



# Avaliação de 2019 do PRODERAM 2020

Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira 2014-2020

## Relatório para os Cidadãos

Maio de 2019

Cofinanciado por:



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA  
GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA  
Secretaria Regional de Agricultura e Pescas



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu Agrícola  
de Desenvolvimento Rural  
A Europa Investe nas Zonas Rurais

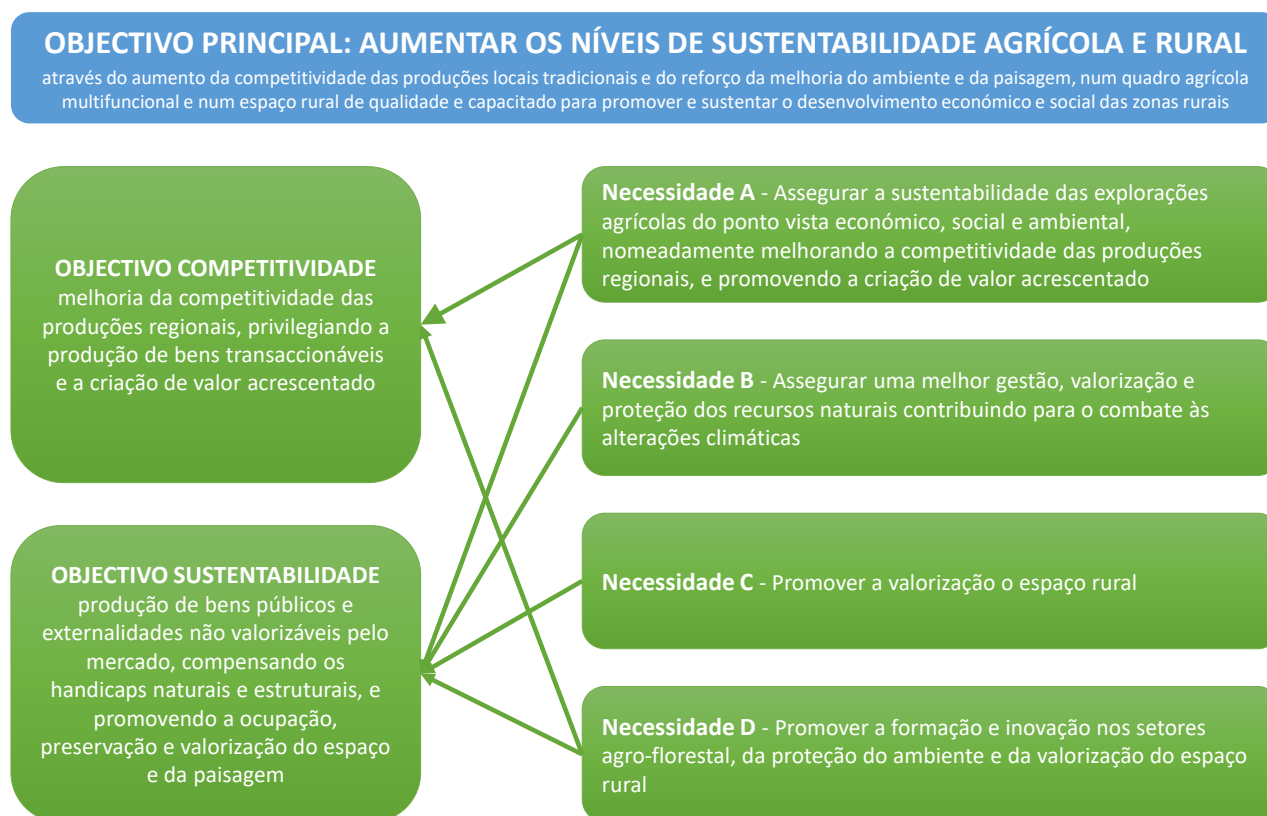
## 1. O PRODERAM 2020

O PRODERAM 2020 é o Programa de Desenvolvimento Rural para a Região Autónoma da Madeira para o período de programação 2014-2020.

Com verbas da União Europeia e do Orçamento Regional, apoia o sector agrícola, agro-industrial e florestal e o mundo rural na Região até 2020, com um orçamento total de 207 milhões de euros.

A sua estratégia assenta num objetivo principal e em dois objetivos secundários, que pretendem dar resposta a um conjunto de necessidades previamente identificadas:

Figura 1 – Objetivos e necessidades do PRODERAM 2020



Fonte: Documento de Programação do PRODERAM 2020

Considerando o seu financiamento comunitário, o Programa enquadra-se ainda nas Prioridades da União Europeia em matéria de desenvolvimento rural:

Figura 2 - Prioridades da União Europeia em matéria de desenvolvimento rural

**Prioridade 1** - Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais

**Prioridade 2** - Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas

**Prioridade 3** - Promover a organização das cadeias alimentares, nomeadamente no que diz respeito à transformação e à comercialização de produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura

**Prioridade 4** - Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura

**Prioridade 5** - Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal

**Prioridade 6** - Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais

O Programa enquadra-se também no Acordo de Parceria do Portugal 2020, na Estratégia de Desenvolvimento Regional para 2020 e articula-se com o Programa “Madeira 14-20”.

A concretização do Programa é feita através de um extenso conjunto de medidas, submedidas e ações, que visam dar resposta aos referidos objetivos e necessidades:

Tabela 1 – Medidas, submedidas e operações do PRODERAM 2020

| Medida / Submedida / Ação   |
|---|
| M1- Transferência de conhecimentos e ações de informação  |
| 1.1 - apoio a ações de formação profissional e de aquisição de competências   |
| 1.2 - apoio a atividades de demonstração/ações de informação  |
| M2 - Serviços de aconselhamento e serviços de gestão agrícola e de substituição nas explorações agrícolas   |
| 2.1 - Apoio destinado a facilitar o aproveitamento de serviços de aconselhamento  |
| 2.2 - apoio à criação de serviços de gestão agrícola, de substituição agrícola e de aconselhamento agrícola, bem como de serviços de aconselhamento florestal   |
| 2.3 - apoio à formação de conselheiros  |
| M3 - Regimes de qualidade para os produtos agrícolas e os géneros alimentícios  |
| 3.1 - apoio à nova participação em regimes de qualidade   |
| 3.2 - apoio a atividades de informação e promoção realizadas por grupos de produtores no mercado interno  |
| M4 - Investimentos em ativos físicos  |
| 4.1 - apoio a investimentos em explorações agrícolas  |
| 4.2 - apoio a investimento na transformação/comercialização e/ou no desenvolvimento de produtos agrícolas   |
| 4.3 - apoio a investimentos em infraestruturas relacionadas com o desenvolvimento, a modernização ou a adaptação da agricultura e silvicultura  |
| 4.4 - apoio a investimentos não produtivos relacionados com a concretização dos objetivos em termos de agroambiente e clima   |
| M5 - Restabelecimento do potencial de produção agrícola afetado por catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos e introdução de medidas de prevenção adequadas  |
| 5.2 - apoio a investimentos destinados à recuperação de terras agrícolas e ao restabelecimento do potencial de produção agrícola afetado por catástrofes naturais, fenómenos climáticos adversos e acontecimentos catastróficos |
| M6 - Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas   |
| 6.1 - ajuda ao arranque da atividade para os jovens agricultores  |
| M8 - Investimentos no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas   |
| 8.1 - apoio aos custos de florestação/criação de zonas arborizadas  |
| 8.2 - apoio à implantação e manutenção de sistemas agroflorestais   |
| 8.3 - apoio à prevenção da floresta contra incêndios florestais, catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos  |
| 8.4 - apoio à reparação dos danos causados às florestas por incêndios florestais, catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos   |
| 8.5 - apoio a investimentos destinados a melhorar a resiliência e o valor ambiental dos ecossistemas florestais   |
| 8.6 - apoio a investimentos em tecnologias florestais e na transformação, mobilização e comercialização de produtos florestais  |
| M9 - Criação de agrupamentos e organizações de produtores   |
| 9.1 - criação de grupos de produtores e de organizações nos sectores da agricultura e da silvicultura   |

