



FUNDO  
ASILO, MIGRAÇÃO  
E INTEGRAÇÃO



SGMAI  
SECRETARIA  
GERAL

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA



# **Avaliação do Programa Nacional do Fundo de Asilo, Migração e Integração (FAMI) e das ações financiadas no âmbito do programa nacional no período 2014 – 2017**

N.º de procedimento - 58/DSUMC/17

N.º de contrato - 31/2017

**RELATÓRIO FINAL**

21 de dezembro de 2017

## EQUIPA DE AVALIAÇÃO

**António Manuel Figueiredo** – Coordenador e responsável pela conceção da metodologia de avaliação baseada na teoria e da sua aplicação à abordagem das questões de avaliação.

**Artur Costa** – Supervisão técnica e controlo de qualidade dos trabalhos e conceção da abordagem a algumas questões de avaliação.

**Maria Lurdes Cunha** - Responsável pela conceção e abordagem de Estudos de Caso e Painéis de Discussão.

**Filipa Barreira** – Responsável pela análise documental, pela conceção e organização de processos de inquirição e análise estatística de resultados e guiões de entrevistas.

**Mariana Rodrigues** – Participação na análise documental e conceção da abordagem a algumas questões de avaliação.

## **RESUMO**

O presente estudo configura a Avaliação do Programa Nacional do Fundo de Asilo, Migração e Integração (FAMI) e das ações financiadas no âmbito do programa nacional no período 2014 – 2017, com reporte a 30.06.2017, cujos objetivos consistem em (i) examinar a execução das ações financiadas pelo FAMI durante o período 2014-2017 e (ii) avaliar a sua relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade, coerência e complementaridade e valor acrescentado europeu. A avaliação incorpora a utilização dos critérios de relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade, coerência e complementaridade e valor acrescentado europeu.

Não perdendo de vista o contexto de aplicação do programa, em que sobressaem a forte intensificação dos movimentos de afluxo de refugiados à Europa e seus correspondentes reflexos no país e o início algo tardio da implementação, o estudo de avaliação baseia-se numa abordagem multimétodo, enquadrada por uma metodologia baseada na teoria geral da mudança que os apoios do Programa visam estabelecer em matéria de condições de asilo, de migração legal e integração e de regresso. A abordagem multimétodo envolveu: (i) análise e tratamento de indicadores; (ii) entrevistas semi-diretivas a um conjunto muito representativo de beneficiários; (iii) 4 estudos de caso em que se ensaiou o contacto com beneficiários e destinatários finais; (iv) 1 painel de discussão com entidades envolvidas na integração de migrantes legais; (v) processo de inquirição a entidades beneficiárias; (vi) o recurso e acesso à plataforma informática que serve o programa para consulta de memórias descritivas de projetos aprovados, condições de aprovação, processamentos e aprovações de pedidos de pagamento, etc; (vii) análise documental centrada em documentos de enquadramento estratégico da conceção do programa nacional.

Os resultados do estudo de avaliação estão materializados na resposta a um conjunto de questões e subquestões de avaliação que cobrem os 7 critérios anteriormente identificados. No que respeita ao critério da eficácia, as questões e as subquestões de avaliação são declinadas para os temas do asilo, da migração legal e integração e do regresso, sendo também analisada a dimensão dos casos especiais de recolocação e reinstalação de refugiados decorrentes dos compromissos assumidos por Portugal no acolhimento de refugiados provenientes dos centros de acolhimento da Grécia e de Itália e de países terceiros (ACNUR). O baixo nível de implementação do FAMI reportado a 30.06.2017 e as suas implicações em termos de execução física e financeira de projetos e do grau de preenchimento dos indicadores determinaram a necessidade de projetar resultados em função dos valores de programação aprovados.

As conclusões do estudo de avaliação são sistematizadas em dois grandes conjuntos, conclusões de natureza transversal que não decorrem de questões de avaliação específicas e conclusões que materializam síntese das respostas às questões e subquestões de avaliação.

Entre as primeiras cabe referir essencialmente o seguinte:

- Dado o início tardio da implementação do programa, considera-se muito relevante o trabalho de monitorização a realizar pela AR, ajuizando da efetiva capacidade de alguns projetos

serem concluídos, de modo a garantir que eventuais problemas de implementação tendam a penalizar o aproveitamento de recursos disponíveis;

- Existem amplas margens de progresso para que o sistema de informação e a plataforma informática de acesso à tramitação do FAMI possam tornar-se mais amigáveis e facilitadores da tramitação sobretudo de pedidos de pagamento, reduzindo custos de transação administrativa;
- O sistema de indicadores, na sua configuração atual, permite apenas o confronto entre metas de programa e valores de candidatura, numa situação em que os níveis baixos de execução observados penalizam a informação em termos de indicadores realizados e dificultam o acompanhamento e monitorização do programa, pese embora esforços no sentido de melhoria destes indicadores que a AR já encetou;
- O FAMI regista uma relevante participação no programa de entidades como o SEF, o ACM, o CPR e o OIM, como entidades responsáveis pela execução das políticas públicas alinhadas com os domínios de intervenção do FAMI, não deixando de se registar uma perceção de expectativas exageradas quanto ao financiamento das políticas públicas de que tais entidades são executoras que os recursos FAMI podem efetivamente assegurar;
- A atividade do FAMI é ainda marcada por uma significativa alteração de contexto gerada pela nova situação de afluxo de refugiados à Europa, com reflexos não apenas na introdução na programação dos chamados casos especiais com uma modalidade de apoio (lump sums), mas também no próprio impacto que teve no aumento do número de pedidos de proteção internacional apresentados às autoridades portuguesas. A resposta a essa alteração foi concretizada sem ajustamentos em matéria de dotação de recursos humanos, o que significou necessariamente capacidade de adaptação à nova situação;
- Finalmente, o FAMI fica indissociavelmente ligado à disseminação pelo território continental de iniciativas de criação de redes de acolhimento de refugiados e migrantes envolvendo municípios e sociedade civil local. Regista-se aqui o contributo do Programa para um melhor entendimento da sociedade portuguesa sobre os fenómenos do afluxo de refugiados e migrantes.

Entre as segundas, de modo bastante sintético dada a diversidade de subquestões de avaliação, pode registar-se o seguinte:

- **Eficácia-asilo:** níveis de compromisso assinaláveis evidenciam uma boa capacidade de adaptação às novas condições de afluxo de refugiados sobretudo em termos de procedimentos e de infraestruturas de acolhimento, com contributo mais interrogado em termos de aplicação da Diretiva Condições de Asilo;
- **Eficácia – migração legal e integração:** relevo para a dinâmica institucional territorial na dimensão da integração de refugiados e ausência de contributo em matéria de apoio à migração legal; registo de níveis baixos de sensibilização das empresas relativamente à inserção de refugiados;
- **Eficácia-regresso:** número de regressos voluntários ainda bastante abaixo da meta programada, dependente de fatores que o FAMI não controla, num contexto em que a

cooperação SEF – OIM domina a implementação, com exigências de monitorização da infraestrutura de acolhimento proposta pelo SEF;

- **Eficácia-casos especiais:** registo de uma boa capacidade de adaptação à situação de emergência e das lump sums, embora o não cumprimento dos compromissos estabelecidos se deva ao facto de Portugal não estar no topo das preferências dos refugiados.
- **Eficiência:** embora com indisponibilidade de indicadores com segmentação de atividade FAMI e FSI, os valores da assistência técnica quando reportados a valor de programação aprovada não indiciam custos de assistência técnica substancialmente distintos dos valores conhecidos para programas do PT 2020; estima-se que a introdução de melhorias na plataforma informática de tramitação das operações permitirá ainda reduzir substancialmente os custos de processamento de entidades beneficiárias;
- **Pertinência/relevância:** embora sem ter desenvolvido um processo de avaliação ex-ante, as condições de preparação e de negociação do programa com a CE e a existência de documentos como o Plano Estratégico para as Migrações asseguraram uma boa cobertura de necessidades; a resposta às condições de emergência ditadas pelo afluxo de refugiados revelou capacidade de adaptação ao novo contexto;
- **Coerência e complementaridade:** embora registando não ter havido mobilização de estudos de avaliação ex-ante, a avaliação concluiu que a generalidade dos stakeholders envolvidos na implementação do FAMI tem interpretações diferentes sobre a coerência e complementaridade das intervenções; complementaridades entre projetos submetidos a objetivos específicos distintos do FAMI, com intervenções cofinanciadas ao abrigo dos Fundos Estruturais (FSE, particularmente), com o PEM, com programas europeus como o URBACT são exemplos observados.
- **Valor acrescentado Europeu:** a avaliação concluiu que o FAMI apresenta um elevado contributo em termos de VAE: pela alavancagem de fundos que proporciona, pela concretização de projetos que sem o FAMI não o seriam, melhorando a implementação de projetos, proporcionando redes institucionais de cooperação. Embora possa dizer-se que as expectativas quanto à capacidade de financiamento das políticas públicas de asilo, integração e regresso são desproporcionadas, pode dizer-se que a inexistência do FAMI traria efeitos muito penalizadores;
- **Sustentabilidade:** na impossibilidade de realização de testes de sensibilidade dada a tardia implementação do programa, a análise de sustentabilidade está praticamente limitada às exigências da sua demonstração em sede de candidatura;
- **Simplificação administrativa:** a avaliação não registou evidências conclusivas da existência de realizações efetivas nesta matéria; com exceção da utilização de custos simplificados nas *lump sums* em que Portugal foi um dos primeiros Estados Membros a introduzir os custos simplificados, a existência de projetos com potencial de enquadramento nessa modalidade não teve ainda aplicação e sensibilização da CE para o efeito.

## ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. ENQUADRAMENTO E CONTEXTO DO OBJETO DA AVALIAÇÃO .....	10
3. OBJETIVOS E ÂMBITO DA AVALIAÇÃO .....	15
4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO.....	15
5. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO .....	19
6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO .....	49
7. ESTUDOS DE CASO .....	62
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRÓNICAS .....	74
9. ANEXOS .....	76
ANEXO 1 – ESTRUTURA FAMI – OE E CORRESPONDENTES ON .....	77
ANEXO 2 – LISTAGEM DE ENTIDADES AUSCULTADAS .....	82
ANEXO 3 – LISTAGEM DA DOCUMENTAÇÃO CONSULTADA .....	83
ANEXO 4 – INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO .....	84
ANEXO 5 – RESULTADOS DO INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS .....	97
ANEXO 6 – RESULTADOS ENTREVISTAS A DESTINATÁRIOS FINAIS .....	103

## **Índice de Tabelas**

Tabela 1 – FAMI 2014-2020: Taxas de compromisso, de execução e de realização em 30.06.2017 .....	14
Tabela 2 – Taxas de convergência .....	22
Tabela 3 – Percentagem de nacionais de países terceiros que receberam o estatuto de residente de longa duração em relação a todos os nacionais de países terceiros .....	26
Tabela 4 – Variáveis relacionadas com a integração.....	26
Tabela 5 – Indicadores de Regresso .....	28
Tabela 6 – Indicadores Regresso .....	29
Tabela 7 – Relações de coerência com o Plano Estratégico das Migrações .....	38
Tabela 8 – Conclusões e Recomendações .....	57
Tabela 9 – Área de atuação dos beneficiários.....	97
Tabela 10 - Ocorrência de alterações no projeto.....	98
Tabela 11 – Informação prestada à AR ou AD relativamente a possíveis alterações.....	98
Tabela 12 – Conhecimento de outros instrumentos de financiamento a projetos similares.....	100

## **Índice de Gráficos**

Gráfico 1 – Peso de decisões positivas em 1ª instância de pedidos de proteção internacional Portugal e UE28.....	21
Gráfico 2 – Evolução do número de decisões sobre pedidos de asilo em última instância – Portugal 2008-2016.....	22
Gráfico 3 – Ilegais de países terceiros e com ordem de saída 2009-2016 - Portugal .....	28
Gráfico 4- Total de regressos de ilegais versus saídas assistidas – Portugal – 2014-2016 .....	28
Gráfico 5 – Contribuição dos projetos para as prioridades do OE1 .....	98
Gráfico 6 - Contribuição dos projetos para as prioridades do OE2 .....	99
Gráfico 7 – Principais motivos de candidatura ao FAMI .....	100
Gráfico 8 – Avaliação de aspetos administrativos.....	101
Gráfico 9 – Existência do projeto .....	102

## **Abreviaturas e acrónimos**

AA – Autoridade de Auditoria  
ABT – Avaliação Baseada na Teoria  
ACM – Alto Comissariado para as Migrações  
ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados  
AD – Autoridade Delegada  
AR – Autoridade Responsável  
AVFAMI – Avaliação do Programa Nacional do Fundo de Asilo, Migração e Integração  
CE – Caderno de Encargos  
CIM – Comunidade Intermunicipal  
CPR – Conselho Português de Refugiados  
CVP – Cruz Vermelha Portuguesa  
EC – Estudo de Caso  
EM – Estados Membros  
FAMI – Fundo de Asilo, Migração e Integração  
FEEI - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento  
IGF – Inspeção-Geral de Finanças  
NCQ – Núcleo de Controlo de Qualidade  
NPT – Nacionais Países terceiros  
OE – Objetivo Específico  
OES – Organizações da Economia Social  
OIM – Organização Internacional para as Migrações  
ON – Objetivo Nacional  
PD – Painel de Discussão  
PEM – Plano Estratégico para as Migrações  
PO CH – Programa Operacional Capital Humano  
PO ISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego  
POR – Programa Operacional Regional  
PT2020 – Portugal 2020  
QA – Questão de Avaliação  
QP – Quatenaire Portugal  
SECA – Sistema Comum Europeu de Asilo  
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras  
SG MAI – Secretaria Geral Ministério da Administração Interna  
SI – Sistema de Informação  
SIGFC - Sistema de Informação de Gestão de Fundos Comunitários  
SOLID - Programa-Quadro Solidariedade e Gestão de Fluxos Migratórios  
TA – Tipologia de Ação  
UE – União Europeia  
VAE – Valor Acrescentado Europeu





## 1. INTRODUÇÃO

---

O presente relatório corresponde ao Relatório Final da “Avaliação do Programa Nacional do Fundo de Asilo, Migração e Integração (FAMI) e das ações financiadas no âmbito do programa nacional no período 2014-2020”, doravante AVFAMI, por motivos de simplificação de notação.

O relatório respeita escrupulosamente as orientações para a sua organização e está estruturado nos seguintes capítulos (para além da presente introdução e do Resumo das páginas iniciais):

- No **capítulo 2** apresenta-se o enquadramento e o contexto no âmbito do qual o objeto da avaliação deve ser compreendido;
- No **capítulo 3** descrevem-se muito sucintamente os objetivos e âmbito da avaliação;
- No **capítulo 4** apresenta-se uma súmula da metodologia que orientou o trabalho de avaliação, tirando partido do investimento metodológico realizado em sede de Relatório Inicial e confrontando-o com as condições concretas de mobilização de informação para resposta às questões de avaliação;
- No **capítulo 5**, que constitui o cerne deste relatório, documenta-se a resposta às questões de avaliação;
- No **capítulo 6** sintetizam-se conclusões e recomendações;
- No **capítulo 7** sistematiza-se os resultados dos estudos de caso realizados;
- No **capítulo 8** sistematizam-se referências bibliográficas de suporte;
- No **capítulo 9** apresentam-se os anexos relevantes de suporte aos capítulos anteriores.

## 2. ENQUADRAMENTO E CONTEXTO DO OBJETO DA AVALIAÇÃO

---

O artigo 3º do Regulamento (UE) nº 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014 é claro do ponto dos objetivos a prosseguir pelo FAMI, em termos de objetivo global e de objetivos específicos. De acordo com esse referencial, os programas nacionais (e o de Portugal não constitui exceção) devem contribuir ativamente para: (i) a consolidação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), (ii) o apoio à migração legal em função das necessidades nacionais com foco na integração efetiva dos nacionais de países terceiros (NPT), (iii) o combate à migração ilegal por via da proatividade e do acompanhamento do regresso aos países de origem e (iv) a solidariedade com outros Estados-membros em contexto de forte intensificação do processo migratório.

É à luz deste conjunto de objetivos e da dimensão de solidariedade mencionada no último objetivo específico do FAMI que devem ser compreendidas a Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho de 14 de setembro de 2015 e a Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho de 22 de setembro de 2015 que fixam medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional.

Tendo em conta a alteração de contexto observada desde o período de elaboração do programa nacional, o objeto da avaliação abrange o modo como o Programa Português do FAMI contribuirá para os objetivos global e específicos do FAMI, abrangendo também o modo como Portugal respondeu ao compromisso internacionalmente assumido em matéria de número de

recolocações e reinstalações que se propôs receber e assegurar a sua instalação. É neste contexto que o financiamento do Programa Nacional através do Fundo Europeu e dos recursos orçamentais nacionais é reforçado pelas lump sums concedidas ao EM por migrante recolocado e reinstalado, a partir do momento em que o Estado português (por via do SEF) emite a declaração de instalação provisória no país. Aliás, em contexto de início tardio de implementação do Programa (por razões plausíveis que este relatório documenta mais adiante), a implementação do FAMI em Portugal tem o seu primeiro aviso precisamente com foco nas operações de recolocação e reinstalação.

Tendo em vista os objetivos da avaliação e como suporte à sua concretização, é relevante assinalar a relação entre o quadro de objetivos geral e específicos do FAMI e o quadro de objetivos do programa nacional. Essa relação consta da figura reproduzida no Anexo 1 a este relatório final. Temos assim que as atividades (ações) inscritas no programa nacional cumprem um duplo contributo potencial, para o próprio programa nacional e também para o próprio programa europeu.

A avaliação regista ainda que a preparação do programa nacional foi precedida de um longo e pormenorizado processo de negociação com a Comissão Europeia, já depois da participação no desenho dos próprios objetivos do programa europeu. A matéria dos “key policy issues” é relevante para compreender essa tramitação. É também relevante para compreender o modo como o programa nacional convocou e integrou documentos de orientação estratégica a nível nacional (como, por exemplo, o Plano Estratégico das Migrações). Grupos de trabalho no interior do Ministério da Administração Interna e interministeriais devem também ser referidos como elementos de organização nacional relevantes para definir os contextos de partida (os chamados indicadores de baseline) relativamente aos quais a transformação programada pelo FAMI deve ser reportada.

Do ponto de vista das parcerias, beneficiários e destinatários finais, o FAMI assenta em Portugal num modelo em que se destacam:

- A decisão politicamente assumida de, para efeitos do objetivo específico migração e integração legal, considerar o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) Autoridade Delegada (AD) do programa; para além da sua função de instituto público com intervenção nesta área da política pública e espaço de elaboração do Plano Estratégico das Migrações), o ACM assume, assim, funções de AD;
- A forte relevância do papel assumido por um conjunto de entidades que podem ser consideradas simultaneamente como beneficiárias do FAMI e como parceiras da sua implementação, tais como o SEF (Asilo, Regresso e Casos Especiais de Recolocação e Reinstalação), a OIM (Regresso), o Centro Português para os Refugiados (CPR) (Asilo);
- Um conjunto amplo de instituições e entidades beneficiárias, com relevo para o objetivo migração e integração, em que se destacam sobretudo os municípios, organizações com missão social inseridas nas sociedades locais e instituições de reconhecido prestígio internacional como a Cruz Vermelha Portuguesa;
- Um universo de destinatários finais em que se destacam indivíduos candidatos a proteção internacional, refugiados, migrantes legais e migrantes ilegais.

A avaliação teve ainda em devida conta o contexto em que decorreu a elaboração do regulamento europeu e do programa nacional, bem como as alterações entretanto observadas desde esse momento até à data a que corresponde a presente avaliação. Do ponto de vista geral, pode dizer-se que as dimensões de asilo, de apoio à migração legal, de combate à migração irregular através de políticas proativas de regresso e reintegração e de solidariedade para com outros EM são significativamente impactadas pela situação que a Europa viveu em termos de afluxo de refugiados. As múltiplas situações de conflitualidade e de guerra aberta em muitas partes do mundo e em territórios próximos da União Europeia constituem um importante fator de contexto, que tem vindo a agravar-se desde a conceção dos referenciais europeus e do programa nacional.

Portugal tem-se mantido relativamente à margem da onda securitária e populista que os nacionalismos e outras expressões do populismo emergente têm gerado, sobretudo no plano comparativo com outras sociedades europeias, designadamente no centro e no leste europeu. É óbvio que em termos de pressões de refugiados sobre a sociedade portuguesa a situação nacional não é comparável. De qualquer modo, é relevante assinalar que, pelo menos do ponto de vista da sua tradução política, o país tem-se mantido à margem da referida tensão. Pode, assim, concluir-se, que tem existido um contexto favorável à implementação do FAMI e das operações de recolocação e de reinstalação em relação às quais o Governo português assumiu compromisso.

Não pode, entretanto, ignorar-se que existe um problema de imagem e de atratividade global do país que penaliza o cumprimento dos compromissos assumidos em matéria de recolocação e reinstalação de refugiados. Portugal não é decididamente o país que os refugiados visam em primeira preferência. Esse efeito tem-se refletido nos números de concretizações dos casos especiais e na capacidade de fixar os migrantes que chegam.

Em contraponto com esta evidência, há que registar a ocorrência de importantes melhorias na imagem global do país a nível internacional. A saída do programa de assistência financeira e regresso aos mercados, o início da alteração da classificação da dívida pública portuguesa, a fortíssima notoriedade turística dos últimos anos, a progressiva melhoria da situação macroeconómica são elementos dessa melhoria. Não pode também ignorar-se o efeito contrário que a tragédia dos incêndios florestais exerce nessa evolução para uma melhoria global da imagem internacional do país.

Um elemento favorável à implementação do FAMI pode ainda ser encontrada na significativa melhoria observada em termos de mercado de trabalho e do desemprego registado. Embora a dimensão de proatividade prevista no Plano Estratégico das Migrações, orientada para a captação de talentos e competências a partir das migrações, não tenha tido praticamente concretização, a melhoria observada nos mercados de trabalho das principais zonas de afluxo de migrantes constitui um elemento favorável de contexto. Não só a integração de migrantes e de refugiados é menos constrangedora em momentos de mercado de trabalho mais dinâmico como possíveis reações societárias a essa integração tendem a ser mais leves senão ultrapassadas com mercado de trabalho mais dinâmico.

Finalmente, um importante elemento de contexto a sublinhar respeita ao estado da arte do programa em termos de implementação da programação. Embora os níveis de compromisso e de execução estejam em linha com o tardio início efetivo do programa e com as médias de evolução dos programas de outros EM, a baixa execução deve ser invocada para contextualizar os resultados da avaliação. O confronto entre taxas de compromisso e taxas de execução minimiza preocupações. O trabalho de terreno mostrou que, do ponto de vista dos projetos em concreto, independentemente de terem sido submetidos pedidos de pagamento, a perspetiva de execução é mais favorável do que os números evidenciam (ver tabela reproduzida na página seguinte). De qualquer modo, a AR tem já em curso um trabalho de apuramento de riscos mais sérios de não execução de modo a retirá-los da programação.

Como elemento adicional de contexto, deve referir-se que existe entre algumas entidades beneficiárias do FAMI alguma tensão de expectativas quanto ao papel do programa no financiamento da política pública de que são executores com mandato previamente estabelecido. Tais expectativas são frequentemente excessivas relativamente aos recursos mobilizados pelo FAMI.

**Tabela 1 – FAMI 2014-2020: Taxas de compromisso, de execução e de realização em 30.06.2017**

Objetivo Específico/Objetivo Nacional	Programado 2014-2020 (PR)	Aprovações (AP)			Execução (EX)	Fundo Comunitário pago ao Beneficiário (PG)	Indicadores Financeiros (Fundo) %		
	Fundo Comunitário	Nº projetos Aprovados	Investimento elegível	Fundo Comunitário	Fundo Comunitário		Taxa de compromisso (AP/PR)	Taxa de execução (EX/PR)	Taxa de realização (EX/AP)
OE1. ON1 Acolhimento/Asilo	3.312.400,00 €	8	2.935.199,74 €	2.201.399,81 €	- €	267.382,80 €	66%	0%	0%
OE1.ON2 Avaliação	16.300,00 €				- €		0%	0%	
OE1.ON3 Reinstalação	3.226.587,00 €	1	948.937,60 €	711.703,00 €	- €		22%	0%	0%
OE2ON1 Migração Legal	3.665.480,00 €				- €		0%	0%	
OE2ON2 Integração	8.599.500,00 €	60	1.758.047,73 €	1.318.535,85 €	- €	236.010,87 €	15%	0%	0%
OE2ON3 Capacitação	6.656.195,00 €	2	104.184,00 €	78.138,00 €	- €	35.162,10 €	1%	0%	0%
OE3.ON1 Medidas de Acompanhamento	1.592.500,00 €	2	895.701,22 €	671.755,92 €	- €	134.355,18 €	42%	0%	0%
OE3.ON2 Medidas de Regresso	1.592.500,00 €	1	1.432.682,12 €	1.074.511,59 €	- €	483.530,22 €	67%	0%	0%
OE3.ON3 Cooperação	682.225,00 €				- €		0%	0%	
Casos Especiais - Reinstalação	2.810.000,00 €	1	2.810.000,00 €	2.810.000,00 €	390.000,00 €	390.000,00 €	100%	14%	14%
Casos Especiais - Recolocação	25.824.000,00 €	2	25.824.000,00 €	25.824.000,00 €	6.174.000,00 €	6.198.000,00 €	100%	24%	24%
OE4ON1 Recolocação	630.000,00 €				- €		0%	0%	
Assistência Técnica	2.802.690,00 €	2	811.300,96 €	811.300,96 €	13.146,30 €	94.546,40 €	29%	0%	2%
<b>Total</b>	<b>61.410.377,00 €</b>	<b>79</b>	<b>37.520.053,37 €</b>	<b>35.501.345,13 €</b>	<b>6.577.146,30 €</b>	<b>7.838.987,57 €</b>	<b>58%</b>	<b>11%</b>	<b>19%</b>

### 3. OBJETIVOS E ÂMBITO DA AVALIAÇÃO

---

Os objetivos da avaliação são os seguintes:

- Examinar a execução das ações financiadas pelo FAMI durante o período 2014-2017;
- Avaliar a sua relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade, coerência e complementaridade e valor acrescentado europeu.

Estes objetivos são completados com um outro objetivo de natureza instrumental que consiste em apoiar os trabalhos da SG MAI, enquanto Autoridade Responsável pela implementação do FAMI, de apresentação à Comissão Europeia até 31 de dezembro de 2017 o Relatório de Avaliação Intercalar do Programa. Este objetivo instrumental corresponde à obrigatoriedade estabelecida em sede de caderno de encargos da equipa de avaliação “prestar assistência ao adjudicante na elaboração do Relatório de Avaliação Intercalar do FAMI”.

O objeto da avaliação é assim determinado pelos objetivos estabelecidos, em que se destacam a invocação dos critérios de relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade, coerência e complementaridade e valor acrescentado europeu, e pelo próprio roteiro metodológico proposto pela equipa de avaliação para abordar as questões de avaliação definidas pela AR, com síntese apresentada no capítulo seguinte.

O objeto da avaliação é fixado em consonância com o artigo 55º do Regulamento (UE) 514/2014 respeitante ao Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação, que fixa a obrigatoriedade de um *“quadro comum de avaliação e de acompanhamento tendo em vista aferir a relevância, a eficácia, a eficiência, o valor acrescentado, a sustentabilidade das ações e a simplificação e redução da carga administrativa, à luz dos objetivos do presente regulamento e dos regulamentos específicos, bem como do desempenho do presente regulamento e dos regulamentos específicos enquanto instrumentos que contribuem para o desenvolvimento do espaço de liberdade, segurança e justiça”*. O nº 1 do artigo 57º do mesmo regulamento estabelece que “os Estados-Membros apresentam à Comissão: a) Um relatório de avaliação intercalar sobre a execução das ações e os progressos registados no sentido de alcançar os objetivos dos programas nacionais, até 31 de dezembro de 2017; b) Um relatório de avaliação *a posteriori* sobre os efeitos de ações no quadro dos programas nacionais, até 31 de dezembro de 2023”.

### 4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

---

A abordagem metodológica prosseguida pela equipa de avaliação pode ser caracterizada pela combinação dos seguintes princípios:

- Aplicação de uma metodologia de avaliação baseada na teoria (*theory-based evaluation*), através da qual a intervenção lógica do programa se combina com os critérios de avaliação estabelecidos em sede de objetivos, que integra a utilização tão completa quanto o possível de indicadores de resultado e impacto (com insuficiências destacadas em ponto próprio) e de pesquisas dirigidas aos beneficiários do programa;

- Com base numa sistematização da extrema diversidade de tipologias de operações abrangidas pelo programa (passíveis de racionalização a desenvolver em sede de recomendações), a avaliação concebeu uma teoria da mudança, que organiza a cadeia de implementação do FAMI segundo a sequência “atividades-resultados-impactos” para as dimensões asilo, migração e integração e regresso, bem como o seu contributo para os objetivos nacionais e específicos;
- A abordagem utilizada é declaradamente multimétodo, envolvendo: (i) a análise e tratamento de indicadores (pese embora as suas insuficiências); (ii) a realização de entrevistas semi-diretivas a um conjunto muito representativo de beneficiários (ver Anexo 2), para além da AR e AD; (iii) a realização de 4 estudos de caso em que se ensaiou o contacto com beneficiários e destinatários finais; (iv) a realização de 1 painel de discussão com entidades envolvidas na integração de migrantes legais (ver composição no já mencionado Anexo 2); (v) a aplicação de um processo de inquirição a entidades beneficiárias; (vi) o recurso e acesso à plataforma informática que serve o programa para consulta de memórias descritivas de projetos aprovados, condições de aprovação, processamentos e aprovações de pedidos de pagamento, etc; (vii) análise documental centrada em documentos de enquadramento estratégico da conceção do programa nacional.

Apesar dos sucessivos reforços de inquirição e insistência junto de entidades beneficiárias, o processo de inquirição ficou aquém das expectativas, na medida em que a taxa de resposta se situou apenas em cerca de 29%. Neste sentido, as conclusões dos resultados do inquérito deverão ser lidas com a devida contextualização.

A opção por uma metodologia de avaliação que privilegia o quadro lógico da intervenção e a sua interpretação contextualizada deveu-se principalmente ao facto da informação disponível não aconselhar metodologias quantitativas muito pesadas como a análise contrafactual, qualquer que fosse a variante utilizada. A opção metodológica assumida permite ainda concretizar todo um processo de envolvimento de beneficiários e parceiros do programa, incorporando experiências, vivências e diferentes modalidades de participação no programa.

Com base nestes princípios construiu-se um roteiro metodológico que foi aplicado segundo a seguinte estratégia de mobilização de informação primária e secundária:

- A teoria da mudança acionada pelas ações programadas para os objetivos **asilo, migração e integração e regresso** esteve presente como elemento de suporte transversal a todas as questões de avaliação, embora com contributo mais central para a síntese da análise de eficácia global do FAMI;
- As taxas de compromisso atingidas à data-limite da avaliação, os níveis de execução que podem ser projetados sem risco maior e o teor dos projetos aprovados foram utilizados para calibrar os impulsos da mudança que as ações (atividades) programadas aprovadas representam;
- Para cada questão de avaliação, foi ensaiada uma combinação pertinente dos elementos da abordagem multimétodo atrás identificados, tendo em conta o alcance do seu contributo explicativo para a resposta à questão de avaliação. Tal como o sugerimos em sede de



Relatório Metodológico (Inicial), o FAMI está organizado em torno de uma teoria da mudança que é complexa de acordo com o enunciado do programa nacional, mas que se torna mais simplificada trabalhando em torno dos projetos aprovados e das tipologias de ações que apresentam. Quer isto significar que, para um estágio temporal de compromisso e execução mais avançado a mudança tornar-se-á mais complexa. O período temporal de referência foi o que medeia entre o início do programa e 30 de junho de 2017.

Assim:

**Em matéria de asilo:** O impulso é essencialmente proporcionado por ações de melhoria de procedimentos de acolhimento, com um contributo adicional, mas menos relevante em termos de magnitude de meios, de melhoria de infraestruturas de acolhimento.

