre apoio agro-ambiental representa, para o período em análise 47,16 % da meta prevista para o programa. O número total de animais alvo das acções e programas desenvolvidos no âmbito desta acção e alvo de pagamento agro-ambiental foi de 27.528,88 CN, que representa 68,82 % da meta quantificada para o indicador comunitário de realização correspondente (Quadro 15).

^a A diferença entre o total de explorações e a soma das explorações MPB e MPRODI resulta do facto de existirem explorações com os dois modos e por isso contabilizadas na linha MPB e na linha MPRODI, mas que são contabilizadas só uma vez na linha do n.º total de explorações

Quadro 15 – Execução física da Acção 2.2.2 (a 31.12.2008)

Acção 2.2.2	Indicador	Valor candidaturas 2007	Meta	% Execução
Realização	# de explorações	4.244,00	9 000 – 10 000	47,16%
	Área (CN)	27.528,88	40 000 – 50 000	68,82%
Resultado	Biodiversidade (CN)	27.528,88	40 000 – 50 000	68,82%

Fonte: Autoridade de Gestão do Proder, 2009

Os beneficiários do apoio no âmbito da subacção 2.2.3.2, no período em análise, foram 34, que são na totalidade associações de produtores, o que aproxima a realização da medida da meta quantificada para o indicador comunitário correspondente.

MEDIDA 2.3 – GESTÃO DO ESPAÇO FLORESTAL E AGRO-FLORESTAL

A Medida “Gestão do Espaço Florestal e Agro-florestal” visa a valorização económica, ambiental e social da floresta, através da redução dos riscos bióticos e abióticos e da promoção de uma gestão activa e profissional dos espaços florestais e agro-florestais, em coerência com a Estratégia Nacional para as Florestas e o Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios.

Esta Medida é concretizada através de três Acções, que prosseguem os objectivos de aumentar a resiliência da floresta aos incêndios e ataques de agentes bióticos nocivos; valorizar as funções ambientais e sociais dos espaços florestais; aumentar a rentabilidade e a sustentabilidade económica do sector florestal, numa óptica multifuncional; e, contribuir para a coesão territorial.

Todas as Acções da Medida 2.3 foram objecto de abertura de concurso para a apresentação de pedidos de apoio durante 2008, conforme se apresenta no Quadro 16. Verificou-se, contudo, que não foram abertos concursos para a Sub-acção 2.3.1.2. e a Sub-acção 2.3.3.1.

Quadro 16 – Avisos de abertura de concurso da Medida 2.3 (2008)

Acções / Subacções		Aviso	Período Concurso	Montante Concurso
2.3.1	Minimização dos riscos 2.3.1.1 Defesa da Floresta Contra Incêndios	01-231-2008, de 14.11.2008	02/12/08 a 15/03/09	9.000.000,00€
2.3.2	Ordenamento e recuperação de povoamentos 2.3.2.1 Recuperação do potencial produtivo 2.3.2.2 Instalação de sistemas florestais e agro-florestais	01-232-2008, de 14.11.2008	02/12/08 a 31/03/09	19.000.000,00€*
				10.000.000,00€
2.3.3	Valorização ambiental dos espaços florestais 2.3.3.2 Reconversão de povoamentos com fins ambientais 2.3.3.3 Protecção Contra Agentes Bióticos	01-233-2008, de 14.11.2008	24/11/08 a 28/02/09	13.000.000,00€*
				6.000.000,00€
			24/11/08 a 15/01/09	7.000.000,00€

* No caso de não ocorrer o esgotamento da dotação orçamental de uma Sub-acção, o saldo pode reverter para a outra Sub-acção.

Pese embora os concursos tenham aberto em finais de 2008, os primeiros pedidos de apoio apenas foram recepcionados já em 2009, pelo que não se procede à análise das candidaturas admitidas a concurso nas três Acções da medida 2.3.

MEDIDA 2.4 – INTERVENÇÕES TERRITORIAIS INTEGRADAS

Em relação à acção 2.4.1 “Apoio à gestão das ITI’s, foram apresentadas 9 candidaturas – uma candidatura por cada ITI, sendo que no período em análise não houve execução financeira desta acção.

Em relação às acções 2.43 a 2.411 verificou-se que foram apresentados um total de 6.132 pedidos nos períodos de candidatura abertos no período em análise, sendo que no período especial de candidatura de 2007 foram apresentados 3929 e no período de candidatura de 2008 foram apresentados 2203.