| Medida / Submedida / Ação  |
|--|
| M10 - Agroambiente e clima   |
| 10.1 - pagamento de compromissos respeitantes ao agroambiente e ao clima   |
| 10.1.1 - manutenção de muros de suporte de terras  |
| 10.1.2 - preservação de pomares de frutos frescos e vinhas tradicionais  |
| 10.1.3 - proteção e reforço da biodiversidade  |
| 10.2 - apoio à conservação e à utilização e desenvolvimento sustentáveis de recursos genéticos na agricultura  |
| 10.2.1 - conservação de recursos genéticos   |
| M11 - Agricultura biológica  |
| 11.1 - pagamentos destinados à conversão a práticas e métodos de agricultura biológica   |
| 11.2 - pagamentos destinados à manutenção de práticas e métodos de agricultura biológica   |
| M12 - Pagamentos a título da Natura 2000 e da Diretiva-Quadro da Água  |
| 12.2 - pagamento de compensações a zonas florestais Natura 2000  |
| M13 - Pagamentos relativos a zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas   |
| 13.1 - pagamento de compensações em zonas de montanha  |
| 13.2 - pagamento de compensações a outras zonas afetadas por condicionantes específicas  |
| M15 - Serviços silvoambientais e climáticos e conservação das florestas  |
| 15.1 - pagamento de compromissos silvoambientais e climáticos  |
| 15.2 - apoio à conservação de recursos genéticos florestais  |
| M16 - Cooperação   |
| 16.1 - apoio à criação e ao funcionamento de grupos operacionais da PEI para a produtividade e a sustentabilidade agrícolas + 16.2 - apoio a projetos-piloto + apoio ao desenvolvimento de novos produtos, práticas, processos e tecnologias |
| 16.5 - apoio a intervenções conjuntas destinadas à atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas + apoio a abordagens conjuntas relativas a projetos ambientais e práticas ambientais em curso                                   |
| M17 - Gestão de riscos   |
| 17.1 - prémio de seguro de colheitas, de animais e de plantas  |
| M19 - Apoio ao desenvolvimento local de base comunitária (DLBC) LEADER   |
| 19.1 - apoio à preparação de EDL   |
| 19.2 - apoio à realização de operações no âmbito das EDL   |
| Atividades não agrícolas em zonas rurais   |
| Serviços básicos para população rural  |
| Cooperação para o desenvolvimento local  |
| Formação e informação de agentes de desenvolvimento local  |
| Cooperação interterritorial e transnacional  |
| 19.3 - Preparação e realização de atividades de cooperação   |
| 19.4 - Apoio a custos de funcionamento e animação  |
| M20 - Assistência Técnica  |

Esta programação inclui também a abordagem LEADER (medida 19), que visa o apoio ao desenvolvimento local dos meios rurais através dos dois Grupos de Ação Local (GAL) da Região – ADRAMA e ACAPORAMA. Está igualmente incluído o apoio a atividades a desenvolver na Região por parte da Rede Rural Nacional (RRN).

## 2. A Avaliação de 2019 do PRODERAM 2020

No período de programação 2014-2020 a avaliação dos programas de desenvolvimento rural assume um papel fundamental, sendo quatro os seus momentos de avaliação - Avaliação *ex-ante* (realizada pela AGRO.GES em 2014), Avaliações intermédias em 2017 e 2019 e Avaliação *ex-post* em 2024.

O exercício de 2019 tem como objetivo fundamental a avaliação da execução do Programa desde o seu início até final de 2018, focando-se nos resultados e impactos obtidos neste período e na forma de implementação do Programa.

Para tal foram dadas respostas a 30 Questões de Avaliação e calculado um conjunto de indicadores de realização, resultado, objectivo e impacto, como determinado nos regulamentos comunitários relativos ao desenvolvimento rural.

O universo de projectos e beneficiários abrangidos pela avaliação inclui, no caso das medidas do PU, todos os pagamentos efectuados anualmente até final de 2018, contabilizando-se os beneficiários e áreas efectivamente pagos nesse período. Para as restantes medidas, assentes na apresentação de candidaturas, foram consideradas todas as operações concluídas, isto é, aquelas cujo último pedido de pagamento foi já liquidado.

A avaliação centrou-se num conjunto de informação diversa, incluindo entrevistas aos principais intervenientes no Programa com o objectivo de auscultar a sua percepção sobre os principais impactos do Programa e sobre o seu funcionamento e implementação e um inquérito aos beneficiários e não beneficiários, abarcando o efeito das suas medidas nos beneficiários e os procedimentos de gestão. Foram ainda utilizadas as bases de dados do Programa e dos seus projectos e outras fontes de informação, como a base de dados RICA, as Contas Económicas Regionais da Agricultura, bibliografia diversa, entre outras.

Nos pontos seguintes apresenta-se os principais resultados da implementação do Programa até final de 2018, as análises efetuadas pela equipa de avaliação e as conclusões e recomendações daí decorrentes.

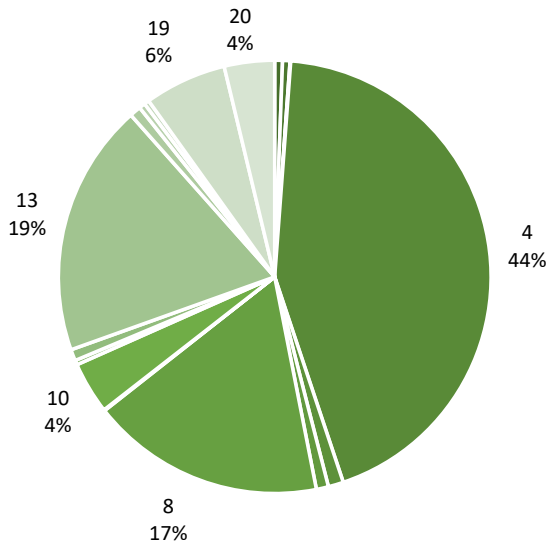


### 3. A Implementação do PRODERAM 2020 até Final de 2018

#### a) Aprovações e Pagamentos

O PRODERAM tem uma dotação de despesa pública de 206,88 M€, dos quais 179,45 M€ financiados pelo FEADER e 27,43 M€ proveniente do orçamento regional. A programação prevê que estas verbas se dirijam maioritariamente às medidas relativas ao apoio ao investimento na agricultura, agro-indústrias e infraestruturas (medida 4; 44%), às zonas desfavorecidas (13; 19%) e ao setor florestal (8; 17,5%), que abrangem cerca de 80% da despesa pública total do Programa. São também relevantes o apoio à iniciativa LEADER (19; 6%), medidas agro-ambientais (10; 4%) e à assistência técnica (20; 4%). No seu total, estas medidas deverão consumir cerca de 94% da dotação do Programa. O conjunto das restantes 11 medidas terá uma participação de cerca de 6%.

Gráfico 1 – Repartição da despesa pública programada por medida



Fonte: AG PRODERAM 2020

A apresentação de candidaturas às medidas de investimento foi possível apenas a partir de 2016, tendo sido abertos um total de 86 avisos, todos eles encerrados até final de 2018, para apresentação de candidaturas em todas as medidas do Programa. Destes, 11 são da medida 19.2, abertos pelos GAL. No âmbito destes concursos foram apresentadas 1.577 candidaturas em todas as medidas excepto 3.2, 9.1, e 16. Estas candidaturas corresponderam a um investimento previsto de 261 M€, tendo sido aprovadas 1.024, 57% das quais na medida 4.1 e as restantes repartidas pelas diversas medidas do Programa. A despesa pública associada a estas candidaturas foi de cerca de 128 M€. Considerando também as medidas incluídas no PU, a despesa pública total comprometida até final de 2018 foi de cerca de 166 M€, essencialmente nas medidas 4.3 (35,6%), 13 (19,2%), 8 (19,1%) e 4.1 (8,5%).

Até final de 2018 foram efectuados pagamentos no valor total de 72 M€, concentrados particularmente nas medidas 13 (39,2%), 4.3 (32,6%) e 8 (7,2%).