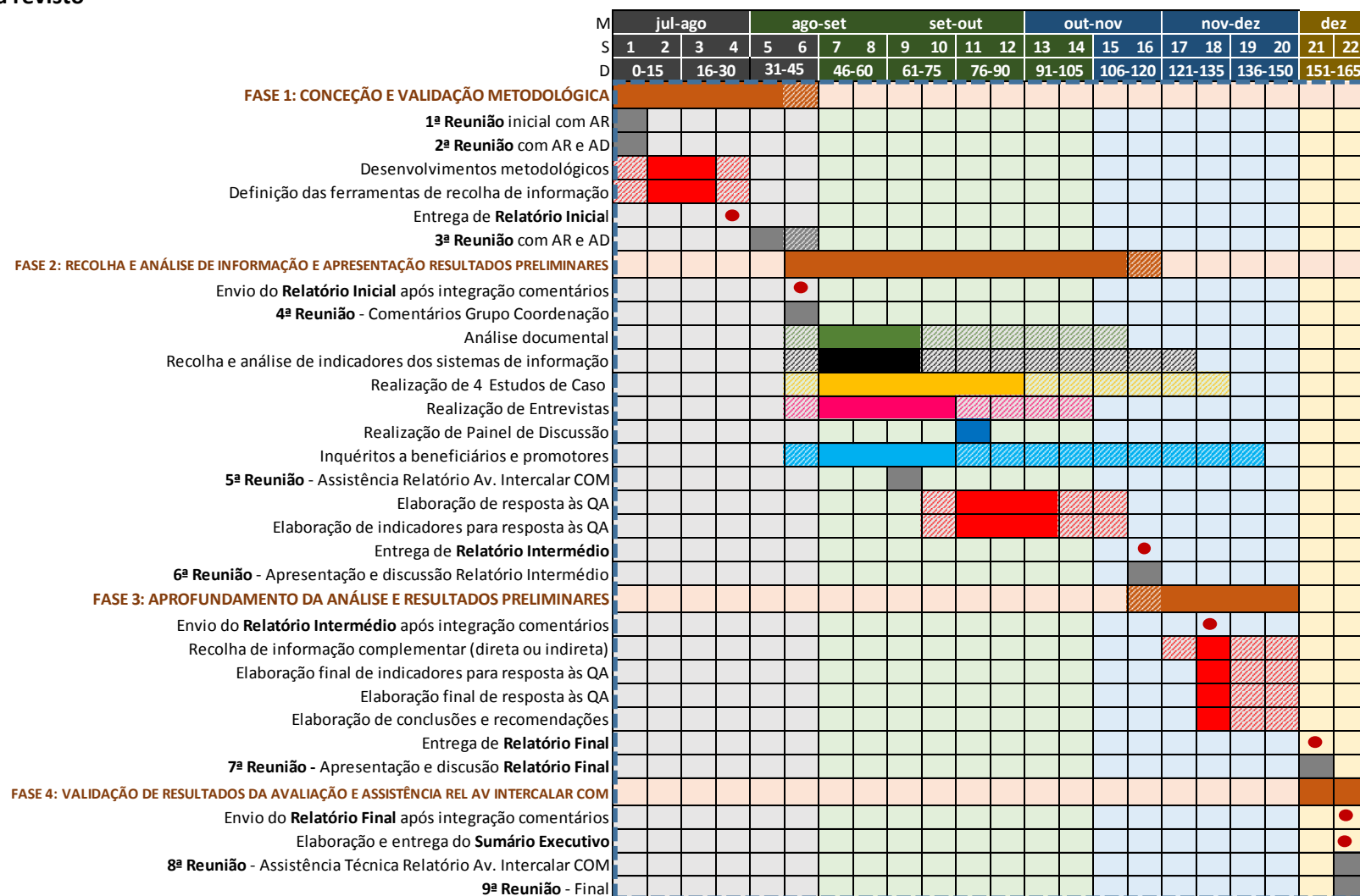
**Em matéria de migração e integração:** A programação já com compromisso é mais diversificada, embora as dimensões da organização local e institucional para o acolhimento e integração e a educação e sensibilização para o mesmo efeito sejam as mais relevantes, registando-se algum défice nas dimensões de capacitação e formação e sensibilização. A vertente do empreendedorismo está presente mas o seu alcance reveste-se de alguma fragilidade.

**Em matéria de regresso:** Das cinco tipologias de atividades consideradas, a que configura o maior impulso de mudança é a da preparação do regresso voluntário, graças essencialmente à intervenção do OIM. A cooperação SEF-OIM assegura também uma intervenção relevante em matéria de melhoria de padrões de referência em termos de direitos humanos para uma unidade de detenção. A cooperação para a melhoria das condições de regresso parece limitada à ação da OIM com as suas congéneres.

A mobilização das fontes de informação deparou-se com as seguintes dificuldades:

- Fraca adesão ao processo de inquirição, apesar de sucessivos reforços realizados;
- Cultura de avaliação entre alguns dos beneficiários entrevistados ainda marcada pela confusão entre processos de avaliação e de auditoria/controlo;
- Presença de forte ruído entre beneficiários gerado pelas condições de acesso e utilização da plataforma informática do programa e do processamento administrativo em geral, não apenas por força de alguma instabilidade na progressão da sua configuração, mas extensiva a períodos mais recentes e envolvendo alguns procedimentos de utilização, com efeitos em termos de custos administrativos de processamento de ações; este ruído acabou por consumir tempo excessivo dos tempos previstos para a realização das entrevistas semidiretivas e dos contactos indispensáveis à configuração do estudo de caso; o tema foi também abundantemente referenciado no painel de discussão realizado;
- O aspeto anteriormente referido assume uma grande regularidade em praticamente todos os processos de comunicação e contacto com beneficiários;
- Limitações do grau de preenchimento do sistema de indicadores, com reflexos na sua mobilização para efeitos de análise de eficácia.

## Cronograma revisto



## 5. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

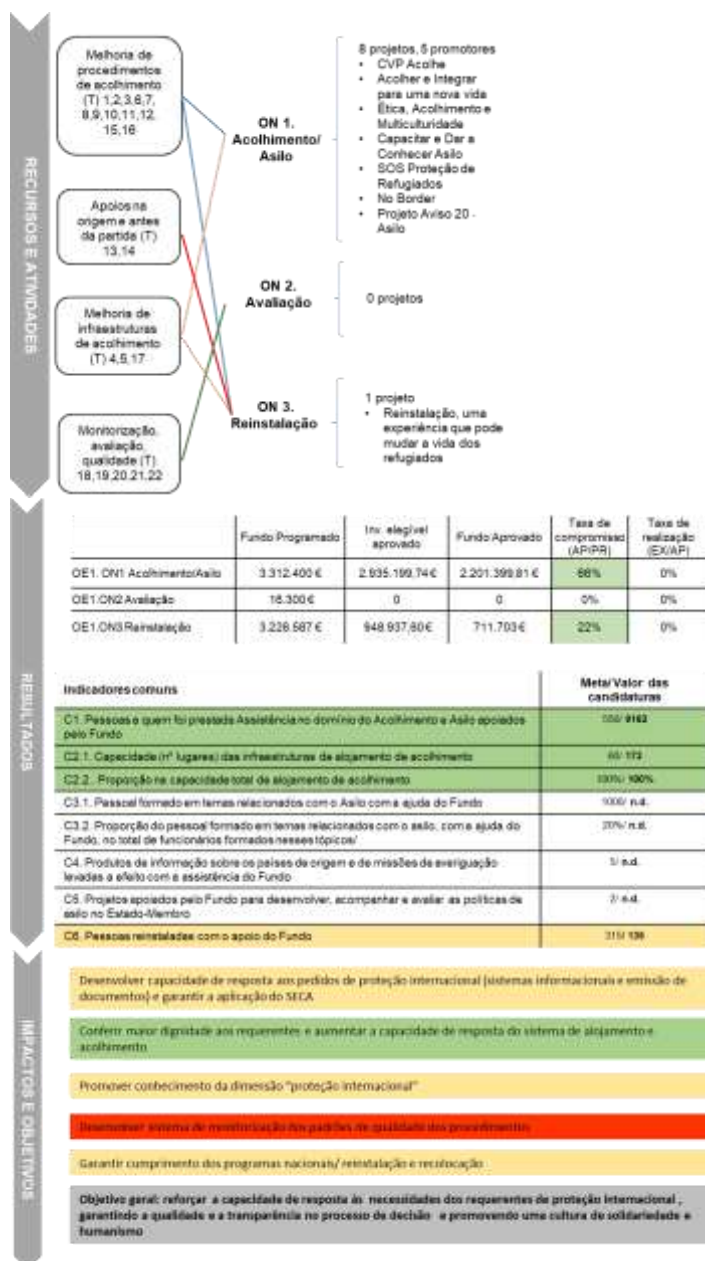
### Nota preliminar

Tal como as orientações para a redação do Relatório Final o estabelecem, a resposta às questões de avaliação é realizada compreensiva e concisamente para o nível mais amplo de desagregação da questão colocada aos avaliadores. Nessa resposta é explicitamente indicado que elementos de recolha, tratamento e análise de informação foram mobilizados para fundamentar a resposta, sempre acompanhada de uma síntese de conclusões. Quando a avaliação não encontrou evidência suficientemente documentada para fundamentar a resposta, essa insuficiência é registada.

Como introdução a cada objetivo específico, é realizado um ponto de situação dos compromissos de programação e sobretudo do teor e natureza dos projetos já aprovados, relacionando esse estado da arte com a teoria da mudança oportunamente referida no capítulo 3, respeitante à metodologia de avaliação.

### QA1 Eficácia

#### 1. De que modo contribuiu o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração («Fundo») para a realização dos objetivos definidos no Regulamento (UE) n.º 516/2014?)



## **OE 1 – Asilo**

**De que modo contribuiu o Fundo para reforçar e desenvolver todos os aspetos do sistema europeu comum de asilo, incluindo a sua dimensão externa?**

**1.1.1. Quais foram os progressos realizados para reforçar e desenvolver os procedimentos de asilo, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

Todas as questões de avaliação relacionadas com o objetivo específico “Asilo” devem ser compreendidas à luz da significativa alteração de contexto em matéria de refugiados na Europa, com sério reflexo no aumento de pedidos de asilo espontâneo e nos pedidos decorrentes da entrada na programação dos casos especiais. Esta alteração de contexto aumenta de significado, tendo em conta as presentemente conhecidas dificuldades do SEF em matéria de recursos humanos.

Esse elemento está claramente presente no confronto entre a meta prevista e o valor atingido com as candidaturas aprovadas no indicador “OE1-ON1 C1 - Grupo alvo a quem foi prestada Assistência no domínio do Acolhimento e Asilo apoiados por este Fundo” (9.120 indivíduos para uma meta do programa de 550).

De acordo com a teoria da mudança definida e analisando a totalidade dos projetos aprovados conclui-se que a sua esmagadora maioria, senão todos, tem influência nos procedimentos de acolhimento e asilo, sendo de presumir que essa melhoria de procedimentos está em linha, face ao papel do SEF e à sua relação com as entidades e normas europeias, com as orientações do SECA.

Importa, no entanto, registar que o contributo do Fundo surge ligeiramente penalizado com algumas dificuldades de implementação encontradas pelo projeto SEF Asilo, por razões imputáveis ao próprio beneficiário, como dificuldades na contratação pública e não elegibilidade das despesas de formação candidatas (que serão assumidas com recursos próprios da entidade). Apesar das dificuldades deste projeto, pode concluir-se que a generalidade dos projetos revela ações com resultado esperado positivo em termos de procedimentos de asilo, sobretudo por via de criação de condições de contacto mais informado e profissional com os requerentes de pedidos de proteção internacional e melhor conhecimento das suas condições e características. A generalidade dos indicadores associados às aprovações de projetos sinaliza um contributo esperado assinalável, tal o evidencia o confronto entre a meta global e o público-alvo atingido. Já no que respeita aos indicadores parcelares, embora a programação não tivesse estabelecido, os números atingidos pela programação comprometida são fortemente ilustrativos: (i) OE1-ON1 C1a - Grupo alvo que beneficiam da informação e assistência ao longo dos processos de asilo – 3.812; (ii) OE1-ON1 C1b - Grupo alvo que beneficiam de assistência jurídica e representação jurídica – 3.100; (iii) OE1-ON1 C1c - Pessoas vulneráveis e menores desacompanhados que beneficiam de assistência específica 486.

**1.1.2. Quais foram os progressos realizados para reforçar e desenvolver as condições de acolhimento, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

Os indicadores de resultado relacionados com esta QA, OE1-ON1 C2.1 Capacidade das infraestruturas de alojamento de acolhimento e OE1-ON1 C2.2 - Capacidade de alojamento de acolhimento, revelam contributo efetivo do programa para o reforço das condições de acolhimento. No indicador C2.1 a meta está já ultrapassada pelo compromisso já assumido (60 de meta para 173 de aprovação) e o indicador C2.2, que é um indicador de capacidade de alojamento alcançada está cumprido através do compromisso já assumido. Não foi possível reunir informação sobre o indicador “Lugares adaptados para menores não acompanhados apoiados pelo Fundo em relação ao total de lugares adaptados para menores não acompanhados” com as suas duas variantes de (a) Lugares adaptados para menores não acompanhados (UAM) suportados pelo Fundo e de (b) Total de lugares adaptados para menores não acompanhados.

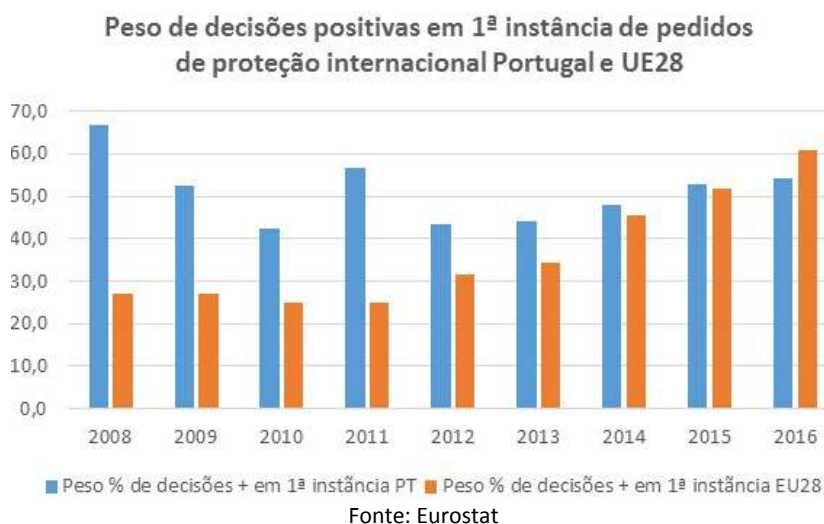
A análise dos projetos aprovados e as entrevistas realizadas com CPR, CVP e Santa Casa da Misericórdia de Faro revelam que a capacidade de alojamento (reforço e melhoria) está não só presente nas instituições de maior dimensão (CPR e CVP) mas também na de menor dimensão como a SCM Faro. Desta

análise resulta que o contributo do FAMI tendeu a reforçar substancialmente as condições de acolhimento que as entidades apoiadas conseguiam apresentar.

### 1.1.3. Quais foram os progressos realizados para conseguir uma correta aplicação do quadro jurídico da Diretiva Condições de Asilo (e suas posteriores alterações), e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?

Como pano de fundo da resposta a esta questão de avaliação, deve referir-se que o sistema de informação não fornece indicadores de realização e resultado para esta matéria, limitando-se a uma referência a um indicador de impacto EUROSTAT. Assim, a análise multimétodo ensaiada foi infrutífera e não foi possível obter informação qualitativa relevante sobre uma resposta fundamentada a esta questão de avaliação. Trabalhando os indicadores EUROSTAT apontados como suporte de medida a esta questão, observa-se que Portugal apresenta desde 2008 uma tradição de peso mais elevado de respostas positivas a pedidos de asilo em 1ª instância, sempre acima de indicador similar para a União Europeia, embora com desvio positivo decrescente sendo mesmo inferior em 2016.

Gráfico 1 – Peso de decisões positivas em 1ª instância de pedidos de proteção internacional Portugal e UE28



Já no que respeita às decisões em última instância e apesar do número de registos observar um crescimento a partir de 2010, em matéria de decisões positivas o valor registado é sempre nulo. Isto significa quer a taxa de convergência é nula, verificando-se assim uma assinalável divergência entre os resultados de atendimento de pedidos de asilo internacional em primeira e última instância (gráfico 2)

Entretanto, mobilizando os indicadores disponíveis relativos à duração de pendência de processos em 1ª instância, observa-se que até a uma duração de seis meses, o número de processos evoluiu em crescendo de 32 em 2014, para 33 em 2015 e 44 em 2016. A esta informação contrapõe-se não se registarem processos com duração superior a 6 meses nesses três anos.

Nestas condições, embora só seja possível invocar o contributo dos indicadores Eurostat para responder a esta questão de avaliação, Portugal regista um comportamento diverso em sedes de primeira e última instância. Do ponto de vista do contributo do FAMI para o progresso nas condições de aplicação correta do quadro jurídico da Diretiva Condições de Asilo, da informação coligida e da análise dos projetos aprovados ao abrigo do OE Asilo, ele não parece ser relevante, pelo menos do ponto de vista comparativo com outras dimensões de contributo do Fundo.

Entretanto, mobilizando o indicador “OE1-ON1 C1b - Grupo alvo que beneficiam de assistência jurídica e representação jurídica”, o resultado atingido em termos de compromisso de programação, 3.100 indivíduos, evidencia que o Fundo está a exercer um papel ativo em matéria de aconselhamento jurídico.

**Gráfico 2 – Evolução do número de decisões sobre pedidos de asilo em última instância – Portugal 2008-2016**



Fonte: Eurostat

O indicador da taxa de convergência, que mede comparativamente à União Europeia, a taxa de reconhecimento dos pedidos de asilo de requerentes oriundos de um mesmo país terceiro em 1ª instância e em última instância apresenta valores negativos para os três anos considerados:

**Tabela 2 – Taxas de convergência**

Anos	Valor
2014	-5,96
2015	-30,16
2016	-11,43

Fonte: SG MAI

É conhecido que é objetivo do SECA reduzir a divergência entre as taxas de reconhecimento. Nessa perspetiva, a evolução de 2014 a 2016 contraria esse propósito.

**1.1.4. Quais foram os progressos realizados no sentido de aumentar a capacidade do EM para desenvolver, acompanhar e avaliar as políticas e os procedimentos em matéria de asilo, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

A abertura do Aviso no âmbito do OE1- Asilo OE1.ON2 Avaliação não suscitou a apresentação de nenhuma candidatura, o que revela que para já o FAMI ainda não contribui para o acompanhamento e avaliação das políticas e procedimentos em matéria de asilo. A AR prevê o lançamento de outro Aviso no primeiro trimestre de 2018, onde se espera que sejam apresentados projetos com vista ao cumprimento deste objetivo nacional.

Ainda assim, embora no quadro dos compromissos de programação já assumidos, o ON Avaliação não tenha projetos aprovados ao abrigo do OE1, é possível identificar algumas ações entre os projetos aprovados identificáveis como passíveis de integração na resposta a esta questão de avaliação.

De qualquer modo, a componente de acompanhamento e avaliação da política pública de asilo não constitui indiscutivelmente um dos domínios relevantes do contributo do FAMI.

**1.1.5. Quais foram os progressos realizados no sentido de criar, desenvolver e executar os programas e as estratégias nacionais de reinstalação e outros programas de admissão por motivos humanitários, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

À luz do rigor da terminologia utilizada nestas matérias (Glossário 2.o de Migração e Asilo – Rede Europeia de Migrações), reinstalação significa a “transferência, a pedido do ACNUR, baseado na necessidade de proteção internacional, de um nacional de país terceiro ou apátrida, de um país terceiro para um Estado- Membro, onde lhe é permitido residir com o estatuto de refugiado”. De acordo com a formulação



da questão de avaliação, está sobretudo em análise o contributo do FAMI para o artigo 7º do Regulamento nº 516/2014.

A dimensão de reinstalação (ON3) do OE Asilo apresenta relativamente à dimensão acolhimento e asilo (ON1) uma taxa de compromisso bem inferior (cerca de 1/3 da primeira), visível aliás na relação entre o indicador “*Número de pessoas reinstaladas com apoio FAMI*” em termos de meta (315 indivíduos) e de compromisso já alcançado (135). A análise dos indicadores disponíveis evidencia que os 135 indivíduos que podem ser associados à programação já comprometida beneficiarão todos de formação linguística, ações/medidas preparatórias para a entrada no mercado de trabalho e entrada no mercado de trabalho após as ações preparatórias de acesso ao emprego.

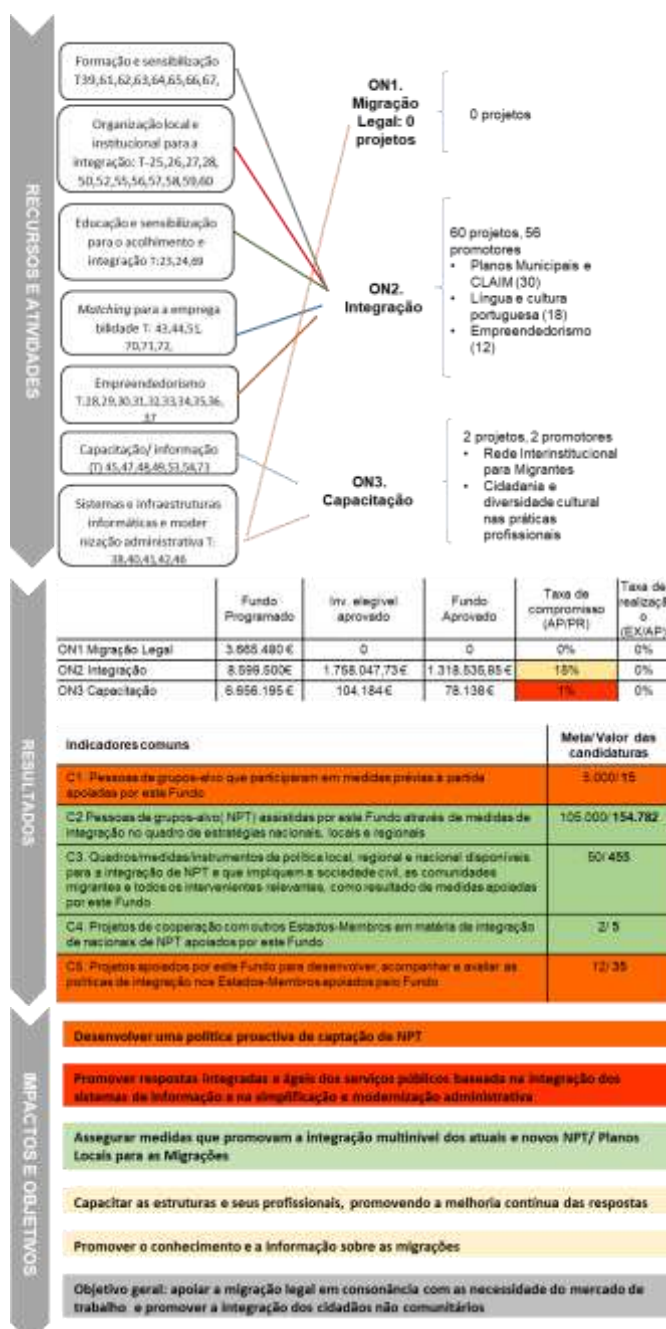
Mas o principal elemento de avaliação é a evidência de que, em linha com a baixa taxa de compromisso já alcançado pelo programa à data de 30.06.2017, o contributo do FAMI está concentrado num único projeto (CPR. “Reinstalação – uma experiência que pode mudar a vida dos refugiados”). Para a margem de compromisso alcançada, trata-se de uma forte vulnerabilidade, embora possa dizer-se que a consistência e experiência da ONGD CPR permitem augurar que o projeto de quase um milhão de euros produzirá resultados. O projeto CPR, pela instituição que o apresenta e pelas dimensões que toca garantem com boa execução um contributo relevante em matéria de reinstalação de refugiados. Assenta numa multiplicidade de dimensões: acolhimento e alojamento inicial; um novo centro de acolhimento para refugiados; aconselhamento jurídico e orientação para a formação profissional e empregabilidade; programas específicos de aprendizagem da língua portuguesa; dinamização de uma rede de autarquias de excelência para o acolhimento e integração de refugiados. O número de 135 refugiados é apontado como meta do projeto para muitas destas dimensões anteriormente referidas e o projeto aposta também numa meta de 60 pessoas com integração no mercado de trabalho após as ações facilitadoras desse acesso. Por todos elementos, a avaliação entende que o facto de se tratar de um único projeto aprovado para o objetivo reinstalação a qualidade do mesmo reduz os riscos inerentes atrás assinalados. Consequentemente, o projeto deve ser objeto de monitorização atenta e cuidada.

Acresce que a montante das operações e dos compromissos de reinstalação, deve ainda ser referido um constrangimento já mencionado em capítulos anteriores deste relatório, aliás considerado um elemento de contexto a ter em conta. Como sabemos, em matéria de recolocações e reinstalações, há que ter em conta o efeito imagem global do país, que não aponta para Portugal ser um país desejado para processos de reinstalação de refugiados. Esse elemento não pode deixar de pesar posteriormente nos indicadores de reinstalação, pois esta pressupõe a chegada ao país de refugiados com origem na ação do ACNUR. Embora possa dizer-se que o CPR substituiu a presença da delegação do ACNUR em Portugal, o que permite antecipar bom relacionamento com aquela instituição, o facto de Portugal não ser um país com ranking elevado nas preferências dos refugiados tenderá inevitavelmente a pesar sobre os resultados a alcançar e sobre o contributo do FAMI para essa reinstalação.

## **OE2 – Integração e Migração Legal**

**1.2. De que modo contribuiu o Fundo para apoiar a migração legal para os Estados-Membros, em conformidade com as respetivas necessidades económicas e sociais, tais como as necessidades do mercado de trabalho, salvaguardando simultaneamente a integridade dos sistemas de imigração dos EM e promovendo a integração efetiva dos nacionais de países terceiros?**

Tal como no OE Asilo, também para este se justifica a apresentação de um diagrama resumo do estado da arte da programação:



### 1.2.1 Quais foram os progressos realizados no sentido de apoiar a migração legal para os EM, em conformidade com as suas necessidades económicas e sociais, tais como as necessidades do mercado de trabalho, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?

Esta questão de avaliação está mais diretamente relacionada com o objetivo nacional migração legal em que estariam em jogo “Iniciativas conjuntas entre Estados-Membros no domínio da migração legal, incluindo a criação de centros comuns para a migração em países terceiros, bem como projetos conjuntos que visem fomentar a cooperação entre (...) Estados-Membros tendo em vista a luta contra a fraude e a utilização abusiva de canais legais de migração”. Deveríamos estar perante uma vertente de proatividade na captação de migrantes NPT, que está aliás coberta pelo Eixo III do Plano Estratégico para as Migrações (Políticas de coordenação dos fluxos migratórios).

Ora, face ao estado da arte da programação (compromissos) reportado a 30.06.2017, não se regista nenhum projeto aprovado nesta dimensão. Só em setembro de 2017 é aprovado um projeto que está aliás na base do registo do indicador “*OE2-ON C1 Pessoas de grupos-alvo que participaram em medidas*



*prévias à partida apoiadas por este Fundo”,* que aparece com um valor de compromisso atingido de 15 indivíduos para uma meta de programa de 5.000 indivíduos.

Isto acontece num contexto em que o ano de 2016 (Relatório SEF de Imigração, Fronteiras e Asilo de 2016) regista a inversão da tendência de diminuição da população estrangeira residente, com um aumento de 2,3% face ao ano de 2015. Segundo o mesmo relatório, o número de 46.921 residentes representa um acréscimo de 24% face ao ano anterior, essencialmente explicado pelo aumento de títulos de residência emitidos para situações de trabalho. O crescimento de cidadãos da União Europeia a residir em Portugal (também em aumento) não corresponde como é conhecido ao estatuto de NPT. É assim a componente de proatividade que estava implícita no objetivo nacional que regista ausência de ação decisiva, apresentando o FAMI um compromisso zero nessa matéria à data de 30.06.2017. O que não deixa de suscitar alguma reflexão. Num período em que o país parece poder retomar a trajetória de proatividade da imigração para NPT, registrar-se-iam, em princípio, melhores condições para a dimensão proativa da política de migração legal.

### **1.2.2. Quais foram os progressos realizados no sentido de promover a integração efetiva de nacionais de países terceiros, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

Pelo contrário, a integração de NPT deu origem até 30.06.2017 a 60 projetos submetidos à AD e ao programa, envolvendo 58 instituições. Esta dimensão constitui, aliás, a dimensão da programação mais disseminada pelo tecido institucional relacionado com a integração de migrantes NPT legais, tal como será referido mais adiante.

Apesar da componente integração revelar no FAMI uma taxa de compromisso ainda relativamente baixa para o estado global do programa (15%), um dos indicadores mais relevantes desta dimensão, *“OE2-ON2 C2 -Pessoas de grupos-alvo( NPT) assistidas por este Fundo através de medidas de integração no quadro de estratégias nacionais, locais e regionais”,* reflete essa maior dinâmica de projeto. Para uma meta programa de 105.000 indivíduos, o indicador associado ao compromisso atingido é já de 154.782 indivíduos. O sistema de indicadores revela que em relação ao sub-indicador de *“OE2-ON2 C2a - Pessoas de grupos-alvo assistidas através de medidas com foco na educação e formação, incluindo a formação linguística e ações preparatórias para facilitar o acesso ao mercado de trabalho”,* o número de indivíduos associados ao compromisso é de 5.557 indivíduos.

O sistema de indicadores não permite entretanto qualquer estimativa da integração efetiva dos migrantes que foram direta ou indiretamente envolvidos em projetos/ações do FAMI. A única narrativa possível é de pressupor que ações realizadas em torno de dimensões críticas da integração de migrantes (como, por exemplo, as da formação em línguas) tenderão a produzir resultados em termos de integração. Para além disso, há que referir a relevante disseminação do FAMI- Integração por todo um tecido institucional de base local, com menção particular à intervenção dos municípios e de organizações da economia social (OES). Esse envolvimento traduziu-se na criação de redes de cooperação a nível local, que podem ser consideradas como influentes na criação de condições de capital social favorável à integração, desconstruindo alguns mitos e reservas existentes sobre os migrantes e suas características. Apesar do indicador *“OE2-ON C3 Quadros/medidas/instrumentos de política local, regional e nacional disponíveis para a integração de nacionais de países terceiros e que impliquem a sociedade civil, as comunidades migrantes e todos os intervenientes relevantes, como resultado de medidas apoiadas por este Fundo”* ser de difícil e precária interpretação dada a diversidade dos elementos que contribuem para a sua agregação, esta é uma das dimensões mais relevantes dos progressos realizados em matéria de integração. A disseminação espacial é relevante atendendo à distribuição espacial (distrital segundo os dados da publicação da Rede Europeia de Migrações editada pelo SEF) observada em território continental.

No entanto, é positiva a informação que é possível recolher através do indicador *“Porcentagem de nacionais de países terceiros que receberam o estatuto de residente de longa duração em relação a todos os nacionais de países terceiros”:*

**Tabela 3 - Percentagem de nacionais de países terceiros que receberam o estatuto de residente de longa duração em relação a todos os nacionais de países terceiros**

Anos	Valor
Baseline	0,99
2014	1,05
2015	1,12
2016	-

Fonte: SG MAI

É também possível seguir um conjunto de variáveis relacionadas com a integração de NPT (ver tabela seguinte)

**Tabela 4 – Variáveis relacionadas com a integração**

Indicador	Baseline	2014	2015	2016
Taxa de emprego: diferença entre NPT e nacionais	-6,9	- 3,4	-5,7	- 2,7
Idem Taxa de desemprego	14,3	7,6	10,1	7,6
Idem Taxa de atividade	5,8	3	1,9	3,6
Idem Taxa de abandono escolar	8,9	7,1		
Idem pessoas na faixa etária 30-34 com diploma de ensino superior	-13,3	-	-	-
Idem População em risco de pobreza ou exclusão social	25,7	24,6	25,3	-

Fonte: SG MAI

Do ponto de vista do acesso ao mercado de trabalho, embora sejam conhecidas (documentadas em entrevistas realizadas) as dificuldades que as diferentes entidades beneficiárias atribuem a essa integração, os valores dos indicadores sugerem uma melhoria ainda que ligeira: a penalização em matéria capacidade de integração dos NPT no mercado de trabalho é ligeiramente atenuada; a informação sobre a penalização da taxa de abandono não permite avaliar se é sustentada a descida face à *baseline*; o comportamento do indicador do risco de pobreza ou de exclusão está em linha com a muito ligeira descida da penalização dos NPT em termos de taxas de emprego e desemprego.

No entender da avaliação, os progressos ligeiros observados em relação à situação de partida fica essencialmente a dever-se às diferenças iniciativas de cooperação institucional no plano local.

### **1.2.3. Quais foram os progressos realizados no sentido de apoiar a cooperação entre os EM, com vista a salvaguardar a integridade dos sistemas de imigração dos EM, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

O sistema de informação anota no indicador “*projetos de cooperação com outros EM em matéria de integração de NPT apoiados pelo FAMI*” para uma meta de 2 projetos a existência de 5 projetos aprovados com essa dimensão, o que sugere contributo do Fundo para o efeito. Contudo, as evidências recolhidas em trabalho de terreno sugerem que esta não é a componente mais relevante da implementação do FAMI, abrindo-se por isso um espaço de oportunidade para reforçar essa componente na programação.