A execução financeira destas acções refere-se a pagamentos efectuados em 2008 e referentes a candidaturas de 2007. No período em análise foi pago o montante de 4.707.224 €. Verifica-se que face à meta de despesa pública a execução financeira foi à data de 31 de Dezembro de 2008 de 3,79%, sendo que foi substancialmente inferior no caso dos pagamentos silvo-ambientais.

Faz-se notar que a análise dos indicadores de realização que se segue reflecte a realização física em 2008 referente a candidaturas de 2007. O número de explorações sobre apoio agro-ambiental foi de 3.631 a que correspondeu uma área de 35,278,21 hectares. As percentagens de cumprimento foram de 20,1%, 25,2% e 16,92%

respectivamente para os indicadores “número de explorações”, “área” e “número de contratos” (Quadro 17).

Quadro 17 – Execução física componente agro-ambiental (a 31.12.2008)

	Indicador	Valor (Candidaturas 2007)	Meta	% Execução
Realização	# de explorações	3.631,00	18 000 – 21 000	20,17
	Área (ha)	35.278,21	140 000 – 190 000	25,20
	# de contratos	3.655,00	21 600 – 25 200	16,92
Resultado	Biodiversidade	35.278,21	140 000 – 190 000	25,20
	Combate às alt. clim.	1.109,87	7 000 – 8 000	15,86
	Combate à marginalização e abandono de terras	35.278,21	140.000 – 190.000	25,20

Fonte: Autoridade de Gestão do Proder, 2009

Não é apresentada a análise extensiva dos indicadores de resultado dado o momento de avaliação, contudo no que diz respeito ao indicador biodiversidade e combate às alterações climáticas, a percentagem de execução é a mesma que se estimou para o indicador de realização “Área”, uma vez que se considera que toda a área sobre apoio agro-ambiental contribui para esses resultados de igual modo, tal como sugerem as metas definidas para esses indicadores. O mesmo princípio aplica-se ao indicadores qualitativos em que se presume ter sido positivo o efeito da acção sobre a qualidade da água e ter a execução da acção contribuído para a manutenção da população de aves comuns em zonas agrícolas.

Em relação ao apuramento do indicador combate às alterações climáticas, cuja percentagem de cumprimento foi estimada em 15,86%, este reflecte, em princípio, a área em “sementeira directa” acrescida da área sobre o compromisso “Manutenção de pastagens permanentes com alto valor natural” e “Manutenção de pastagens permanentes de sequeiro naturais ou melhoradas”. Em relação ao indicador qualidade do solo não foi fornecido qualquer elemento informativo.

O número de explorações sobre apoio silvo-ambiental foi de 13, a que corresponde uma área de 938,77 hectares. As percentagens de cumprimento foram de 2,6 %, 31,29 % e 1,73 % respectivamente para os indicadores “número de explorações”, “área” e “número de contratos” (Quadro 18).

Quadro 18 – Execução física componente silvo-ambiental (a 31.12.2008)

	Indicador	Valor Candidaturas 2007	Meta	% Execução
Realização	# de explorações	13,00	500 – 1 000	2,60%
	Área de exploração (ha)	938,77	3 000 – 6 000	31,29%
	# de contratos	13,00	750 – 1 500	1,73%

Fonte: Autoridade de Gestão do Proder, 2009

EIXO 3 DINAMIZAÇÃO DAS ZONAS RURAIS

Neste Eixo as apreciações avaliativas decorrem exclusivamente de um trabalho de análise em profundidade dos Dossiers de Candidatura dos GAL (contratualizados em meados de Dezembro de 2008), assumindo uma perspectiva de síntese diferente dos eixos anteriores.