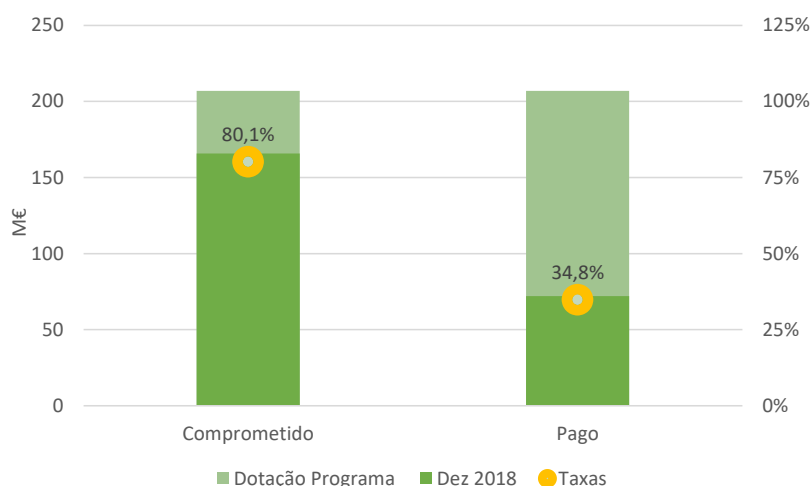
Tabela 2 – Ponto de situação de concursos, candidaturas, aprovações e pagamentos a 31/12/2018

| Medidas/<br>Submedidas | Concursos Encerrados |                    | Candidaturas Apresentadas |                           | Candidaturas Aprovadas |                           |                           |                     |                    | Pagamentos Efectuados |               |                   |                   |
|------------------------|----------------------|--------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|---------------|-------------------|-------------------|
|                        | N.º                  | Dotação FEADER (€) | N.º                       | Investimento Previsto (€) | N.º                    | Investimento Proposto (€) | Investimento Elegível (€) | Despesa Pública (€) | FEADER (€)         | N.º Pagamentos        | N.º Operações | DP (€)            | FEADER (€)        |
| 1.1                    | 3                    | 1.200.000          | 12                        | 842.208                   | 10                     | 734.192                   | 611.504                   | 611.504             | 519.778            | 0                     | 0             |                   |                   |
| 1.2                    | 3                    | 330.000            | 7                         | 269.250                   | 3                      | 131.236                   | 106.895                   | 106.895             | 90.861             | 1                     | 1             | 11.727            | 9.968             |
| 2.1                    | 0                    | 0                  |                           |                           |                        |                           |                           |                     |                    |                       |               |                   |                   |
| 2.2                    | 1                    | 127.500            |                           |                           |                        |                           |                           |                     |                    |                       |               |                   |                   |
| 2.3                    | 0                    | 0                  |                           |                           |                        |                           |                           |                     |                    |                       |               |                   |                   |
| 3.1                    | 3                    | 129.250            | 73                        | 67.112                    | 37                     | 33.614                    | 33.614                    | 33.614              | 28.572             | 13                    | 13            | 2.460             | 2.091             |
| 3.2                    | 1                    | 30.000             |                           |                           |                        |                           |                           |                     |                    |                       |               |                   |                   |
| 4.1                    | 7                    | 18.900.000         | 787                       | 45.573.772                | 587                    | 23.624.643                | 20.126.916                | 13.956.552          | 11.863.069         | 322                   | 252           | 3.178.380         | 2.864.085         |
| 4.2                    | 5                    | 20.000.000         | 20                        | 20.437.912                | 10                     | 9.545.136                 | 8.649.926                 | 5.573.397           | 4.737.388          | 18                    | 6             | 2.622.708         | 2.466.865         |
| 4.3                    | 7                    | 70.500.000         | 80                        | 103.600.829               | 68                     | 66.799.436                | 59.236.272                | 59.236.272          | 50.350.832         | 92                    | 50            | 23.522.934        | 20.162.927        |
| 4.4                    | 2                    | 2.200.000          | 83                        | 4.381.005                 | 62                     | 2.689.542                 | 2.633.430                 | 2.501.759           | 2.126.495          | 60                    | 48            | 849.792           | 750.547           |
| 5.2                    | 2                    | 2.500.000          | 175                       | 3.882.773                 | 60                     | 748.296                   | 453.973                   | 453.973             | 385.877            | 27                    | 22            | 170.652           | 145.055           |
| 6.1                    | 6                    | 2.050.000          | 96                        | 2.720.000                 | 45                     | 1.327.000                 | 1.283.000                 | 1.283.000           | 1.090.550          | 43                    | 43            | 924.750           | 786.038           |
| 8.1                    | 3                    | 10.000.000         | 12                        | 9.071.508                 | 12                     | 5.253.802                 | 4.781.391                 | 4.303.252           | 3.657.764          | 6                     | 3             | 384.722           | 340.010           |
| 8.2                    | 3                    | 5.260.000          | 3                         | 3.479.460                 | 2                      | 2.389.916                 | 2.225.827                 | 1.780.661           | 1.513.562          | 1                     | 1             | 1.613             | 1.371             |
| 8.3                    | 4                    | 13.600.000         | 32                        | 12.950.601                | 33                     | 15.556.848                | 14.606.140                | 14.606.140          | 12.415.219         | 11                    | 6             | 770.752           | 667.140           |
| 8.4                    | 3                    | 6.200.000          | 11                        | 6.156.500                 | 13                     | 5.599.611                 | 4.421.838                 | 4.421.838           | 3.758.562          | 11                    | 8             | 2.429.030         | 2.090.642         |
| 8.5                    | 4                    | 7.787.456          | 16                        | 9.815.007                 | 13                     | 5.388.259                 | 5.317.684                 | 5.130.604           | 4.361.013          | 11                    | 10            | 1.221.917         | 1.097.575         |
| 8.6                    | 3                    | 1.350.000          | 5                         | 2.022.470                 | 5                      | 2.022.470                 | 2.011.575                 | 1.508.681           | 1.282.379          | 2                     | 2             | 373.125           | 317.156           |
| 9.1                    | 1                    | 127.500            |                           |                           |                        |                           |                           |                     |                    |                       |               |                   |                   |
| 10.1.1                 |                      |                    |                           |                           |                        |                           |                           | 3.690.045           | 3.651.375          | 16.113                | 2.073         | 2.037.366         | 1.906.820         |
| 10.1.2                 |                      |                    |                           |                           |                        |                           |                           | 190.800             | 172.805            | 193                   | 66            | 66.076            | 59.163            |
| 10.1.3                 |                      |                    |                           |                           |                        |                           |                           | 31.860              | 27.081             |                       |               |                   |                   |
| 10.2                   | 4                    | 1.160.000          | 3                         | 904.715                   | 2                      | 299.443                   | 291.232                   | 291.232             | 247.547            | 0                     | 0             |                   |                   |
| 11.1                   |                      |                    |                           |                           |                        |                           |                           | 327.600             | 303.387            | 138                   | 43            | 102.672           | 94.632            |
| 11.2                   |                      |                    |                           |                           |                        |                           |                           | 620.760             | 604.326            | 540                   | 102           | 329.444           | 302.486           |
| 12.2                   |                      |                    |                           |                           |                        |                           |                           | 1.078.195           | 986.435            | 55                    | 17            | 831.264           | 729.065           |
| 13.1                   |                      |                    |                           |                           |                        |                           |                           | 30.635.568          | 28.225.420         | 76.589                | 13.280        | 27.080.306        | 25.460.118        |
| 13.3                   |                      |                    |                           |                           |                        |                           |                           | 1.310.024           | 1.209.397          | 424                   | 77            | 1.169.434         | 1.093.699         |
| 15.1                   |                      |                    |                           |                           |                        |                           |                           | 216.500             | 184.025            |                       |               |                   |                   |
| 15.2                   | 2                    | 335.000            | 1                         | 262.514                   |                        |                           |                           |                     |                    |                       |               |                   |                   |
| 16.5                   | 1                    | 170.000            |                           |                           |                        |                           |                           |                     |                    |                       |               |                   |                   |
| 16.1+16.2              | 1                    | 500.000            |                           |                           |                        |                           |                           |                     |                    |                       |               |                   |                   |
| 17.1                   | 1                    | 656.000            |                           |                           |                        |                           |                           |                     |                    |                       |               |                   |                   |
| 19.1                   | 1                    | 66.000             | 2                         | 78.000                    | 2                      | 78.000                    | 78.000                    | 78.000              | 66.300             | 2                     | 2             | 78.000            | 66.300            |
| 19.2                   | 11                   | 8.455.177          | 155                       | 27.238.612                | 55                     | 8.706.078                 | 7.218.344                 | 4.551.000           | 3.868.350          | 42                    | 33            | 1.126.587         | 957.599           |
| 19.3                   | 1                    | 400.000            |                           |                           |                        |                           |                           |                     |                    |                       |               |                   |                   |
| 19.4                   | 1                    | 595.000            | 2                         | 618.130                   | 2                      | 618.130                   | 618.130                   | 618.130             | 525.411            | 10                    | 2             | 248.809           | 211.488           |
| 20                     | 2                    | 6.000.000          | 2                         | 6.617.804                 | 2                      | 6.617.804                 | 6.617.804                 | 6.617.804           | 5.625.133          | 2                     | 1             | 2.523.745         | 2.145.183         |
| <b>Total</b>           | <b>86</b>            | <b>180.628.883</b> | <b>1.577</b>              | <b>260.990.183</b>        | <b>1.023</b>           | <b>158.163.456</b>        | <b>141.323.494</b>        | <b>165.765.659</b>  | <b>143.878.911</b> | <b>94.726</b>         | <b>16.161</b> | <b>72.058.265</b> | <b>64.728.022</b> |