### **1.2.4 Quais foram os progressos realizados no sentido de reforçar as capacidades de integração e a migração legal nos EM, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

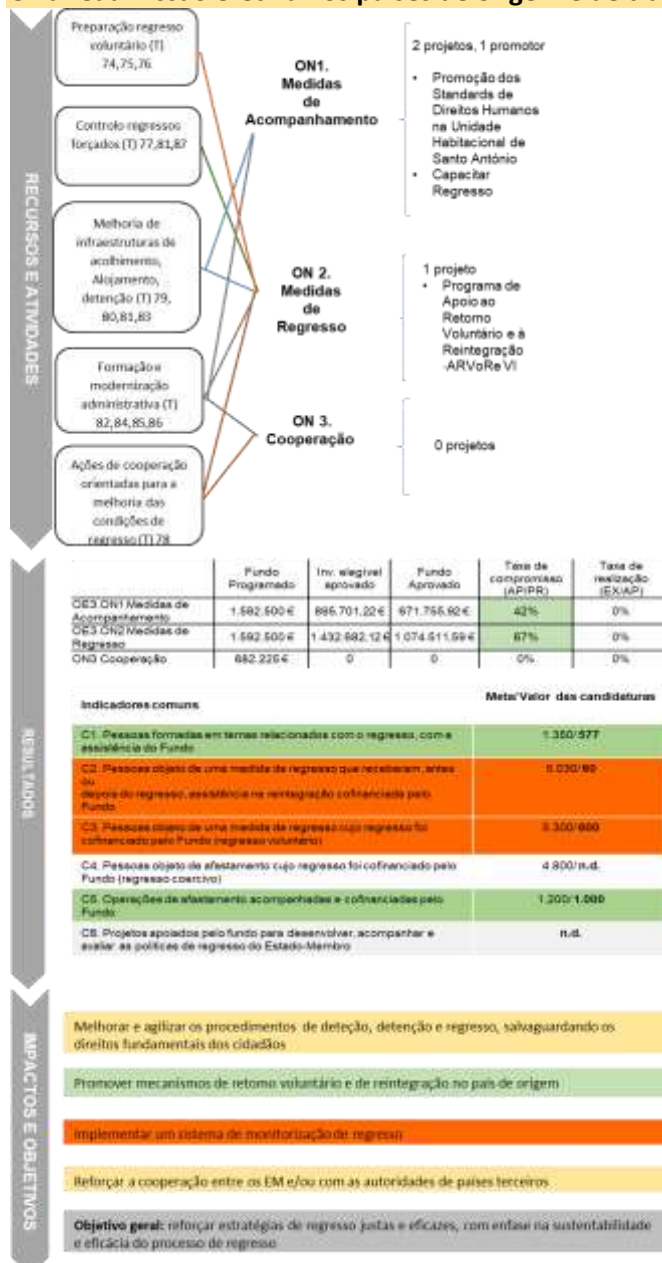
A mobilização dos indicadores de realização alocados a esta questão de avaliação, “*Quadros/medidas/instrumentos de política local, regional e nacional disponíveis para a integração de nacionais de países terceiros e que impliquem a sociedade civil, as comunidades migrantes e todos os intervenientes relevantes, como resultado de medidas apoiadas por este Fundo*” (para uma meta de 50, 455 registos de compromisso de programação) e “*Projetos apoiados pelo Fundo para desenvolver, acompanhar e avaliar as políticas de integração no Estado-Membro Projetos previstos no Programa*” (para uma meta de 12 projetos, registos de 35 de compromisso de programação) indiciam resposta do FAMI ao

pretendido. A natureza demasiado agregada e multivariada do primeiro indicador penaliza a resposta à questão de avaliação. O que resulta da informação de programação com compromisso evidencia que a disseminação de projetos de redes e de cooperação institucional a nível local para favorecer a integração de NPT está a contemplar a componente de capacitação, como o pudemos confirmar nos projetos dos Jesuítas e da CM da Amadora.

É importante assinalar que a AD ACM não tem sido autorizada a financiar por via do FAMI a capacitação de entidades por razões que se prendem o seu próprio estatuto de AD, no entanto encontra-se à consideração da Tutela MAI a possibilidade de o ACM poder vir a ser beneficiário e poder ter uma intervenção neste domínio da capacitação. Considera-se que dado o apetrechamento técnico e humano do ACM a sua intervenção nos domínios da capacitação poderá ser muito interessante para robustecer as capacidades dos beneficiários dos projetos relacionados com a integração e migração legal.

### OE 3 Regresso

**1.3. De que modo contribuiu o Fundo para promover estratégias de regresso equitativas e eficazes nos EM, que contribuam para lutar contra a imigração ilegal, com ênfase na sustentabilidade dos regressos e na readmissão efetiva nos países de origem e de trânsito?**



### 1.3.1. Quais foram os progressos realizados para apoiar as medidas de acompanhamento dos procedimentos de regresso, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?

Sobretudo por via da ação dos beneficiários SEF e OIM, o OE Regresso apresenta no FAMI uma já elevada taxa de compromisso, mais elevada na dimensão do regresso propriamente dito (ON2) com 67% do que na de acompanhamento (42%). Nesta última, protagonizada por uma candidatura SEF que envolve a beneficiação de uma infraestrutura de acolhimento, foram referenciados problemas de lançamento da empreitada que o SEF não pode legalmente assumir e que constituirá tarefa da própria SG MAI.

Como é óbvio, num quadro de fluidez de cooperação entre o SEF e a OIM, destaca-se nesta matéria a relevância da especialização e estatuto desta última, que carrega para a sua intervenção no programa toda a sua experiência e conhecimento acumulados no âmbito de uma organização como as Nações Unidas.

O panorama dos indicadores de confronto entre valores de programa e de candidatura é o seguinte:

Tabela 5 – Indicadores de Regresso

Indicador	Meta do programa	Valor de candidaturas
Pessoas objeto de uma medida de regresso que receberam, antes ou depois do regresso, assistência na reintegração cofinanciada pelo Fundo	5.030	60
Operações de afastamento acompanhadas e cofinanciadas pelo Fundo	1.000	1.200
Pessoas que regressaram voluntariamente (cujo regresso foi financiado pelo Fundo)	5.300	600

Fonte: SG MAI

No sentido de contextualizar estes indicadores, analisámos o comportamento das séries de ilegais (identificados e com ordem de saída do país), bem como, para o período de 2014-2016, a relação entre regressos totais e regressos assistidos.

Gráfico 3 – Ilegais de países terceiros e com ordem de saída 2009-2016 - Portugal

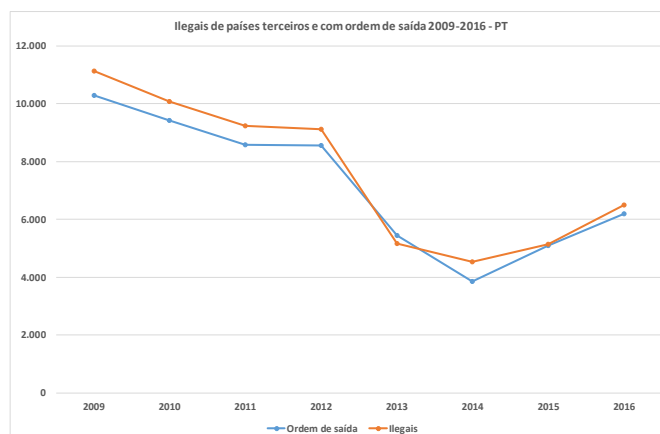
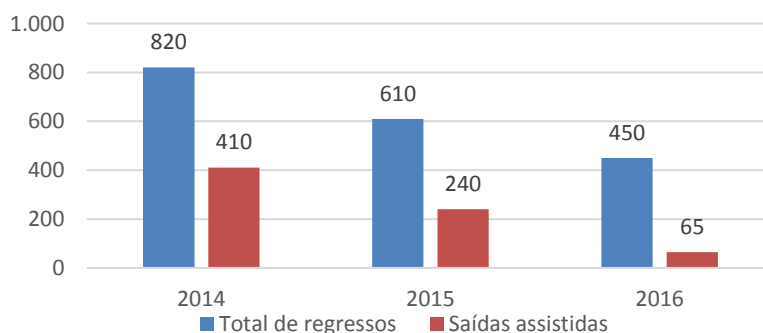


Gráfico 4- Total de regressos de ilegais versus saídas assistidas – Portugal – 2014-2016



A evolução do número de ilegais tem de ser apreciada à luz dos mecanismos de deteção dos mesmos. Segundo o SEF, não há uma preocupação *tout court* de deteção para expulsão mas antes o propósito de avaliação de condições para uma possível passagem a estatuto de migrante legal pelo menos a nível temporário. É o caso, por exemplo, de deteções de migrantes ilegais que estão a trabalhar em condições de sobre-exploração. Este elemento explica em parte o significativo desvio entre o número de ilegais e de emissões de ordem de saída com os valores do regresso total. Já a relação entre o retorno assistido e o retorno total para o período 2014-2016, a sua diminuição de 50% em 2014 para cerca de 15% em 2016 parece representar uma queda efetiva de importância do retorno assistido. Esta evidência está em linha com a manifesta desproporção que existe entre a meta do FAMI para os retornos assistidos (5.030) e os valores de candidatura (60). Está também em linha com o comportamento do indicador “operações de afastamento” que apresenta já um valor de candidatura superior à meta do programa (1.200 contra 1.000).

Da evidência recolhida e da análise do projeto OIM que ocupa um lugar de realce no programa, observa-se que, mesmo tendo em conta a menor ênfase do projeto nas ações de suporte ao retorno assistido face ao aconselhamento geral, ela não justifica a enorme desproporção existente entre meta e valor de candidatura

### **1.3.2. Quais foram os progressos realizados no sentido de aplicar efetivamente as medidas de regresso (voluntário e forçado), e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

Para esta questão de avaliação podemos mobilizar indicadores para os quais temos o confronto entre meta de programa e valor de candidatura e indicadores com valores de *baseline* e registos de 2014-2016. As duas tabelas seguintes diferenciam esses dois casos:

**Tabela 6 – Indicadores Regresso**

Indicador	Meta de programa	Valor de candidatura
Pessoas objeto de uma medida de regresso cujo regresso foi cofinanciado pelo Fundo (regresso voluntário)	5.300	600
Pessoas em situação de regresso coercivo com regresso cofinanciado pelo Fundo	4.000	(não disponível)

Fonte: SG MAI

Indicador	Baseline	2014	2015	2016
NPT que regressaram na sequência de uma ordem de expulsão	1.135	649	654	448
NPT objeto de uma ordem de expulsão	5.450	3.044	4.823	5.967
NPT regressados na sequência de uma ordem de expulsão em relação ao total de NPT objeto dessa ordem (NPT)		0,21	0,14	0,08

Fonte: SG MAI

Estes três últimos indicadores documentam algumas regularidades: (i) o regresso de NPT na sequência de ordens de expulsão está em decréscimo acentuado face à *baseline*, tanto mais relevante quanto mais o número de ordens de expulsão não diminuiu antes pelo contrário; (ii) a taxa de regresso na sequência de ordens de expulsão para além de muito baixa está também a diminuir.

Para além disso, o programa evidencia dificuldades de cumprimento da meta em matéria de regresso voluntário

### **1.3.3. Quais foram os progressos realizados no sentido de reforçar a cooperação prática entre os EM e/ou com as autoridades de países terceiros em matéria de medidas de regresso, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

O indicador de resultado que deveria ser mobilizado para apoiar a abordagem a esta questão de avaliação não tem valores disponibilizados o que penaliza seriamente a resposta (“*Pessoas que regressaram no quadro das operações de regresso conjuntas, apoiadas pelo Fundo, em relação ao total de regressos por*”).

*este apoiado: (a) Pessoas que regressaram no quadro das operações de regresso conjuntas apoiadas pelo Fundo (regresso voluntário ou forçado); (b) Pessoas objeto de uma medida de regresso cujo regresso foi cofinanciado pelo Fundo”).*

Pese embora a inexistência de valores para esse indicador, pode dizer-se que no âmbito do projeto OIM deve ser registada a relevância do relacionamento da instituição sediada em Portugal com as suas congéneres sobretudo de países terceiros

#### **1.3.4. Quais foram os progressos realizados no sentido de melhorar as capacidades de regresso, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

A única fonte de informação em matéria de indicadores que temos disponível é a que é proporcionada pelo indicador de resultado “*peçoas formadas em temas relacionados com o regresso, com assistência do Fundo*”. Para uma meta de 1.350 peçoas, o valor associado aos compromissos de programação ascendem a 577 peçoas, valor que pode ser considerado em linha com a taxa de compromisso no ON Medidas de Regresso. Não deixa de ser paradoxal que se conheça a informação do indicador de resultado e não se disponha de informação relativa ao de realização “*Projetos apoiados pelo Fundo para desenvolver, acompanhar e avaliar as políticas de regresso do Estado-Membro*”.

A análise dos três projetos aprovados que estão relacionados com esta questão não proporciona evidência suficientemente conclusiva de que a melhoria das capacidades de regresso esteja efetivamente a acontecer. O projeto em que a componente de formação para a capacitação surge como mais evidente, o projeto SEF Regresso, é aquele que apresenta maiores riscos de concretização, conforme já referido acima. A candidatura regista um indicador de resultado de 517 peçoas.

Com alguma surpresa, os projetos OIM apresentam um contributo muito reduzido para o montante de 577 peçoas em formação associados à programação com compromisso (60 concretizado através de um dos dois projetos OIM). Por isso, no atual estado da arte, a capacitação em termos de regresso não apresenta sinais de resultados evidentes, bem como o contributo do Fundo pode estar em risco se a candidatura SEF não tiver uma concretização em linha com o esperado.

#### **OE4 Solidariedade**

**De que modo contribuiu o Fundo para aumentar a solidariedade e a partilha de responsabilidades entre os EM, em especial a favor dos mais afetados pelos fluxos migratórios e de requerentes de asilo, inclusive através da cooperação prática?**

A inexistência de avisos lançados ao abrigo deste OE impede a resposta a esta questão de avaliação.

#### **Casos Especiais**

**1.5. De que modo contribuiu o Fundo para apoiar os Estados-Membros em situações de emergência devidamente justificadas que exijam uma intervenção urgente?**

**1.5.1. Que tipo de medidas de emergência foram implementadas?**

As medidas de emergência implementadas resultaram da adesão e compromisso assumido por Portugal relativamente às três decisões do Conselho Europeu, duas relativas a processos de recolocação de refugiados provenientes dos centros de acolhimento na Grécia e em Itália e uma outra relativa a processos de reinstalação ACNUR. Pode ainda considerar-se, tal como foi oportunamente referido na resposta às questões de avaliação sobre a dimensão Asilo, que a situação de emergência vivida pela União Europeia e pelo mundo em geral em termos de refugiados tendeu também a impactar decisivamente o número de pedidos de proteção internacional dirigidos às autoridades portuguesas. Um bom indicador da implementação dessas medidas pode ser encontrado na evidência do primeiro aviso lançado pela AR do FAMI ter respeitado precisamente às lump sums dos processos de recolocação e reinstalação. Apesar do lançamento tardio do programa, os casos especiais mereceram aposta prioritária na sua implementação. Embora deva reconhecer-se que não foi fácil nem imediata a adaptação do programa a um mecanismo sobre o qual não havia experiência de aplicação. A adaptação do SEF como entidade beneficiária exigiu também algum tempo e troca de experiência com a própria AR, com problemas iniciais de identificação de



alguns dos refugiados, tendo sido posteriormente estabilizada a decisão da lump sum ser atribuída a partir do momento em que o SEF emite a declaração provisória de residência no país do refugiado.

Tomando por referência as decisões do Conselho Europeu de 2015, cujos efeitos se concluem em 2017, os compromissos assumidos pelo Governo português apontavam para 2.981 indivíduos em recolocação provenientes dos centros de acolhimento da Grécia e da Itália e de 191 indivíduos de reinstalação a partir de países terceiros e de centros de acolhimento ACNUR. É, em nosso entender, a estas decisões que correspondem os 3 projetos de Casos Especiais aprovados no FAMI até 30.06.2017. Para uma taxa de compromisso de 100% comum aos três projetos é possível através dos pagamentos das lump sums realizados até aquela data estimar que terão sido acolhidos 1.029 indivíduos em recolocação e 39 em regime de reinstalação. Estes valores não coincidem com valores que foram publicados não pelo SEF mas pela imprensa<sup>1</sup>. Uma das explicações para essas divergências de valores resultam, em nosso entender, de essas fontes utilizarem dados de instituições de acolhimento, que podem não distinguir entre refugiados acolhidos por via dos processos de recolocação e reinstalação e refugiados acolhidos no âmbito de processos normais de pedidos de proteção internacional.

O que importa assinalar é o modo como o país reagiu e se organizou para fazer face a esses compromissos a partir da entidade responsável por aquele processo, o SEF. Para além de uma decisão política de assumir compromissos apenas em relação aos centros de acolhimento na Grécia e na Itália, a marca principal da organização consistiu na celebração de inúmeros protocolos entre o SEF e diferentes entidades responsáveis pelo acolhimento. Não é difícil constatar que os números disponíveis quanto ao acolhimento de refugiados em recolocação e em reinstalação estavam em 30.06.2017 ainda longe dos compromissos assumidos relativamente às decisões do Conselho de 2015, já não contando com os compromissos respeitantes à decisão do Conselho de 2016. Tal como foi oportunamente referido na análise de contexto, o efeito global imagem do país, embora se encontre em franca melhoria, tende comparativamente a penalizar Portugal em comparação com o topo das preferências europeias expressas pelos refugiados. O número de refugiados acolhido pela Alemanha é a evidência mais consistente dessa realidade. Para além disso, as entidades entrevistadas tendem a não dramatizar a magnitude do número e percentagem de refugiados que não se mantêm no país. É o resultado de processos de autonomização após a recomposição parcial e temporária das suas vidas e da conjugação de uma multitude de condições pessoais e familiares. Porém, embora não seja matéria de dramatização desnecessária, a verdade é que as dificuldades de cumprimento das metas de acolhimento e de fixação em território nacional refletem os constrangimentos a um maior voluntarismo do país em querer acolher uma massa mais significativa de refugiados.

#### **1.5.2. De que forma as medidas de emergência executadas no âmbito do Fundo contribuíram para responder às necessidades urgentes do Estado-Membro?**

Face às evidências e resultados mobilizados para a resposta à questão de avaliação anterior, pode dizer-se que, à paridade dos níveis de desenvolvimento económico e tendo em conta que Portugal reemergia a partir de um programa de ajustamento duro e de elevado impacto social, o compromisso assumido pelo Governo português marcou uma postura de solidariedade inequívoca para com os EM mais atingidos pelo afluxo de refugiados. Se a imagem global do país nas preferências dos refugiados penaliza o voluntarismo nacional isso é outra questão.

Importa sobretudo destacar que Portugal abordou as medidas de emergência de recolocação e reinstalação com um grande e decisivo envolvimento da sociedade civil, criando através de inúmeros protocolos condições para a participação não apenas de entidades já com larga experiência no acolhimento de refugiados, caso paradigmático do CPR, mas também de outras entidades com presença

<sup>1</sup> Veja-se, por exemplo, jornal Público de 5 de outubro de 2016 (<https://www.publico.pt/2016/10/05/sociedade/noticia/governo-diz-que-numero-actual-de-600-refugiados-acolhidos-vai-chegar-aos-mil-ate-dezembro-1746139>) e a página do jornal *on line* Solidariedade, jornal da Confederação Nacional de Instituições de Solidariedade (<http://www.solidariedade.pt/site/detalhe/13117>)

marcante na ação social e com forte inserção territorial. Essa é talvez a marca da organização criada e é nesse contexto que deve compreender-se alguma frustração de algumas entidades com as taxas de abandono do país de refugiados que, autonomizados ou em busca do topo das suas preferências de destino, deixaram entretanto o país e esses territórios.

### **1.5.3. Quais foram os principais resultados das medidas de emergência?**

Esta questão de avaliação pode ser encarada como uma síntese da questão de avaliação global 1.5. Os resultados alcançados à data de 30.06.2017 em matéria de reinstalação (20%) e de recolocação (35%) devem ser considerados face (i) à paridade de nível de desenvolvimento económico do país, (ii) ao facto de Portugal não estar no topo das preferências dos refugiados em matéria de países atrativos e (iii) aos próprios processos de autonomização e recomposição familiar de refugiados, que os leva por vezes a retomar as trajetórias inicialmente planeadas de deslocamento para outros países.

Embora possa invocar-se algum voluntarismo nacional no estabelecimento das quotas iniciais de compromisso face às já mencionadas decisões do Conselho Europeu, pode dizer-se que, graças aos processos de cooperação institucional e de disseminação territorial alcançados com os protocolos animados pelo SEF, o país está hoje mais capacitado para o acolhimento de refugiados, promovendo a solidariedade internacional, a melhor compreensão de outras populações, a organização em rede, o que não é coisa pouca no atual momento em que vive a União Europeia.



## QA2 Eficiência

### Os resultados do Fundo foram alcançados sem custos desmedidos?

A resposta às duas subquestões identificadas deve ser contextualizada face ao tardio início de implementação do programa, que penaliza o conjunto de realizações que poderiam ser associadas à dimensão financeira e à sua estrutura técnica.

A AR facultou à equipa de avaliação os seguintes indicadores de eficiência, conforme o nº3 do artigo 55º do Regulamento Horizontal 514/2014.

ID Indicador	Designação do indicador	Unidade de medida	Valor base	Fonte	2014 (01/01/14 a 15/10/14)	2015 (16/10/14 a 15/10/15)	2016 (16/10/15 a 15/10/16)	2017 (16/10/16 a 30/06/17)
<b>EFICIÊNCIA - n.º 3 do artigo 55.º do Regulamento Horizontal 514/2014.</b>								
<b>H1</b>	Total de membros do pessoal, em ETI, na AR, na AD e AA, que trabalham na implementação do FAMI e pagos pela assistência técnica ou orçamentos nacionais <b>em comparação:</b>	Nº de ETI Nº de projetos € do Fundo.	0	EM	# (s/ décimas)	# (s/ décimas)	# (s/ décimas)	Valor estimado pelo EM # (s/ décimas)
	Total de membros do pessoal, em ETI, na AR (SG MAI)				-	-	5	5
	(a) Projetos implementados / executados ( <i>exclusivamente reinstalação e recolocação</i> )	N.º	0	EM	-	-	3	3
	(b) Montante dos fundos solicitados para o exercício financeiro	Valor (milhões de euros)	0	EM	-	-	2,08	3,24
	Total de membros do pessoal, em ETI, na AD (ACM)				-	-	20	22
	(a) Projetos implementados / executados	N.º	0	EM	-	-	0	0
	(b) Montante dos fundos solicitados para o exercício financeiro	Valor (milhões de euros)	0	EM	-	-	0,00	0,00
<b>NOTA:</b> Se as Autoridades tiverem a cargo tanto o FAMI como o FSI, deve ser efetuada a repartição de pessoal								
<b>H2</b>	(a) Assistência técnica mais o custo administrativo (indireto)	Valor (milhões de euros)	0	EM	-	-	0,00	0,01
	(b) Montante dos fundos solicitados para o exercício financeiro	Valor (milhões de euros)	0	EM	-	-	2,08	3,24
	Assistência técnica mais o custo administrativo (indireto) dos projetos <b>em relação</b> ao montante dos fundos requeridos para o exercício financeiro	Rácio	0	(a) / (b)	Gerado H2 (a) / H2 (b)	Gerado H2 (a) / H2 (b)	Gerado H2 (a) / H2 (b)	Gerado H2 (a) / H2 (b)
<b>H3</b>	(a) Montante das contas anuais apresentadas pelo Estado-Membro	Valor (euros)		SFC	Gerado a partir das contas	Gerado a partir das contas	2.166.849,00	6.234.731,29
	(b) Montante total dos fundos atribuídos ao programa nacional	Valor (euros)		SFC	Gerado a partir das contas	Gerado a partir das contas	23.074.054,00	6.250.790,92
	Taxa de absorção do Fundo	Rácio	0	(a) / (b)	Gerado H3 (a) / H3 (b)	Gerado H3 (a) / H3 (b)	0,09	1,00

1. Decisão C (2016) 1.816, de 21-03-2016 [Versão 3.0 do PNFAMI] - Para apuramento do ano 2016
2. Decisão C (2017) 5.862, de 30-08-2017 [Versão 5.1 do PNFAMI] - Para apuramento do ano 2017; Na versão anterior 4.3, respeitante à Decisão C(2016) 8.640, de 14-12-2016, o valor programado era de 4.861.646€

No entanto, os indicadores mencionados ainda não permitem retirar conclusões em relação ao custo razoável em termos de recursos financeiros e humanos mobilizados, pelo que iremos considerar o número de projetos aprovados e os valores reservados para a assistência técnica.

## 2.1. Em que medida foram os resultados do Fundo alcançados a um custo razoável em termos de recursos financeiros e humanos mobilizados?

Considerando à parte os dois projetos de assistência técnica aprovados e mesmo tendo em conta que os três projetos de casos especiais (dois de recolocação e outro de reinstalação), que não podem ser comparados com outros projetos aprovados, o FAMI aprovou, até 30.06.2017, 77 projetos. Considerando os 811.301 € de assistência técnica aprovada, temos um rácio meramente indicativo de 10.536 € de assistência técnica por projeto. Tomando por referência os mesmos 77 projetos aprovados, conclui-se que o fundo comunitário atribuído a esses projetos é de 450.520€ por projeto. O montante de assistência técnica por projeto aprovado corresponde a um overhead de 2,34% de assistência técnica por projeto. Esse valor será naturalmente inferior se reportado ao volume de investimento elegível. Pode também referir-se que a assistência técnica representa 4,6% do total de fundo comunitário programado para o FAMI.

Há entretanto que recordar que a mesma estrutura técnica exerce funções similares no âmbito do FSI, embora os valores enunciados correspondam a uma segmentação da atividade pelos dois programas e representem o que é afeto ao FAMI.

Se tomarmos em alternativo apenas os valores de fundo pago em termos de assistência técnica, os valores acima encontrados são naturalmente bem distintos. De facto, dos 811.301€ de assistência técnica aprovada, apenas foram pagos em termos de Fundo Comunitário 94.546€. Nesta base, a assistência técnica representa 1,2% do fundo pago a beneficiários, o montante de Fundo pago a cada projeto é de 100.577€, o montante de assistência técnica paga por projeto é de 1.228€ e o *overhead* da assistência técnica por projeto é apenas de 1,2%.

Uma outra forma de apresentar a questão é calcular o que representa a assistência técnica por euro de projetos programados, aprovados e pagos aos beneficiários:

- Valores programados: 0,048€/€;
- Valores de aprovação: 0,023€/€;
- Valores pagos aos beneficiários: 0,012€/€.

Os valores de comparação para o PT 2020 em termos de valores aprovados, são os seguintes:

- 0,021 €/€ com PO transversal de assistência técnica;
- 0,015 €/€ sem POAT

Com a informação disponível, poderá dizer-se que projetando uma trajetória de recuperação da implementação do programa, não pode dizer-se que os resultados do Fundo venham a ser alcançados a um custo não razoável. Os recursos financeiros e humanos mobilizados correspondem a valores em linha com o que se pratica neste tipo de programas e a própria AR considera-se relativamente confortável com a dotação de pessoas a ela alocada.

Porém, a questão mais relevante parece não estar na razoabilidade dos custos em termos financeiros e de recursos humanos. Se pode ser invocada a necessidade de colocar o FAMI a implementar os processos de apoio a recolocações e reinstalações em contexto de início tardio de implementação, a verdade é que o trabalho de terreno e de envolvimento da generalidade dos *stakeholders* identificou alguns custos de transação, no modo como o sistema de informação do programa e a plataforma de acesso ao mesmo influenciou o trabalho desses *stakeholders*, provavelmente devido às necessidades de adaptação decorrentes de um novo sistema de informação, que implica alguns ajustamentos iniciais. Assim, nesta perspetiva, haveria que adicionar aos custos da assistência técnica os custos administrativos induzidos pelas dificuldades introduzidas do sistema de informação. Como é compreensível, estes custos administrativos não podem também deixar de ser contextualizados à luz das condições de adaptação das entidades beneficiárias face às alterações observadas entre o SOLID e o FAMI.

## 2.2. Que medidas foram tomadas para prevenir, detetar, comunicar e acompanhar os casos de fraude e outras irregularidades, e que resultados foram obtidos?

O início tardio da implementação do programa reflete-se no estado da arte da função de controlo assumida pela IGF. Não há assim ainda matéria relevante em matéria de implicações de resultados de operações de controlo que suscitem análise. De acordo com os elementos de evidência recolhida a partir da AR, é possível concluir que com início na análise das candidaturas apresentadas aos sucessivos avisos, a estrutura técnica da AR utiliza sobretudo os pedidos de pagamento para monitorizar as condições de implementação do projeto e discernir se as regras de elegibilidade e de imputação de custos estão ou não a ser respeitados.

Matéria de mais difícil avaliação é a de saber se a presença de uma Autoridade Delegada para o objetivo específico Migração Legal e Integração funciona efetivamente como elemento proporcionador de um maior rigor por parte das entidades beneficiárias. Os resultados da colaboração entre AR e AD não são totalmente explícitos nessa perspetiva. A AD apresentou algumas observações críticas quanto às dificuldades criadas pela utilização da plataforma do programa e da parte da AR existe sempre uma revisão final da tramitação veiculada pela AD. No entanto, tratando-se da AR uma entidade certificadora de despesa e de supervisão das AD, tem mesmo que existir a supervisão mencionada da informação veiculada pela AD.

A avaliação não registou evidência de ocorrência de situações de fraude. Foram entretanto registadas evidências de tramitação de pedidos de pagamento com diversas iterações, não propriamente gerados por situações de irregularidade, mas antes por interpretações não convergentes de condições de elegibilidade e de imputação de despesas. Não incluímos nesta referência o processo de adaptação à aplicação das *lump sums* dos casos especiais, pois aí era manifesta a falta de experiência de aplicação desta modalidade de apoios, sendo por isso compreensíveis as iterações observadas. A situação atrás referida, indicia não estarem totalmente claras entre as entidades beneficiárias as exigências consideradas para o devido processamento dos apoios. Acresce que os registos anotados pela equipa de avaliação, relativos à existência de algumas dificuldades na utilização da plataforma são praticamente transversais a todos os *stakeholders*, das instituições tecnicamente mais robustas e com maior experiência até às de menor dimensão e de maior fragilidade organizacional. Aliás, tendo a equipa de avaliação sido autorizada a colocar-se na perspetiva do utilizador, foi possível confirmar algumas limitações na plataforma para realização de análises expeditas de projetos e dos seus respetivos indicadores.

Do ponto de vista do acompanhamento físico de projetos como forma preventiva de evitar desconformidades, foi registado que a AD ACM tem regularmente essa prática. A AR opta por um acompanhamento no âmbito da informação que é disponibilizada na plataforma e na submissão de pedidos de pagamento. Nesta sede, a AR, nos projetos por si geridos, procede às verificações no local no âmbito da certificação da despesa, e sempre, após verificação administrativa quando o beneficiário apresenta execução duvidosa/risco."

Conforme informação prestada pela AR, foram realizadas ações de controlo no local a projetos relacionados com a Reinstalação e a Recolocação, no dia 29.12.2016, tendo sido prestadas duas recomendações ao Titular do financiamento (SEF, neste caso concreto): 1. Adoção de procedimentos relativos à documentação e identificação de comprovação da origem do grupo-alvo reinstalado e/ou recolocado; 2. E no sentido de, em conformidade com o nº 2 do artigo 3º da Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, serem tomados em uso procedimentos relativos ao registo dos requerentes de proteção internacional assinalados como apátridas, nos formulários utilizados.

Como matéria em parte relacionada com esta última questão, regista-se o testemunho da AD ACM sobre os inconvenientes do programa não financiar projetos e ações de capacitação junto das entidades beneficiárias do OE Migração Legal e integração. Estará aqui em causa a questão da AD poder ser entidade beneficiária. A consulta de materiais elaborados pela entidade ACM, designadamente os de apoio

metodológico à elaboração de planos municipais para a integração de migrantes, permitem concluir que existe conhecimento e capacidade técnica na instituição para o fazer. Aliás, a equipa técnica do ACM tem realizado um acompanhamento e monitorização dos projetos, através do orçamento próprio desta entidade. Encontra-se atualmente à consideração da Tutela MAI, a possibilidade de o ACM poder vir a ser entidade beneficiária e, desta forma, ter um poder interventivo na capacitação das entidades beneficiárias.

### **QA3 Pertinência/Relevância**

#### **Os objetivos das intervenções financiadas pelo Fundo correspondem às necessidades reais?**

Na abordagem a esta questão de avaliação esteve sobretudo em foco todo o processo de preparação e discussão com as Autoridades Comunitárias que conduziu à proposta de programa nacional e à sua aprovação. Foi essencialmente mobilizada a informação gerada a partir das várias reuniões com a AR, da reunião com a AD e toda a documentação material que foi possível reunir de suporte ao processo de avaliação. O facto do Gestor da AR ter participado ativamente em todo o processo de negociação com a Comissão Europeia constituiu um fator importante de reconstituição de todo o processo que era necessário convocar para a questão de pertinência/relevância do FAMI.

