

março de 2025

Avaliação de Fundos Europeus: Operacionalização do Madeira 2030

Sumário Executivo - Concurso M2030-Aval-0001



março de 2025

Avaliação de Fundos Europeus: Operacionalização do Madeira 2030

Sumário Executivo - Concurso M2030-Aval-0001

Equipa

António Sampaio Ramos (Coordenação Estratégica); Tatiana Alves, Ana Margarida Lopes (Coordenação Operacional); Alexandre Almeida, Américo Veloso Bento, Dulce Santana, Jorge Barbacena, Teresa Evaristo (Especialistas); Paulo Pedroso (Controlo de Qualidade)



1. Enquadramento e objetivos da Avaliação

O Programa Regional Madeira 2030 foi aprovado pela Comissão Europeia em 14 de dezembro de 2022 e mobiliza uma dotação global de 760 M€ (441 M€ FEDER e 319 M€ FSE+). Organiza-se em 5 Objetivos Estratégicos e Assistência Técnica, numa arquitetura extensa (prioridades, objetivos específicos e múltiplas tipologias de operação) que coloca exigências acrescidas de gestão, monitorização e avaliação. A presente Avaliação da Operacionalização do Madeira 2030 analisa este modelo de implementação do programa e o seu funcionamento, num contexto marcado pelo arranque tardio do programa e pela preparação de uma reprogramação (submetida em outubro de 2025) influenciada pelas propostas de modernização da política de coesão e por novas prioridades da UE.

O objetivo global da Avaliação é analisar em que medida a implementação do Programa está a decorrer de acordo com o previsto e, considerando o ritmo de implementação e execução registados, se está a contribuir para a maximização dos resultados esperados, identificando eventuais dificuldades encontradas na operacionalização dos diversos apoios e/ou antecipando potenciais desvios na concretização desses objetivos.

Os objetivos específicos são:

- Avaliar até que ponto o Programa está a dar resposta às necessidades que a sua Programação visa atender, tendo em conta eventuais alterações do contexto onde opera;
- Avaliar se a implementação do Programa está a assegurar a coerência entre as intervenções Programadas e entre estas e outras medidas de política e instrumentos de apoio convergentes com os objetivos prosseguidos pelo Programa;
- Avaliar a adequação da gestão estratégica (incluindo o modelo de governação, os sistemas de acompanhamento e monitorização) e operacional do Programa e a adequação dos instrumentos criados para garantir níveis elevados de eficácia e eficiência da sua implementação;
- Avaliar, a partir do ritmo de execução do Programa e dos projetos apoiados, se a sua implementação está a garantir as condições necessárias para a concretização dos objetivos definidos e das metas estabelecidas. (cf. Especificações Técnicas).

2. Abordagem metodológica

Os trabalhos de avaliação foram estruturados na resposta a 13 questões (e 29 sub-questões) de avaliação, incidindo sobre componentes de avaliação da programação (relevância, coerência), de processo (eficiência operativa/condições de produção de resultados), de resultados (eficácia e contributo para objetivos) e do valor acrescentado Europeu, seguindo uma Avaliação Baseada na Teoria ancorada na Teoria da Ação e, quando aplicável, nas Teorias de Programação em tipologias de operação específicas, as quais foram revistas e aprofundadas (pressupostos, cadeia causal e riscos).

A metodologia seguida envolveu a análise documental e de dados do Programa, a realização de 23 entrevistas semi-diretivas (entre junho e dezembro de 2025), 7 *focus group* temáticos (novembro de 2025), inquérito eletrónico a beneficiários (entre agosto e outubro de 2025, obtendo 161 respostas válidas, 10,9% de taxa de resposta) e 3 estudos de caso sobre o modelo de delegação de competências nos Organismos Intermédios. Para a análise da execução do Programa foi definida data de corte a 30/09/2025.

3. Principais conclusões

Relevância

A estrutura de objetivos e tipologias do programa Madeira 2030 é globalmente adequada e proporcional às necessidades diagnosticadas dos grupos-alvo e do território.