Fonte: AG PRODERAM 2020

Assim, no final de 2018 o Programa apresentava uma taxa de compromisso (valores aprovados face à dotação global do Programa) de 80% e uma taxa de execução (valores pagos face à dotação global) de 35%:

Gráfico 2 – Taxa de compromisso e execução do PRODERAM 2020 a 31 de Dezembro de 2018



Fonte: AG PRODERAM e IFAP

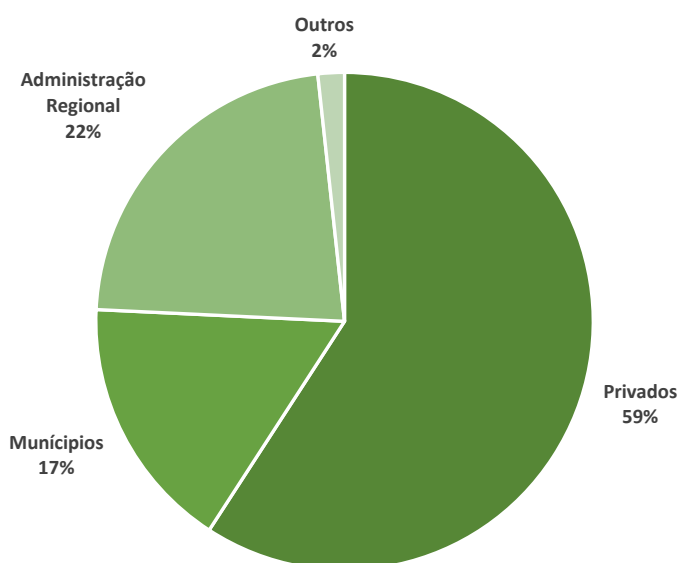
## b) Implementação do Programa por tipo de Beneficiário e Localização

A implementação do PRODERAM 2020 até final de 2018, considerando como tal o conjunto de operações com execução nas medidas de apoio ao investimento e de pagamentos efectuados nas medidas integrantes do Pedido Único, fica marcada por alguns aspectos que importa destacar:

- Um grande número de beneficiários privados nas medidas do PU, que atingem praticamente a totalidade das explorações existentes na Região;
- Uma grande concentração do número de projectos de investimento em beneficiários privados (81%), a grande maioria dos quais na medida 4.1 (62%);
- O direccionamento de uma grande parte da despesa pública do Programa para beneficiários de carácter público – 40% de toda a despesa pública e 71% da despesa pública afecta a projectos de investimento.

De facto, e como se pode verificar na figura seguinte, a Administração Regional (organismos das Secretarias Regionais e ARM) beneficiaram de cerca de 22% das despesa pública já aprovada, a que acresce 17% destinada a projectos promovidos por Municípios. Aos privados foi atribuída cerca de 59% da despesa pública aprovada (via projectos de investimento e pagamentos PU). Os restantes 2% incluem operações de outros beneficiários (Associações, Juntas de Freguesia e GAL, entre outros), geralmente de pequena dimensão.

Gráfico 3 - Repartição da despesa pública do PRODERAM 2020 a 31 de Dezembro de 2018 por tipo de beneficiário



Fonte: Dados AG PRODERAM 2020 e IFAP.



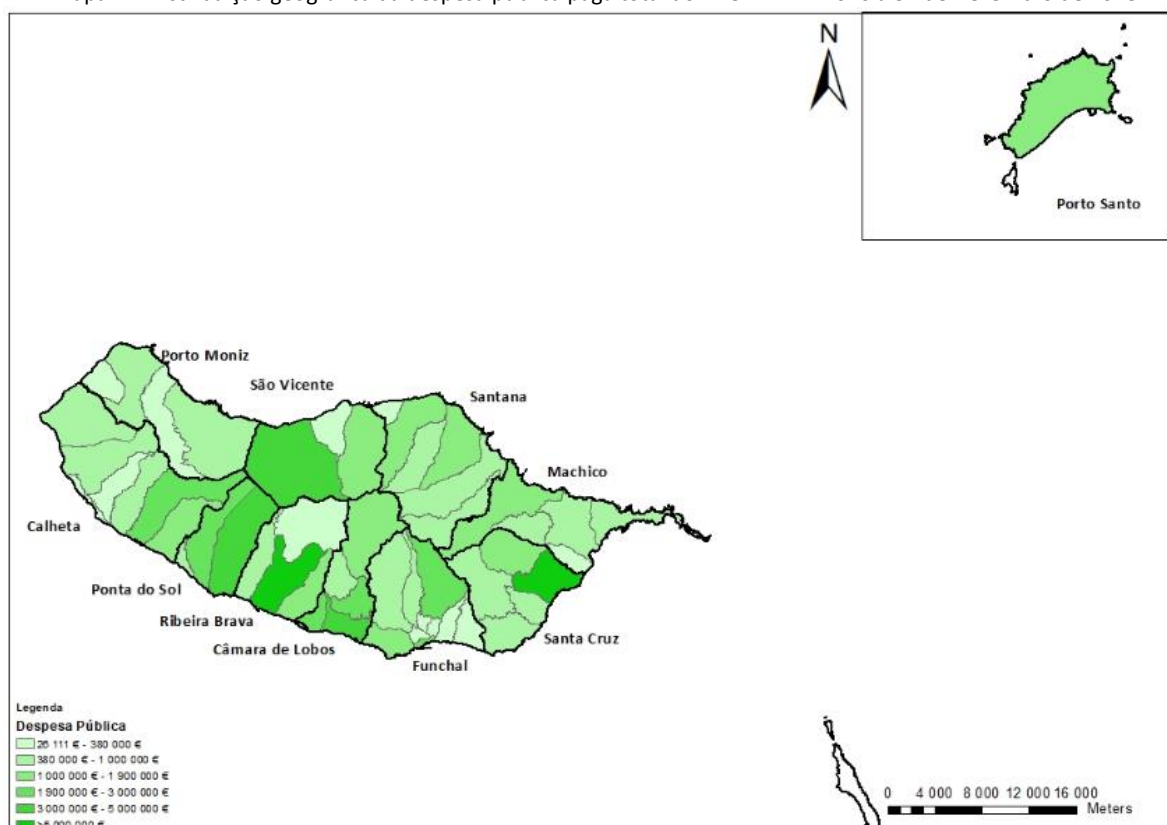
Em termos da sua abrangência geográfica, o PRODERAM 2020 é aplicado em todo o território da Região Autónoma da Madeira, embora a sua implementação até final de 2018 tenha tido alguma concentração.

Quanto às principais medidas de apoio ao investimento, conclui-se que existiu uma grande concentração dos apoios na vertente sul da ilha da Madeira (entre Calheta e Santa Cruz), que abarcou 86% da despesa pública paga. No restante território apenas São Vicente tem alguma expressão, destacando-se em sentido contrário os concelhos de Porto Moniz e Porto Santo, onde a implementação do Programa foi mais reduzida.

No que diz respeito às medidas integrantes do PU, destaca-se naturalmente a medida 13, ma das mais importantes do Programa que abrangem quase todas as explorações e SAU regionais e 4.053 ha, sendo também aquela com uma distribuição territorial mais uniforme, estando presente em todos os concelhos da Região. É também relevante a acção 10.1.1, que abrange 2.048 explorações e uma área beneficiada de 819 ha, essencialmente nos concelhos da zona central da ilha da Madeira. As restantes medidas (10.1.2, 11 e 12.2) têm uma implementação menor e menos bem distribuída territorialmente.

Em resultado da implementação do conjunto de apoios do Programa até final de 2018, conclui-se que este abrange todo o território em maior ou menor extensão. Contudo, os concelhos de Ribeira Brava e Câmara de Lobos foram os mais beneficiados, e os únicos com um montante superior a 10 M€. Porto Moniz e Porto Santo são aqueles com menores níveis de adesão ao Programa.