#### **3.1. Os objetivos fixados pelo Estado-Membro, no programa nacional, dão resposta às necessidades identificadas?**

A reconstituição minuciosa e documentada do processo que conduziu à elaboração e aprovação do programa nacional permite concluir que o FAMI é concebido com um grau significativo de fundamentação. Para além da experiência obtida com o SOLID, a fundamentação de que foi possível recolher evidência aponta para que o programa tenha definido objetivos claramente em linha com as necessidades nos domínios de intervenção do Programa.

São evidências do afirmado as seguintes:

- Participação na elaboração do Regulamento Europeu sobre a intervenção do Fundo;
- Discussão com a Comissão Europeia dos *Key Policy Issues*;
- Discussão com a Comissão Europeia da proposta de programa nacional;
- Constituição de dois grupos de trabalho – intra MAI e inter-ministerial, mobilizando conhecimento importante para a definição das *baselines* necessárias à programação, sem institucionalização do mesmo mas com condições e recetividade para consulta regular;
- Mobilização do Plano Estratégico para as Migrações como referencial estratégico de política pública para as matérias da migração;
- Mobilização do Plano Estratégico SEF<sup>2</sup>;
- Mobilização da experiência de participação na Rede Europeia das Migrações (*European Migration Network*);
- Capitalização da experiência internacional de instituições como o CPR e OIM.

Há que registar, entretanto, que o programa na sua formulação inicial não tinha condições para incorporar na sua versão de preparação a significativa alteração de contexto observada na Europa em matéria de afluxo de refugiados. Se é verdade que Portugal não constitui um país de destino predominante de refugiados, a decisão do Governo português de assumir compromisso de solidariedade no acolhimento de refugiados e o próprio impacto desse novo contexto na evolução do número de pedidos de proteção internacional representaram uma fonte importante de alteração de necessidades a que foi necessário dar resposta. Uma evidência dessa alteração e da desconformidade entre novas necessidades e recursos para as satisfazer é proporcionada pela situação observada no SEF. O não ajustamento da dotação de recursos humanos ao novo contexto constitui um elemento que não pode ser ignorado. Pode dizer-se que a dificuldade que se tem observado no cumprimento das quotas de refugiados que constam do compromisso do Governo português tende a minimizar as dificuldades atrás referidas.

<sup>2</sup> Trata-se de um documento interno SEF, não disponibilizado à equipa de avaliação.

Finalmente, um domínio que carece de melhor fundamentação de objetivos são as necessidades de capacitação. Não foi recolhida evidência de que tenha existido uma identificação de necessidades de novas competências relativamente às quais os objetivos de capacitação pretenderiam atender.

### **3.2. Que medidas adotou o Estado Membro para dar resposta às novas necessidades?**

Em primeiro lugar, há que referir todo o processo de adaptação ao novo regime das *lump sums*, face à in experiência da administração portuguesa, incluindo a que está mais rotinada na gestão de Fundos Estruturais, neste tipo de processamento de ajudas.

Depois, há que registar o esforço realizado pelo SEF na resposta à massa crítica de pedidos de proteção internacional, bem como os desafios colocados pelos compromissos de recolocação e reinstalação de refugiados. A alteração dos perfis e das nacionalidades de refugiados, suscitando novas necessidades de interculturalidade, tem sido objeto de resposta por parte das entidades beneficiárias do Fundo e envolvidas no acolhimento. É um facto que face ao período de conceção do programa as condições do mercado de trabalho português melhoraram acentuadamente, o que criou um contexto mais favorável aos desafios acrescidos de acolhimento.

*Last but not the least*, a avaliação sublinha a capacidade revelada de construir o que poderia ser designado de “engenharia social” de acolhimento para a integração, através da criação de múltiplas redes de cooperação institucional a nível local, com protagonismo de municípios mas também de outras instituições das sociedades civis locais. Num contexto próximo em que o país pode eventualmente retomar o estatuto de país de afluxo de migrantes, a experiência gerada com a questão refugiados pode revelar-se interessante para as questões da migração.

#### **QA4 Coerência**

**Os objetivos fixados no programa nacional do Fundo foram coerentes com os estabelecidos por outros programas financiados por recursos da UE e aplicáveis a domínios de intervenção semelhantes? A coerência foi também assegurada durante a aplicação do Fundo?**

Em sede de relatório inicial, a avaliação identificou alguns domínios de intervenção abrangidos pelo PT 2020 que consagram ações convergentes com algumas das dimensões do FAMI, a saber:

- **No domínio da política educativa e do combate ao insucesso escolar:** POCH e POR Norte, Centro e Alentejo, com políticas territorializadas como os TEIP e os programas e projetos de combate ao insucesso escolar que as CIM já submeteram às respetivas Autoridades de Gestão e que aguardam luz verde para a implementação de projetos propostos;
- **No domínio da política social** (de inclusão e de combate à exclusão social): PO ISE com a medida de CLDS 3G e POR com, por exemplo, as intervenções PAICD (Plano de Ação Integrada em Comunidades Desfavorecidas) inseridas em certos Planos Estratégicos de Reabilitação Urbana (PEDU) são medidas que suscitam articulação potencial com medidas de apoio à integração social de migrantes do FAMI;
- **No domínio da política de inovação social:** a ação da Unidade de Missão Portugal Inovação Social 2020 e a implementação em curso de um Fundo de Inovação Social (Fundo de fundos com duas dimensões de intervenção) podem assegurar, sobretudo na dimensão pioneira e inovadora do empreendedorismo social uma fileira de articulação com medidas FAMI de apoio ao empreendedorismo de migrantes; porém, há que recordar que a lógica de instrumentos financeiros que está presente no PT Inovação Social afasta-se da lógica prevalente no âmbito do FAMI;
- **No domínio do apoio ao microempreendedorismo e empreendedorismo de necessidade:** o PO ISE e os POR alocaram neste período de programação um significativo montante de recursos financeiros ao microempreendedorismo que são articuláveis com as tipologias de ações apoiadas pelo FAMI em matéria de empreendedorismo para a integração de migrantes;
- **No domínio da abordagem territorial (transversal) do PT2020 (nível local):** os DLBC rurais, urbanas e costeiras devem estar articulados com o investimento municipal; na medida em que os municípios são, de acordo com o sistema de informação consultado, um beneficiário de projetos, a articulação com as Estratégias de Desenvolvimento Local pode ser equacionada;
- **No domínio da abordagem territorial,** o Programa ESCOLHAS é considerado como um instrumento ao serviço da abordagem territorial do PT2020;

- **Finalmente**, poderão existir relações de coerência com algumas ações de formação para a administração pública, embora nesta fase da pesquisa se estime que essa relação será mais forte para o FSI.

Este foi o pano de fundo com que se procurou evidência de que estas relações de coerência com outras intervenções tenham sido acauteladas. Em alguns casos, essas relações de coerência têm de ser minuciosamente analisadas à luz dos públicos-alvo beneficiários de medidas, avultando aqui a importância da distinção entre NPT e não NPT, já que no âmbito da ação do FAMI apenas o público-alvo dos NPT é considerado.

#### 4.1. Uma avaliação de outras intervenções com objetivos semelhantes foi efetuada e tida em conta durante a fase de programação?

O primeiro nível de análise a ser considerado na resposta a esta questão de avaliação foi o da existência de avaliações *ex-ante* que tenham marcado a sua influência na génese do FAMI, entendendo-se que o espaço das avaliações *ex-ante* é o que em princípio melhor se adequa à operacionalização de relações de coerência como as que são objeto desta questão de avaliação.

Das evidências recolhidas, conclui-se que o FAMI não realizou um exercício formal de avaliação *ex-ante* e não se regista também evidência de que tenham sido mobilizados os resultados das inúmeras avaliações *ex-ante* realizadas para o PT 2020 (designadamente do Compete, do PO ISE e dos PO Regionais). Pode concluir-se, entretanto, que para além das avaliações realizadas a nível europeu sobre o SOLID (relevantes atendendo a algumas linhas de continuidade observadas entre o SOLID e o FAMI), a AR considera que todo o processo de discussão/negociação dos *Key Policy Issues* constituíram uma oportunidade algo similar às proporcionadas pelas avaliações *ex-ante*. A análise realizada dos referidos *Key Policy Issues* confirma a relevância dos temas em discussão como fonte possível de tratamento de questões de coerência.

No entender da avaliação, um trabalho mais aprofundado sobre as relações de coerência teria permitido que as dimensões da capacitação e do microempreendedorismo poderiam com vantagem ter sido objeto de alocação de recursos do PT 2020, com vantagens decorrentes do facto da massa crítica de apoios no âmbito do PT 2020 nessas matérias possibilitar um nível de acompanhamento de projetos que não é possível exigir aos mecanismos de gestão e acompanhamento do FAMI.

Como fator atenuante desta ideia, podemos mencionar o Plano Estratégico das Migrações (ACM) deve ser em si próprio considerado um veículo de estabelecimento de relações de coerência.

Tabela 7 – Relações de coerência com o Plano Estratégico das Migrações

PE Migrações	FAMI		
	OE 1 Asilo	OE2 Integração e Migração Legal	OE3 Regresso
<b>Eixo I</b> Políticas de integração de imigrantes (integração, capacitação e combate à discriminação)	Sem relação	ON2 Integração - Políticas locais/Planos Municipais para a Integração de Imigrantes/ Centros Locais de Apoio; Empreendedorismo/Capacitação dos imigrantes empreendedores/ Associativismo das Comunidades Imigrantes/ Ensino da Língua Portuguesa/ Sensibilização da comunidade em geral/ Sensibilização e formação de atores relevantes/ áreas do ensino, saúde, emprego, media	Sem relação
<b>Eixo II</b> Políticas de promoção da integração dos Novos Nacionais (integração e inclusão de descendentes e aqueles que acederam à nacionalidade portuguesa)	Sem relação	Sem contributo (ações FAMI enquadráveis nos objetivos do eixo mas os Novos Nacionais não são público-alvo FAMI)	Sem relação



PE Migrações	FAMI		
	OE 1 Asilo	OE2 Integração e Migração Legal	OE3 Regresso
Eixo III Políticas de coordenação dos fluxos migratórios	Sem relação	<u>ON1 Migração Legal</u> Política proactiva de captação de NPT, com a criação de um sistema de informação no país de origem	<u>ON1 Medidas de Acompanhamento</u> - Sistema de monitorização do regresso, Condições alternativas à detenção, Melhoria da qualidade e capacidade de instalação de NPT em situação irregular <u>ON2 Medidas de Regresso</u> - Promoção de mecanismos de retorno voluntário e reintegração no país de origem <u>ON3 Cooperação</u> - Acordos de readmissão

Para além deste facto, há que referir que algumas entidades, designadamente o ACM, ao inserirem a gestão do FAMI numa estrutura que abrange a diversidade de instrumentos de financiamento comunitário, abre um veículo relevante de estabelecimento de relações de coerência entre Intervensões com objetivos similares.

#### 4.2. Foram estabelecidos mecanismos de coordenação entre o Fundo e outras intervenções com objetivos semelhantes para o período de execução?

Em matéria de estabelecimento de mecanismos de coordenação do tipo dos que são considerados no enunciado da questão, a avaliação só recolheu evidências da existência dos dois já mencionados grupos constituídos no âmbito do processo de preparação do FAMI: o grupo intra MAI e o grupo interministerial que envolveu o MAI, o Ministério da Justiça e o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Tal como foi oportunamente referido, esses grupos exerceram uma função importante na preparação da informação de base para o lançamento das *baselines*, na discussão dos *Key Policy Issues* e na própria preparação do programa nacional. Embora não se trate de uma coordenação institucionalizada, o grupo de trabalho foi chamado a funcionar não apenas para efeito de sistematização de informação.

Há ainda que referir nesta matéria a coordenação política do Plano Estratégico para as Migrações (PEM), integrado pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, pelo Secretário de Estado da Administração Interna e pelo Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, que reúne uma vez por ano, ou sempre que necessário, para avaliar o cumprimento do PEM ou promover as alterações adequadas. Funciona ainda um Grupo Técnico de Acompanhamento do PEM, constituído por dois representantes de cada ministério, um efetivo e um suplente, para colaborar com o Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM, I.P.), com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e com a Direção-Geral das Comunidades Portuguesas e dos Assuntos Consulares, na execução, monitorização e avaliação do PEM. Não foi entretanto recolhida evidência de que, no âmbito desses grupos de trabalho, a questão da articulação com o PT 2020 tenha sido objeto de tratamento específico.

#### 4.3. As ações realizadas no quadro do Fundo foram coerentes e não contraditórias em relação a outras intervenções com objetivos semelhantes?

As ainda baixas taxas de execução e realização do FAMI à data de 30.06.2017 determinam que a resposta a esta questão de avaliação enfrente sérios constrangimentos. Face aos elementos de evidência que foi possível reunir, há duas matérias, ambas essencialmente afetando o desempenho do OE Migração Legal e Integração, que poderiam ter sido melhor abordadas com uma outra alocação de recursos entre o FAMI e o PT 2020, designadamente o PO ISE e PO Regionais abrangendo territórios com maior incidência de migrantes legais. Referimo-nos aos domínios da capacitação e do apoio ao (micro) empreendedorismo.

Designadamente no caso do empreendedorismo não se trata propriamente de ações contraditórias. Mas num contexto de grande atomização de iniciativas nessa matéria, a integração no FAMI dessa componente contribui ainda para uma maior atomização dessa realidade, não ajudando a criar alguma concentração de centros de recursos para apoiar a montante tais atividades. No caso da capacitação, a avaliação entende que há dois níveis em que seria possível registar-se uma maior clarificação. A capacitação SEF ganharia em ser abordada globalmente por exemplo a partir da ação da AMA e do programa SAMA. As capacitações envolvendo organizações locais da sociedade civil ganhariam expressão se inseridas em processos de capacitação para o desenvolvimento local. Do mesmo modo, as oportunidades de cofinanciamento do PO ISE em matéria de capacitação de entidades com intervenção no quadro do FAMI não podem ser ignoradas.

#### **QA5 Complementaridade**

##### **Os objetivos fixados no programa nacional e as ações executadas correspondentes complementam os objetivos estabelecidos no âmbito de outras políticas, em particular as que são prosseguidas pelo Estado-Membro?**

Em sede de Relatório Inicial, foram identificadas as políticas públicas que estão em jogo nesta questão:

- As políticas que Portugal se propõe desenvolver e operacionalizar para satisfazer compromissos de política externa e de solidariedade e empenhamento na concretização de decisões do Conselho Europeu; assim o recomenda a especificidade das problemáticas do asilo, da migração legal e integração, do regresso e da solidariedade com outros EM, as quais apontam para a concretização de um equilíbrio entre compromissos politicamente assumidos a nível internacional e capacidade organizativa interna e de receptividade da sociedade civil para viabilizar tais compromissos em termos de geração de projetos consequentes;
- Complementarmente, as seguintes políticas públicas:
  - Política social de integração de minorias e resposta a públicos mais vulneráveis;
  - Política nacional de migrações;
  - Política de promoção da língua portuguesa junto de indivíduos de outras nacionalidades;
  - Política pública para o microempreendedorismo e empreendedorismo de necessidade como instrumento de políticas de desenvolvimento local;
  - Política educativa de combate ao insucesso escolar.

Foi selecionada uma amostra de 21 projetos FAMI, para realizar uma análise mais aprofundada da complementaridade. Procurou-se abranger projetos dos três objetivos estratégicos em avaliação e foram selecionados os projetos com um montante de investimento elegível mais significativo. Da leitura das memórias descritivas foi possível concluir:

**1.** Algumas entidades consideram que os seus projetos são complementares a outros projetos FAMI, como por exemplo:

- (i) O SEF refere que o seu projeto PT/2016/FAMI/008 - *Capacitar e Dar a Conhecer Asilo* é complementar aos projetos PT/2016/FAMI/1 - *Reinstalação* e PT/2016/FAMI/2 - *Transferência e Recolocação*;
- (ii) O JRS Portugal - Serviço Jesuíta aos Refugiados - Associação Humanitária indica que o projeto PT/2016/FAMI/122 - *Rede Interinstitucional para Migrantes* apresenta complementaridades com os projetos com outros projetos da JRS no âmbito da Integração e Asilo.
- (iii) O projeto PT/2016/FAMI/068 - *ODEMIRA INTEGRA* do Município de Odemira é complementar ao Plano Municipal para a Integração de Imigrantes

**2.** São diversas as entidades que indicam complementaridades com projetos financiados pelo PO ISE, como o Programa Escolhas, CLDS, iniciativas das Redes Locais de Intervenção Social (RLIS), alguns domínios de intervenção das DLBC e o “Português para Todos”.

**3.** Da amostra analisada, os projetos PT/2016/FAMI/070 - *Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração-ARVoRe VI* e PT/2016/FAMI/112 - *Promoção dos Standards de Direitos Humanos na Unidade Habitacional de Santo António (UHSA)* da OIM são únicos que referem relações de complementaridade com o Plano Estratégico para as Migrações. Os projetos mencionados têm relações com os projetos europeus “CARE - Coordinated Approach for the REintegration of Victims of Trafficking returning voluntarily from Austria, France, Portugal, Spain and the United Kingdom” e Equi-Health “Fostering health provision for migrants, the Roma, and other vulnerable groups”.



4. Os municípios de Cascais e Oeiras, que desenvolvem os projetos PT/2016/FAMI/082 - *Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Cascais* e PT/2016/FAMI/069 - *Plano Municipal de Oeiras para a Integração de Imigrantes*, integrados no objetivo estratégico integração e migração legal, apontam como projetos complementares outros projetos desenvolvidos pelo ACM – Programa de apoio ao associativismo imigrante e Projeto mediação intercultural em serviço público.
4. O projeto PT/2016/FAMI/077 - *Dinamização de CLAIM - Município da Amadora* aponta complementaridade com o projeto “Arrival Cities”, programa URBACT (financiado pela UE e CE), que envolve diretamente as entidades que fazem parte da Plataforma de Acompanhamento do PMII (AJPAS; ASSACM; Centro Social 6 de Maio e Associação Unidos de Cabo Verde).
5. Existem ainda outros programas mencionados algumas entidades, por exemplo:
- (i) O CPR destaca Projecto “Viver o Desporto – Abraçar o Futuro” do Comité Olímpico de Portugal, Programa “Mais Para Todos” / LIDL, articulação com o Fundo Europeu de Auxílio a Carenciados (FEAC) e com o Banco Alimentar contra a Fome, Programa PARTIS da Fundação Calouste de Gulbenkian
  - (ii) Tanto o Município de Braga, como o de Sintra menciona existirem complementaridades com o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU), em particular com as ações do Plano de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD)O Município de Odemira indica o projeto “Growing Together: Immigrants as Local Citizens and as Educators”, financiado pelo Programa Erasmus+ como complementar ao seu projeto FAMI, já o município de Cascais refere os projetos de “mutilação genital feminina” financiado pelo POPH e o “Me-Mulheres em espelho combate á violência de género em contexto rural e urbano”, ao abrigo do programa Daphne.

A informação recolhida através do inquérito aos beneficiários de projetos FAMI vem confirmar as conclusões mencionadas, pois aproximadamente 86% dos beneficiários indicam que o projeto FAMI se articula com outros projetos. Neste âmbito são mencionados projetos financiados pelo PO ISE, como o Escolhas, CLDS, Rede Social, projetos URBACT e Erasmus + e projetos selecionados pelo BPI Solidário. Numa lógica de articulação mais interna apontam o próprio FAMI (noutras *calls* que surjam entretanto), a experiência passada SOLID e o projeto de recolocação do SEF.

#### **5.1. Uma avaliação de outras intervenções com objetivos semelhantes foi efetuada e tida em conta durante a fase de programação?**

Tendo em conta que as políticas públicas anteriormente referidas são fortemente tributárias do cofinanciamento dos Fundos Estruturais, a resposta a esta questão de avaliação acaba por se subsumir na resposta à questão de avaliação 4.1. Não se registaram evidências de que as avaliações *ex-ante* de tais intervenções fossem mobilizadas durante a fase de programação.

Aliás, os rumos da programação e da sua implementação têm revelado uma tensão potencial entre as limitadas capacidades de financiamento oferecidas pelo FAMI e as necessidades de financiamento da política pública orientada para a satisfação de compromissos de política externa e de solidariedade e empenhamento na concretização de decisões do Conselho Europeu.

#### **5.2. Foram estabelecidos mecanismos de coordenação entre o Fundo e outras intervenções com objetivos semelhantes a fim de assegurar a sua complementaridade para o período de execução?**

Das evidências recolhidas só o acompanhamento regular do Plano Estratégico para as Migrações (ver referência anterior na resposta à questão de avaliação 4.2) corresponde ao teor do enunciado da questão de avaliação.

#### **5.3. Foram criados mecanismos destinados a evitar a sobreposição de instrumentos financeiros?**

A análise sistemática e exaustiva dos avisos FAMI permite concluir que não existe qualquer referência a outros instrumentos de financiamento. Tais avisos apenas referem sempre que as entidades beneficiárias: Não estejam inibidas de concorrer nos termos das alíneas b) e i) do n.º 1 do artigo 35.º da Portaria nº407/2015, de 24 de novembro. Ou seja que não pode existir: b) Sobreposição de pedidos de financiamento público para as mesmas atividades e i) Declarações inexatas, incompletas ou desconformes

sobre o processo de formação ou outras atividades do projeto que afetem de modo substantivo a justificação do apoio financeiro recebido ou a receber;

A AR, de forma a cumprir os normativos comunitários e nacionais, em matéria de elegibilidade de despesas e para o evitar o duplo financiamento de atividades financiadas pelo FAMI, implementou um modelo de controlo, que passa essencialmente pela análise e verificação administrativa dos pedidos de pagamento. Para além disso, efetua visitas de controlo no local, onde verifica os documentos originais que contém os registos contabilístico-financeiros da despesa realizada pelo beneficiário e onde estão registadas as despesas dos documentos apresentados em sede de pedidos de pagamento. Através destas visitas de controlo, atesta-se a veracidade das cópias submetidas no SIGFC e no despiste do duplo financiamento com a verificação do carimbo onde consta o montante da despesa e a percentagem de imputação da mesma.

A AR procura ainda, em projetos com custos comuns, como recursos humanos, despesas correntes (segurança, água, luz,...) assegurar que os mesmos sejam distribuídos e imputados a cada um dos projetos, de acordo com a efetiva afetação.

#### **QA6 Valor acrescentado da UE** **O apoio da UE produziu algum valor acrescentado?**

A abordagem à questão seguiu de perto as orientações disponíveis a nível de guias metodológicos publicados pela Comissão Europeia, com a devida adaptação às características da programação do FAMI em Portugal.

##### **6.1. Quais são os principais tipos de valor acrescentado resultantes do apoio do Fundo (dimensão, âmbito de aplicação, papel, processo)?**

Podem apontar-se como principais tipos de valor acrescentado as seguintes dimensões:

- **Alavancagem de recursos financeiros e melhor coordenação dos investimentos a realizar:**

Se isolarmos da nossa análise os 2 projetos dos Casos Especiais – Reinstalação e Recolocação e considerarmos os 77 projetos aprovados até 30.06.2017, admitindo que a sua execução será em linha com as candidaturas contratadas, o efeito de alavancagem do fundo FAMI é bastante significativo, pois permite multiplicar por 4,4 os montantes de investimento elegível das entidades públicas nacionais responsáveis pela implementação das políticas de asilo, migração, integração e regresso de migrantes, refugiados e pedidos de asilo espontâneas. O efeito de alavancagem cresce exponencialmente, quando consideramos no universo dos projetos, os Casos Especiais – Reinstalação e Recolocação, ascendendo a 18,6, dado o significativo montante destes projetos e o facto de serem financiados a 100%, por se tratarem de uma resposta de emergência.

A alavancagem mencionada permite:

**Viabilizar projetos** que na ausência de financiamento não seriam realizados, devido a falta de disponibilidade orçamental, num contexto de restrição orçamental. Por exemplo: (i) No âmbito do Objetivo Estratégico Migração Legal e Integração, o Conselho Português de Refugiados (CPR) só ministrou aulas de Português graças ao projeto “Português Integra Mais”, sem este financiamento não existe disponibilidade financeira da presente entidade para a realização deste tipo de atividades de integração, (ii) No âmbito do Objetivo Estratégico Regresso, a Organização Internacional para as Migrações (O.I.M.) - Missão em Portugal só consegue desenvolver as suas atividades de promoção de um retorno digno, efetivo e sustentável de imigrantes que se encontram em Portugal aos seus países de origem devido ao financiamento FAMI, caso este não exista assistir-se-á a uma procura não satisfeita nestas matérias. De acordo com o inquérito realizado aos beneficiários de projetos FAMI, cerca de 18% dos inquiridos não realizava o projeto que desenvolve sem o financiamento FAMI.

**Incrementar e melhorar a implementação de alguns projetos**, quer do ponto de vista das atividades a realizar, quer do maior envolvimento de destinatários, que sem o financiamento apresentariam outra dimensão e formato. A título de exemplo: (i) O projeto “Passa a Palavra” do JRS Portugal - Serviço Jesuíta aos Refugiados - Associação Humanitária permitiu contratar professores para lecionar as aulas de

português, anteriormente dinamizadas por voluntários, reforçar o acompanhamento dos alunos e, ainda, a criação de *dossiers* pedagógicos, passíveis de serem capitalizados em diferentes ações de formação, (ii) A candidatura “Integração Segura 2” do Centro Comunitário São Cirilo permite dinamizar o Gabinete de Emprego, que realiza um acompanhamento personalizado e de proximidade, na procura ativa de emprego e de implementação de um projeto de vida, em parceria com outras valências do Centro, (iii) Já no âmbito do Objetivo Estratégico 1 Asilo, o projeto “CPV Acolhe” da Cruz Vermelha Portuguesa só conseguiu desenvolver atividades lúdicas, culturais e desportivas, assim como diversas ferramentas de acolhimento (*kits* de higiene oral, monofolhas em 3 línguas, aquisição de material de informática e de enfermagem) devido ao apoio recebido pelo FAMI. De acordo com dados recolhidos no inquérito a beneficiários FAMI, cerca de 82% dos inquiridos indicam que, mesmo sem o apoio FAMI, realizariam o seu projeto mas numa dimensão menor, em termos de destinatários finais e cerca de 77% aponta que o grau de atividades seria menor.

**Envolvimento de mais entidades** que sem o financiamento não teriam uma atuação no campo dos imigrantes, por exemplo: (i) A SYAJ - Associação Juvenil SYnergia só desenvolve o projeto “Empreender sem fronteiras”, que visa dinamizar atividades de empreendedorismo junto de imigrantes devido à existência do FAMI, (ii) A Cruz Vermelha Portuguesa não tinha experiência em trabalhar com o público dos refugiados e dos imigrantes mas fruto do grande afluxo de refugiados sentido em Portugal, viu-se envolvida nestas matérias; (iii) o Espaço T viu no FAMI uma oportunidade de dinamizar a integração de imigrantes através das artes, público com o qual não trabalhava anteriormente.

- **Implementação de políticas e legislação europeia e de uma atuação integrada, sempre que possível**

Esta dimensão do valor acrescentado corresponde a uma leitura de escala europeia, pois o apoio no quadro do FAMI permite melhorar a qualidade e a harmonização da implementação e prossecução de políticas comuns e de legislação europeia.

A necessidade de responder aos compromissos assumidos pelo Governo Português, em matéria de reinstalação e transferência e recolocação, dada a situação de emergência dos refugiados da Grécia e Itália, levou igualmente ao alinhamento dos projetos nacionais em matéria de asilo, migração e integração com as políticas europeias nestas matérias, numa lógica de esforço conjunto.

- **Promoção de boas práticas**

Esta dimensão do valor acrescentado constitui um estímulo à adoção das melhores soluções ao nível da política migratória baseada na imigração legal, na integração de NPT, paralelamente com aqueles que procuram proteção internacional, em conformidade com os princípios do SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo. Poderão igualmente ser estimuladas práticas de *benchmarking* com o intuito de melhoria dos procedimentos adotados por Portugal para garantir o alinhamento de projetos nacionais com os projetos europeus e a tentativa de resposta comum aos problemas mencionados, numa lógica de integração e de economia de recursos financeiros.

## **6.2. O Estado-Membro teria realizado as ações necessárias à execução das políticas da UE em domínios abrangidos pelo Fundo sem o apoio financeiro deste Fundo?**

Atendendo às evidências recolhidas junto de beneficiários de projetos FAMI e ao exposto na sub questão anterior, podemos concluir que teriam sido realizadas ações necessárias à execução das políticas da UE em domínios abrangidos pelo Fundo, embora com bastantes constrangimentos.

Por um lado, temos entidades como o CPR e a OIM que prestam um serviço público e na sua atuação materializam políticas públicas assentes em compromissos internacionais do Estado Português, ou seja, que mesmo sem a existência do FAMI teriam continuar a sua missão e obter financiamento de outra fonte, possivelmente do orçamento de Estado. Em anos de contenção orçamental tem sido o FAMI que permite financiar as atividades desenvolvidas por estas entidades. Neste contexto, a inexistência do Fundo poderia por em causa os compromissos em matéria de asilo, migração legal e integração e regresso de NPT assumidos pelo Governo Português perante os parceiros europeus.

Por outro lado, há uma série de entidades da sociedade civil mais pequenas, como uma atuação mais local e parcelar, que sem o financiamento FAMI teriam a sua ação mais condicionada, podendo não conseguir viabilizar os seus projetos ou viabilizar mas com uma menor dimensão em termos de ações e beneficiários. Por fim, no que se refere aos Casos Especiais, os compromissos assumidos pelo Governo Português de acolhimento de refugiados da Grécia e da Itália, só ocorre graças às *lump sums* concedidas ao Estado Membro por emigrante efetivamente recolocado e reinstalado. De outra forma, apenas com recursos orçamentais nacionais não seria possível fazer face a este processo de acolhimento.

### **6.3. Quais seriam as consequências mais prováveis de uma interrupção do apoio prestado pelo Fundo?**

A interrupção do Fundo pode ser analisada sob 2 perspetivas: A interrupção no momento atual, não existindo financiamento a atribuir aos projetos aprovados e a interrupção no próximo período de programação.

**1)** Atendendo às candidaturas aprovadas, aos montantes de financiamento envolvidos e aos compromissos assumidos pelo Governo Português, uma interrupção do apoio prestado pelo Fundo pode levar: i) Ao **atraso na concretização de alguns projetos**, nomeadamente ao nível da implementação de ações de acolhimento de refugiados, ii) A uma **menor abrangência, em termos de número de atividades e número de envolvidos**, de alguns projetos, como por exemplo ações de formação de Português, inserida no objetivo estratégico migração legal e integração, iii) A um **acompanhamento menos personalizado** dos imigrantes, nos CLAIMs ou em gabinetes de emprego, iv) Ao **não cumprimento dos compromissos** realizados pelo Governo Português, em matéria de reinstalação e recolocação de refugiados, caso o orçamento de Estado não consiga garantir toda a verba necessária para estas ações, v) Uma **menor capacitação técnica e humana das entidades envolvidas**, vi) Um **menor trabalho em rede** com as diferentes entidades envolvidas nestas temáticas, que não possibilita o desenvolvimento de novas parcerias e sinergias entre estas.

**2)** A interrupção do apoio prestado pelo Fundo no próximo período de programação pode levar: i) A um **menor participação de entidades da sociedade civil** e de projetos apresentados no âmbito do Asilo, Migração e Integração, cujos projetos só se conseguem desenvolver com financiamento europeu, por se tratarem de estruturas muito dependentes de financiamentos públicos e comunitários; ii) A uma **necessidade de maior disponibilidade financeira do Governo** para responder aos compromissos nestas matérias e aos casos excecionais de reintegração e recolocação, iii) A uma **menor articulação com políticas nacionais e europeias** neste âmbito do Asilo, Migração e Integração, uma vez que o FAMI prevê responder a 4 objetivos europeus – reforço e desenvolvimento do SECA, apoio da migração legal para os Estados Membros, promoção de estratégias de regresso equitativas e eficazes nos EM, que contribuam para a luta contra a imigração ilegal e aumento da solidariedade e a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros, em especial a favor dos mais afetados pelos fluxos migratórios e pelos fluxos de requerentes de asilo, inclusive através de cooperação prática.

### **6.4. Em que medida as ações apoiadas pelo Fundo resultaram numa vantagem a nível da União?**

A vantagem a nível da União é particularmente visível ao nível dos casos especiais, cuja ação integrada dos vários Estados Membros, permitiu uma resposta rápida e integrada ao afluxo massivo de refugiados. Para responder a esta necessidade, os vários Estados Membros assumiram compromissos de recolocação de migrantes refugiados a partir da Grécia e da Itália, organizada em dois processos, o primeiro correspondente a uma recolocação de 40.000 indivíduos e o segundo correspondente a 120.000 indivíduos. Neste âmbito os compromissos assumidos por Portugal foram: (i) a recolocação de 1.309 indivíduos no primeiro processo de recolocação a partir da Grécia e da Itália, (ii) a recolocação de 1.642 indivíduos no segundo processo e (iii) reinstalar 191 indivíduos provenientes de países exteriores à União Europeia para um objetivo global a nível europeu de 20.000 a reinstalar.