A análise que se segue, assenta numa amostragem das principais actividades propostas nas ELD com os resultados esperados para o desenvolvimento local-rural a serem expressos numa análise qualitativa. Nesta fase, é impossível tecer considerações sobre a coerência e razoabilidade das candidaturas ou sobre o grau de maturidade das iniciativas propostas. Neste contexto, sintetizam-se de seguida as principais perspectivas estratégicas de intervenção identificadas:

- a “melhoria da competitividade territorial” (37,93%) e a “diversificação da economia” (34,48%) são os dois resultados esperados mais evidentes, apesar da importância da “melhoria das qualificações e competência” (27,59%).
- a promoção da inovação encontra-se claramente sub-representada, revelando como os GAL têm dificuldade em dar este salto qualitativo nas suas estratégias.
- as actividades que têm um maior número de relações com os resultados esperados seleccionados são as seguintes: serviços sociais e de proximidade, diferentes modalidades de turismo, micro empreendedorismo, serviços às empresas, parcerias económicas com sectores de I&D e valorização de recursos endógenos.
- a partilha do financiamento do desenvolvimento local-rural subjacente ao Eixo 3, regista uma considerável proximidade entre a iniciativa pública (59,15%) e a

privada (40,85%), o que acaba por revelar a implicação dos privados na concretização das visões estratégicas do desenvolvimento local-rural.

- em termos de acções, as grandes apostas das parcerias que constituem os GAL são, por ordem decrescente, a Criação e Desenvolvimento de Microempresas (Acção 3.1.2.), o Desenvolvimento de Actividades Turísticas e de Lazer (Acção 3.1.3.), a Conservação e Valorização do Património Rural (Acção 3.2.1.), os Serviços Básicos para a População Rural (Acção 3.2.2.) e a Diversificação de Actividades na Exploração Agrícola (Acção 3.1.1.), o que centra o modelo de intervenção no micro-empendedorismo e nas actividades de turismo e lazer como forma de promover uma economia empresarial competitiva, uma das condições preconizadas no PENDR.

5. LIGAÇÃO EM REDE DAS ENTIDADES INTERVENIENTES NA AVALIAÇÃO

O conjunto de actividades de ligação em rede das entidades intervenientes na Avaliação, requerido para a criação e funcionamento de uma Rede Europeia de Desenvolvimento Rural ao nível Comunitário, como parte da Assistência Técnica para as políticas de Desenvolvimento Rural não foi, ainda, operacionalizado, pelo que esta componente de avaliação não foi efectuada.

Ainda que a rede não esteja operacionalizada, foi realizada, em 29 de Abril de 2009, uma reunião nesse âmbito, na qual a equipa de avaliação contínua participou, tendo sido os seguintes aspectos abordados: a natureza e a disponibilidade de informação no processo de avaliação, metodologias de avaliação e formas de potenciar e padronizar a experiência avaliativa num contexto nacional e europeu.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente exercício de Avaliação Contínua do ProDeR reporta-se às realizações do Programa referentes a 2008, sendo que este período correspondeu em grande medida à instalação e operacionalização do Programa. Neste capítulo sintetizam-se as principais conclusões das actividades de avaliação contínua desenvolvidas e listam-se um conjunto de recomendações que se consideram relevantes para a boa prossecução do programa, nas suas várias dimensões.

O ProDeR foi aprovado por decisão formal da Comissão Europeia em 4 de Dezembro de 2007, sendo que a promulgação da legislação inerente à implementação do programa aconteceu durante o ano de 2008.

Assim, grande parte do 1º ano de vigência do Programa foi dedicada: à preparação técnica dos regulamentos específicos, no enquadramento do FEADER; à estruturação de competências e atribuições das entidades que integram a arquitectura institucional de gestão, acompanhamento, controlo e auditoria do Programa; à concepção e montagem do sistema de informação; e ao lançamento dos Concursos relativos a diversas Medidas do Programa. À data de 31 de Dezembro de 2008 um número considerável de medidas e acções continuavam sem enquadramento regulamentar e sem período de candidatura definido.

O atraso na implementação do programa foi identificado pela avaliação como um ponto fraco, *per se* e determinante, em larga escala, de outros aspectos negativos para a prossecução dos objectivos do programa.

Decorreram do atraso na implementação do ProDeR, nomeadamente, a baixa execução do programa no período analisado e o impacto que esta pode ter durante a vigência do programa. À data de 31 de Dezembro de 2008 um número considerável de medidas e acções continuavam sem enquadramento regulamentar. A regulamentação e operacionalização célere das medidas surge assim como intervenção prioritária no actual quadro de implementação do programa.

No Quadro 19 sintetizam-se os restantes pontos fortes e os pontos fracos identificados no exercício de avaliação contínua. A sistematização segue a hierarquia Programa/Eixo/Medidas.

Quadro 19 – Pontos fortes e fracos identificados na Avaliação Contínua.