Mapa 1 – Distribuição geográfica da despesa pública paga total do PRODERAM 2020 a 31 de Dezembro de 2018



Fonte: Dados IFAP.

#### 4. Principais Conclusões e Recomendações da Avaliação

A produção das principais conclusões e recomendações do exercício de avaliação de 2019 do PRODERAM 2020 resulta do conjunto de análises efectuadas pela equipa de avaliação ao longo do presente documento, particularmente no que se refere às respostas a cada uma das 30 Questões de Avaliação.

O tempo que decorreu entre o início do período de programação e o final de 2018, período objecto de avaliação no âmbito do presente exercício, pode subdividir-se em duas etapas essenciais. Em primeiro lugar, até final de 2016 (período avaliado no relatório de avaliação de 2017) foi essencialmente um período de implementação do Programa. Entre 2014 e 2015 decorreu a fase da sua concepção, aprovação e regulamentação, com a sua operacionalização a ocorrer apenas em 2016, com as primeiras portarias de medidas e com os primeiros concursos para apresentação de candidaturas.

Este atraso face ao previsto, comum a muitos outros PDRs a nível comunitário, levou a que até final de 2016 apenas houvesse 238 projectos aprovados e 11 projectos concluídos, estes últimos transitados do anterior período de programação e parcialmente financiados por este.

Nos anos de 2017 e 2018 o Programa aproximou-se de uma velocidade de cruzeiro, com as principais medidas a funcionar em pleno e com a operacionalização de todas as restantes, atingindo-se 238 operações concluídas e outras 269 em curso, totalizando 507 operações com algum nível de execução financeira até final de 2018 e com a produção de alguns efeitos, embora geralmente ainda limitados.

Em termos genéricos a implementação do Programa decorre essencialmente do apoio através das medidas integradas no PU e das principais medidas de apoio ao investimento público e privado.

As principais medidas do PU (10.1.1, 11 e 13) surgem na sequência de medidas idênticas existentes em anteriores períodos de programação, tendo assim um impacto resultante de muitos anos de apoio constante e de uma grande abrangência quer em termos globais (13 e 10.1.1), quer dentro do seu sector específico (11, relativa à agricultura biológica). As medidas 10.1.1 e 13, esta última abrangendo praticamente todos os agricultores da Região, são assim fundamentais no apoio ao rendimento dos produtores e à manutenção da actividade agrícola na Região, e por essa via, na preservação da paisagem, elemento fundamental da atracção turística da Região, dos solos e da biodiversidade cultivada, bem como na manutenção das comunidades rurais.

É também relevante a dinamização da actividade económica conseguida através das principais medidas de apoio ao investimento – nas explorações agrícolas, agro-indústrias, infraestruturas e florestas (medidas 3 a 8) existem já 909 projectos aprovados e 464 com execução, que se estima corresponderem a um investimento já executado de mais de 39 M€. Estes projectos têm produzido impactos positivos na modernização das explorações agrícolas, na valorização da produção agrícola e no aumento do seu valor acrescentado, na manutenção de emprego (apesar de pouco efeito na criação de novos postos de trabalho),

na melhoria da utilização da água e na eficiência da sua utilização, e na preservação, melhoria e expansão das áreas florestais regionais com impactos importantes a nível da biodiversidade natural e cultivada, da preservação dos solos e redução da erosão, na prevenção e mitigação de incêndios.

Contudo, destas medidas, algumas tiveram uma implementação ainda reduzida ou nula, ou mesmo com algum significado face aos objectivos mas com pouca expressão a nível regional, pelo que os impactos em objectivos importantes como a renovação de gerações, a gestão de risco, a organização de produção, a formação, a inovação, a cooperação, o conhecimento, os regimes de qualidade, o reforço das cadeias agro-alimentares, a produção de energias renováveis ou a redução de emissões de gases nocivos são ainda nulos ou muito ténues.

Nos pontos seguintes apresenta-se uma análise temática da implementação do Programa e dos efeitos que a equipa de avaliação identificou como tendo sido produzidos pelo Programa até final de 2018, sendo produzidas recomendações que visam contribuir para a melhoria do Programa e para potenciar os seus efeitos positivos junto dos beneficiários e do território abrangido.

### **Apoios imateriais – I&D&I, Formação, Cooperação**

O Programa assumiu desde o início o objectivo de fomentar a inovação, a investigação e desenvolvimento e a cooperação entre os agentes das fileiras agro-florestais, bem como a formação profissional e a informação aos agentes do sector e o aconselhamento às explorações agrícolas, tendo para tal sido definidas um conjunto de medidas, essencialmente de carácter imaterial (1, 2, 16, 19.2.3 e 19.3). Contudo, o grau de implementação e execução destas medidas foi praticamente nulo, existindo apenas 13 candidaturas aprovadas e 1 com execução e concluída, todas elas na Medida 1, correspondendo a uma execução de somente 11.727 €, correspondendo a 0,02% da execução do Programa. No que se refere à formação, espera-se que o conjunto de operações já aprovadas venham a ter um contributo relevante ainda no decorrer do período de programação. Pelo contrário, não há qualquer procura no âmbito dos serviços de aconselhamento, o que se fica a dever à forte presença dos serviços da Direcção Regional de Agricultura e ao apoio conferido pelas associações de agricultores, que não estimulam o aparecimento de entidades que providenciem este tipo de serviço.

Por último, refira-se que a implementação da RRN na Região foi ainda relativamente limitada, não tendo sido abordadas todas as áreas de intervenção previstas no seu plano de acção. Com excepção da organização de um seminário e um workshop na Região, a implementação da RRN limitou-se à participação em reuniões e à produção de alguns artigos e material de divulgação.

| Recomendações  |
|--|
| Reforço da divulgação das medidas de apoio à formação, informação, inovação e cooperação entre os agentes das fileiras agro-silvo-industriais (1 e 16) e postura mais proactiva junto dos potenciais beneficiários, nomeadamente com a intervenção directa da AG PRODERAM 2020 na promoção de contactos entre entidades públicas, privadas, associativas e do sistema científico, de forma a identificar necessidades de inovação e problemas associados ao complexo agro-florestal regional (de carácter agronómico, económico, ambiental, social, etc), em termos regionais e constituir parcerias para o seu estudo e divulgação, estimulando a interligação ao longo das fileiras, de forma a estabelecer Grupos Operacionais que possam estudar estes problemas, propor soluções e divulgar os seus resultados. |
| Maior divulgação dos apoios do Programa à inovação no âmbito das suas diversas medidas, nomeadamente aquelas que apoiam o investimento a nível privado e público, de forma a integrar uma maior componente de inovação nas operações apoiadas, eventualmente associando uma diferenciação de níveis de apoio a operações com comprovada inovação a nível regional (de produto, de processo, etc).  |
| Forte aposta na dinamização da medida de apoio à formação profissional no sector agro-silvo-industrial (medida 1), de forma a que surjam mais candidaturas, com maior abrangência e diversidade temática, permitindo providenciar maior nível de formação aos agentes do sector na Região.   |
| Fomento de outras medidas do Programa como a 19.3 e a RRN, de forma a criar maiores condições de cooperação e trabalho em rede ao nível de todo o Programa.  |
| Fomento da divulgação de boas práticas em termos de inovação alcançadas em operações financiadas pelo Programa.  |
| Utilização de todas as áreas de intervenção previstas no plano de acção da RRN, maior divulgação e dinamização da RRN na Região, com organização de actividades mais participadas e maior envolvimento dos membros regionais nas actividades realizadas pela RRN em termos regionais e nacionais.  |

## Economia e Emprego

Um dos aspectos principais da implementação do Programa é o seu contributo para a modernização e reestruturação das explorações agrícolas regionais e, de forma mais genérica, para a competitividade do sector agro-florestal. Para este objectivo concorre um grande número de medidas em diversas vertentes de apoio – investimentos nas explorações (4.1) e nas agro-indústrias (4.3), criação de infraestruturas de acesso às explorações (4.3.1) e de captação e distribuição eficiente de água (4.3.2), regimes de qualidade (3.1 e 3.2), transformação e comercialização de produtos florestais (8.6), organização da produção (9.1). Também para a competitividade do sector contribuem as medidas de apoio à gestão de risco, para restabelecimento do potencial produtivo (5.2) e seguros de colheita (17.1).