Embora o contributo de Portugal seja importante, dada a elevada dimensão do problema da necessidade recolocação e reinstalação de refugiados, os compromissos assumidos apresentam uma dimensão muito

reduzida face às necessidades globais – 1,84% no caso da recolocação e 1% no caso da reinstalação. O que significa que o contributo português é muito restrito e não é a sua presença que marca diferença. Em relação aos outros objetivos estratégicos, não existem evidências concretas que demonstrem que as ações apoiadas pelo FAMI resultam de uma vantagem a nível da União.

#### **QA7 Sustentabilidade**

##### **É provável que os efeitos positivos dos projetos financiados pelo Fundo perdurem depois de cessar o apoio deste Fundo?**

O tema da sustentabilidade corresponde a um critério muito relevante para a aferição de impactos a partir dos resultados esperados a partir das intervenções financiadas pelo FAMI. De acordo com o *Guidance* (2017, maio: p. 37): *Para efeitos da avaliação do FAMI, dado que temos uma extensa diversidade de projetos, pode ser indicado selecionar um número limitado de projetos (por exemplo cursos de línguas, compra de equipamento, renovação de um centro de acolhimento) e realizar testes de sustentabilidade depois do fim da intervenção apenas para uma amostra de projetos nessas categorias selecionadas.*

Atendendo que a execução do FAMI teve início em 2016 e nenhum dos projetos aprovados está concluído, não é possível executar testes de sustentabilidade, mesmo que a um número limitado de projetos. Deste modo, a sustentabilidade será analisada em termos prospetivos com base em informação recolhida nas entrevistas realizadas a alguns beneficiários de projetos FAMI, estudos de caso e análise documental de uma amostra de projetos aprovados. Um dos critérios de avaliação é o critério da sustentabilidade, pelo que na amostra dos projetos, a equipa de avaliação tentou perceber o que os beneficiários indicaram sobre esta matéria, nomeadamente se existem condições para dar continuidade ao projetos após o apoio FAMI. A amostra de projetos considerou 26 projetos dos três objetivos estratégicos em avaliação, considerando as seguintes tipologias de projetos:

##### **Ao nível do OE Asilo:**

- Ações de melhoria de procedimentos de acolhimento;
- Melhoria de infraestruturas de acolhimento.

##### **Ao nível do OE Migração legal e integração**

- Ações de capacitação;
- Organização institucional e local para o acolhimento e integração;
- Educação e sensibilização para o acolhimento;
- Empreendedorismo.

##### **Ao nível do OE Regresso:**

- Melhoria de infraestruturas de acolhimento, alojamento e detenção

#### **7.1. Quais foram as principais medidas adotadas pelo Estado-Membro para garantir a sustentabilidade dos resultados dos projetos realizados com apoio do Fundo (tanto na fase de programação como de execução)**

O programa nacional não faz nenhuma referência à “sustentabilidade dos projetos”, o que parece revelar que o processo de programação, a definição de desafios e prioridades europeias, a continuidade do apoio face a períodos de programação anteriores e os compromissos assumidos entre os Estados Membros e a União Europeia asseguram a manutenção das condições de implementação dos projetos e, a partir destes, para o cumprimento dos objetivos.

Na fase de implementação são aplicados critérios de avaliação das candidaturas objetivamente dirigidos à apreciação da sustentabilidade dos projetos. Contudo, apenas vista como a existência ou não de condições, orçamentais, de inserção no plano de atividades das entidades e de alterações a nível estratégico ou organizativo das entidades beneficiárias dos projetos, para garantir a continuidade operacional após o término do financiamento FAMI, o que, apesar de muito relevante, não é suficiente.

Assim, pode concluir-se que as medidas criadas são apenas parciais, considerando apenas aspetos operacionais dos projetos mas não dos seus efeitos.



## 7.2. Foram criados mecanismos para garantir um controlo da sustentabilidade nas fases de programação e de execução?

Na fase de programação, os mecanismos pertinentes são os que se relacionam com a criação de exigências de demonstração e critérios de análise das candidaturas que incidem sobre a sustentabilidade dos projetos (conforme seção 9.4.2.5. Critérios de seleção do Manual de Procedimentos QFP 2014-2020 FAMI e FSI).

De acordo com a análise das candidaturas, observa-se que na fase da sua apreciação, a aplicação destes critérios não está relacionada com a garantia de que os projetos vão ter efeitos sustentáveis: De igual forma, não é exigida a criação de sistemas e rotinas de monitorização para a futura aferição do cumprimento dos objetivos definidos para cada projeto com a adoção de resultados de impacto e resultado em não apenas de realização, o que poderá dificultar a avaliação desse cumprimento e do prolongamento dos efeitos dos projetos.

Em relação à fase de execução, embora os mecanismos correntes de trabalho montados em cada entidade promotora incluam um acompanhamento regular de resultados, como demonstram os projetos já em curso que será possível realizar a recolha de indicadores que garantam a criação de um sistema de monitorização adequado, o controlo realizado pelo programa nacional baseia-se num sistema de indicadores que se referem à realização e a alguns resultados, deixando de parte os efeitos mais estruturais do programa. Ao nível dos indicadores básicos, o SIGFC e os procedimentos adotados atualmente não permitem realizar um acompanhamento sistemático e adequado dos projetos em curso. No SIGFC é possível ter um retrato das candidaturas contratadas, é igualmente possível ter acesso às comunicações trocadas entre a AR e os beneficiários dos projetos FAMI, onde em alguns casos, surgem pedidos de alterações relativamente aos indicadores da candidatura mas não é possível observar de forma mais imediata o estado de execução das candidaturas, o que dificulta o controlo da execução.

## 7.3. Em que medida se espera que os resultados/benefícios das ações apoiadas pelo Fundo prossigam após essa data?

A prossecução dos resultados/benefícios das ações apoiadas pelo Fundo vai depender essencialmente da capacidade das entidades beneficiárias de projetos FAMI continuarem a desenvolver ou não as atividades que compõem as suas candidaturas. A análise de uma amostra de projetos FAMI, assim como as entrevistas e o inquérito realizados a alguns beneficiários, permitem-nos encontrar situações distintas.

Os beneficiários inquiridos, quando questionados em relação à continuidade do projeto, para além do período de intervenção a larga maioria dos beneficiários inquiridos indicam que o projeto irá prosseguir, nomeadamente porque as necessidades a que os projetos procuram responder continuam a existir.

Sabemos contudo, que existem entidades que não terão qualquer constrangimento para continuar a desenvolver os projetos sem o apoio FAMI, como por exemplo a Cruz Vermelha Portuguesa, no entanto existem outras entidades para quem não será possível continuar as atividades sem o financiamento, como por exemplo o Centro Social Paroquial Nossa Senhora da Conceição da Costa de Caparica.

Concretizando, esta análise por tipologia de projetos, verifica-se que:

- **Ações de melhoria de procedimentos de acolhimento (OE1)** - as entidades que realizam este tipo de projetos não conseguirão dar prosseguimento aos projetos apenas com fundos próprios, as entidades estão dispostas a aumentar as suas fontes de financiamento, através de campanhas de angariação de fundos, por exemplo, mas sem um apoio FAMI, ou outro apoio financeiro, não será possível responderem aos pedidos de acolhimento que recebem.
- **Melhorias de infraestruturas de acolhimento (OE1)** – o FAMI permite melhorar as infraestruturas de acolhimento que no final do projeto poderão ser capitalizadas para receber migrantes e/ou refugiados, mesmo não estando ao abrigo deste programa. Há que salientar a importância do trabalho em rede de diversos parceiros sociais, para garantir que os efeitos positivos FAMI, em termos de acolhimento, perdurem.

No caso destas duas tipologias de projeto há que atender que os pedidos crescentes de asilo, quer de migrantes, quer de refugiados, poderão ter alguns constrangimentos na prossecução dos resultados dos projetos FAMI, pois pode não ser possível responder a todos os pedidos de asilo, por falta de capacidade em termos de infraestruturas e recursos humanos.

- **Ações de capacitação (OE2)** – as entidades envolvidas nesta tipologia de projeto consideram que as ações de capacitação dos migrantes são essenciais para a sua integração e, como tal, será possível dar continuidade aos diversos projetos através: i) da mobilização de parceiros e redes: Câmaras Municipais, escolas, parceiros da rede social, ii) procura de fontes de financiamento alternativas (outros programas europeus, orçamentos municipais ou do Estado), iii) divulgação das atividades, iv) projeção do conhecimento e materiais desenvolvidos nas ações, v) uma autonomização de alguns migrantes participantes nas ações financiadas
- **Organização institucional e local para o acolhimento e integração (OE2)** – as entidades dinamizadoras destes projetos apresentam uma expectativa bastante positiva, pois indicam que os seus projetos terão continuidade graças à transferência de conhecimento de projetos anteriores, à capacitação de recursos humanos e técnicos nas temáticas relativas à imigração e sobretudo devido às parcerias e redes informais desenvolvidas, podendo deste modo contribuir para a integração de imigrantes no nosso país.
- **Educação e sensibilização para o acolhimento (OE2)** – os projetos FAMI permitem desenvolver competências a este nível, que podem ser capitalizadas para futuros processos de integração de migrantes, nomeadamente através da formação de equipas de voluntários ou da mobilização de diversos parceiros sociais.
- **Empreendedorismo (OE2)** – um dos projetos de empreendedorismo selecionado indica que dispõe de fundos próprios para dar continuidade ao projeto, ao passo que outro dos projetos indica que a sustentabilidade será garantida a partir: i) da informação aos imigrantes dos seus direitos, deveres e serviços aos quais podem recorrer, ii) dar-lhes competências linguísticas, iii) envolvimento da comunidade, redes e parcerias, iv) dar ferramentas aos imigrantes que os seus próprios projetos se tornem sustentáveis. Ou seja, estes projetos pretendem continuar o seu papel de integração de imigrantes.
- **Melhoria de infraestruturas de acolhimento, alojamento e detenção (OE3)** - os projetos desta tipologia são dinamizados pela OIM, que se apresenta muito confiante na prossecução dos objetivos, mesmo após o financiamento FAMI essencialmente devido à maturidade dos projetos desenvolvidas e às redes constituídas.

#### **QA8 Simplificação e redução dos encargos administrativos**

**Os procedimentos de gestão do Fundo foram simplificados e os encargos administrativos reduzidos para os seus beneficiários?**

O FAMI veio substituir três programas no âmbito do Programa Quadro Solidariedade e Gestão de Fluxos Migratórios (SOLID): i) Fundo Europeu de Integração, ii) Fundo Europeu de Regresso e iii) Fundo Europeu para os Refugiados. Para responder a esta questão haverá que considerar que: 1) a ótica da análise deve ser a do beneficiário e 2) haverá que considerar as seguintes dimensões de simplificação e redução de encargos: i) Opção de custos simplificados, nos termos referidos no Manual de Procedimentos do QFC 2014-2020 (FAMI FSI), ii) Programação plurianual (2014-2020), por oposição à programação anual dos períodos anteriores, iii) Regras de elegibilidade nacionais (e não as regras comuns dos Estados Membros), iv) Programas Nacionais mais abrangentes, que permitem uma maior flexibilidade.

**8.1. Os procedimentos inovadores introduzidos pelo Fundo (opção de custos simplificados, programação plurianual, regras de elegibilidade nacionais, programas nacionais mais abrangentes que permitam uma certa flexibilidade) conduziram a uma simplificação para os beneficiários do Fundo?**

- **Opção de custos simplificados**

Foram aprovados em Sistema de Gestão e Controlo, atendendo às características das entidades beneficiárias e à natureza dos projetos, as seguintes modalidades de custos simplificados:

1. **Taxa fixa**, que consiste na aplicação, pela AR, de uma taxa fixa de 7% aos custos diretos elegíveis declarados pela entidade beneficiária para calcular os custos indiretos do projeto, que foi uniformizada para o FAMI e FSI (alínea c) do nº5 do artigo 18º e nº4 do artigo 124º do Regulamento 966/2012). A taxa de 7% foi definida com base na experiência no Programa SOLID\_FER, FEINPT e Regresso.
2. **Montante fixo com recurso a orçamento prévio** - de acordo com a regulamentação específica, no âmbito do FAMI, nas prioridades da União: Reinstalação e Recolocação – “lump sums” conforme disposto nos artigos 16º e 17º do Regulamento nº 516/2014 do FAMI conjugado com o artigo 25º do mesmo regulamento e em derrogação do estabelecido no artigo 18º do Regulamento nº514/2014

Em relação **ao montante fixo para os projetos de reinstalação e recolocação**, de acordo com o Guia do Beneficiário, na secção 5.2.2., em sede de candidatura, a entidade beneficiária apresenta os indicadores físicos relativos à atividade financiada (nº de pessoas a reinstalar/recolocar e todos os elementos em conformidade com o definido em sede de Aviso de abertura de candidatura), sendo o montante do financiamento público apurado a partir da aplicação do montante fixo, definido em conformidade com as prioridades da União em matéria de reinstalação e da transferência de beneficiários de proteção internacional.

O mecanismo de *lump sums* constitui um mecanismo de custo simplificado/montante fixo, que, procura assegurar a simplificação dos procedimentos de financiamento e como forma de compensação por um resultado obtido, isto é, em função das despesas efetuadas e comprovadas (por reembolso aos beneficiários), por via documental, de que se encontra concretizado o objeto a que se destina o montante a ser transferido para o beneficiário – conforme o disposto do art.º 25.º, alínea b), do Regulamento 516/2014, “a pessoa em relação à qual o montante fixo é atribuído tenha sido efetivamente reinstalada e/ou transferida em conformidade com o presente regulamento.”

Pelos testemunhos recolhidos em sede de entrevista junto do SEF pode concluir-se que esta tipologia de custos está a ser seguida nas candidaturas indicadas, assim como pela análise dos respetivos Avisos, verifica-se que esta é a tipologia de custos implementadas.

No que respeita ao regime de custos simplificados à taxa fixa de 7% para os custos indiretos, já existente no SOLID, ele pode ser utilizado nas candidaturas do atual FAMI, apresenta um potencial de utilização que ainda não se intensificou por parte dos promotores de projetos. As *lump sums* são uma exceção.

A equipa de avaliação considera que implementação desta tipologia de custos simplificados, após a definição concreta a nível europeu do seu funcionamento, poderia ser interessante para o universo de entidades beneficiárias do FAMI, nomeadamente para aquelas que apresentam projetos de montantes reduzidos. As entrevistas realizadas a alguns beneficiários de projetos FAMI permitem confirmar esta ideia, uma vez que estes apontam que existe um certo desfasamento entre os montantes de financiamento e a carga burocrática a que o programa obriga, isto é, consideram os encargos administrativos, nomeadamente em termos da justificação de despesas, muito “pesados” e pouco claros. Contudo, há que ressaltar que a adoção da opção de custos simplificados não deve imiscuir os beneficiários FAMI do cumprimento das regras comunitárias a que estão sujeitos os financiamentos, assim como de responder a qualquer pedido de esclarecimento da AR, uma vez, que para além de autoridade responsável, a SG MAI é também autoridade de certificação de despesas, atividade de grande rigor, que muitas vezes implica encargos administrativos pesados para as entidades.

Considera-se, por fim, que a adoção de custos simplificados exige um sistema robusto de indicadores que permita uma monitorização e controlo efetivo, a qualquer momento, dos projetos aprovados.

- **Programação plurianual**

A programação plurianual permite um melhor planeamento temporal dos projetos a desenvolver face ao período de programação anterior, no qual a programação se realizava anualmente, permitindo desenvolver as atividades durante um período temporal superior. A programação plurianual é sobretudo favorável para projetos de grande dimensão como os dinamizados pelo CPR, pela OIM ou SEF, que estão constantemente a receber destinatários finais dos projetos, quer em processos de acolhimento, quer em processos de regresso.



Devido ao arranque tardio do programa FAMI, por forma, a evitar constrangimentos na execução dos projetos, no momento de lançamento de Avisos, a AR procurou, junto dos beneficiários perceber as despesas potencialmente elegíveis existentes, para que estas pudessem ser abrangidas retroativamente pelo Fundo. Ou seja, a programação plurianual introduz no programa alguma flexibilização temporal, que anteriormente não era possível realizar.

Informações recolhidas através do inquérito realizado a beneficiários de projetos FAMI indicam que o facto de o FAMI apresentar uma programação plurianual, ao contrário do período de programação anterior, agrada a cerca de 55% dos beneficiários que responderam ao inquérito.

- **Regras de elegibilidade nacionais**

As regras de elegibilidade aplicáveis ao FAMI são definidas nos respetivos Regulamentos comunitários comuns a todos os Estados Membros. Com bases nestes documentos são definidas as regras de elegibilidade nacionais, em termos de procedimentos operacionais, procedimentos de contratação pública, ao nível da comunicação e publicidade, atendendo à legislação nacional definida para este efeito. A análise documental dos regulamentos comunitários permitiu verificar o cumprimento das normas comunitárias definidas e a análises da legislação nacional e avisos do programa a respetiva adaptação à realidade nacional.

- **Programas nacionais mais abrangentes que permitam uma certa flexibilidade**

Os programas nacionais mais abrangentes que permitam uma certa flexibilidade associados à programação plurianual podem ser mais interessantes, em relação a projetos muito segmentados. O FAMI permite desenvolver projetos em diferentes objetivos estratégicos, ao contrário do que acontecia no quadro de programação anterior (SOLID), em que coexistiam três programas distintos – i) Fundo Europeu de Integração, ii) Fundo Europeu de Regresso e iii) Fundo Europeu para os Refugiados.

O PN permite, em certa medida, complementaridade entre OEs, registando-se margem de manobra de flexibilidade e complementaridade entre os OE1 - ON 1/3 e OE2 - ON 2. Porém, de momento não existem evidências de que esta abrangência esteja a ser plenamente utilizada pelas entidades beneficiárias. Poderão ainda existir algumas sinergias em determinadas entidades que desenvolvam projetos em mais do que um objetivo estratégico, por já terem conhecimento dos procedimentos administrativos e do sistema informático ou uma relação de proximidade com a AR.

## **6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO**

### **6.1. Conclusões**

#### **6.1.1. Conclusões de ordem geral**

Integramos neste conjunto de conclusões aquelas que apresentam uma dimensão transversal:

**1.** O início tardio da implementação do programa, embora não determine, à data de reporte da avaliação, taxas de compromisso, de execução e de realização substancialmente distintas das observadas nos restantes Estados Membros (EM), implica um universo de projetos que, em número e níveis de realização, torna precário o estabelecimento de conclusões extrapoláveis para todo o período de funcionamento do FAMI. Este facto redobra as necessidades de monitorização, já em curso de realização pela AR através de uma “operação limpeza”, para apurar a efetiva capacidade de alguns projetos serem concluídos ou a necessidade da sua manutenção

- 2.** Emerge uma ideia que é praticamente transversal a todos os contactos realizados e meios de recolha de informação junto de *stakeholders* que foi possível operacionalizar. O sistema de informação e a plataforma informática de acesso à tramitação do FAMI suscitam unanimidade quanto à sua novidade, o que naturalmente confere alguma instabilidade na sua configuração ao longo da implementação do programa, devido a sucessivas melhorias introduzidas, de acordo com as necessidades. Existem ainda módulos a desenvolver, essencialmente com reflexos no processo de submissão de pedidos de pagamento, que ainda se repercutem em custos de transação de ordem administrativa, que retiram recursos-tempo ao acompanhamento dos projetos.
- 3.** O atraso da Comissão Europeia, na implementação da definição dos indicadores, o início tardio da implementação do programa nacional e, por esse motivo, a urgência do lançamento de avisos, levou a que a configuração do sistema de indicadores, na sua configuração atual, permita apenas o confronto entre metas de programa e valores de candidatura. Os níveis baixos de execução observados penalizam a informação em termos de indicadores realizados, apesar do contributo dos indicadores comuns e do esforço da Comissão Europeia para alimentar o seu preenchimento. Assim, atualmente, o constrangimento “indicadores” penaliza a objetividade da avaliação e dificulta o acompanhamento e monitorização do programa, pese embora esforços no sentido de melhoria destes indicadores que a AR já encetou.
- 4.** A dinâmica das aprovações já realizadas e a análise dos projetos abrangidos pela presente avaliação permitem concluir da relevância de participação no programa de entidades como o SEF, o ACM, o CPR e o OIM. Essa relevância advém da importância de tais entidades como responsáveis pela execução das políticas públicas alinhadas com os domínios de intervenção do FAMI. Essa mesma relevância surge também associada a uma certa tensão registada no acesso de tais entidades como beneficiárias do FAMI: a magnitude dos recursos financeiros alocados ao FAMI não está em linha com a ideia de o utilizar como via preferencial das políticas públicas em questão.
- 5.** Do ponto de vista da contextualização do programa e da própria avaliação, é importante referir a alteração gerada pela nova situação de afluxo de refugiados à Europa, com reflexos não apenas na introdução na programação dos chamados casos especiais com uma modalidade de apoio (*lump sums*) até aí não praticada em Portugal, mas também no próprio impacto que teve no aumento do número de pedidos de proteção internacional apresentados às autoridades portuguesas. A resposta a essa alteração foi concretizada sem ajustamentos em matéria de dotação de recursos humanos (com relevo para o ocorrido no âmbito do SEF), o que significou necessariamente capacidade de adaptação à nova situação. Neste âmbito, importa ainda mencionar todos os esforços desenvolvidos, no programa nacional FAMI, de modo a permitir uma abordagem mais flexível ao fenómeno migratório. A AR teve uma postura completamente inovadora e percursora, pois até então Portugal não dispunha de qualquer experiência na utilização de custos simplificados/*lump sums*.
- 6.** A avaliação integra nesta capacidade de adaptação a disseminação pelo território continental de iniciativas de criação de redes de acolhimento de refugiados e migrantes envolvendo municípios e sociedade civil local que podem ser consideradas uma marca relevante da ação do FAMI. O facto de o programa apoiar uma diversidade de projetos com contributo positivo para um melhor entendimento da sociedade portuguesa sobre os fenómenos do afluxo de refugiados e migrantes é, no entender da avaliação, uma das realizações mais significativas do FAMI, tanto mais relevante quanto mais ela se concretiza com disseminação pelo território continental.

#### **6.1.2. Conclusões alinhadas com as questões de avaliação**

##### **Em termos de eficácia Asilo**

**7.** O forte desvio positivo, favorável ao programa, existente entre a meta de programação (também provavelmente subavaliada) e o número de indivíduos acolhidos constitui não só um indicador da eficácia do programa nesta matéria, mas também da relevante alteração de contexto observada nesta matéria. Com maior intensidade de concretização em matéria de procedimentos de acolhimento (ON1) do que a observada em termos de reinstalação (ON3). Para além do indicador global, também os indicadores parcelares revelam níveis de compromisso assinaláveis: Grupo alvo que beneficiam da informação e assistência ao longo dos processos de asilo – 3.812; Grupo alvo que beneficiam de assistência jurídica e representação jurídica – 3.100; Pessoas vulneráveis e menores desacompanhados que beneficiam de assistência específica - 486.

**8.** A eficácia do programa em termos de Asilo surge também evidenciada pelo seu contributo em matéria de condições infraestruturais de acolhimento, com os indicadores de meta de programa já ultrapassados.

**9.** Menos expressivo e até interrogado é o contributo do FAMI para a correta aplicação da Diretiva Condições de Asilo e para o acompanhamento e avaliação das políticas e procedimentos em matéria de asilo. No primeiro caso, a interrogação resulta da ausência de indicadores consistentes que corroborem. No período de funcionamento do FAMI, Portugal inverte a sua posição de apresentar sempre um maior peso de decisões positivas em 1ª instância a pedidos de proteção internacional, registando-se um aumento sistemático do número de decisões em última instância. A evolução da taxa de convergência (negativa) face à União Europeia das taxas de reconhecimento de um mesmo país terceiro em 1ª e última instância aumenta de 2014 para 2015 e torna a descer em 2016 mas com valor mais negativo que em 2014. Considerando que o SECA visa reduzir a divergência daquelas taxas, o contributo do programa surge interrogado. Em matéria de avaliação, a ausência de projetos aprovados ao abrigo do ON Avaliação constitui o dado mais relevante.

### **Em termos de eficácia Migração Legal e Integração**

**10.** O apoio à migração legal de NPT não tem projetos aprovados até à data de reporte da avaliação (aprovação de um projeto, podendo daí concluir-se que a proatividade da atração de migrantes contemplada no Plano Estratégico para as Migrações não está a ser implementada. Entretanto, o ano de 2016 regista a inversão da diminuição da população estrangeira residente que vinha sendo observada desde há alguns anos. A hipótese do ACM poder intervir como promotor de projetos nesta área pode contribuir para a pretendida dinamização.

**11.** Num momento em que estavam em fase de análise e aprovação 7 Avisos, a dimensão de integração revela, apesar de uma taxa de compromisso de 15%, relativamente baixa para o estado global do programa, um elevado dinamismo, com um indicador de compromisso de 154.782 indivíduos envolvidos já superior à meta do programa que era de 105.000 indivíduos. A via de integração mais relevante é inequivocamente a da educação, incluindo a da língua, com 5.557 indivíduos envolvidos de acordo com os valores de candidaturas. Embora não estejam disponíveis indicadores explícitos de integração, a percentagem de NPT que receberam o estatuto de residentes tem vindo a aumentar face à *baseline* considerada (1,12 em 2015 relativamente a um valor de referência de 0,99). Do mesmo modo, regista-se também a melhoria da capacidade de integração dos NPT no mercado de trabalho, sobretudo em relação às *baselines* consideradas e num contexto em que a generalidade dos *stakeholders* auscultados nesta matéria confirma as dificuldades sentidas por este público T no mercado de trabalho.

**12.** A dimensão da integração é também aquela que regista uma relevante dinâmica institucional, envolvendo municípios e entidades da sociedade civil local, disseminando projetos visando a melhoria das condições de integração. Esta dinâmica observa-se sem que em matéria de capacitação se verifique um contributo muito abrangente do programa, embora sejam referenciados projetos em que essa dimensão

esteja contemplada. Isso acontece porque a AD ACM não está para já autorizada a financiar por via do FAMI esse tipo de ações. O processo para o ACM poder vir a ser beneficiário líquido foi já apresentado pela AR à Tutela MAI, encontrando-se em fase de análise.

**13.** As medidas para a integração económica de migrantes legais enfrentam constrangimentos de produção de resultados, induzidos por dois tipos de fatores: a sensibilização das empresas para o público-alvo envolvido é escassa senão nula (aliás com financiamento no âmbito do FAMI difícil de concretizar) e a dimensão do empreendedorismo é relativamente frágil, exigindo uma monitorização específica desses projetos.

#### **Em termos de regresso**

**14.** Esta dimensão é marcada pela relevância da ação exercida por duas entidades, SEF e OIM que cooperam entre si, com uma mais elevada taxa de compromisso na componente regresso propriamente dito (67%) do que na de acompanhamento (42%). O beneficiário SEF, no seu projeto SEF Regresso (infraestrutura de acolhimento) enfrenta alguns problemas de lançamento de empreitada e o indicador relativo ao número de pessoas “que receberam antes ou depois do regresso assistência na reintegração” apresenta ainda um valor muito baixo (60) relativamente à meta de programa (5.030) Os dois restantes indicadores revelam comportamentos opostos: o número de operações de afastamento acompanhadas e financiadas pelo Fundo ultrapassa já a meta do programa e os regressos voluntários financiados pelo FAMI (600) estão ainda bastante aquém da meta do programa (5.300), tratando-se este último de um indicador mais difícil de alcançar pois está dependente do número de pessoas que, voluntariamente, pretendam regressar ao país de origem.

**15.** Os indicadores disponíveis mostram que o número de NPT regressados após uma ordem de expulsão está a diminuir face à *baseline* e que, pelo contrário, os NPT objeto de uma ordem de expulsão estavam em 2016 já acima da meta do programa (5.450). Isto determina que a percentagem de NPT regressados após uma ordem de expulsão em relação ao total de NPT que foram objeto de uma ordem desse tipo esteja em queda (0,08 em 2016). O comportamento destes indicadores sugere a existência de uma política em Portugal assumida pelo SEF de não expulsar por expulsar.

**16.** Os contributos do FAMI para os domínios da cooperação prática com outros EM e a da capacitação não apresentam evidência claramente conclusiva, apesar do OIM garantir a primeira, embora o indicador relativo ao número de pessoas formadas com o auxílio do FAMI em termos de regresso revele um valor de candidatura (577) que reportada à meta do FAMI (1.350) está em linha com a taxa de compromisso atingida globalmente pelo programa. Deve ter-se em conta que a política de retorno voluntário depende, diretamente, da cooperação com os Estados de origem e de trânsito, relevando aqui o papel do OIM em assegurar existência de uma rede de pontos de contacto com outras organizações parceiras, e com Estados Terceiros, no sentido do acolhimento das pessoas que são alvo de retorno voluntário.

#### **Sobre os casos especiais**

**17.** Após alguma adaptação face ao esquema das *lump sums* e enfrentando o constrangimento de Portugal não ser um país no topo das preferências de destino dos refugiados, o país revelou uma significativa capacidade de adaptação à situação de emergência. Avulta nessa capacidade de adaptação o estabelecimento de protocolos de colaboração com diferentes entidades destinados ao acolhimento de refugiados. Os valores de não cumprimento dos valores de compromisso assumidos pelo Estado português devem-se mais ao efeito imagem do país do que propriamente a uma incapacidade de adaptação e de implementação de medidas.

### **Em termos de eficiência**

**18.** Face à ainda indisponibilidade de indicadores de eficiência com segmentação da atividade FAMI e FSI, foram utilizados os valores da assistência técnica imputados ao programa para calcular rácios de valores de assistência técnica por euro de valores programados, aprovados ou pagos aos beneficiários. Comparando com valores similares para o PT 2020, que são ligeiramente mais elevados do que estes últimos, pode concluir-se que projetando uma trajetória de recuperação da implementação do programa, não se regista evidência de que os resultados do FAMI venham a ser conseguidos com custos desproporcionados. Os recursos disponíveis revelaram capacidade de adaptação à pressão adicional exercida pela situação de emergência em termos de recolocação e reinstalação de refugiados, o que é de relevar pois foi concretizada sem alteração da dotação de recursos humanos

**19.** A situação não se revela, entretanto, tão positiva quando se integram na análise os custos administrativos induzidos pelo funcionamento da plataforma de acesso ao programa. Das evidências recolhidas junto das diversas entidades beneficiárias, existem algumas dificuldades introduzidas pela novidade e adaptação ao sistema de informação, que tem vindo a penalizar os esforços de gestão dos projetos, consumindo recursos e tempo em contextos já com constrangimentos nessa matéria. Nesta dimensão, a eficiência do programa ainda surge penalizada.

**20.** O nível baixo de execução do FAMI que ainda se observa reduz substancialmente a possibilidade da avaliação poder incorporar resultados concretos de missões de controlo.”. O trabalho realizado permitiu, entretanto, anotar que a AR realiza um acompanhamento preventivo de possíveis irregularidades, utilizando a tramitação do sistema de informação como alerta e oportunidade de correção de possíveis irregularidades. Foi possível recolher evidência relativa a alguns projetos de sucessivas versões de pedidos de pagamento submetidas em plataforma, na sequência de tal controlo.

### **Em termos de pertinência/relevância**

**21.** Face à inexistência formal de uma avaliação *ex-ante* do FAMI, a avaliação concluiu que, ainda assim, o programa nacional assenta numa adequada fundamentação de necessidades. Existe de facto um conjunto diversificado de evidências de preparação e fundamentação de que são exemplos mais relevantes a discussão com a Comissão Europeia dos *Key Policy Issues* e do programa nacional, o Plano Estratégico para as Migrações, os grupos de trabalho intra-MAI e interministerial, a experiência de participação na Rede Europeia das Migrações e o conhecimento aprofundado acumulado no CPR e no OIM. Como é óbvio, esta avaliação de necessidades não poderia integrar devidamente as alterações de contexto induzidas pela crise dos refugiados na Europa. Em sentido oposto, há que registar, com relevo sobretudo para o OE Migração legal e integração, que o programa é concebido em condições de mercado de trabalho hoje registando uma franca melhoria.

**22.** Na resposta aos compromissos de emergência atrás referidos deve relevar-se sobretudo a capacidade de engenharia social de acolhimento para a integração, com a criação de múltiplas redes de cooperação institucional a nível local, envolvendo municípios e outras entidades das sociedades civis locais.