Observam-se reforços significativos em áreas como inclusão social, emprego jovem, qualificação e saúde. A reprogramação proposta (outubro de 2025) reforça a articulação com desafios regionais e prioridades europeias, destacando-se o reforço do OP4 e a integração parcial de habitação (RSO4.7).



Contudo, persistem algumas lacunas relevantes em domínios como economia do cuidado, bio economia e educação ambiental, que comprometem a resposta integrada e territorializada do Programa. A este processo, acrescem ainda alterações de contexto, e alterações em fatores externos (como os incêndios ocorridos em 2024 ou o forte crescimento da inflação), que afeta particularmente o setor da construção, e justificam a necessidade de ajustamentos estratégicos e operacionais para garantir a coerência e capacidade de resposta do Programa face à realidade atual da RAM.

Coerência

A estrutura do Programa Madeira 2030 é globalmente coerente, assegurando alinhamento interno e complementaridade externa, embora com fragilidades nos OP3 (Mobilidade) e OP5 (Desenvolvimento Territorial) e alguns riscos de sobreposição com o PRR.

A maioria dos Objetivos Estratégicos revela grau de adequação e coerência elevada (avaliação dos OE vs. Alinhamento interno). A 30.09.2025, a dotação lançada a concurso nos OP3 e OP5 era reduzida, por dificuldades de operacionalização entretanto mitigadas pela reprogramação em curso.

A articulação com outros instrumentos de financiamento, como o PRR, InvestEU e Sustentável 2030, é positiva, promovendo complementaridade e especialização temática. No entanto, verificam-se áreas com potencial de "concorrência", como eficiência energética, digitalização, inovação e gestão da água, tendo impacto na execução, na capacidade de gestão de recursos (técnicos, humanos e financeiros), no desempenho do programa (sobretudo até 2026) e na absorção de fundos.

Eficiência Operativa

Os procedimentos, modelos de gestão e mecanismos de controlo que suportam a implementação do Programa são satisfatórios, embora com margens de melhoria associadas à simplificação administrativa, ao reforço da capacidade e rapidez de decisão, à consolidação dos sistemas de informação e monitorização e a uma articulação mais fluida entre AG, OI e stakeholders, para aumentar previsibilidade e agilidade.

O Programa apresenta uma boa capacidade de mobilizar procura em volume e qualidade, porém a baixa taxa de decisão e irregularidade dos avisos (sobretudo no arranque), reduziu previsibilidade e limitou a captação plena da procura.

Os procedimentos administrativos na fase de candidatura são eficazes, mas com burocracia e morosidade acima do desejável, penalizando sobretudo operações pequenas e beneficiários menos capacitados. A adoção de metodologias de custos simplificados teve efeitos positivos sobre a eficiência. O Balcão dos Fundos é globalmente bem avaliado, mas persistem falhas (lentidão/bloqueios, redundâncias) e desajustes relevantes em algumas tipologias, com potencial para a simplificação.

A capacitação dos beneficiários é determinante: beneficiários mais experientes apresentam candidaturas mais robustas. O Roteiro para a Capacitação é útil, mas precisa de maior cobertura, continuidade e adequação às necessidades regionais.

Os critérios de admissibilidade e seleção são claros e alinhados, mas a ausência de reprovações por mérito, à data da avaliação, sugere fraca função efetiva de priorização.

A implementação dos Sistemas de Informação (SI3, AG+, SIPM) tem sido marcada por constrangimentos técnicos e operacionais, nomeadamente falhas de sincronização entre sistemas e atrasos na disponibilização de funcionalidades críticas (sobretudo no SI3). Apesar da evolução positiva e da expectativa de estabilização dos sistemas, passada a fase crítica de arranque, continuam a verificar-se esforços reativos para colmatar lacunas que deveriam ter sido antecipadas numa fase anterior. As alterações nos sistemas de informação e o desenvolvimento de novos sistemas exigem competências específicas que nem sempre estão presentes nas equipas operacionais; as ações de formação têm sido pontuais e pouco adaptadas, sendo necessário um plano de capacitação mais estruturado e contínuo.