Contudo, até final de 2018 o que se verifica é apenas a medida 4 teve uma execução relevante, essencialmente no apoio às explorações agrícolas e às infraestruturas, embora neste último caso a maioria das operações não estejam ainda concluídas e os seus efeitos, que serão certamente muito relevantes, não são ainda sentidos.

A promoção da competitividade por via da valorização dos produtos agrícolas, dos mercados locais e cadeias de abastecimento curtas e dos agrupamentos de produtores e organizações interprofissionais não aconteceu, devido à reduzida ou nula implementação das restantes medidas e mesmo dos apoios da abordagem LEADER direccionados às explorações agrícolas. Com excepção do apoio ao MPB, os regimes de qualidade têm uma quase nula implementação na Região, facto que o Programa não consegue alterar e que se ficará a dever, entre outros aspectos, à existência e utilização gratuita do selo relativo à Marca Madeira.

Não houve também candidaturas ao único concurso para a criação de agrupamentos e organizações de produtores, o que confirma a grande dificuldade de associativismo dos agricultores regionais, que decorre de aspectos como a idade e nível de formação dos agricultores, a reduzida dimensão das explorações e das quantidades produzidas e existência de mecanismos de comercialização públicos.

Relativamente à gestão de risco, a medida de apoio ao restabelecimento do potencial produtivo (5.2) abriu já por duas vezes com uma implementação muito lenta, enquanto que o apoio aos seguros de colheita foi regulamentado muito tardiamente face ao início do Programa e não teve qualquer execução até final de 2018.

A implementação do Programa foi ainda muito pouco relevante no que se refere à criação de emprego, estimando-se a criação efectiva de apenas 12 empregos permanentes e a possibilidade de ter existido a criação adicional de 6,5 UTAs, num total de 18,5 postos de trabalho, valor que contribui de forma muito limitada (estimada em 0,01%) para o objectivo da Estratégia UE 2020 relativo ao aumento da taxa de emprego para 75% (o valor regional é ainda de 63,3%). Os dados relativos a operações em curso apontam para um contributo potencial mais elevado, se estas operações vierem a criar os empregos previstos.

Contudo, o apoio do Programa é fundamental na manutenção da actividade agrícola e na redução do abandono das explorações e, conseqüentemente, na manutenção do emprego no sector e nos meios rurais. Neste aspecto, destaca-se a grande relevância das medidas de apoio directo aos agricultores no seu rendimento, contribuindo também para evitar ou minimizar situações de pobreza, estimando-se que o Programa contribua para colocar acima do limiar de pobreza nacional 0,6% da população regional e cerca de 1% acima do limiar de pobreza regional.

No que se refere aos jovens agricultores, a medida 6.1 tem ainda efeitos muito diminutos. A baixa adesão à medida é resultado do pouco interesse que a actividade agrícola suscita nos jovens da Região, que decorre essencialmente de tradição familiar ou falta de melhores alternativas.

| Recomendações  |
|--|
| Manutenção do apoio no âmbito das medidas 4.1 e 4.2, com eventual reforço da dotação orçamental destas medidas que permita a abertura de maior número de concursos (em 2018 houve apenas um concurso na 4.1.1, um na 4.1.2 e um na 4.2). Estes concursos deverão ser abertos de forma mais frequente e seguindo uma calendarização divulgada com antecedência. |
| Estímulo ao aumento de adesão à medida 4.2.2, ainda com níveis de compromisso e execução muito reduzidos.  |
| No que se refere à criação e adesão a regimes de qualidade, as acções a desenvolver não dizem respeito apenas ao Programa, mas sim à definição de políticas regionais que as fomentem, eventualmente atribuído a sua gestão destes regimes a entidades com maior experiência e dinamismo na comercialização de produtos agrícolas regionais de qualidade.      |
| Quanto à organização da produção, deverá também ser fomentada, não só através do recurso à medida 9 do Programa, mas também incentivando o associativismo a nível da produção agrícola regional, de forma a que se constituam entidades capazes e trazer escala à comercialização de produtos agrícolas regionais.   |
| Estabelecimento de condições preferenciais de tramitação para as candidaturas da medida 5.2, nomeadamente nos processos de submissão, análise, decisão e pagamento dos apoios, que lhe confirmem maior agilidade e rapidez, de forma a que as explorações possam rapidamente recuperar as suas condições de produção.  |
| Acompanhamento próximo da implementação do novo seguro de colheitas na banana e sua extensão a outros sectores, preferencialmente através de seguros colectivos, que permitam abranger um grande número de produtores de forma muito simplificada.   |

| Recomendações  |
|--|
| Implementação de mecanismos que permitam uma recolha de dados económicos sobre as operações em curso e concluídas de forma mais regular e sistemática, possibilitando a análise e quantificação mais rigorosas do impacto económico das operações apoiadas durante e após a sua implementação, de forma a aferir o contributo dos apoios, particularmente nas medidas 4.1, 4.2 e 4.3 para o desenvolvimento das explorações agrícolas. |
| Reforço da componente emprego na operacionalização das diversas medidas do Programa, quer nos critérios de hierarquização, quer mesmo, se possível, nas taxas de apoio.  |
| Divulgação das medidas do Programa de apoio ao investimento como um recurso capaz de apoiar a criação de novos negócios e, assim, de criação do próprio emprego.   |
| Monitorização da criação de emprego nas operações apoiadas, de forma a assegurar o cumprimento dos objectivos de candidatura e a obter indicadores de monitorização mais fiáveis.  |
| Manutenção e eventual incremento dos apoios no âmbito das medidas do PU, nomeadamente da medida 13 que, pela sua grande abrangência tem uma importância decisiva para muitos agricultores regionais.   |
| Fomento da adesão às medidas com capacidade para gerar maior valor acrescentado e para criar emprego, como factores decisivos no aumento do rendimento das populações rurais.  |
| Recomenda-se analisar o eventual aumento do prémio de instalação (6.1), aproximando-o dos valores permitidos regulamentarmente, de forma a torná-lo mais atractivo para os jovens agricultores. Em termos de área mínima, esta poderia ser revista quando se trate de instalações em estufas, com menor necessidade de área, mas com maiores rentabilidades.   |
| Maior divulgação e dinamização dos apoios nos concelhos com menor implementação do Programa, nomeadamente na vertente norte da ilha da Madeira e em Porto Santo.   |
| Estudar a possibilidade e efeito de uma diferenciação dos apoios ao investimento público e privado nestes concelhos com menor implementação do Programa.   |
| Estudar igualmente a possibilidade e efeito de uma diferenciação dos apoios do PU, nomeadamente da medida 13, que permita apoiar de forma mais eficaz o rendimento dos agricultores destes concelhos, particularmente Porto Moniz e Porto Santo, mas também Machico e Santana, que sofrem de um maior afastamento aos centros de decisão e têm maiores dificuldades em termos agrícolas e em termos económicos e sociais.              |

## Ambiente

Como referido, o principal contributo do PRODERAM 2020 para o território rural da Região é o apoio à manutenção da actividade agrícola, com todos os efeitos ambientais muito positivos que daí decorrem.

Destes, destaca-se largamente os efeitos na preservação da paisagem agrícola humanizada da Região, caracterizada por socalcos e muros de suporte em pedra aparelhada, tem no sector do turismo, o mais relevante da economia regional. Também na biodiversidade agrícola cultivada e na biodiversidade endémica associada à actividade agrícola, o efeito do Programa é relevante.

Por outro lado, os apoios de âmbito florestal têm permitido, neste período de programação e nos anteriores, desenvolver, melhorar, recuperar, reparar vastas áreas florestais e os respectivos ecossistemas ou implantar novas áreas. Também aqui se verifica um grande impacto positivo em termos da paisagem regional, mas também na preservação e reforço da biodiversidade florestal regional, associada às espécies da Laurissilva e aos ecossistemas que dela dependem, e na prevenção da propagação de espécies invasoras que poriam em risco a biodiversidade regional.

A preservação e gestão do recurso água é também uma das principais preocupações do Programa, na sequência do que aconteceu em períodos de programação anteriores, fundamentalmente no que respeita à criação e melhoria de infraestruturas de captação, armazenamento e distribuição de água que permitam minimizar os elevadíssimos níveis de perdas das actuais levadas e armazenar água para assegurar uma



distribuição mais uniforme ao longo do ano, nomeadamente para uso agrícola. Esta preocupação traduziu-se na alocação à medida 4.3.2 de uma dotação financeira muito relevante de 34 M€ (16,4% de toda a despesa pública prevista para o período de programação). Contudo, os projectos apoiados estão ainda em fase inicial de execução, o que significa que os seus efeitos concretos, nomeadamente em termos de redução de perdas, não são ainda visíveis.