### **Em termos de coerência**

**23.** A avaliação não registou evidência de que na conceção do programa nacional tivessem sido realizadas especificamente avaliações ou mobilizados resultados de resultados de avaliação *ex-ante* de outros programas envolvendo matérias que interagem com o FAMI, como é o caso das políticas de combate ao insucesso escolar, da política social, da inovação social, do microempreendedorismo e da própria abordagem territorial transversal do PT 2020. Porém, os grupos de trabalho intra-MAI e interministerial

que acompanharam a preparação do programa e a sua implementação terão permitido o acautelamento de coerência de objetivos, podendo considerar-se um espaço de coordenação. Nesses grupos de trabalho, estão representados serviços com conhecimento e experiência de acesso ao PT 2020, pelo que embora não haja evidência formal de utilização de avaliações *ex-ante* é de admitir que as relações de coerência terão sido acauteladas. Há porém uma lacuna nessa perspetiva..

**24.** Em matéria de coerência, há que salientar a relevância do Plano Estratégico para as Migrações como veículo de estabelecimento de relações de coerência, até porque se trata de um programa com múltiplas fontes de financiamento. O ACM está em vias de realizar uma avaliação do estado da arte do PEM, da qual decorrerão elementos de interesse para esta questão.

### **Em termos de complementaridade**

**25.** O facto de em Portugal uma grande parte das políticas públicas envolvidas depender fortemente do financiamento dos Fundos Estruturais suscita dificuldades de distinção clara entre as questões de coerência e de complementaridade. As políticas envolvidas são as que resultam dos compromissos internacionais assumidas pelo Governo português em termos de asilo, migração e combate á migração ilegal, a política social de integração de minorias e públicos vulneráveis (em que os públicos-alvo do FAMI se integram), a política nacional de migrações (plasmada no PEM), a promoção da língua portuguesa, a política de microempreendedorismo e a política de combate ao insucesso escolar.

**26.** A análise sistemática de uma amostra de 21 projetos FAMI permite concluir que as entidades beneficiárias entenderam de modo muito diverso a análise de complementaridade: (i) algumas entidades focaram-se na complementaridade entre diferentes projetos financiados pelo FAMI ao abrigo de OE diferentes; (ii) outros realçam a complementaridade com outros programas no âmbito da política social, como o programa Escolhas, os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) e âmbitos de atuação das DLBC, por exemplo; (iii) a matriz de complementaridade no interior do PEM é também realçada; (iv) são também referidas complementaridades com programas europeias do tipo URBACT; (v) os PEDU no quadro da regeneração urbana são também mencionados. No seio desta diversidade, ressalta a conclusão de existir conhecimento sobre oportunidades de financiamento de outros programas, condição necessária para o acautelamento de complementaridades.

### **Em termos de Valor Acrescentado Europeu**

**27.** Com os elementos de informação disponíveis, a avaliação regista um significativo contributo do FAMI em termos de VAE. Primeiro, pelo efeito alavancagem de recursos que possibilita. Segundo, porque viabiliza projetos que não seriam realizados sem o contributo FAMI. Terceiro, porque permitiu incrementar e melhorar a implementação de alguns projetos. Quarto, porque permitiu o alargamento e consolidação de redes de cooperação que sem o programa dificilmente seriam concretizados. Quinto, há que registar um contributo do programa para uma mais larga disseminação de políticas integradas de abordagem ao acolhimento de refugiados e migrantes.

**28.** Partindo da evidência de que os recursos financeiros alocados ao FAMI são reduzidos face à procura que se tem manifestado como candidata ao seu financiamento, pode inferir-se que, sem o apoio financeiro do FAMI, a probabilidade de ficarem ações necessárias por realizar é elevada. Aliás, essa evidência explica alguma tensão existente entre as expectativas de que o FAMI poderia financiar em grande medida as políticas públicas necessárias neste domínio do asilo, migração e regresso e o espaço possível de financiamento a cargo do programa. Se, por um lado, é questionável essa dependência de algumas políticas públicas do FAMI, por outro, isso constitui evidência de que a ausência do FAMI teria



sérias consequências e obrigaria a escolhas públicas bem mais exigentes em matéria de alocação de recursos. A ocorrência de atrasos na concretização de alguns projetos, a menor abrangência em termos de atividades e de participantes, o acompanhamento menos personalizado de migrantes, abandono de alguns projetos e maiores dificuldades de cumprimento de compromissos assumidos pelo Estado português seriam consequências antecipáveis. Para além disso, poderíamos antecipar um menor estímulo à participação da sociedade civil e riscos de uma menor articulação com políticas nacionais e europeias.

**29.** Os casos especiais, ainda que revelando valores ainda abaixo dos compromissos assumidos pelo Governo português, constituem a expressão mais visível de vantagens a nível da União.

### **Em termos de sustentabilidade**

**30.** Face ao estado atual de execução do FAMI não é possível executar testes de sustentabilidade, mesmo que a um número limitado de projetos, pelo que a sustentabilidade é analisada numa lógica prospetiva. As medidas criadas pelo Estado-Membro para garantir a sustentabilidade são apenas parciais, considerando apenas aspetos operacionais dos projetos, mas não tem em consideração os seus efeitos.

**31.** Ao nível dos mecanismos para garantir um controlo da sustentabilidade: (i) Ao nível da programação - observa-se a criação de exigências de demonstração e critérios de análise das candidaturas que incidem sobre a sustentabilidade dos projetos; (ii) Ao nível da execução - o controlo realizado pelo programa nacional baseia-se num sistema de indicadores que se referem à realização e a alguns resultados, deixando de parte os efeitos mais estruturais do programa.

**32.** Em relação à prossecução dos resultados/benefícios das ações apoiadas pelo Fundo após a sua conclusão, a generalidade das candidaturas analisadas apresentam uma expectativa positiva relativamente a estes efeitos. Os beneficiários de projetos do OE1 - Asilo são os que se apresentam mais cautelosos relativamente à continuidade dos projetos, após financiamento FAMI, devido à forte pressão de pedidos de asilo que tem vindo a sentir

### **Em termos de simplificação administrativa**

**33.** No quadro das *lump sums*, Portugal foi um dos primeiros Estados Membros a introduzir os custos simplificados no quadro de execução do FAMI. Esta modalidade já existia no SOLID e, dado que existem projetos com potencial de enquadramento na modalidade de custos simplificados, admite-se que a sua utilização possa ser intensificada.

**34.** A programação plurianual permite um melhor planeamento temporal dos projetos a desenvolver face ao período de programação anterior, no qual a programação se realizava anualmente. No entanto, o arranque tardio do programa FAMI, provocou algumas dificuldades na continuidade de atividades já iniciadas, embora a AR tenha tentado minimizar esta situação através do financiamento retroativo de despesas, no período temporal elegível.

**35.** Em termos de elegibilidade de despesas, as regras são definidas por regulamentos comunitários e nacionais, que a AR procura cumprir e, sempre que possível, adaptar à realidade nacional.

**36.** De momento não existem evidências de que a abrangência maior dos programas nacionais tenha sido vantajosa para os beneficiários, uma vez que cada objetivo estratégico tem um funcionamento autónomo, aliás as candidaturas do objetivo da Integração e Migração Legal são geridas pela ACM, contrariamente aos outros objetivos estratégicos que são da responsabilidade da SG MAI.

## **6.2. Recomendações**

Na tabela seguinte, parte-se das conclusões que foi possível sistematizar nesta fase de elaboração do estudo de avaliação para a formulação de recomendações, a qual contempla a indicação da conclusão (ões)



que a(s) fundamenta (m), os destinatários da mesma, o seu modo de operacionalização, as ações em que se materializam e o tempo para a sua concretização.

Para efeitos de simplificação da matriz, as conclusões são enunciadas pelo seu número de ordem que foram apresentadas no capítulo 6.1.

Tabela 8 – Conclusões e Recomendações

Conclusões	Recomendações associadas	Destinatários	Linhas de operacionalização e recursos a mobilizar	Tempo de realização
<b>C1</b>	<b>R1.</b> Com base nos resultados da avaliação recomenda-se a continuidade e aceleração da “operação limpeza” de monitorização do estado da arte da execução dos projetos aprovados, clarificando a sua efetiva capacidade de conclusão e manutenção dos termos aprovados na candidatura	Autoridade Responsável e Autoridade Delegada ACM e indiretamente entidades beneficiárias de projetos aprovados	Trabalho conjunto AR /AD e audição de todas as entidades beneficiárias com projetos aprovados	Até ao 1º trimestre de 2018
<b>C2</b>	<b>R2.</b> Dar à continuidade à avaliação interna do estado da arte do sistema de informação e plataforma de acesso, com audição de um conjunto de entidades beneficiárias, visando a melhoria e ajustamento do sistema de informação	Autoridades Responsável	AR com eventual encomenda de assessoria técnica na área informática	Durante o ano de 2018
<b>C3</b>	<b>R3.</b> Os resultados da avaliação justificam a recomendação de uma revisão ao sistema de indicadores, sobretudo em termos de execução, de modo a completar a relação metas, valores de candidatura e valores de execução	Autoridade Responsável e Autoridade Delegada	Trabalho técnico interno a realizar no âmbito das estruturas técnicas de apoio	idem
<b>C4</b>	Não há propriamente uma recomendação a realizar decorrente desta conclusão			
<b>C5</b>	<b>R4.</b> A evidência recolhida pela avaliação de constrangimentos em termos de recursos humanos observados no SEF pode justificar da parte daquela entidade a resolução daquele constrangimento	SEF	Ação a realizar no quadro da política de recursos humanos da instituição	Ao longo do ano de 2018
<b>C6</b>	<b>R5.</b> Recomenda-se que as iniciativas de criação de redes de acolhimento de refugiados e migrantes registadas a nível territorial, com grande envolvimento de municípios e de sociedade civil, devam ser consideradas uma boa	Autoridade Responsável e Autoridade Delegada	Edição de brochura com ilustração de algumas das boas práticas e dos seus resultados	Ao longo do ano de 2018

Conclusões	Recomendações associadas	Destinatários	Linhas de operacionalização e recursos a mobilizar	Tempo de realização
	prática identificadora do FAMI, cabendo assegurar a divulgação estruturada dessa boa prática			
<b>C7</b>	Não há recomendações decorrentes desta conclusão			
<b>C8</b>				
<b>C9</b>	<b>R6.</b> Recomenda-se que, a Autoridade Responsável avalie com o SEF a apresentação de uma candidatura ao próximo Aviso no âmbito do OE1- Asilo – OE1.ON2 Avaliação, a lançar no primeiro trimestre de 2018, para se clarificar o contributo do programa para a Correta aplicação da Diretiva Condições de Asilo.	Autoridade Responsável e SEF	Reunião de trabalho para o efeito com avaliação dos projetos que podem representar o contributo pretendido	Até ao 1º trimestre de 2018
<b>C10</b>	<b>R7.</b> Recomenda-se algum trabalho de indução de projetos na área da migração legal de NPT, tendo em vista a inexistência de projetos à data de 30.06.2017 e a aprovação de apenas 1 projeto após essa data.	Autoridade Delegada	Trabalho informal de indução de procura eventualmente corroborado com publicação de aviso específico	Ao longo do 1º semestre de 2018
<b>C11</b>	Não há recomendações decorrentes desta conclusão			
<b>C12</b>	<b>R8.</b> É imperioso clarificar a questão do financiamento de ações de capacitação a realizar pelo ACM junto de entidades beneficiárias, avaliando alternativas com repercussões favoráveis no programa	Autoridade Delegada	Reunião de trabalho	Ao longo do 1º semestre de 2018
<b>C13</b>	<b>R9.</b> Recomenda-se que a dimensão económica das medidas de integração de migrantes, sensibilização de empresas e monitorização específica dos projetos de empreendedorismo, seja objeto de atenção por parte da Autoridade Delegada	Autoridade Delegada	Grupo de trabalho a promover pela ACM, destinado a discutir formas de inclusão nos projetos de atividades de sensibilização das	1º trimestre de 2018

Conclusões	Recomendações associadas	Destinatários	Linhas de operacionalização e recursos a mobilizar	Tempo de realização
			empresas e de monitorização dos projetos de empreendedorismo	
<b>C14</b>	<b>R10.</b> Recomenda-se a monitorização do grau de cumprimento da meta do programa relativa ao número de pessoas que receberam antes ou depois assistência na reintegração (5.030), dado o seu valor ainda muito baixo em termos de valor de aprovação	Autoridade Responsável, SEF e OIM	Reuniões de trabalho para o efeito	1º trimestre de 2018
<b>C15</b>	Não há propriamente uma recomendação a formular			
<b>C16</b>	<b>R11.</b> Os resultados da avaliação recomendam a monitorização dos aspetos da cooperação prática com outros EM e da capacitação para o regresso.	Autoridade Responsável	Tarefa a realizar pela estrutura técnica da AR eventualmente em colaboração com o SEF e o OIM	Ao longo do 1º semestre de 2018
<b>C17</b>	<b>R12.</b> Recomenda-se que a capacidade de acolhimento revelada em torno dos casos especiais de recolocação e reinstalação seja considerada uma boa prática e assegurada a divulgação necessária em seminários, conferências, meios de informação, conforme é já prática da AR e AD	Autoridade Responsável e SEF	Edição de brochura sobre as experiências concretas envolvidas	Até ao 1º semestre de 2018
<b>C18</b>	<b>R13.</b> Independentemente da disponibilização dos indicadores poder ser assegurada em tempo de avaliação, caso isso não venha a ser concretizado recomenda-se à estrutura técnica da AR a construção dos indicadores necessários à segmentação do FAMI e FSI em termos de eficiência administrativa	Estrutura técnica da AR	Tarefa interna	Ao longo do ano de 2018

Conclusões	Recomendações associadas	Destinatários	Linhas de operacionalização e recursos a mobilizar	Tempo de realização
<b>C19</b>	Ver Recomendação R2			
<b>C20</b>	Não há recomendações daí decorrentes			
<b>C21</b>				
<b>C22</b>				
<b>C23</b>	<b>R14.</b> Recomenda-se a criação de um grupo de trabalho envolvendo essencialmente a AR, a AD e a Comissão Diretiva do PO ISE no sentido de analisar a possível de elegibilidade de ações de formação para a capacitação de projetos FAMI, que tenham previstas essas componentes (não elegíveis no âmbito do FAMI) e garantindo sempre a não duplicação de financiamento	Autoridade Responsável e Autoridade Delegada	Grup de trabalho com a incumbência específica de analisar projetos aprovados até ao momento e seu estado de implementação	Ao longo do ano de 2018
<b>C24</b>	<b>R15.</b> Recomenda-se que mal esteja concluída a avaliação em curso do Plano Estratégico para as Migrações, os seus resultados sejam conjuntamente analisados pela AR e AD visando o estabelecimento do estado da arte em termos de coerência e tendo em conta as tipologias de públicos-alvo do FAMI.	Autoridade Responsável e Autoridade Delegada	Tarefa dependente da conclusão da referida avaliação	Ao longo do ano de 2018
<b>C25</b>	Ver Recomendação R14			
<b>C26</b>				
<b>C27</b>	Não há recomendações decorrentes			
<b>C28</b>				
<b>C29</b>	<b>R16.</b> Recomenda-se à Autoridade Responsável que repense, e caso necessário reformule, o contributo do programa para a concretização do SECA,.	Autoridade Responsável	Concertação com o SEF no sentido de procura de alternativas	1º trimestre de 2018

Conclusões	Recomendações associadas	Destinatários	Linhas de operacionalização e recursos a mobilizar	Tempo de realização
<b>C30</b>	<b>R17.</b> Recomenda-se a realização para uma amostra de projetos aprovados de testes de sustentabilidade de resultados.	Autoridade Responsável e Autoridade Delegada	Planeamento e execução da tarefa com inquirição específica às entidades beneficiárias	Ao longo do 1º semestre de 2018
<b>C31</b>	<b>R18.</b> Recomenda-se que através de um processo de revisão de indicadores se promova a maior utilização de conceção de indicadores de resultado e de impacto de modo a monitorizar melhor o tema da sustentabilidade Em articulação com a recomendação R3	Autoridade Responsável e Autoridade Delegada	Processo de revisão do sistema de indicadores	Ao longo do ano de 2018
<b>C32</b>	Não há recomendações decorrentes			
<b>C33</b>				
<b>C34</b>	<b>R19.</b> Recomenda-se a adoção de um sistema de interação/comunicação com potenciais beneficiários de projetos, com o intuito de aferir necessidades em termos de período de elegibilidade de despesas e prazo para conclusão dos projetos, de modo a garantir a execução on time dos projetos financiados	Autoridade Responsável	Trabalho interno para operacionalizar a medida	1º trimestre de 2018
<b>C35</b>	<b>R20.</b> Recomenda-se a avaliação por parte da AR, dentro do cumprimento dos regulamentos comunitários e nacionais, do possível estabelecimento de diferenças de aplicação entre regras nacionais e comunitárias, sempre que tal se mostrar relevante face às especificidades nacionais.	Autoridade Responsável	Trabalho interno para operacionalizar a medida	1º semestre de 2018
<b>C36</b>	Não há recomendação decorrente			

## **7. ESTUDOS DE CASO**

De acordo com o caderno de encargos “no desenvolvimento da avaliação ao PN FAMI têm de ser destacados “Casos Estudo” que sirvam de exemplo relativamente a boas práticas (e de sucesso) e também situações que revelem o oposto”.

Neste sentido, a equipa de avaliação considera que estes estudos de caso devem permitir identificar as boas práticas, e devem igualmente, ser eles próprios ferramentas metodológicas da presente avaliação e, como tal, permitir um aprofundamento de algumas análises às questões de avaliação.

Há que considerar que o programa se encontra numa fase ainda inicial de implementação, pois à data a que reporta a avaliação (30.06.2017) não apresenta nenhum projeto concluído, e as informações disponíveis no SIGFC não revelam praticamente nenhuma realização física ou financeira. Assim, a identificação e seleção de “boas práticas” ou de “situações que revelem o oposto” é menos intuitiva.

A proposta metodológica aponta para a realização de:

- 3 Estudos de Caso envolvendo entidades beneficiárias de projetos no âmbito do OE Asilo e do OE Migração Legal e Integração, assumindo dois deles a dimensão de avaliação comparativa
- Um caso de um projeto com dificuldades de implementação, dada a dificuldade de identificar neste momento de implementação do Programa o equivalente a uma má prática

Os casos analisados (de acordo com o guião apresentado em anexo a este relatório) foram os seguintes:

**Estudo de caso 1 (EC1) – Entidade beneficiária de projetos de pequena dimensão versus entidade beneficiária de projetos de maior dimensão (Centro Comunitário São Cirilo versus JRS Portugal - Serviço Jesuíta aos Refugiados - Associação Humanitária)**

### **A. Introdução:**

O Centro Comunitário São Cirilo desenvolve o projeto PT/2016/FAMI/056 - Integração Segura 2, através do qual dinamiza um Gabinete de Emprego, que faz um acompanhamento personalizado a NPT. O JRS Portugal - Serviço Jesuíta aos Refugiados - Associação Humanitária dinamiza 3 projetos: no âmbito do OE1 Asilo - PT/2016/FAMI/124 - Projeto AVISO 20 - ASILO e no âmbito do OE2 Integração e Migração Legal: PT/2016/FAMI/022 - Projeto "Passo Palavra" - Formação de Alfabetização e Língua Portuguesa e PT/2016/FAMI/122 - Rede Interinstitucional para Migrantes, o que significa que desenvolve um número de atividades mais significativo e trabalha com um universo de destinatários finais mais alargado.

O estudo de caso pretende analisar as condições de capacitação e organização para a promoção de condições de integração de migrantes legais e identificar boas práticas em matéria de condições facilitadoras da integração.

### **B. Descrição geral dos casos:**

#### **Centro Comunitário São Cirilo**

**Recolhas de informação:** Entrevista com Dra. Rita Lança e com a Dra. Carina realizada no dia 17 de outubro de 2017

#### **Caraterização da entidade promotora e experiência de trabalho com imigrantes**

O Centro São Cirilo é uma comunidade de inserção criada pelos jesuítas no Porto que acolhe e (re)capacita pessoas e famílias estrangeiras e nacionais a passar por fase temporária de fragilidade social (pessoas despejadas das suas casas, sem-abrigo que querem sair da rua e encontrar trabalho, estrangeiros que perdem o emprego e sem retaguarda familiar de suporte, etc.). Oferece hoje um conjunto variado de serviços: (i) Serviço de Alojamento Temporário com 18 camas, (ii) Apoio em almoço e cabazes alimentares familiares, (iii) Formações transversais em português, alfabetização, inglês, informática, cidadania, relações interpessoais, procura de emprego, apresentação pessoal, etc, (iv) Gabinetes de Atendimento gratuitos: Apoio Social / Psicologia / Jurídico / Emprego / Médico, (v) Serviços de Proximidade complementares (balneário, banco de roupa, lavandaria). No âmbito da sua atividade corrente possui uma vasta experiência em lidar com migrantes, nomeadamente NPT, que os procuram como forma de integração em Portugal.



**Caraterização dos projetos apoiados pelo FAMI (informação do dossier de candidatura)**

**Designação:** Integração Segura 2

**Investimento total:** 75.619,54 €

**Investimento total elegível:** 24.981,52€

**Objetivos:** Acolhimento e integração profissional e social de cidadãos NPT da área do grande Porto (cidade e concelhos limítrofes), a partir do funcionamento de um Gabinete Especializado de Emprego, inserido numa estrutura multidisciplinar de intervenção social com outros gabinetes de apoio, formações e atividades (a “comunidade de inserção” Centro Comunitário São Cirilo) e numa ampla rede de parcerias com entidades encaminhadoras (entre as quais associações de imigrantes e os CLAIMs da zona), formadoras e empregadoras.

**Componentes:** Funcionamento do Gabinete Especializado de Emprego: i) Apoio no diagnóstico de competências, na elaboração de Cvs e na procura ativa e autónoma de trabalho, ii) ajuda no acesso à informação, ao reconhecimento de habilitações e à resolução de questões laborais, iii) capacitação através de formações específicas dadas no Centro e/ou em entidades formadoras parceiras, iv) colocação no mercado de trabalho, a partir de rede de entidades empregadoras parceiras e outras.

**Parcerias:** Associação mais Brasil, Amizade – Associação de Imigrantes de Gondomar, ASI – Associação de Solidariedade Internacional/CLAIM Itinerante do Porto, Socialis, SEIVA – Associação ao Serviço da Vida, FESETE, Agrupamento de Escolas Fontes Pereira de Melo, Tecla – Formação Profissional, Mundo a Sorrir, Hospital CUF Porto, West Point Restaurante, MH Turismo, Filtapor, Bravimobil

**Calendarização:** 01.07.2015 a 31.12.2017

**Indicadores:**

<b>Indicadores de Realização Física e de Resultado do Projeto</b>	
Nº de atendimento a NPT – sexo feminino	672
Nº de NPT envolvidos – sexo feminino	168
Nº de atendimento a NPT – sexo masculino	672
Nº de NPT envolvidos – sexo masculino	168
Nº de processos resolvidos	50
Grau de satisfação através de aplicação de inquérito	80
<b>Indicadores Comuns e Específicos do Fundo</b>	
OE2-ON2 C2 -Pessoas de grupos-alvo (NPT) assistidas por este Fundo através de medidas de integração no quadro de estratégias nacionais, locais e regionais	336

**Grau de execução à data da recolha de informação:** em linha com o candidatado. Os atendimentos a NPT do sexo masculino estão abaixo do previsto, existe uma maior resistência por parte dos homens para ações de acompanhamento.

**JRS Portugal - Serviço Jesuíta aos Refugiados - Associação Humanitária**

**Recolhas de informação:** Entrevista com Dra. Cláudia Santos, Dra. Susana Santos, Dra. Filipa Louro, Dra. Olena Namniyek realizada no dia 3 de outubro e entrevista realizada a dois refugiados que frequentaram ações de Português no âmbito do projeto “Passa Palavra” no dia 20 de outubro 2017

**Caraterização da entidade promotora e experiência de trabalho com imigrantes**

O Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) é uma organização internacional da Igreja Católica, fundada em 1980, sob responsabilidade da Companhia de Jesus. O JRS tem como missão «Acompanhar, Servir e Defender» os refugiados, deslocados à força e todos os migrantes em situação de particular vulnerabilidade, estando atualmente presente em cerca de 50 países no mundo. Em Portugal, o JRS é criado em 1992, e desde então, a atuação junto dos nossos utentes tem-se desenvolvido nas seguintes áreas: apoio social, apoio psicológico, apoio médico e medicamentoso, apoio jurídico, encaminhamento e apoio à integração profissional, alojamento de imigrantes sem-abrigo, em situação de particular vulnerabilidade social (Centro Pedro Arrupe), acompanhamento a imigrantes detidos (Unidade Habitacional de Santo António), Cursos de Língua Portuguesa e ações de formação, entre outras. O JRS – Portugal é ainda responsável pelo Secretariado Técnico da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR) e pela gestão e acompanhamento técnico do Centro de Acolhimento de Refugiados (CATR) da Câmara Municipal de Lisboa. Para além da sua forte atuação na área da integração de migrantes e requerentes e

beneficiários de proteção internacional, o JRS – Portugal desenvolve ainda ações baseadas na sua reflexão sobre a ação no terreno, quer a nível nacional, quer a nível internacional.

**Caraterização dos projetos apoiados pelo FAMI** (informação do dossier de candidatura)

O JRS desenvolve 3 FAMI no período a que a presente avaliação se reporta:

- “Passa Palavra” – formação de alfabetização e língua Portuguesa (OE2. ON2 Integração)
- Projeto Asilo 20 – Asilo (OE1. ON1 Acolhimento/Asilo)
- Rede interinstitucional para migrantes (OE1ON3 Capacitação)

Em seguida apresenta-se uma breve caraterização dos 3 projetos.

**Designação: Passa Palavra - Formação de Alfabetização e Língua Portuguesa**

**Investimento total:** 14 250 €

**Objetivos:** Melhorar o nível de formação da Língua Portuguesa a 80 migrantes e refugiados, no prazo de 1 ano, por forma a facilitar a integração e o acesso ao mercado de trabalho.

**Componentes:** Ação de Língua Portuguesa com vista à certificação – turma PTC, Ação Alfabetização turmas A1, A2, A3; Ação Iniciação ao Português turmas I1, I2, I3.

**Parcerias:** Colégio São João de Brito

**Calendarização:** 01-10-2016 a 30-06-2017

**Indicadores:**

<b>Indicadores de Realização Física e de Resultado do Projeto</b>	
Ações de Alfabetização	3
Ações de iniciação ao Português	3
Ações de Língua portuguesa (via certificação)	1
<b>Indicadores Comuns e Específicos do Fundo</b>	
OE2-ON2 C2a - Pessoas de grupos-alvo assistidas através de medidas com foco na educação e formação, incluindo a formação linguística e ações preparatórias para facilitar o acesso ao mercado de trabalho	80

**Grau de execução à data da recolha de informação:** projeto encerrado (aguardam pedido de saldo). Avaliação positiva, apesar do elevado nível e desistência que é considerado “normal”; na alfabetização e língua portuguesa, cerca de 50% de desistências, sobretudo devido a dificuldades para pagar despesas de deslocação.

**Designação: Projeto AVISO 20 - ASILO**

**Investimento total:** 560.000€

**Objetivos:** desenvolvimento de uma resposta multidisciplinar, de abrangência nacional, que vá de encontro às necessidades de acompanhamento e informação de requerentes e beneficiários de proteção internacional no âmbito de diferentes projetos de acolhimento e integração, desenvolvidos diretamente pelo JRS – Portugal ou, com o seu apoio técnico, por outras entidades dispersas pelo território nacional.

**Componentes:** 1) Secretariado Técnico da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR) – Equipa de coordenação do acolhimento de famílias de requerentes e beneficiários de proteção internacional em instituições anfitriãs dispersas pelo território nacional, 2) Acompanhamento de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional pelo JRS – Portugal, 3) Criação, gestão e formação de uma bolsa de intérpretes/mediadores com abrangência nacional, 4) Promoção do acesso a cuidados de saúde mental por parte de requerentes e beneficiários de proteção internacional

**Parcerias:** PAR

**Calendarização:** 01-07-2017 a 01-07-2017

**Indicadores:**

<b>Indicadores de Realização Física e de Resultado do Projeto</b>	
Ação de informação/sensibilização	42
Prestação de serviços de tradução e interpretação	30
Requerentes de proteção internacional	750
Parceiros não financeiros	150
Valor financeiro do projeto no domínio do Asilo	560.000€
<b>Indicadores Comuns e Específicos do Fundo</b>	

OE1-ON1 C1 - Grupo alvo a quem foi prestada Assistência no domínio do Acolhimento e Asilo apoiados por este Fundo	750
OE1-ON1 C1a - Grupo alvo que beneficiam da informação e assistência ao longo dos processos de asilo	750
OE1-ON1 C1b - Grupo alvo que beneficiam de assistência jurídica e representação jurídica	750
OE1-ON1 C1c - Pessoas vulneráveis e menores desacompanhados que beneficiam de assistência específica	90

**Grau de execução à data da recolha de informação:** em linha com o previsto, apesar de alguns abandonos por parte dos refugiados acolhidos

**Designação: Rede Interinstitucional para Migrantes~**

**Investimento total:** 85.500€

**Objetivos:** 1.Criar e dinamizar uma rede de instituições que intervêm com a população migrante na Área Metropolitana de Lisboa, com enfoque na capacitação das mesmas; 2.Promover a coordenação das respostas sociais e a gestão dos recursos institucionais disponibilizados pelos membros da rede; 3.Desenvolver ações de sensibilização junto de entidades públicas e privadas, aumentando a sua capacidade no acolhimento e integração dos nacionais de países terceiros, 4.Promover a defesa dos migrantes através de ações de advocacy.

**Componentes:** Campanhas de Informação / Sensibilização, Divulgação e Intercâmbio de Informação, Equipamento TIC

**Parcerias:** Instituições da sociedade civil que trabalham com migrantes

**Calendarização:** 01-01-2017 a 31-12-2018

**Indicadores:**

<b>Indicadores de Realização Física e de Resultado do Projeto</b>	
Ações de formação/ sensibilização	5
Aquisição de materiais e recursos técnico-pedagógicos de apoio a profissionais/ voluntários e instituições	4
Aquisição/manutenção/modernização de sistemas informáticos e de comunicação	1
Protocolos realizados (inclui a Parceria estabelecida com o Observatório das Migrações)	1
Redes Temáticas criadas	1
Encontros Nacionais	1
Valor financeiro do projeto no domínio da integração e migração legal	85.500
<b>Indicadores Comuns e Específicos do Fundo</b>	
OE2-ON C3 Quadros/medidas/instrumentos de política local, regional e nacional disponíveis para a integração de nacionais de países terceiros e que impliquem a sociedade civil, as comunidades migrantes e todos os intervenientes relevantes, como resultado de medidas apoiadas por este Fundo	1
OE2-ON C5 Projetos apoiados por este Fundo para desenvolver, acompanhar e avaliar as políticas de integração nos Estados-Membros apoiados pelo Fundo	1

**Grau de execução à data da recolha de informação:** fase inicial – aferição do interesse das entidades em participar no programa e adjudicação da plataforma informática.

**C. Principais notas da análise dos casos**

<b>JRS Portugal - Serviço Jesuíta aos Refugiados</b> Projetos em análise/ 3 projetos, cerca de 660.000€	<b>Centro Comunitário São Cirilo</b> Projetos em análise/ 1 projeto/ GIP/ Emprego Imigrante cerca de 25.000€
<b>Condições de capacitação e organização para a promoção da integração dos migrantes legais</b> Equipa técnica: 72 pessoas, 43 mediadores culturais; 70 voluntários; Atualmente desenvolvem cerca de 23 projetos tratando-se do FAMI o mais importante.	<b>Condições de capacitação e organização para a promoção da integração dos migrantes legais</b> Equipa técnica:12 pessoas + cerca de 70 voluntários, destes 3 estão afetos à área do emprego e informática, cerca de 30 ao ensino de português, inglês e formação de alfabetização.