No que respeita à monitorização, o sistema de indicadores do Programa é coerente e adequado, com as principais limitações concentradas ao nível dos indicadores de aviso, nomeadamente pela subutilização de indicadores de acompanhamento. Atualmente, a monitorização dos indicadores depende do SI PT2030 e da informação dos beneficiários, recolhida só em fase de pedido pagamento/encerramento da operação. Como tal, é necessário reforçar a monitorização física contínua, antecipando os momentos e recolha de informação sobre os indicadores de realização. A plataforma "Dados dos Fundos", desenvolvida pela AD&C, é positiva para a monitorização, mas é um instrumento recente e cujo potencial está ainda por explorar.



No que respeita ao modelo de governação, o modelo de delegação de competências nos OI é globalmente adequado, com ganhos claros de eficácia onde a delegação está operacional (IDE e IQ), pela especialização e proximidade aos beneficiários. No caso do ISSM, à data de corte, não se concretizou um exercício efetivo das suas funções de OI (devido a limitações com sistema de informação específico).

O funcionamento formal e a abrangência institucional e temática do Comité de Acompanhamento são adequados, porém a participação efetiva é muito desigual. A função acompanhamento do CA é ainda insuficiente, não havendo prática de acompanhamento entre reuniões, que pode ser superado pela implementação de grupos temáticos.

Eficácia

A eficácia do Programa Madeira 2030, nesta fase inicial de execução, foi globalmente condicionada por um arranque lento e por atrasos ainda não totalmente recuperados, apesar da aceleração registada ao longo de 2025.

O arranque do programa foi lento até ao final do 1.º trimestre de 2025, com vários OE sem avisos abertos e muitos avisos ainda sem decisão, e com execução concentrada em tipologias de continuidade (sobretudo no FSE+). A 30.09.2015, a taxa de compromisso global era de 19,5%, com 148,6 M€ aprovados.

O ritmo de implementação foi condicionado por fatores externos e internos: impasse político na RAM, bloqueios institucionais, sobreposição com o fecho do Madeira 2020 e PRR, desenvolvimento tardio dos "processos dos Fundos" e dos Sistemas de Informação. O Plano de Ação implementado para aumentar o ritmo de lançamento de avisos teve bons resultados no 1º e 2º semestre de 2025, o que permite antever um aumento sistemático da dinâmica de execução.

A taxa de execução financeira, sendo baixa (8%), está em linha com o histórico do período de Programação anterior. Considera-se provável o cumprimento de metas intermédias nos OE do FSE+ e alguns do FEDER, sendo necessárias medidas de aceleração nos apoios às empresas.

Instrumento Territorial Integrado

A primeira implementação dos ITI no Madeira 2030 é positiva, mas ainda em fase de consolidação.

As tipologias de intervenção e recursos financeiros mobilizados nos ITI contratualizados são globalmente adequados, porém o seu impacto dependerá da operacionalização (ainda embrionária) e da articulação/ complementaridade com outros atores e políticas setoriais.

Os ITI introduziram uma mudança estrutural positiva no modelo de governação territorial, porém permanecem necessidades de reforço de capacitação municipal e de acompanhamento, em especial no ITI de Porto Santo, bem como necessidades de melhorias na dimensão estratégica e nos indicadores para apoiar uma monitorização mais eficaz.

Valor Acrescentado Europeu

Nesta fase inicial, existem já sinais que sugerem que a eficácia e a eficiência das intervenções são potenciadas pelo facto de serem apoiadas por Fundos Europeus, através de efeitos de volume (alavancagem de investimento) e efeitos de processo.

Ainda é cedo para medir o VAE, mas há sinais de efeito "volume", traduzido na alavancagem do investimento privado, sobretudo empresarial, percecionada pelos beneficiários inquiridos.

Nos efeitos de processo, existe a perceção de que os fundos europeus contribuíram para a melhoria da qualidade, do perfil e da adequação estratégica dos projetos às prioridades de desenvolvimento local e regional e aos objetivos do Programa. Também a introdução do ITI gerou um relevante efeito de processo estrutural, reforçando a governação territorial *bottom-up*, o protagonismo municipal, a subsidiariedade e a coordenação intermunicipal.