As actividades agrícola e florestal são também fundamentais no combate à erosão e na preservação dos solos regionais, muito condicionados pela muito acentuada orografia regional condiciona. Neste aspecto, destacam-se as medidas de apoio à manutenção da actividade agrícola (medida 13) e dos muros de suporte (10.1.1), de grande importância pela abrangência quase total das explorações e SAU regionais e pelo contributo para a manutenção da actividade agrícola e dos muros de suporte de terras (também apoiados através da medida 4.4), essenciais a uma boa gestão e preservação dos solos. No âmbito das medidas florestais (8.1, 8.3, 8.4) foram já apoiados mais de 900 ha de área florestal, grande parte em zonas elevadas e de grande declive, contribuindo de forma muito relevante para o combate à erosão destes solos.

O contributo do Programa em termos energéticos, quer no que respeita à promoção da eficiência energética, quer quanto ao fomento da utilização de energias renováveis foi, até final de 2018, muito reduzida ou quase nula e de carácter muito pontual. Também o investimento em energias renováveis foi muito reduzido, cingindo-se a alguns contributos em operações pontuais, essencialmente no apoio à instalação de painéis fotovoltaicos.

O mesmo se verifica na redução da emissão de gases com efeito de estufa e amoníaco. Pelo contrário, o contributo para o sequestro de carbono tem alguma relevância, que decorre essencialmente das medidas florestais relativas ao restabelecimento após incêndio (8.4) e à melhoria da resiliência e valor ambiental dos povoamentos (8.5), com influência em mais de 800 ha, dos quais 94,5 ha em operações já concluídas que se estima contribuirão para um sequestro de carbono de 6.633 ton CO<sub>2</sub>eq por ano.

| Recomendações   |
|---|
| Manutenção e, se possível, reforço das medidas de apoio com grande abrangência territorial, como aqueles ao abrigo das medidas 13 e 10.1.1, que apoiam a manutenção da actividade agrícola e com isso contribuem para manter a paisagem agrícola tradicional da Região e para evitar a erosão dos solos, ao minimizarem o abandono das terras agrícolas. Estas medidas obrigam ao cumprimento de normas de condicionalidade, que incluem regras relativas à utilização de fitofármacos e de preservação da qualidade da água. |
| Manutenção e, se possível, reforço das medidas de apoio florestal e fomento da sua abrangência, de forma a reforçar os efeitos positivos na paisagem e na biodiversidade natural regional, tanto em termos de espécies florestais, como das restantes espécies animais e vegetais que beneficiam dos habitats naturais, bem como na preservação dos solos e minimização da sua erosão e na conservação e sequestro de carbono.  |
| Manutenção e, quando possível, reforço dos apoios ao MPB, de forma a fomentar um modo de produção que favorece a qualidade da água e práticas que favorecem a gestão dos solos.   |
| Análise da possibilidade de reforço das medidas 10.1.1 e 4.4., que têm um papel muito relevante no apoio à manutenção dos muros de suporte de terras, essenciais no contexto da muito acentuada orografia regional.   |
| Promoção de estudos de carácter científico que analisem de forma mais objectiva e efectiva o contributo das diversas medidas do Programa para o ambiente.   |
| Implementação de mecanismos que permitam identificar e prevenir eventuais efeitos negativos das operações de investimento agrícola e agro-industrial apoiadas, nomeadamente quanto a efeitos na biodiversidade e paisagem e na utilização excessiva de fitofármacos   |

| Recomendações  |
|--|
| Fomento dos investimentos em sistemas de regadio mais eficientes nas explorações agrícolas abrangidas pelos investimentos apoiados ao abrigo da medida 4.3.2.  |
| Monitorização dos impactos dos investimentos apoiados ao abrigo da medida 4.3.2. ao nível das explorações agrícolas.   |
| Reforço da divulgação da existência de apoios ao investimento no aumento da eficiência energética, na produção de energias renováveis e na redução de emissões de GEE no âmbito das operações de investimento.   |
| Dinamização de actividades no âmbito das medidas 1 e 16 relativas ao estudo e divulgação de práticas que contribuam para a consciencialização do interesse ambiental e económico do investimento no aumento da eficiência energética, na utilização de energias renováveis e na redução de emissões de GEE nas empresas. |
| Criação de mecanismos que possibilitem a recolha mais sistemática de indicadores de carácter ambiental relativos aos efeitos das operações apoiadas nos principais descritores ambientais (paisagem, biodiversidade, quantidade e qualidade da água, solo) e permitam uma melhor monitorização e avaliação do Programa.  |

### Abordagem LEADER

A abordagem LEADER no âmbito do PRODERAM 2020 ficou marcada por um grande atraso na implementação das Estratégias de Desenvolvimento Local (EDLs), com concursos abertos apenas a partir de 2016 e sua execução só a partir de 2018, o que se ficou a dever a um conjunto de dificuldades e constrangimentos tanto no âmbito dos próprios GAL, como da implementação a nível o Programa, que prejudicou muito a concretização dos objectivos do Programa quanto à diversificação de actividades em meio rural, à criação e desenvolvimento de pequenas empresas, à criação de emprego, ao desenvolvimento local e ao reforço das TIC nas zonas rurais.

Assim, até final de 2018 houve apenas 11 operações concluídas e outras em 22 curso e um baixo nível de execução física e financeira - apenas 1,1 M€, correspondendo a um investimento de apenas cerca de 1,7 M€. As operações concluídas foram muito concentradas em festividades e eventos, embora a maioria da despesa pública se tenha dirigido a um número muito reduzido de operações em turismo rural. Muitas das tipologias de apoio, nomeadamente aquelas relativas à diversificação das explorações agrícolas e à cooperação não tiveram ainda quaisquer operações aprovadas.

Desta forma, os efeitos desta abordagem no território são ainda muito reduzidos, nomeadamente em termos de emprego e abrangência populacional, o que associado aos custos de funcionamento, que representaram cerca de 22% de toda a despesa pública com a abordagem LEADER, leva à conclusão de que o valor acrescentado desta abordagem não foi ainda concretizado. Contudo, existe um potencial relevante que se espera vir a concretizar nos últimos anos do período de programação, quando esta atingir “velocidade de cruzeiro”.

No que respeita ao funcionamento dos GAL, apesar das muitas dificuldades iniciais (os GAL não tiveram qualquer financiamento para o seu funcionamento até final de 2016), este é agora adequado. Contudo, os mecanismos de gestão são muito pesados, assoberbando as Estruturas Técnicas Locais no trabalho de gestão corrente e apoio aos beneficiários. Refira-se que a proximidade com os beneficiários e o apoio

constante dos elementos das ETL nas diversas fases das operações e da sua implementação é um dos aspectos mais relevantes desta abordagem e mais valorizados pelos beneficiários.

Os procedimentos de decisão têm sido algo lentos e complexos e a participação dos membros das parcerias tem sido reduzida, com muitos parceiros a demitirem-se de participar nas actividades dos GAL. Apesar de algum esforço inicial, as ETL têm tido muito pouca disponibilidade para a realização de acções de animação, divulgação e inovação.

| Recomendações  |
|--|
| Implementação de procedimentos mais rápidos e ágeis na análise e decisão das candidaturas e pedidos de pagamento, de forma a procurar uma implementação mais rápida das operações candidatas e aprovadas, para assim tentar recuperar o atraso da implementação das EDLs.  |
| Considerar reprogramações das EDLs, para focar a sua implementação nas medidas com maior procura e nos beneficiários com maior capacidade de execução, de forma a tentar atingir as metas de execução financeira.  |
| Procurar dinamizar acções de comunicação e divulgação das EDLs e, em particular, das medidas e procedimentos a ela associados para aumentar a procura, nomeadamente nas tipologias de apoio ainda com reduzida ou nula implementação.  |
| Dinamização das actividades de ligação em rede e cooperação, quer nas zonas de intervenção, quer na participação em diversos fóruns a nível regional, nacional e internacional.  |
| Dinamização das parcerias dos GAL de forma a aumentar o nível de participação dos parceiros nos processos de decisão das operações e nas actividades dos GAL em meio rural, mas também como forma de aumentar a divulgação dos apoios nos meios rurais, potenciando a adesão aos apoios das EDLs e a sua execução. |
| Definição e implementação de mecanismos mais robustos de recolha de dados relativos às operações, nomeadamente quanto à medição dos seus resultados físicos reais.   |

### Assistência Técnica

A implementação do PRODERAM 2020 ficou marcada por algum atraso que ainda hoje está a tentar recuperar. Apesar de estar entre os primeiros programas aprovados pela Comissão Europeia, no início de 2015, um conjunto de dificuldades, associadas à definição e implementação dos sistemas de informação, a dificuldades com o procedimento de contratação e mesmo decorrentes naturalmente de alguma instabilidade provocada pela existência, entre 2014 e 2018, de três equipas de gestão, comprometeu uma implementação rápida de todas as medidas do Programa. Tal ainda hoje se reflecte, com o Programa a apresentar, até final de 2018, uma taxa de compromisso de 80%, dentro do expectável, mas uma taxa de execução ainda muito reduzida para esta fase do período de programação, de apenas 35%.