Organização com implantação mundial e com larga tradição e especialização de trabalho com refugiados; FAMI permitiu profissionalizar serviços do ensino do português;	Dificuldade em acionar outras fontes de financiamento por limitações ao nível dos recursos internos para lançar e gerir processos de candidatura
<b>VAE elevado:</b> Não têm recursos próprios e o FAMI é a principal fonte de financiamento; no período de transição entre fundos conseguiram manter a atividade com base em acordos e parcerias (SS, IEF, CM Lisboa); Projeto Passa Palavra: o FAMI permitiu contratar professores (antes eram voluntários), organizar <i>dossiers</i> pedagógicos e reforçar o acompanhamento aos alunos; aguardam nova <i>call</i> para lançar nova edição; Criação de sinergias entre os diferentes projetos de que são beneficiários, onde capitalizam as experiências acumuladas e o efeito em rede criado.	<b>VAE elevado:</b> O Gabinete de Emprego, embora seja uma prioridade do Centro Comunitário São Cirilo apenas funciona nos moldes atuais devido ao financiamento FAMI. O atendimento personalizado e acompanhamento do projeto de vida não existiria da mesma forma.  Rede elevada de parceiros que permite a inserção de NPT em processos formativos ou em oportunidades de emprego.
<b>Boas práticas/ integração</b> Ações de iniciação ao Português com componentes muito práticas, que permitem experiências do dia-a-dia, em contexto formativo. Acompanhamento permanente por parte da equipa JRS <b>Projeto “Casa em Ordem”</b> - tinha como objetivo formar 50 mulheres na área dos serviços domésticos. Foi alugada uma casa onde foi dada toda a formação, o que permitiu uma formação mais prática, mais próxima e facilitou a adaptação das formandas à realidade e cultura do nosso país. Também foram realizadas parcerias com empresas para a realização de estágios. No final da formação 80% das formandas ficaram empregadas. Foi um modelo com resultados muito positivos que permitiu acompanhar muito de perto cada formanda e que apostou também no desenvolvimento das competências sociais, desta forma já foi replicado para outras áreas como a geriatria e cuidados com crianças.	<b>Boas práticas/ integração</b> Perspetiva holística e acompanhamento (profissional e pessoal) personalizado e regular do imigrante; O Gabinete de Especializado de Emprego financiado pelo FAMI encontra-se inserido numa estrutura multidisciplinar de intervenção social com outros gabinetes de apoio – jurídico, ação social (financiados pela Segurança Social). O Gabinete faz: (i) apoio ao diagnóstico de competências, elaboração CVs e procura ativa e autónoma de trabalho, (ii) ajuda no acesso a informação, ao reconhecimento de habilitações e resolução de questões laborais, (iii) capacitação através de formações específicas no Centro e em entidades parceiras, (iv) colocação no mercado de trabalho, a partir da rede de entidades empregadoras parceiras  Prémio BPI Solidário 2016 ao abrigo do qual desenvolvem o projeto <b>Bêaba Doméstico</b> (ciclo completo de formação e colocação em serviço doméstico, destinado a 32 mulheres imigrantes)

## **Estudo de caso 2 (EC2) – Estudo comparativo de dois municípios metropolitanos (Vila Nova de Gaia – AMP e Amadora – AML)**

### **A. Introdução**

O Município de Vila Nova de Gaia dinamiza o projeto PT/2016/FAMI/083 - Gaia Intercultural e o Município da Amadora desenvolve o projeto PT/2016/FAMI/077 - Dinamização de CLAIM - Município da Amadora, cuja dimensão financeira é quase três vezes superior face ao primeiro, pois atua num território onde existe uma pressão migratória bastante expressiva.

O presente estudo de caso realizou uma análise comparativa relativamente à implementação, gestão e monitorização destes dois projetos que trabalham em escalas distintas de implementação.

### **B. Descrição geral dos casos**

#### **Município de Vila Nova de Gaia (Área Metropolitana do Porto)**

**Recolhas de informação:** Entrevista com equipa da autarquia e do projeto, Susana Barros, Carla Oliveira, Cláudia Teixeira e Marilyn Oliveira, em dois momentos, 4 e 16 de outubro de 2017 e entrevista, em 16 de outubro de 2017, com 3 mulheres imigrantes utilizadoras do Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM), residentes em Vila Nova de Gaia, com idade entre 30/ 35 anos e oriundas de Angola, Brasil e Venezuela.

**Caraterização da entidade promotora e experiência de trabalho com imigrantes**

Autarquia local com experiência anterior no trabalho com imigrantes, nomeadamente por via do Plano Municipal para integração de imigrantes de VNG 2015-2017 e do plano que lhe dá continuidade Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020, candidatura ao Alto Comissariado para as Migrações e financiamento através do FAMI.

**Caraterização dos projetos apoiados pelo FAMI (informação do dossier de candidatura)**

**Designação:** Gaia Intercultural

**Investimento:** 37 051,00 €

**Objetivos:** implementar as medidas de nível 2 do Plano Nacional para Integração de Imigrantes de Vila Nova de Gaia, nas áreas estratégicas de acolhimento e integração, saúde, educação e língua, capacitação e informação, mercado de trabalho/empreendedorismo e cultura.

**Componentes:** CLAIM; Conceção de Plano de Formação para a Interculturalidade na área Social; Sensibilização na área de Saúde Imigrante Para profissionais de Saúde; Implementação de Boas Práticas de Saúde Imigrante no Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia; Sensibilização de Técnicos das Juntas de Freguesias para a Interculturalidade; Workshop de Boas Práticas na área do empreendedorismo imigrante.

**Parcerias:** cerca de uma dezena de organizações que integram a Rede Social do concelho e participaram na conceção, implementação, monitorização e avaliação das medidas do plano municipal; parceria nuclear com ASI- Associação de Solidariedade.

**Calendarização:** 01-12-2016 a 31.07.2018

**Indicadores:**

<i><b>Indicadores de Realização Física e de Resultado do Projeto</b></i>	
Grau de Satisfação através da aplicação de inquérito	80 %
Ação de informação/sensibilização	10
Ações	1
Formadores estrangeiros	4
Formadores Externos Nacionais (com CCP)	2
Iniciativas/atividades de informação	20
Material informativo produzido/ publicado	250
N.º de NPT envolvidos (H/M)	1200
N.º de Medidas do PMII implementadas	7
Parceiros financeiros	1
Relatórios/ Estudos	1
Reuniões, seminários, workshops e outros	1
<i><b>Indicadores Comuns e Específicos do Fundo</b></i>	
OE2-ON2 C2 -Pessoas de grupos-alvo (NPT) assistidas por este Fundo através de medidas de integração no quadro de estratégias nacionais, locais e regionais	1200

**Grau de execução à data da recolha de informação:** em linha com o programado, mais de 50% da execução prevista

**Município da Amadora (Área Metropolitana de Lisboa)**

**Recolhas de informação:** Entrevistas com equipa da autarquia e do projeto, Rute Gonçalves e Ana Moreno, em 3 de outubro de 2017 e entrevista, em 27 de outubro 2017, com 6 imigrantes. 5 mulheres e 1 homem, residentes na Amadora e Sintra, com idade entre os 20 e os 60 anos e oriundos de Cabo Verde.

**Caraterização da entidade promotora e experiência de trabalho com imigrantes**

Autarquia local com experiência anterior no trabalho com imigrantes, nomeadamente dois projetos financiados Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros (FEINPT). Em curso o Plano Municipal para a Integração de Imigrantes na Amadora (PMII), também financiado pro este Fundo.

**Caraterização dos projetos apoiados pelo FAMI (informação do dossier de candidatura)**

**Designação:** Dinamização de CLAIM - Município da Amadora

**Investimento:** 137 769,69 €

**Objetivos:** Implementar medida de nível 2 integrada no Plano; Assegurar a continuidade do funcionamento da resposta CLAIM no município, através da dinamização de dois gabinetes: CLAIM Norte, da responsabilidade da AJPAS e CLAIM Sul da responsabilidade da ASSACM; Garantir a realização de ações de formação e sensibilização para dotar os agentes com participação e intervenção nos processos de integração da população imigrante de competências especializadas em várias temáticas e para proporcionar aos cidadãos NPT conhecimentos e competências que promovam e facilitem o seu processo de integração na comunidade; Promover a igualdade de oportunidades através do desenvolvimento de atividades que fomentem um maior acesso aos direitos e deveres por parte dos cidadãos NPT na sociedade portuguesa; Garantir de forma integrada o acesso aos cidadãos NPT aos serviços públicos competentes.

**Componentes:** CLAIM Norte; CLAIM Sul; Formação e Sensibilização de cidadãos NPT e de Técnicos das Instituições que trabalham com a população imigrante; Gestão e Coordenação.

**Parcerias:** os parceiros formais do projeto são a AJPAS, Associação de Intervenção Comunitária, Desenvolvimento Social e de Saúde e a ASSACM, Associação de Solidariedade Social Alto da Cova da Moura; para além destes, o desenvolvimento do projeto assenta na relação privilegiada com a Rede Social concelhia.

**Calendarização:** 08-07-2016/ 30-12-2017

**Indicadores:**

<i>Indicadores de Realização Física e de Resultado do Projeto</i>	
N.º de NPT envolvidos (H/M)	2725
Nº de Atendimentos a NPT - Sexo feminino	2643
Nº de Atendimentos a NPT - Sexo masculino	2075
Nº de Processos resolvidos	1908
Grau de Satisfação através da aplicação de inquérito	20%
Ações de formação/ sensibilização	12
Horas de formação/ação	9,54
Pessoas que beneficiam do projeto	2600
N.º de Medidas do PMII implementadas	5
Manuais técnicos e outros materiais de divulgação	4
<i>Indicadores Comuns e Específicos do Fundo</i>	
OE2-ON2 C2 -Pessoas de grupos-alvo ( NPT) assistidas por este Fundo através de medidas de integração no quadro de estratégias nacionais, locais e regionais	2600

**Grau de execução à data da recolha de informação:** em linha com o programado, mais de 50% da execução prevista;

**C. Principais notas da análise dos casos**

- Na comparação das experiências em análise o aspeto que mais diferencia os municípios está relacionado com a dimensão dos problemas e desafios em matéria de imigração, que se pode aferir pela desigual presença dos imigrantes. Na Amadora, um concelho com uma população residente, em 2015, de 176.298 indivíduos, foram recenseados, em 2013, 17.853 imigrantes. Em Vila Nova de Gaia, um concelho com uma população residente, em 2015, de 301.496 indivíduos, foram recenseados, em 2013, 4.231 imigrantes. A origem desses imigrantes também é distinta; na Amadora, a origem é muito diversa, mas predominam os que são oriundos de África; em Gaia, dominam os que têm origem no Brasil e Angola e nos últimos anos, surgem novos públicos, sobretudo da Venezuela. A incidência dos problemas de pobreza e exclusão social afigura-se marcante na Amadora. Em Gaia, os imigrantes não constituem público problemático e prioritário do desenvolvimento social liderado pelo município.
- Estas diferenças não se refletem no desenvolvimento dos projetos dos municípios, cuja atividade principal é a disponibilização de informação e atendimento no âmbito dos CLAIM, não se estimando dificuldades na execução e na concretização dos objetivos planeados e metas definidas, que naturalmente são diferentes em função das diferenças de investimento.



- Nos dois municípios o serviço disponibilizado ultrapassa a sua vocação e público-alvo específicos (NPT) e é procurado por outros públicos, nomeadamente os imigrantes em situação irregular e os de dupla nacionalidade e as organizações envolvidas nos processos de integração, por exemplo, empregadores, escolas, advogados, técnicos de saúde e juntas de freguesia.
- As parcerias constituem importante elemento e condição de sucesso das ações desenvolvidas. Os planos municipais para a integração de imigrantes (PMII) constituem o espaço de excelência para a mobilização e articulação das parcerias, que são transportadas para as ações de carácter operacional. As diversas organizações que compõem a rede social dos dois municípios funcionam como elemento relevante no apoio à integração, mas também se prefiguram como relevantes alguns parceiros nucleares, nomeadamente as associações especificamente vocacionadas para o trabalho com os imigrantes. Os PMII são amplamente valorizados; permitiram reforçar a colaboração e a ligação entre as entidades que compõe a rede social do município, partilhar uma visão global e comum sobre a questão da imigração permitindo definir o papel que cada entidade desempenha no âmbito da melhoria das condições de integração dos imigrantes e potenciar uma resposta mais integrada e concertada.
- A procura dos serviços de atendimento e informação assegurados pelos CLAIM apoiados pelos projetos é significativa, o que leva à superação das metas definidas, e amplamente valorizada nos testemunhos recolhidos junto dos imigrantes. O apoio jurídico aos processos de legalização constitui o principal pretexto para pedido de apoio, mas por esta entrada são despistados outros problemas e necessidades e feitos encaminhamentos baseados na rede de parcerias e serviços especializados. Por esta razão também é muito valorizado o perfil do técnico/a de atendimento “a parte humana é tão importante quanto a técnica”. A integração no mercado de trabalho constitui a área de maior complexidade e dificuldade; os serviços técnicos específicos (GIP Imigrante) e a informação e sensibilização dos empregadores são referenciados como áreas de intervenção a privilegiar.
- A articulação com outros projetos de incidência municipal é referenciada como importante condição para assegurar a intervenção multinível, que responde à pluralidade das necessidades de intervenção junto dos imigrantes. O Programa Escolhas assume relevância no apoio à inclusão social de crianças e jovens; o URBACT também foi referenciado.
- Finalmente, é de notar que o acesso ao Fundo é encarado como condição essencial para o funcionamento dos CLAIM. No caso da Amadora, o projeto responde essencialmente à componente de atendimento e encaminhamento, mas no caso de Gaia o projeto integra componentes mais diferenciadas, o que se pode justificar pela menor pressão e escala dos problemas e da procura dos serviços e consequente margem para investimento supletivos

### **Estudo de caso 3 (EC3) – Estudo aprofundado do projeto Cruz Vermelha Portuguesa – OE ASILO**

#### **A. Introdução**

A Cruz Vermelha Portuguesa é beneficiária do projeto PT/2016/FAMI/003 - CVP ACOLHE, no âmbito do OE Asilo, que se destina a prestar um acompanhamento mais personalizado aos migrantes que chegam ao nosso país. O principal objetivo deste estudo de caso é obter uma perceção dos procedimentos de asilo em Portugal, nomeadamente tendo em consideração as novas correntes de pedidos de asilo e o que se devem considerar boas práticas.

**Recolhas de informação:** Entrevista com Dra. Joana Rodrigues, responsável pela área de desenvolvimento social da Cruz Vermelha Portuguesa e coordenadora do projeto, realizada dia 19 de setembro 2017

#### **B. Descrição geral do caso**

##### **Caraterização da entidade promotora e experiência de trabalho com imigrantes**

A Cruz Vermelha Portuguesa é uma instituição humanitária não-governamental de carácter voluntário e de interesse público, sem fins lucrativos, que desenvolve a sua atividade no respeito pelo Direito Internacional Humanitário e em obediência aos Princípios Fundamentais e recomendações do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Constitui missão da Cruz Vermelha Portuguesa prestar assistência humanitária e social – em especial aos mais vulneráveis – prevenindo e reparando o sofrimento, e contribuindo para a defesa da vida, da saúde e da dignidade humana. A Cruz Vermelha Portuguesa procura ajudar as pessoas vulneráveis, sejam quem forem e onde quer que estejam, com o objetivo de proteger as suas vidas, saúde e dignidade. As suas atividades e serviços humanitários vão desde o apoio domiciliário a idosos ao Socorrismo de Proximidade, passando por Cuidados de Saúde,



sensibilização de jovens para diferentes problemáticas, acompanhamento de grupos vulneráveis e formação profissional, entre muitas outras. Esta Instituição também tem por objetivo preparar a comunidade em geral para responder a situações de emergência de origem natural ou humana. E quando a emergência termina, prestar o apoio necessário à recuperação e restabelecimento das vidas das pessoas afetadas. Até 2015, a CPV nunca tinha desenvolvido nenhum projeto na área dos refugiados e imigrantes, sendo desde então entidade responsável pelo acolhimento e integração de cidadãos requerentes de proteção internacional de várias nacionalidades, apoiando os seus processo de integração. Este serviço é prestado no âmbito do Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração, coordenado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, e dos Programas de Recolocação e Reinstalação de Refugiados.

#### **Caraterização do projeto apoiado pelo FAMI (informação do dossier de candidatura)**

**Designação:** CPV Acolhe

**Enquadramento geral:** i) Intervenção que complemente as respostas de acolhimento e integração definida no Plano Nacional, visando uma abordagem integrada e comum, independentemente seu local de acolhimento. A capacidade técnica e dispersão geográfica da CVP permite aos refugiados e comunidades de acolhimento beneficiar de iguais serviços prestados por uma única entidade., ii) A CVP estruturou a sua intervenção em diferentes fases: intervenção na comunidade, através de um conjunto de ações que fomentem o conhecimento relativo à proteção internacional, sensibilizando a comunidade e os diversos agentes relevantes neste domínio; na receção dos requerentes de proteção internacional e na fase de acolhimento e integração. O projeto permite uma abordagem multidisciplinar especializada (assistentes sociais, psicólogos, enfermeiros, juristas, médicos, psiquiatras), suportados por uma prestação de serviços de apoio de tradução.

**Investimento total:** 274.358,51€

**Objetivos:** i) Potenciar a capacidade e eficácia das respostas de acolhimento e integração já preconizadas, visando uma abordagem integrada e comum aos requerentes de proteção internacional, ii) Conferir maior dignidade aos requerentes de proteção internacional, bem como aumentar a capacidade de resposta do sistema de acolhimento, integrando as melhores práticas identificadas para este domínio de intervenção. O projeto estrutura-se em 3 momentos diferentes: fase receção; fase recolocação/acolhimento e fase integração.

#### **Componentes:**

**Centro de Apoio à Receção** com capacidade para acolher 20 pessoas e alojar 10, por um período máximo de 48 horas, com 3 gabinetes que permitam, em simultâneo, triagem de enfermagem, apoio psicossocial e restabelecimento de laços familiares.

**Estrutura Central de Acolhimento** – formação de equipas locais que respondam aos vários domínios multidisciplinares especializados (assistentes sociais, médicos, psicólogos, enfermeiros,...), suportados por serviços de apoio á tradução - 6 encontros para partilha de boas práticas e discussão de constrangimentos; 4 ações de capacitação técnica para profissionais que trabalham diretamente com requerentes de proteção internacional, 2 brochuras informativas para sensibilizar a comunidade e agentes relevantes neste domínio, uma para os requerentes de proteção internacional e comunidade e outra para técnicos e voluntários, Newsletter periódica

**Estrutura Local de Acolhimento** - Ações de capacitação para o exercício de atividade profissional, Ações contínuas de ensino da língua e cultura portuguesa mas também formação em inglês e TIC, Ações integradoras: cultura e desporto, emprego e formação, gestão doméstica e cidadania, Apoio jurídico, Apoio ao nível da saúde, nomeadamente oral, Reparações e melhorias nas habitações dos requerentes de proteção internacional.

**Parcerias:** Não são mencionadas parcerias na candidatura, no entanto da entrevista realizada destacam-se parcerias com o CPR (na prestação de apoio jurídico), com clínicas dentárias (no âmbito da saúde oral) e com enfermeiros do hospital da Cruz Vermelha que se ofereceram voluntariamente para participar no projeto (serviço de enfermagem).

**Calendarização:** 01-10-2016 a 01-10-2018

#### **Indicadores:**

*Indicador de Realização Física e Realização do Projeto*

Manuais técnicos e outros materiais de divulgação

3

Requerentes de proteção internacional	2.000
Parceiros não financeiros	3
Material informativo produzido/ publicado	2.500
Estruturas e serviços de apoio criados para alojamento, acolhimento ou de detenção	20
Ação de informação/sensibilização	30
Ações	50
Menores não acompanhados	20
Mulheres e crianças em risco	200

**Indicadores Comuns e Específicos do Fundo**

OE1-ON1 C1 - Grupo alvo a quem foi prestada Assistência no domínio do Acolhimento e Asilo apoiados por este Fundo	2.000
OE1-ON1 C1b - Grupo alvo que beneficiam de assistência jurídica e representação jurídica	1.500
OE1-ON1 C1a - Grupo alvo que beneficiam da informação e assistência ao longo dos processos de asilo	2.000
OE1-ON1 C1c - Pessoas vulneráveis e menores desacompanhados que beneficiam de assistência específica	350
OE1-ON1 C2.2 - Capacidade de alojamento de acolhimento	100

**Grau de execução à data da recolha:** Em termos de execução física o projeto encontrava-se concluído com alguns desvios face ao programado. Em relação à execução financeira, já tinha sido realizado o pedido de saldo final, no entanto foi solicitado um pedido de esclarecimento pela AR, ao qual a CPV já tinha dado resposta.

**C. Principais notas da análise dos casos**

- Tratou-se da primeira experiência da Cruz Vermelha Portuguesa de acolhimento a requerentes de proteção internacional, que se juntou ao Grupo de Trabalho da Agenda Europeia para as Migrações em novembro de 2015.
- A entidade optou pela realização de um acolhimento mais personalizado e similar a todos os requerentes de proteção internacional por si acolhidos, com passagem obrigatória pela Estrutura Central de Acolhimento, localizada na proximidade do aeroporto. Nesta estrutura, os refugiados recebiam apoio psicológico e era-lhes feito um primeiro rastreio médico, além disso tinham oportunidade de realizar uma chamada para casa e tinham uma sessão informativa relativamente ao país e próximos passos. Só depois desta passagem pela estrutura central se fazia uma recolocação dos requerentes de proteção internacional pelas diversas estruturas locais de acolhimento.
- As ações de capacitação aos técnicos CPV permitiram garantir que todos os técnicos a nível local teriam os mesmos procedimentos no processo de receção/acolhimento, recolocação e posterior integração, de requerentes de proteção internacional.
- O projeto procurou, desde logo, envolver os refugiados na comunidade, nomeadamente através da sua participação como voluntários em ações locais da CPV.
- As parcerias desenvolvidas, nomeadamente a nível jurídico com o apoio do CPR e com diversas clínicas dentárias, tornaram-se relevantes para uma gestão eficiente dos recursos, que permitiu o desenvolvimento de ações que não estavam inicialmente propostas em sede de candidatura. No âmbito da saúde oral, com os recursos não despendidos nas consultas dentárias foi possível criar um *kit* de higiene oral distribuído aos requerentes de proteção internacional no momento do seu acolhimento. Foi igualmente possível realizar um fim-de-semana de convívio entre os refugiados acolhidos pela CPV e distribuídos pelas diversas estruturas locais em pontos distintos do país, onde se realizaram diversas manifestações culturais dos diversos países de origem.
- Existe um entrave muito específico ao sucesso deste projeto, que se prende com a taxa de abandono dos participantes. No âmbito deste projeto foram acolhidos 102 refugiados, no entanto a taxa de abandono centra-se em cerca de 40%.
- Para além do abandono dos participantes, são apontados como principais constrangimentos ao projeto: a gestão das expectativas dos refugiados relativamente ao país destino, a integração dos refugiados no mercado de trabalho e o seu acesso a serviços públicos locais.

- O projeto CPV Acolhe permitiu a criação de diversos instrumentos de acolhimento, como o kit de higiene oral, as monofolhas distribuídas no momento da receção com informação básica sobre o projeto em 3 línguas (inglês, tigrine e árabe), aquisição de material informático e material de enfermagem, que são capitalizadas noutros projetos de acolhimento de refugiados.

#### **Estudo de caso 4 (EC4) – Estudo de um projeto/experiência com dificuldades de implementação**

##### **A. Introdução**

Para estudo de caso de um projeto com dificuldades de implementação, foi selecionado um projeto desenvolvido no âmbito do empreendedorismo, por se tratar de um domínio com maior dificuldade de implementação, junto dos migrantes. Neste sentido, foi selecionado o projeto PT/2016/FAMI/103 - Empreender sem fronteiras da SYAJ - Associação Juvenil SYnergia, que se insere na iniciativa mais ampla da ACM “PEI – Projeto Promoção do Empreendedorismo Imigrante tem como objetivo fomentar o empreendedorismo junto das comunidades imigrantes, com especial enfoque naquelas que residem em bairros de maior vulnerabilidade.

O principal objetivo do presente estudo de caso será perceber quais os maiores constrangimentos existentes na implementação do projeto e avaliar as suas implicações no modelo de gestão do programa.

**Recolhas de informação:** Entrevista com equipa técnica do projeto (Ricardo Sousa, Mariana Delgado), em 10 de outubro de 2017

##### **B. Descrição geral do caso**

###### **Caraterização da entidade promotora e experiência de trabalho com imigrantes**

A Associação SYAJ - Associação Juvenil SYnergia, com atividade em Braga, dedica-se à “realização e dinamização de atividades de carácter (inter)cultural, social, educativo, desportivo, recreativo, artístico e de promoção da saúde, direcionadas a uma população maioritariamente jovem, extensível a crianças e adultos em geral, terceira idade e pessoas com deficiência, contribuindo para a melhoria efetiva da qualidade de vida da população”. A Associação tem experiência de trabalho com imigrantes no país de origem (programa de voluntariado em Cabo Verde) e dinamiza campos de trabalho internacionais e programas de intercâmbio europeu. No domínio do empreendedorismo jovem, destaca-se o projeto TOCA -Local de formação e apoio ao empreendedorismo jovem. Recentemente, a associação desenvolveu atividades de sensibilização da comunidade local para a temática dos refugiados e da imigração.

###### **Caraterização do projeto apoiado pelo FAMI (informação do dossier de candidatura)**

**Designação:** Empreender sem fronteiras

###### **Enquadramento geral:**

O projeto integra-se no âmbito de uma iniciativa mais ampla do ACM, o Projeto Promoção do Empreendedorismo Imigrante (PEI), em curso desde 2009. O objetivo geral deste projeto é “fomentar o empreendedorismo junto das comunidades imigrantes, com especial enfoque naquelas que residem em bairros de maior vulnerabilidade” e os objetivos específicos são os seguintes:

- Desenvolver uma atitude empreendedora perante a vida, promovendo a autoestima e a confiança em si próprio; Desenvolver competências pessoais, sociais e de gestão empresarial fundamentais para a criação de um negócio; Promover a criação de negócios de forma sustentada; Facilitar a ligação entre os potenciais empreendedores e os programas de apoio ao empreendedorismo já existentes e levados a cabo por diversas entidades; Promover a formalização de negócios já existentes na economia informal.

No corrente ano, o PEI está a ser promovido pelo ACM nos 2 CNAIM da sua responsabilidade, e por 12 organizações espalhadas pelo país, 3 delas em Braga (incluindo a SYAJ – Associação Juvenil Synergia).

A equipa técnica frequentou ação de formação (2 dias) de apoio à montagem dos projetos. Esta ação foi promovida pelo ACM; em complemento, foi distribuído material de apoio à montagem das ações de capacitação/ formação; o material e a formação são amplamente valorizados.

Documentos disponibilizados pelo ACM: Para o empreendedor/ O Dossier do Empreendedor para o formador e aos promotores locais/ Manual Capacitar para o empreendedorismo e Guia de apoio.

**Investimento total:** 20 000,00 €

**Objetivos:** Estimular o investimento e as iniciativas empreendedoras, particularmente, junto dos imigrantes que chegam a Portugal através um apoio técnico que permita ao/à imigrante a iniciação de uma atividade de forma sólida e estruturada.

**Componentes:** Ações de capacitação e de apoio à criação de negócios: 30 horas de sessões coletivas de apoio à criação de negócios, 32 horas de sessões individuais, a decorrer simultaneamente à realização das sessões coletivas e 35 horas de sessões individuais, a decorrer após o termo das sessões coletivas. As sessões irão decorrer semanalmente e terão a seguinte duração: 3 horas as sessões

**Parcerias:** Apoio na divulgação do projeto: FNAJ - Federação Nacional de Associações Juvenis; CNJ - Conselho Nacional da Juventude; FAJUB - Federação de Associações Juvenil do Distrito de Braga; IPDJ (Delegação de Braga) - Instituto Português do Desporto e Juventude; Município de Braga; União de Freguesias de S. José de S. Lázaro e de S. João do Souto; Apoio na Execução do projeto: Betweien - Inovação na Educação; Apoio no contacto com a comunidade: Adolescere - Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente; Associação Cabo-verdiana de Braga; Projeto Conto o que se Conta.

**Calendarização:** 02-01-2017/ 10-12-2018

**Indicadores:**

<b>Indicadores de Realização Física e de Resultado do Projeto</b>	
Ações	4
Horas de formação/ação	97
Volume da ação	1552
N.º de inscritos (H/M)	64
N.º de NPT envolvidos (H/M)	64
N.º de participantes (NPT) que concluíram (H/M) – emissão de certificado de frequência	52
% de participantes que concluem a ação	50%
Nº de participantes (NPT) que beneficiaram do apoio técnico pós-curso (H/M)	52
Educadores/formadores	4
N.º de negócios criados	24
<b>Indicadores Comuns e Específicos do Fundo</b>	
OE2-ON2 C2a - Pessoas de grupos-alvo assistidas através de medidas com foco na educação e formação, incluindo a formação linguística e ações preparatórias para facilitar o acesso ao mercado de trabalho	64

**Grau de execução à data da recolha de informação:** fase inicial de desenvolvimento, sem execução de relevo.

### C. Principais notas da análise dos casos

- À data da recolha de informação, o projeto encontrava-se na fase inicial de recrutamento de formandos. Este processo tem-se revelado complexo, dada a dificuldade de sinalização dos imigrantes com residência local e a existência de outros 3 outros projetos com incidência concelhia na área do empreendedorismo imigrante (dois deles apoiados pelo FAMI).
- A reduzida visibilidade de fenómeno da imigração a nível regional dificulta, segundo a equipa do projeto, a mobilização de participantes para as ações de fomento do empreendedorismo, e reflete-se na rede local de parcerias associada à intervenção para imigrantes, que se afigura pouco estruturada.
- Para amenizar as dificuldades encontradas ao nível do recrutamento de formandos, a SYAJ procurou diferenciar o projeto, apostando no alargamento geográfico (Esposende, Porto...), na consideração de outros públicos (mais jovens, refugiados e nacionalidades não previstas) e no aumento da rede de parceiros. Simultaneamente, procuram menor valorização da dimensão de criação próprio emprego/ negócio e orientação para o empreendedorismo relacionado com as atitudes empreendedoras e desenvolvimento pessoal e finalizado noutros resultados, p.e. a criação de uma associação de imigrantes. Consideram que esta reorientação temática e de resultados não desvirtua os objetivos do projeto, e a sua experiência de trabalho na área do empreendedorismo e os documentos de referência disponibilizados pelo ACM suportam esta visão.
- Com estes ajustamentos consideram que será possível concretizar os resultados definidos e que as dificuldades serão superadas, entendendo que a medida do sucesso do projeto passa sobretudo pela capacitação das pessoas.
- O sucesso do projeto está muito dependente da capacidade de mobilização dos imigrantes para frequentarem as ações de capacitação propostas. As metas de inscritos apontam para 64 imigrantes, o

que face às dificuldades encontradas constitui valor com significado. Acresce que o projeto prevê uma taxa de abandono muito significativa (50%), que leva a ponderar o desenho das ações de capacitação e as condições de frequência.

- Na perspetiva dos resultados, a reorientação do projeto para as competências empreendedoras e de desenvolvimento pessoal colocam diversas questões à meta inscrita no projeto de criação de 24 negócios, meta que só por si levanta diversas questões, nomeadamente a capacidade de alcançar este resultado no tempo de vigência do projeto.

## **8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRÓNICAS**

Administração Central do Sistema de Saúde I.P. (2026), *Circular Acesso dos Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional ao SNS*:

[http://www.spp.pt/UserFiles/file/EVIDENCIAS%20EM%20PEDIATRIA/orientacao\\_Acolhimento%20de%20requerentes%20de%20asilo%20e%20refugiados.pdf](http://www.spp.pt/UserFiles/file/EVIDENCIAS%20EM%20PEDIATRIA/orientacao_Acolhimento%20de%20requerentes%20de%20asilo%20e%20refugiados.pdf); acedido em 05.08.2017

**Alto Comissariado** para as Migrações (2015), Plano Estratégico para as Migrações (Governo de Portugal), Lisboa (<https://www.igac.gov.pt/documents/20178/609332/PEM/375ddb56-6760-44d4-8b8e-1efb22578d45>); acedido em 04.08.2017)

Carrie **Baptist** e Barbara **Befani** (2015), “Qualitative Comparative Analysis– A Rigorous Qualitative Method for Assessing Impact”, Coffey: <http://www.coffey.com/assets/Ingenuity/Qualitative-Comparative-Analysis-June-2015.pdf>; acedido em 07.08.2017)

**Comissão Europeia** (2014), COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES - Como conseguir uma Europa aberta e segura, Estrasburgo, 11.3.2014 COM (2014) 154 final

**Comissão Europeia** (2014), Migração e Asilo: <http://www.igfse.pt/upload/docs/2015/MigracaoeAsilo.pdf>; acedido em 10.08.2017

**Comissão Europeia** – Assuntos Internos (2014), Sistema Europeu Comum de Asilo: <http://www.fngis.pt/wp-content/uploads/Sistema-Europeu-Comum-de-Asilo.pdf>, acedido em 04-08-2017

**Comissão Europeia** (2015), COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES - AGENDA EUROPEIA DA MIGRAÇÃO, Bruxelas, 13.5.2015 COM (2015) 240 final

**Comissão Europeia** (2016), *Agenda Europeia da Migração* – situação em janeiro de 2016, Bruxelas  
**Council Regulation** (EC) No 343/2003 (Dublin Regulation)

Clara Alexandra Pais **Domingos** (2016), A Proteção Subsidiária na Nova Lei do Asilo - O Sentido e Alcance da Figura, Universidade do Minho, dissertação de mestrado:  
<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/41172/1/Clara%20Alexandra%20Pais%20Domingos.pdf>; acedido em 04.08.2017

**European Asylum** Support Office (2016), *The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration - A Literature Review*, novembro (elaborado por Maastricht University e Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) of the International Organization for Migration).