	<i>Pontos Fortes</i>	<i>Pontos Fracos</i>
Programa		
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agrega vários apoios num único instrumento de política de Desenvolvimento Rural; ▪ Estrutura de Eixos e objectivos adequados aos problemas chave identificados no PENDR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atraso na implementação e operacionalização do programa (transversal); ▪ Baixa execução financeira (transversal).
Sistema de Gestão e Acompanhamento		
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrutura de gestão integrada e multidisciplinar; ▪ Modelo de gestão adequado; ▪ Submissão de candidaturas <i>on-line</i>; ▪ Disponibilização de um endereço electrónico, <i>call center</i> e compilação de FAQs; ▪ Balcão do Beneficiário. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A aplicação de submissão de candidaturas não recalcula nem actualiza automaticamente os campos; ▪ Desenvolvimento incompleto do sistema de informação.
Eficácia e eficiência do ProDeR		
Eixo 1		
Medida 1.1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento do limite de investimento face ao anterior período de programação; ▪ Avaliação da viabilidade económico-financeira dos projectos com base no VAL; ▪ Abordagem de fileira sustentada por Planos Estratégicos de Fileira (PEF). ▪ Possibilidade de acesso às ajudas no âmbito da primeira instalação e quando a actividade é exercida a tempo parcial; ▪ Inovação traduzida na formação profissional específica dos activos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistência de apoio específico para o licenciamento da actividade pecuária;
Medida 1.3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perspectiva de intervenção integrada, permitindo intervenções a montante e a jusante da fileira florestal, consagrando todas as subfileiras do sector; ▪ Inovação traduzida na formação profissional específica dos activos; ▪ Valorização do planeamento territorial; ▪ Valorização das ZIF ▪ Obrigatoriedade de apresentação do Plano de Gestão Florestal; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dispersão dos apoios à actividade florestal pelas múltiplas Acções do ProDeR; ▪ Projectos seleccionados com base na VGO; ▪ Papel pouco interventivo da Autoridade Florestal Nacional ao nível da avaliação e decisão;

Quadro 19 – Pontos fortes e fracos identificados na Avaliação Contínua (continuação).

		<i>Pontos Fortes</i>	<i>Pontos Fracos</i>
<i>Eficácia e eficiência do ProDeR</i>			
<i>Eixo 1</i>			
	<i>Medida 1.6</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Encerramento do ciclo de investimento nas redes do EFMA; ▪ Reabilitação de infra-estruturas com necessidades objectivas de conservação e manutenção. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistência de prioridades de reabilitação e implementação de perímetros de rega articuladas com as produções inseridas em fileiras estratégicas; ▪ Excessivo peso da Medida no contexto da dotação financeira global do Programa; ▪ A aplicação dos critérios de selecção dos projectos no âmbito da Acção 1.6.2. não facilita o acesso às ajudas por parte das Associações de beneficiários e regantes.
<i>Eixo 2</i>			
	<i>Medida 2.1</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evitar o abandono agrícola; ▪ Execução física acima da meta anualizada. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conflito potencial em determinadas regiões entre os objectivos da medida e a preservação do solo (por via da pratica agrícola e por via do elevado encabeçamento).
	<i>Medida 2.2</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impactos ambientais genericamente positivos na biodiversidade, paisagem e solo, água e gases com efeito de estufa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fraca discriminação entre pastagens permanentes naturais e biodiversas (Acção 2.2.1); ▪ Barreiras à adesão motivadas pelas condições de acesso (Acção 2.2.1); ▪ Baixa execução física e financeira (Acção 2.2.1).
	<i>Medida 2.3</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alargamento do espectro das intervenções susceptíveis de beneficiar de apoios comunitários no espaço florestal, nomeadamente ao nível da protecção da floresta e da valorização ambiental dos espaços florestais; ▪ Prioritização de investimentos agrupados e articulados, designadamente nas ZIF e baldios; ▪ Nível de apoio a 100% para os investimentos não produtivos; ▪ Introdução de apoios específicos para questões fitosanitárias e para o declínio do montado de sobre e azinho e dos povoamentos de castanheiros; ▪ Obrigatoriedade de apresentação do Plano de Gestão Florestal. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausência de discriminação positiva dos agricultores a título principal; ▪ Diminuição do período de vigência dos prémios por perda de rendimento e desligamento da majoração das ajudas ao investimento e dos prémios por perda de rendimento em zonas desfavorecidas.

Quadro 19 – Pontos fortes e fracos identificados na Avaliação Contínua (continuação).