4. Recomendações

O quadro seguinte sintetiza as recomendações da avaliação:

Recomendação	Operacionalização
R01. Finalizar a reprogramação do Programa	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de novos Objetivos Específicos (RSO4.7 - habitação, RSO2.11 - energia). • Reafecção de recursos entre prioridades, reprogramação verbas RSO3.2 e OP5 (ITI) & ajustamento de metas.
R02. Reforçar a articulação estratégica e funcional entre Programas	<ul style="list-style-type: none"> • Manter e aprofundar a especialização das fontes de financiamento, reforçando mecanismos de coordenação inter programas. • Clarificar fronteiras de elegibilidade entre Programas e reforçar a articulação para evitar ineficiências. • Melhorar a articulação com os beneficiários para reforçar as estratégias de planeamento das políticas nos diferentes instrumentos.
R03. Desenvolver um Plano de Ação que permita alavancar a execução do Programa	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação de uma ação de reforço de recursos orientada à agilização do processo de decisão sobre candidaturas pendentes relativas ao OE 1A e 1R. • Incremento do ritmo de certificação de despesa.
R04. Reforçar a previsibilidade e a regularidade do calendário de avisos, de modo a melhorar a captação da procura	<ul style="list-style-type: none"> • Maior regularidade no ritmo de lançamento de avisos, evitando concentrações ou hiatos prolongados, em especial nos sistemas de incentivos às empresas. • Assegurar períodos de candidatura com duração adequada à complexidade das tipologias, reduzindo o risco de exclusão de projetos com potencial. • Reforçar a divulgação do Plano Anual de Avisos e reforçar o seu cumprimento.
R05. Promover articulação estratégica na dinamização plataformas de descoberta empreendedora e reforçar o Conselho Regional de Inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamizar de forma coordenada e contínua as plataformas de descoberta empreendedora, com o objetivo de identificar oportunidades de investimento inovador alinhadas com a Estratégia de Especialização Inteligente (RIS3). • Assegurar mecanismos de acompanhamento ao trabalho das Plataformas que garantam um Plano de Ação operacional em tempo de poder apoiar o estímulo da procura dirigida (eventuais avisos temáticos). • Reforçar o papel do Conselho Regional de Inovação.
R06. Reduzir a carga burocrática dos processos de candidatura	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar, de forma articulada com a AD&C, oportunidades para a simplificação dos processos de candidatura online, incluindo funcionalidades do Balcão do Fundos. • Avaliar a viabilidade de um processo de submissão mais simplificado, particularmente para pequenas entidades e projetos de menor dimensão.
R07. Rever os critérios de admissibilidade e exigências de informação em sede de candidatura na tipologia de operação Alocação Específica da RUP (medidas Funcionamento 2030)	<ul style="list-style-type: none"> • Promover o ajuste dos requisitos da candidatura à natureza de subsídio à exploração, e desencorajando-se a exigência de elementos típicos de apoios ao investimento (ex. plano de negócios). • Equacionar vantagens de ajustar a metodologia de custos simplificados.
R08. Reforçar a operacionalidade dos Sistemas de Informação	<ul style="list-style-type: none"> • Acelerar a consolidação funcional das plataformas do sistema de informação (em particular no desenvolvimento do SI3). • Equacionar a mobilização de Inteligência Artificial para simplificar tempos de análise e reduzir incidências de erro. • Reforçar a articulação entre as áreas de negócio e as áreas de sistema. • Agir proativamente no sentido de desbloquear a operacionalização do Sistema de Informação da Privação Material (SIPM).
R09. Desenvolver e implementar um plano de capacitação em sistemas de informação e monitorização, alinhado com as necessidades dos utilizadores	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar, no plano de capacitação, um plano de formação estruturado, prático e regular, especificamente focado nos sistemas de informação que suportam a gestão e monitorização do Programa.