O sistema de gestão do PRODERAM 2020 tem permitido implementar o Programa até ao momento, embora a ausência de um sistema de informação robusto impeça que esta implementação decorra de forma mais célere e eficaz, com maior articulação entre todas as entidades envolvidas e com produção sistematizada de informação de gestão, monitorização e avaliação.

As dificuldades com a operacionalização do sistema de informação implicam ainda que o PRODERAM 2020 seja neste momento talvez o único programa integrado no Portugal 2020 em que a apresentação de candidaturas é feita em papel, situação que deverá ser ultrapassada o mais rapidamente possível.

Refira-se ainda a inexistência de uma calendarização atempada da abertura dos avisos para apresentação de candidaturas nas diferentes medidas do Programa, o que não só é um incumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 137/2014 (que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento), como gera uma situação de imprevisibilidade do junto dos beneficiários, impedindo-os de planear adequadamente a execução dos seus investimentos.

No que respeita aos procedimentos de monitorização e avaliação, o actual sistema de informação não permite ainda a recolha integral das informações necessárias à determinação de todos os indicadores de avaliação (de realização, resultado e objectivo) na situação pré-projecto. Assim, entende-se que a AG deverá manter os esforços no sentido de continuar a robustecer o sistema existente para que este possa corresponder a todas as necessidades de gestão e informação. Quanto ao sistema de informação do IFAP, considera-se fundamental que este possa assegurar a recolha de dados reais, durante e após a implementação das operações apoiadas, para todos os indicadores. Recomenda-se ainda a adopção de procedimentos, eventualmente através de um protocolo com a DREM, para a determinação sistemática dos indicadores de contexto do Programa, pelo menos aquando de cada um dos momentos de avaliação.

De forma genérica, considera-se que existe uma boa articulação e comunicação entre as diversas entidades envolvidas na gestão do Programa e mesmo entre estas e os beneficiários e outros stakeholders ligados à implementação do Programa. Contudo, não tem havido a frequência desejável de reuniões presenciais da Unidade de Gestão, o que poderia trazer uma maior qualidade ao processo de decisão.

Considera-se que a Autoridade de Gestão dispõe dos meios humanos e materiais necessários à boa implementação do Programa, embora nem sempre sejam suficientes para assegurar a rapidez de todos os procedimentos, o que se traduz em tempos médios de análise e decisão por vezes longos. O mesmo se aplica ao núcleo regional do IFAP, em prejuízo dos beneficiários e da execução do Programa.

No que respeita à comunicação e divulgação do Programa, considera-se que esta foi muito abrangente e eficaz, quer através das sessões públicas efectuadas que tiveram grande repercussão, quer através dos meios de comunicação digitais, tendo permitido alcançar um grande número de potenciais beneficiários e dado a conhecer o Programa. Recomenda-se que seja avaliada de forma periódica a necessidade de manter e reforçar estas acções de comunicação em função dos níveis de adesão ao Programa e a cada medida.

Por último, e no que se refere ao contexto de implementação do Programa, não se verificaram alterações profundas nos últimos anos que justifiquem uma redefinição da lógica de intervenção do Programa. Destaca-se, contudo, como principal constrangimento a dificuldade de acesso a financiamento e garantias bancárias, particularmente por parte de jovens agricultores, agricultores individuais e de pequena dimensão, o que prejudica a adesão e a execução do Programa. Nesse sentido, sugere-se a análise de medidas que permitam minimizar esta situação (por exemplo, utilizando adiantamentos contra factura).

Desta forma, no que respeita à implementação do Programa e à produção de impactos dela resultante, a equipa de avaliação recomenda a continuidade do apoio através das medidas do PU, na sequência de medidas idênticas já existentes nos anteriores programas, o que permite a existência de efeitos continuados de longo prazo no território. Recomenda-se também a manutenção dos apoios nas principais medidas de apoio ao investimento, preferencialmente com incremento da frequência e previsibilidade na abertura de concursos, de forma a permitir reforçar e manter uma dinâmica regular de investimento público e privado. Uma vez que até final de 2018 o Programa apresenta uma taxa de compromisso de 80%, mas uma taxa de execução de apenas 35%, considera-se fundamental a implementação de uma abordagem de “operação limpeza” profunda, que permita avaliar a capacidade de execução das operações aprovadas mas não executadas ou com execução parcial e, sempre que necessário, proceder à sua eliminação. Tal permitiria proceder a uma reprogramação financeira mais profunda que as anteriores, concentrando recursos nas medidas de apoio com maior procura, nomeadamente as medidas 4.1 e 4.3 cuja capacidade de utilização dos recursos existentes é mais elevada, e aumentar a frequência e dotação dos avisos para apresentação de candidaturas nestas medidas e noutras com procura acima da actual disponibilidade do Programa. Poderia ainda ser interessante, dentro das possibilidades regulamentares, tentar incrementar os apoios atribuídos no âmbito das medidas do PU, nomeadamente a medida 13, cuja adequação às necessidades da Região e dos seus produtores, quer em termos económicos como ambientais, é indesmentível.

| Recomendações  |
|--|
| Reforço da implementação e execução do Programa de forma a potenciar as sinergias entre todas as medidas e os seus efeitos.  |
| Análise da necessidade de uma reprogramação financeira mais profunda, de forma a permitir uma concentração de recursos nas medidas com maior procura e maiores efeitos, nomeadamente as medidas de apoio ao investimento privado (4.1 e 4.2) e público (4.3), em detrimento daquelas com menor adaptação à realidade regional e/ou com menores níveis de execução.             |
| Aumentar a frequência e dotação dos avisos para apresentação de candidaturas nestas medidas e noutras com procura acima da actual disponibilidade do Programa.   |
| Publicação atempada (no final de cada ano) do calendário de abertura de avisos para o ano seguinte e seu cumprimento escrupuloso.  |
| Análise da possibilidade de introdução do mecanismo de pagamento dos apoios por reembolso contra factura, para colmatar as dificuldades de acesso a financiamento e garantias bancárias por parte dos beneficiários.   |
| Análise da possibilidade de incrementar os apoios atribuídos no âmbito das medidas do PU, nomeadamente a medida 13, cuja adequação às necessidades da Região e dos seus produtores, quer em termos económicos como ambientais, é indesmentível.  |
| Introdução da apresentação de candidaturas através de balcão de beneficiário online, eliminando a apresentação de candidaturas em papel.   |
| Maior frequência de reuniões presenciais da Unidade de Gestão, de forma a permitir maior troca de opiniões entre todos os seus membros.  |
| Optando-se por manter sistemas de informação separados entre AG e IFAP, promover uma maior articulação entre eles de forma a que toda a informação seja transmitida de forma eficiente.  |
| Necessidade de robustecer o sistema de informação existente de forma a que este possa corresponder a todas as necessidades de gestão, informação e avaliação. No que se refere ao sistema de informação do IFAP, considera-se fundamental que este possa assegurar a recolha de dados reais, durante e após a implementação das operações apoiadas, para todos os indicadores. |
| Estabelecimento de protocolo de colaboração com a DREM, para a determinação sistemática dos indicadores de contexto do Programa, particularmente nos momentos de avaliação do Programa.  |
| Eventual reforço dos meios humanos e materiais da Autoridade de Gestão e do núcleo regional do IFAP, de forma a reduzir significativamente os tempos de análise e decisão de candidaturas e pedidos de pagamento.  |
| Avaliação periódica da necessidade de manter e reforçar estas acções de comunicação em função dos níveis de execução de cada medida.   |