	<i>Pontos Fortes</i>	<i>Pontos Fracos</i>
<i>Eficácia e eficiência do ProDeR</i>		
<i>Eixo 2</i>		
<i>Medida 2.4</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impactos ambientais genericamente positivos ao nível da conservação da biodiversidade e paisagem; ▪ Obrigatoriedade de declarar toda a SAU e superfície florestal da unidade de produção. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omissão nas condições de acesso de medidas de gestão importantes para potenciar o impacto da medida sobre a biodiversidade; ▪ Desajustamento entre as medidas propostas e a realidade agrícola na área de intervenção; ▪ Atraso na implementação das ELA e dos apoios à gestão e aos investimentos não produtivos; ▪ Baixa execução física e financeira.
<i>Eixo 3</i>		
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consonância entre as 44 Estratégias Locais de Desenvolvimento para os resultados esperados no ProDeR; ▪ Envolvimento dos privados na concretização das visões estratégicas do desenvolvimento local-rural; ▪ Número de GAL e equilíbrio regional adequados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoção da inovação claramente sub-representada; ▪ Agilidade do modelo de governação; ▪ Formatação do programa está construída numa lógica de top-down; ▪ Ausência de cooperação interterritorial no estabelecimento das ELD.

Com base na listagem de pontos fortes e fracos elencam-se de seguida um conjunto de actuações recomendáveis para contornar as fragilidades identificadas, seguindo-se o mesmo nível de análise: Programa/Eixo/Medida.

A equipa de avaliação considera que o reforço da estrutura técnica da Autoridade de Gestão do ProDeR é desejável para a célere operacionalização do Programa, sendo que esse reforço poderá passar pela integração dos recursos técnicos ainda afectos à gestão do AGRO.

A demora na implementação regulamentar do Programa foi acompanhada de outras dificuldades que afectaram globalmente o desempenho esperado, em particular, o atraso no desenvolvimento do sistema de informação, instrumento crucial para a operacionalização, monitorização e boa gestão do programa. Estes aspectos são reconhecidos pela Tutela e pela Autoridade de Gestão.

A Equipa de Avaliação realça, nomeadamente, a importância de que se reveste o desenvolvimento de soluções que permitam uma eficaz conexão entre o SIFAP e o SIProDer. Ainda no que respeita à optimização do sistema de informação, considera-se recomendável organizá-lo na óptica do utilizador e automatizar todo o ciclo de vida dos pedidos de apoio (desde a submissão até à contratação), de forma a melhorar as condições de visualização e, conseqüentemente, imprimir maior eficiência na avaliação dos projectos. O desenvolvimento do modelo de dados e a estabilização do desenvolvimento das aplicações e dos modelos de análise dos projectos são actuações também recomendadas pela Equipa de Avaliação.

Em relação ao processo de submissão de candidaturas, é indubitável que a submissão electrónica se apresenta como um ponto forte e inovador do programa. No entanto, é importante o desenvolvimento da aplicação no sentido de corrigir “bugs” e para que o processo se torne dinâmico e proceda a actualizações automáticas dos campos.

A equipa de avaliação considera também que deve ser revista a afectação de fundos à monitorização do Programa, nomeadamente à monitorização dos seus impactes.

Em relação às Medidas já regulamentadas, com execução ou que já foram objecto de período de candidatura, foram identificados alguns aspectos cuja revisão se considera desejável, face aos seus objectivos e que se apresentam de seguida por eixo.

Em relação ao Eixo 1, resultam da análise efectuada as seguintes recomendações e actuações desejáveis:

- analisar a possibilidade de aprofundar a informação solicitada nos Formulários de Candidatura das Medidas de Investimento, para que a análise do perfil de beneficiários e potenciais beneficiários seja mais completa, permitindo efectuar uma avaliação mais concreta das realizações e dos resultados;