<p>R10. Reforçar a comunicação institucional do Programa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utilização plena do <i>microsite</i> Madeira 2030 como repositório acessível e atualizado; dinamização de campanhas específicas em meios com maior penetração; valorização e mediatização de casos de sucesso e operações estratégicas. • Reforço da equipa de comunicação da AG; articulação estreita com os OI, em particular o IDE, para garantir uma comunicação mais eficaz com o tecido empresarial regional; institucionalização de mecanismos de avaliação periódica da eficácia da comunicação.
<p>R11. Reforçar a capacitação dos beneficiários</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acelerar a implementação do Roteiro de Capacitação regional, priorizando temas críticos como contratação pública, gestão de projetos e indicadores, regras de elegibilidade e estruturação de candidaturas, utilização dos sistemas de informação e metodologias de custos simplificados. • Articular as ações de capacitação com as fases operacionais dos avisos. • Reforçar o apoio e formação nos territórios com menor capacidade institucional, incluindo o reforço da capacitação técnica dos municípios envolvidos nas ITI.
<p>R12. Implementar melhorias no sistema de indicadores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover maior uniformização na definição e granularidade dos indicadores ao nível dos avisos entre as diferentes Tipologias de Operação; promover a utilização de indicadores de acompanhamento onde se verifique a necessidade de maior granularidade dos indicadores. • Reforçar a bateria de indicadores de resultado dos ITI, com vista a maior adequação e cobertura. • No caso do ITI de Porto Santo, retirar os Indicadores para os quais, na sequência da revisão do Plano de Ação, se mantenha a ausência de operações das quais decorram estes resultados. • Reforço de articulação dos mecanismos de recolha e reporte com as Unidades de Gestão, para apoio ao processo de planeamento entre instrumentos de estratégia e operacionalização dos projetos prioritários.
<p>R13. Antecipar e diversificar os momentos de recolha de dados de monitorização</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rever os processos de recolha de informação sobre indicadores de realização e resultado, em articulação com as ferramentas que estão a ser desenvolvidas pela AD&C, promovendo, sempre que possível, a recolha de informação sobre indicadores e metas em fases intermédias de execução das operações. Ponderar a utilização da Inteligência Artificial para ensaios preditivos, antecipando riscos e necessidades de intervenção.
<p>R14. Manter o modelo de delegação de competências em OI, atuando sobre pontos críticos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criar as condições operacionais que permitam a concretização efetiva das funções delegadas no ISSM, assegurando a plena funcionalidade dos sistemas de informação necessários ao exercício do papel de OI. • Reforçar a capacidade de resposta do IDE em ocorrências de picos de procura acima do expectável.
<p>R15. Reforçar os mecanismos de partilha de informação estratégica, monitorização e aprendizagem institucional entre a AG e os OI, aprofundando a lógica de gestão partilhada do Programa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover, junto da AD&C, o alargamento do acesso dos Organismos Intermédios aos sistemas de monitorização, designadamente à plataforma Dados dos Fundos. • Assegurar uma devolução mais sistemática aos OI do conhecimento produzido nas Redes de Articulação Funcional de carácter técnico.
<p>R16. Reforçar a utilidade estratégica do CA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzir a dimensão do CA, racionalizando a representação evitando, sempre que possível, a sobre representação das áreas de governo regional. • Repensar a representação dos parceiros sociais que estão representados pelo órgão tripartido CES e ao mesmo tempo pelas estruturas de representação empresarial e sindical. Procurar reforçar a participação da sociedade civil e dos beneficiários diretos. • Estabilizar a representação, eventualmente com a implementação da lógica de mandatos fixos. • Implementar mecanismos de participação temática, por via de grupos de trabalho por prioridade de investimento, incluindo temáticas transversais. • Consolidar um calendário de capacitação dos membros do CA e momentos de trabalho entre reuniões de CA.
<p>R17. Melhorar a Governança da ITI</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento da revisão do Plano de Ação do ITI de Porto Santo. Recomenda-se a presença do IDR no Conselho Estratégico do ITI. • Definir o modelo de participação, dinâmico e inclusivo, abrangendo os principais stakeholders a envolver no acompanhamento da implementação do ITI. • Em futuros exercícios de implementação do Instrumento Territorial integrado, importa promover a capacitação dos municípios enquanto principais beneficiários dos ITI, desde logo, no momento inicial que precede a elaboração dos respetivos Planos de Ação.

technopolis
group 

www.technopolis-group.com



Secretaria Regional
das Finanças