- desenvolvimento de acções de sensibilização/capacitação técnica para os projectistas de forma a melhorar a qualidade das candidaturas apresentadas (valia técnica e sustentabilidade económica-financeira) e a assegurar um adequado acompanhamento técnico da execução dos projectos.
- assegurar o desenvolvimento de acções de formação especializada e com qualidade, orientadas para as necessidades específicas dos jovens agricultores.
- assegurar apoio específico para o licenciamento da actividade pecuária, nomeadamente para executar os necessários investimentos em matéria ambiental.
- estimular o exercício de um papel mais interventivo da Autoridade Florestal Nacional quer ao nível da avaliação e decisão dos projectos de investimento, quer ao nível do apoio técnico aos promotores.
- elaborar um Plano Nacional de Regadios que defina prioridades em termos de reabilitação e implementação de perímetros de rega articulados com as produções, nomeadamente inseridas em fileiras estratégicas, numa perspectiva de aumento da área regada e de aumento da eficiência na utilização da água.
- atenuar as ainda existentes dificuldades burocráticas, embora se reconheça algum esforço já feito no sentido da sua minimização, e complexidade de algumas medidas (incluindo a dispersão de apoios as actividades florestais por múltiplas medidas).

No que diz respeito ao Eixo 2, em relação à Medida 2.1, Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas, considera-se relevante, para um ajustamento efectivo entre a sua operacionalização e os seus objectivos, que sejam tidos em conta os seguintes aspectos:

- condicionar a abrangência territorial da Medida tendo como critério a adequabilidade da prática agrícola às condições edafo-climáticas;
- redefinir o encabeçamento máximo previsto (3CN/ha SAU) que se considera elevado, especialmente em zonas de montanha. O encabeçamento máximo deve ser estabelecido em função da capacidade forrageira;
- monitorizar a eventual perda do efeito de escala, resultante do critério de elegibilidade “dimensão económica”, que limita o acesso a unidades com dimensão económica inferior a 40 UDE, com pagamentos degressivos em função da área elegível;

- avaliar o impacto da limitação da área mínima para acesso à medida em 1 ha.

Em relação à Medida 2.2 – Valorização de Modos de Produção, foram considerados relevantes para revisão futura os seguintes aspectos no que diz respeito à Acção 2.2.1 “Alteração de modos de Produção”:

- monitorizar a adesão à acção, uma vez que foram identificadas as seguintes barreiras – a atractividade dos pagamentos compensatórios, que decresce para os últimos escalões da medida, a obrigatoriedade de submissão de toda a unidade de produção e a obrigatoriedade de comercialização;
- acentuar a discriminação positiva para as pastagens biodiversas;
- reconsiderar o desligamento do apoio às áreas forrageiras do efectivo pecuário. A recomendação incide especialmente em regiões onde o aumento do encabeçamento é considerado ambientalmente indesejado;
- integrar a Produção Integrada na fileira estratégica dos produtos de qualidade.

No que diz respeito à Medida 2.4 “Intervenções Territoriais Integradas” consideram-se relevantes para futura reformulação do programa os seguintes aspectos:

- elevar o actual número de ITIs que é reduzido face ao número de sítios ZPE nos quais as actividades agrícolas e silvícolas se revestem de grande importância;
- rever as condições de acesso e compromissos agro-ambientais de modo a estes contemplarem as recomendações de gestão elaboradas no âmbito do Plano Sectorial da Rede Natura 2000. Essas recomendações potenciarão os impactos positivos desta medida sobre a biodiversidade;
- ajustar, para a generalidade dos casos, as medidas propostas à realidade agrícola das áreas de intervenção;
- contrariar o atraso verificado na implementação das ELA bem como que a sua composição não respeite a representatividade dos agricultores na área de intervenção.

Sem prejuízo do exposto anteriormente, importa realçar que foram vários os aspectos reformulados por via regulamentar já durante o ano de 2009, e que se crêem facilitadores quer, da adesão dos potenciais beneficiários, quer da prossecução dos objectivos das medidas.

No tocante ao Eixo 3 consideram-se relevantes para actuação futura as seguintes recomendações:

- Estimular o princípio da inovação na concretização das ELD, pouco visível nas propostas de operacionalização das Estratégias.

- Agilizar o modelo de governação e a entrada em funcionamento das acções, de forma a evitar atrasos no arranque dos projectos, a não desmotivar os potenciais promotores e a limitar constrangimentos ao nível do planeamento de tarefas por parte dos GAL;
- Clarificar as formas de participação das entidades parceiras que constituem os GAL;
- Motivar os GAL para operacionalizarem as ELD numa lógica de cooperação interterritorial e transnacional, considerada uma das falhas mais evidentes de gerações anteriores da Iniciativa Comunitária LEADER;
- Associar as ELD às perspectivas de actuação das Estratégias de Eficiência Colectiva, enquadradas pelo PROVERE.