European Commission (sem data), *Evaluation Report AMIF*, SFC Portal: <https://ec.europa.eu/sfc/en/node/2103>; acedido em 03.08.2017)

**European Commission** (2017), *Guidance on the common monitoring and evaluation frameworks for AMIF and IFS*, versão consultada de maio

European Commission (2017), *Roadmap of Interim evaluation of the implementation of the Asylum, Migration and Integration Fund 2014-2020*: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-2272600\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-2272600_en); acedido em 04.08.2017)

**European Commission** (2011), COMMISSION STAFF WORKING PAPER The added value of the EU budget, Brussels, 29.6.2011 SEC(2011) 867 final

**European Commission** (2015), Better Regulation Guidelines, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Strasbourg, 19.5.2015 SWD (2015) 111 final: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_tool\\_en.htm#](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm#)

**European Commission** (2015), *Better Regulation Toolbox*: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm)

- Fundação** Calouste Gulbenkian – EEC Grants (2015), *Diagnóstico das ONG em Portugal*, Lisboa
- IESE** (2016) *ESTUDO DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E DE IMPACTO PREVISÍVEL DO PROGRAMA CIDADANIA ATIVA* - Relatório Final, Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa.
- F. L. **Leeuw** (2012), "Linking theory-based evaluation and contribution analysis: three problems and a few solutions", *Evaluation*, volume 18, nº 3, pp. 348-363
- Patricia **Leavy** (2014), *The Oxford Handbook on Qualitative Research*, Oxford Library of Psychology
- Luís Filipe da Câmara da **Fonseca** (2016), "Um olhar sobre as experiências de mulheres imigrantes em cursos EFA – Histórias de vida", *Forum Sociológico*, série II (<https://sociologico.revues.org/1426>; acessado em 04.08.2017)
- John **Gerring** (2007), *Case Study Research – Principles and Practices*, Cambridge University Press: Cambridge
- Robert K. **Yin** (2013), "Validity and generalization in future case study evaluations", *Evaluation*, volume 19, nº3, Julho
- J. **Mayne** (2011), "Contribution analysis: addressing cause and effect", in R. Schwartz (editor), *Evaluating the Complex*, Transaction Publishers: New Brunswick, Nova Iorque
- Observatório das Migrações** (2016), *Indicadores de Integração de Imigrantes*, Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações.
- Beatriz **Padilla** e outros (2012), "Avaliando as boas práticas em saúde e migrações em Portugal: teoria, prática e política", *Forum Sociológico*, série II (<https://sociologico.revues.org/550>; acessado em 04.08.2017)
- Portugal 2020** Acordo de Parceria 2014-2020 (2014), Julho, Lisboa
- Programa** Cidadania Ativa – Fundação Calouste Gulbenkian
- Rede Nacional** de Apoio à Integração de Migrantes (2016), Portaria n.º 203/2016 – D.R. n.º 141/2016, Série I de 2016-07-25 (<https://www.portugal2020.pt/Portal2020/rede-nacional-de-apoio-a-integracao-de-migrantes>; acessado em 10.08.2017)
- José Noronha **Rodrigues** (2015), "Política Única de Asilo para a União Europeia - Proposta de Regulamento (UE) nº/2015 do Parlamento Europeu e do Conselho de /2015, que estabelece uma Política Única de Asilo na União Europeia - PARTE II", Centro de Estudos de Economia Aplicada do Atlântico, Working Paper Series, Universidades dos Açores e da Madeira: <http://www.cceeapla.uac.pt/uploads/pms/attachments/Paper02-2015.pdf>; acessado em 14-08-2017
- Patricia **Rogers** (2005), "Program Theory: Not Whether Programs Work but How They Work", in E. Stern (2005), *Evaluation Research Methods*, volume III, Londres: SAGE
- SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2017), Asilo Portal: [https://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/index.aspx?id\\_linha=4212&menu\\_position=4134](https://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/index.aspx?id_linha=4212&menu_position=4134); acessado em 05.08.2017
- Elliot **Stern** (2005), *Evaluation Research Methods*, 4 volumes, Londres: SAGE
- Daniel L. **Stufflebeam** e Chris L. S. Cory (2014), *Evaluation Theory, Models and Applications*, Londres: Wiley
- Peter **Swanborn** (2010), *Case Study Research – what, why and how?*, Sage: Londres
- Carol **Weiss**, C. (1995). "Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families". In *New approaches to evaluating community initiatives: concepts, methods and contexts*. J. P. Connell, A. C. Kubisch, L. B. Schorr and C. H. Weiss, Eds. Washington, DC, The Aspen Institute
- Carol **Weiss**, C. (1997). Theory-based evaluation: Past, Present, and Future. *New Directions for Evaluation*, 76 (Winter): 41-55

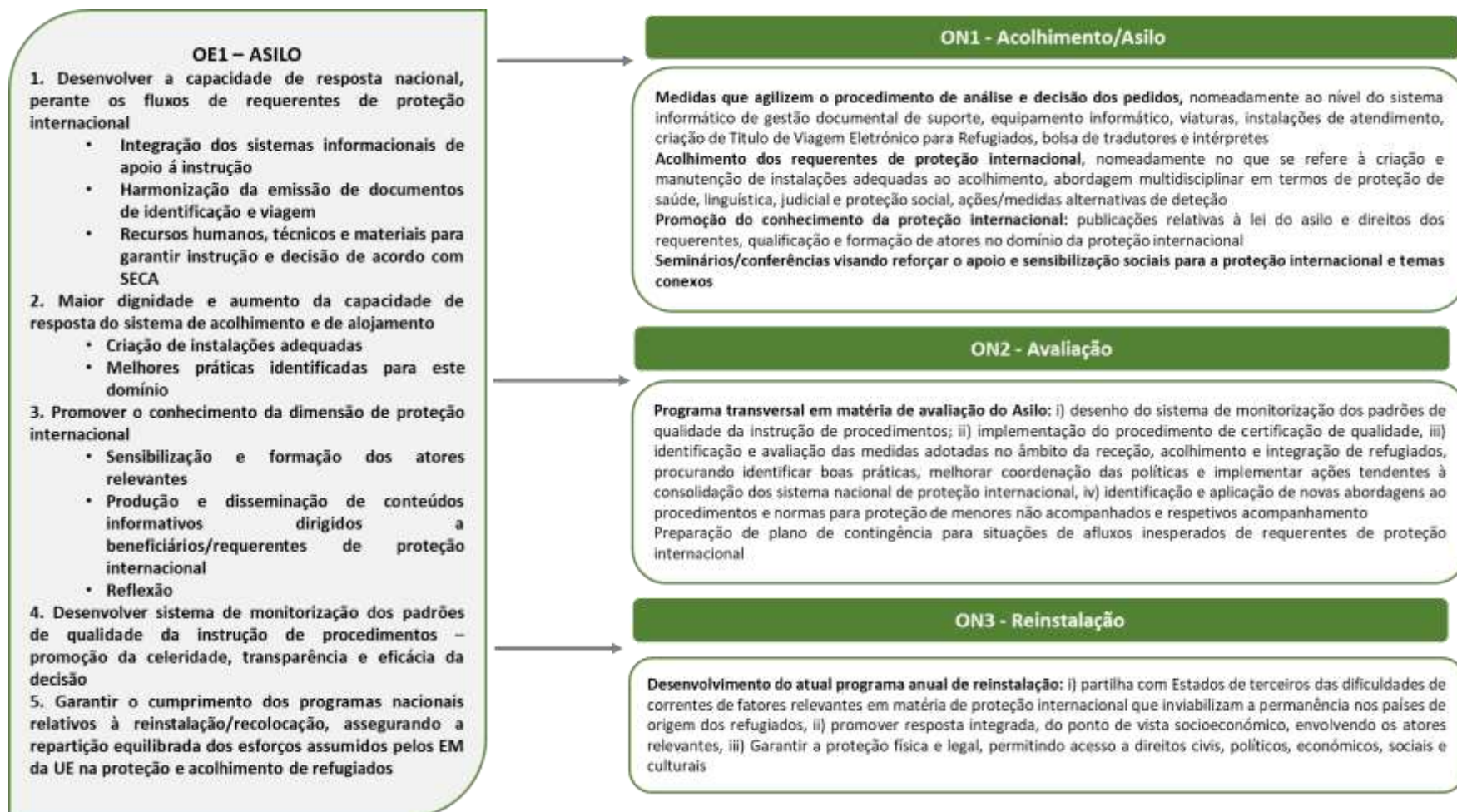
## 9. ANEXOS

---



## ANEXO 1 – ESTRUTURA FAMI – OE E CORRESPONDENTES ON

---



## OE2 – INTEGRAÇÃO E MIGRAÇÃO LEGAL

1. Medidas de captação de NPT, que respondam às necessidades do mercado de trabalho e os que com o seu talento criem oportunidades
2. Condições de qualidade, celeridade e segurança na concessão e renovação de títulos de residência aos NPT que permaneçam em território nacional
3. Aprofundamento da atividade de inspeção relativa ao emprego e exercício de atividades profissionais por NPT em território nacional – prevenção e combate à imigração ilegal e tráfico de seres humanos
4. Programa SIMPLEX Migrante que valorize e projete Portugal como um destino migratório
5. Envolvimento dos atores locais, públicos e privados, na definição, execução, monitorização e avaliação dos planos locais para as migrações
6. Medidas de capacitação das estruturas e respetivos profissionais
7. Aprofundamento da capacidade de recolha, tratamento, análise e divulgação de dados e estatísticas sobre migrações – financiamento de estudos com recomendações para as políticas públicas

### ON1 – Migração Legal

Política proactiva de captação de NPT, com a criação de um sistema de informação no país de origem (SIMPO) através dos seguintes eixos:

- Desenvolvimento e atualização de website com informação para potenciais migrantes sobre direitos e deveres dos NPT, serviços de apoios à integração, procedimentos para obtenção de autorização de residência e reagrupamento familiar, condições de vida, ofertas de emprego, ...
- Serviços de *backoffice* para questões do NPT e fazer interface com consulados/serviços públicos dos diferentes Ministérios – resposta multicanal e integrada
- Atividades de informação e comunicação nos países de origem, promovendo imigração regular e disponibilizando informação sobre oportunidades de trabalho/estudo/investigação/ empreendedorismo
- Compilação de informação detalhada sobre fluxos migratórios em Portugal

### ON2 - Integração

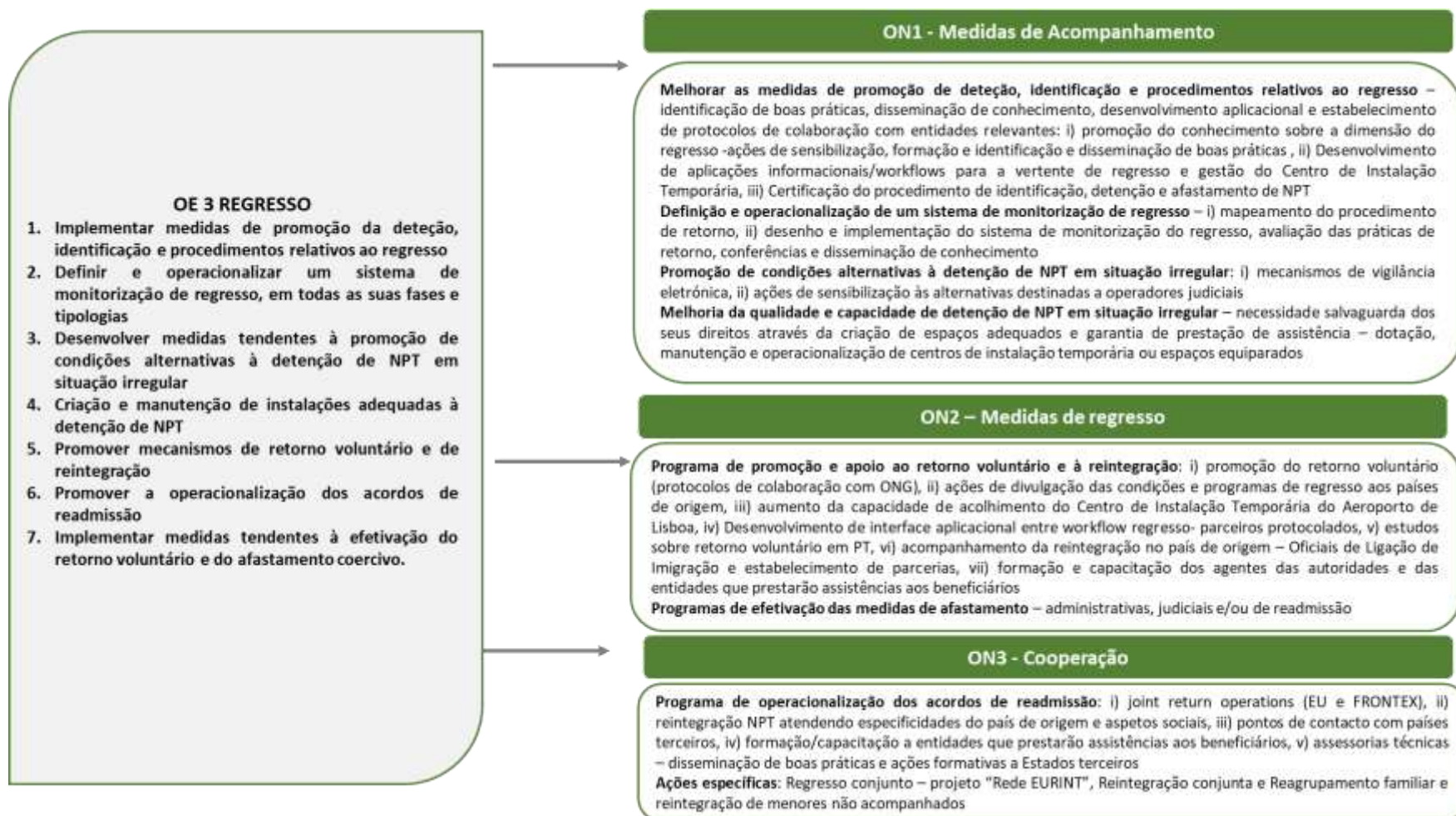
**Planos Locais para as Migrações (PLM)**, de forma a evitar duplicações e a mobilizar novos recursos, pretende-se que sejam coordenados pelos Municípios, com forte participação dos atores locais. Darão especial enfoque a medidas de apoio à integração no mercado de trabalho, ao nível da procura de emprego, do encaminhamento para formação profissional e do apoio à criação do próprio negócio, e a medidas de sensibilização da opinião pública.

### ON3 - Capacidade

**Garantir a implementação de um Programa Simplex Imigrante** – simplificação e a modernização administrativas na área das migrações – i) Continuação da aproximação entre SEF e NPT através da mobilização de meios humanos, informação e atendimento e modernização dos sistemas de informação e dos procedimentos; ii) integração dos sistemas de informação utilizados pela diferentes entidades envolvidas no processo de acolhimento e permanência dos NPT, iniciativas de sensibilização, esclarecimento e formação de colaboradores dos diferentes serviços com papel ativo no acolhimento e integração, iv) aprofundamento do conhecimento sobre o fenómeno migratório – recolha sistematizada de informação e dados e apoio ao estudo e investigação de áreas e projetos com relevância para as políticas públicas

**Ações específicas: Iniciativas conjuntas, Acompanhamento de menores e Migração Legal** – cooperação operacional entre EM sobre Web-based Application Tools (WAT), identificação de boas práticas e análise/troca de informação sobre como tornar as aplicações de procedimentos customer-friendly





#### OE 4 SOLIDARIEDADE

1. A plena implementação do mecanismo de alerta precoce constante da revisão do Regulamento de Dublin
  2. O apoio financeiro aos EM que, de acordo com as suas possibilidades e disponibilidade, estejam em condições de participar em programas voluntários de recolocação
- Participação em mecanismos europeus de recolocação, de natureza voluntária, e que assumam como prioritário o respeito pela dupla vontade – Estado recetor e requerente/beneficiário
  - Apoio aos EM que se encontram sujeitos a maior pressão ao nível dos seus sistemas de asilo e acolhimento
  - Construção do SECA

#### ON1 - Deslocalização

Partilhar com os outros EM o encargo das dificuldades decorrentes de afluxos massivos, assumindo uma parte da repartição internacional da responsabilidade para com beneficiários de proteção internacional

Promover uma resposta integrada, do ponto de vista socioeconómico, envolvendo os atores relevantes. Neste sentido, serão adotados os protocolos definidos no âmbito do GEAA e do SECA, com vista ao estabelecimento dos procedimentos de identificação; análise da situação concreta do refugiado; preparação da transferência (informação e reparação do refugiado para a mudança, em particular logística); receção, acolhimento e integração de beneficiários de proteção internacional, nomeadamente no que refere às necessidades especiais de acolhimento de pessoas particularmente vulneráveis;

Garantir a proteção física e legal, permitindo o acesso a direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais. Assim, em articulação com as entidades relevantes, o Estado Português procurará promover as condições essenciais para uma integração bem-sucedida dos refugiados, mediante o desenvolvimento de programas de orientação cultural, aprendizagem da língua, formação profissional, acesso à educação, saúde, emprego, habitação e apoio transversal.

## ANEXO 2 – LISTAGEM DE ENTIDADES AUSCULTADAS

Entrevistas globais e no âmbito dos estudos de caso – 14 de setembro a 19 de outubro	<p>AR - Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna</p> <p>AD - Alto Comissariado para as Migrações</p> <p>Câmara Municipal da Amadora</p> <p>Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia</p> <p>Centro Comunitário São Cirilo</p> <p>Centro Português para os Refugiados</p> <p>Cruz Vermelha Portuguesa</p> <p>Espaço t - Associação Para o Apoio à Integração Social e Comunitária</p> <p>JRS Portugal – Serviço Jesuíta aos Refugiados – Ação Humanitária</p> <p>Organização Internacional para as migrações</p> <p>Santa Casa da Misericórdia de Faro</p> <p>Serviço de Estrangeiros e Fronteiras</p> <p>SYAJ - Associação Juvenil SYnergia</p>
Painel de discussão – 3 de outubro	<p>Associação Fazer Avançar</p> <p>AD SUMUS – Associação de Imigrantes de Almada</p> <p>ALC - Associação Lusófona para o desenvolvimento do conhecimento</p> <p>APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima</p> <p>Centro Social Paroquial Nossa Senhora da Conceição</p> <p>Câmara Municipal da Lousã</p> <p>Câmara Municipal de Torres Vedras</p> <p>Fundação Santa Rafaela Maria</p> <p>Leigos para o Desenvolvimento</p> <p>Santa Casa da Misericórdia de Odemira</p> <p>Socialis, Associação de Solidariedade Social</p>

### ANEXO 3 – LISTAGEM DA DOCUMENTAÇÃO CONSULTADA

---

Para além dos documentos mencionados no ponto das “referências bibliográficas e eletrónicas” acrescenta-se a seguinte documentação consultada:

- *Key policies issues*
- Programa FAMI
- Memórias descritivas das candidaturas contratadas
- SIG FC
- Informação Eurostat



## ANEXO 4 – INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO

### A. Questionário a beneficiários de projetos financiados

#### 1. Caraterização da Entidade Beneficiária

- Designação da entidade
- Número de colaboradores:
  - Total permanentes
  - Envolvidos no projeto
- Área da atuação da entidade
- Área de implementação do projeto

#### 2. Caraterização do Projeto

- Principais objetivos do projeto
- Caracterização (atividades a desenvolver)
- Número de destinatários finais por atividade

#### 3. Situação atual e mecanismos de controlo

- Na fase atual do projeto, e relativamente aos dados previstos no contrato de financiamento (cronograma, custos, indicadores) há, ou estima-se que venha a haver, alguma alteração? Qual/is?
- A AR ou a AD foram informadas destas alterações?
- Que mecanismos estão criados para prevenir, detetar e comunicar fraudes e irregularidades no âmbito do projeto (por exemplo, destinatários finais não elegíveis, duplicações, etc.)?

#### 4. Contribuição do projeto para as prioridades dos Objetivos Específicos

- Como considera que o seu projeto se enquadra no quadro dos objetivos estratégicos do programa?

#### Projetos no âmbito do OE1

Escolha a opção de resposta mais adequada, considerando 1 como “Não enquadra” e 3 como “Enquadramento total”

	1	2	3
a) Desenvolvimento da capacidade de resposta nacional perante os fluxos de requerentes de proteção internacional	(1)	(2)	(3)
b) Maior dignidade e aumento da capacidade de resposta ao sistema de acolhimento e de alojamento	(1)	(2)	(3)
c) Promoção do conhecimento da dimensão de proteção internacional	(1)	(2)	(3)

	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
d) Desenvolvimento de um sistema de monitorização dos padrões de qualidade da instrução de procedimentos	(1)	(2)	(3)
e) Garantir o cumprimento dos programas nacionais relativos à reinstalação/recolocação, assegurando a repartição equilibrada dos esforços assumidos pelos EM da EU na proteção e acolhimento de refugiados	(1)	(2)	(3)

### **Projetos no âmbito do OE2**

*Escolha a opção de resposta mais adequada, considerando 1 como “Não enquadra” e 3 como “Enquadramento total”*

	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
a) Medidas de captação de NPT, que respondam às necessidades do mercado de trabalho e os que com o seu talento criem oportunidades	(1)	(2)	(3)
b) Condições de qualidade, celeridade e segurança na concessão e renovação de títulos de residência aos NPT que permaneçam em território nacional	(1)	(2)	(3)
c) Aprofundamento da atividade de inspeção relativa ao emprego e exercício de atividades profissionais por NPT em território nacional, tendo como objetivo contribuir para a prevenção e combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos	(1)	(2)	(3)
d) Programa SIMPLEX Migrante que valorize e projete Portugal como um destino migratório;	(1)	(2)	(3)
e) Envolvimento dos atores locais, públicos e privados, na definição, execução, monitorização e avaliação de planos locais para as migrações	(1)	(2)	(3)
f) Medidas de capacitação das estruturas e dos seus profissionais	(1)	(2)	(3)
g) Aprofundamento da capacidade de recolha, tratamento, análise e divulgação de dados e estatísticas sobre migrações, através do financiamento de estudos com recomendações para as políticas públicas	(1)	(2)	(3)

### **Projetos no âmbito do OE3**

*Escolha a opção de resposta mais adequada, considerando 1 como “Não enquadra” e 3 como “Enquadramento total”*

	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
a) Implementação de medidas de promoção da deteção, identificação e procedimentos relativos ao regresso	(1)	(2)	(3)
b) Definição e operacionalização de um sistema de monitorização de regresso, em todas as suas fases e tipologias	(1)	(2)	(3)
c) Desenvolvimento de medidas tendentes à promoção de condições alternativas à detenção de NPT em situação irregular	(1)	(2)	(3)
d) Criação e manutenção de instalações adequadas à detenção de NPT	(1)	(2)	(3)
e) Promoção de mecanismos de retorno voluntário e de reintegração	(1)	(2)	(3)
f) Promoção da operacionalização dos acordos de readmissão	(1)	(2)	(3)
g) Implementação de medidas tendentes à efetivação do retorno voluntário e do afastamento coercivo	(1)	(2)	(3)

### **5. Complementaridade com outros projetos cofinanciados**

- Quais os principais motivos que levaram a entidade a candidatar-se ao FAMI para a realização deste projeto. Classifique de 1 (pouco importante) a 5 (razão fundamental) as seguintes hipóteses

	<b>1 (pouco importante)</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5 (razão fundamental)</b>
a) A entidade sentiu uma grande necessidade de desenvolver um projeto neste domínio de atuação	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
b) A entidade considera que se trata de um desafio para o futuro e quis colaborar no esforço nacional e europeu em curso	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
c) A entidade considera que se trata de uma oportunidade para a sua capacitação e aprendizagem	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
d) Outros motivos. Quais?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

- Tem conhecimento de outros instrumentos que cofinanciam projetos similares ao (s) da sua entidade?

- Considera que existe risco de sobreposição de financiamento? Se sim, de que tipo?
- O presente projeto articula-se com outros projetos (já implementados, em curso ou futuros) da entidade? Se sim, quais os programas que financiam esses projetos?
- O projeto articula-se com projetos de outras entidades? Se sim, descreva as complementaridades identificadas

## **6. Simplificação e redução dos custos administrativos**

Como avalia o regime de elegibilidade de despesas, financiamento e pagamento aplicado pelo Programa do ponto de vista de:

	<b>Adequado</b>	<b>A necessitar de alguns ajustamentos</b>	<b>Inadequado</b>
<b>Tipo de despesas elegíveis</b>			
<b>Programação plurianual</b>			
<b>Custos administrativos</b>			
<b>Procedimentos</b>			
<b>...</b>			

- O projeto implicou algum acréscimo de custos administrativo? Sim/Não

## **7. Sustentabilidade**

- O projeto irá ter continuidade para além do período de intervenção? Sim/Não
- Se não, porquê?

## **8. Valor acrescentado**

- O projeto existia sem este apoio?

	<b>Sim, na mesma formatação</b>	<b>Sim, mas em menor grau</b>	<b>Não</b>
<b>Dimensão (número de destinatários abrangidos)</b>			
<b>Diversidade de atividades</b>			

- Para além da eventual dimensão e diversidade, que outras vantagens resultam do facto de ter financiamento FAMI? (melhores mecanismos de monitorização e controlo, capacitação técnica e humana da própria entidade, outras)
- Pretende apresentar novas candidaturas ao FAMI?
- No mesmo âmbito (objetivo específico) ou outro? Qual?

## **B. Questionário a destinatários finais**

### **1. Caraterização do destinatário final**

- Sexo
- Idade
- Nacionalidade
- Concelho de residência
- Estado civil
- Número de filhos
- Data de chegada a Portugal
- Nível de escolaridade
- Situação perante a profissão
- Profissão

### **2. Motivação para participar**

### **3. Meio pelo qual tomou conhecimento do apoio**

### **4. Considera que a sua situação pessoal e familiar melhorou após a sua participação nas atividades do projeto**

Sim/Não

Se sim, em que aspetos?

- Integração na comunidade
- Reforço da autoestima
- Obtenção ou criação de emprego
- Melhoria da situação no emprego
- Aumento da capacidade de adaptação à mudança

### **5. Após a participação no projeto mantém algum tipo de relação/comunicação com a entidade coordenadora do projeto em que participou?**

Sim/Não

### **C. Guiões de entrevistas semi-diretivas à Autoridade Responsável e Autoridade Delegada**

- Apresentação dos objetivos da entrevista;
- Reconstituição do racional da programação do FAMI 2014-2020: génese do programa; orientações da Comissão Europeia; decisões do Governo português nesta matéria; opções assumidas (e sua fundamentação) para o modelo de gestão adotado, sempre com reporte possível à experiência SOLID do período de programação anterior;
- Que documentos estratégicos (estudos, Planos Estratégicos e outros elementos) foram tidos em conta na conceção do Programa?
- Enriquecimento e validação do quadro lógico de intervenção do FAMI proposto pela equipa de avaliação e da teoria da mudança associada;
- A relação entre Autoridade Responsável e Autoridade Delegada Alto Comissariado para as Migrações: como foi inicialmente concebida? Que objetivos foram definidos para a sua articulação? A experiência de implementação corresponde até ao momento a esses objetivos?
- A composição da Unidade de Missão dirigida pela Autoridade Responsável para gestão e acompanhamento do Programa preenche as condições necessárias em termos de dimensão do quadro técnico que a gestão do FAMI exigiria?
- A Autoridade Delegada ACM com o está organizada para assumir as funções que lhe são atribuídas? Os recursos humanos e técnicos disponíveis preenchem as exigências de funcionamento?
- A função monitorização e acompanhamento está a ser concretizada com resultados positivos? Podem ser mobilizadas evidências desse funcionamento?
- Que resultados relevantes para a avaliação em curso podem ser identificados no exercício da função de controlo por parte da IGF?
- Que razões específicas podem ser avançadas para a inexistência de ações aprovadas no âmbito do objetivo específico SOLIDARIEDADE;
- Que panorama global resulta em vosso entender das aprovações de projetos até agora realizadas, se possível por Aviso apresentado;
- Que panorama global resulta em vosso entender do nível de execução registado até ao momento?
- Que avaliação faz a Autoridade Delegada ACM das tipologias de beneficiários de projetos que se têm apresentado ao objetivo específicos Migração legal e integração, do ponto de vista dos constrangimentos técnicos e organizativos enfrentados pelos beneficiários?
- O ACM tem uma função organizada de acompanhamento e monitorização de projetos? Exerce alguma função proativa de indução de procura?
- Que dificuldades e exigências determinaram os mecanismos excecionais de reinstalação e de recolocação resultantes dos compromissos assumidos pelo Governo português nesta matéria?
- Que apreciação global fazem do ritmo a que se têm processado as reinstalações e recolocações?
- Com este grau de aprovação e de implementação já atingidos, que apreciação global fazem dos resultados esperados do FAMI?

#### **D. Guião de entrevistas semi-diretivas a outras entidades (SEF, CPR, OIM, CVP)**

- Apresentação dos objetivos da entrevista;
- Algumas das entidades foi ouvida ou auscultada no período de conceção e programação do FAMI? Em caso afirmativo, que contributo específico ofereceram para a programação?
- Algum documento estratégico (estudos, Planos Estratégicos e outros elementos) que tenham sido elaborados ou encomendados sob a vossa responsabilidade foi tido em conta na preparação e conceção do FAMI 2014-2020? Há evidências citáveis desse contributo?
- Que grandes objetivos prosseguem os projetos que submeteram com êxito ao FAMI?
- Que resultados esperados podem ser antecipados para esses projetos do ponto de vista dos objetivos nacionais que enquadram e orientam o FAMI?
- Que necessidades especiais de capacitação, organização e apetrechamento técnico e humano os projetos submetidos vão implicar?
- Algumas dessas necessidades especiais foram respondidas com apoio do próprio Programa? Em caso afirmativo, podem indicar evidências desse apoio?
- Que avaliação fazem da capacidade de resposta evidenciada pelo modelo de gestão do Programa (Autoridade Responsável e Autoridade Delegada Alto Comissariado para as Migrações)?
- Os Avisos publicados eram claros do ponto de vista dos objetivos a atingir e dos critérios de apreciação do mérito do projeto?
- Podem traçar um perfil-tipo dos públicos-alvo e destinatários finais dos projetos que submeteram?
- Da experiência recolhida e acumulada em períodos de programação anteriores, há alterações nesse perfil-tipo que possam ser interpretadas como tendência de evolução?
- Que constrangimentos mais relevantes podem ser identificados no processo de implementação dos projetos aprovados? Há alguma tipologia relevante de constrangimentos? Esses constrangimentos poderão comprometer alguns resultados esperados dos projetos submetidos e aprovados?
- Têm enfrentado dificuldades em matéria de resposta a exigências de cálculo de indicadores? De que tipo? Superáveis ou sem resposta possível?
- Registaram-se dificuldades orçamentais na mobilização da contrapartida nacional? Tiveram influência no início da implementação?
- A função monitorização e acompanhamento dos projetos está organizada e a ser concretizada com resultados positivos? Podem ser mobilizadas evidências desse funcionamento?
- Que dificuldades e exigências determinaram os mecanismos excecionais de reinstalação e de recolocação resultantes dos compromissos assumidos pelo Governo português nesta matéria?
- Partindo do vosso juízo sobre as condições de implementação dos projetos que apreciação global fazem do grau de concretização dos resultados esperados?
- Que constrangimentos podem ser identificados como razões para que atinjam resultados aquém do esperado?
- A instituição desenvolve alguma estratégia específica de procura de sinergias e complementaridades entre a mobilização dos apoios FAMI e a submissão de candidaturas a apoios de programas com cofinanciamento de FEEI? Que evidências podem ser disponibilizadas à equipa de avaliação?
- Que recomendações têm a dirigir às Autoridades Responsável e Delegada do FAMI?



### **E. – Questões específicas a dirigir especificamente ao SEF**

Nota: uma grande parte das questões orientadoras apresentadas no ponto anterior aplica-se também na entrevista ao SEF, mas a equipa de avaliação entende que serão necessárias as seguintes questões específicas:

- Tendo em conta os resultados esperados dos projetos submetidos pelo SEF, que contributo dos mesmos pode ser esperado do ponto de vista da consolidação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)?
- Que grandes alterações têm sido observadas no perfil e necessidades dos requerentes de proteção internacional que demandam Portugal?
- Que tipo de melhorias são antecipáveis nos procedimentos de acolhimento e de resposta aos pedidos de proteção internacional a partir dos projetos submetidos e do seu grau de implementação já alcançado?
- Que grandes alterações têm sido observadas no perfil e necessidades dos migrantes irregulares identificados pelo SEF?
- Que progressos são esperados na operacionalização de processos de regresso voluntário (OE Regresso)?
- Que tipo de melhorias de condições de eficácia têm sido observadas nas operações de concretização de regressos forçados?

## **F. – Guiões Estudos de Caso**

### **Estudo de caso 1 (EC1) – Entidade beneficiária de projetos de pequena dimensão versus entidade beneficiária de projetos de maior dimensão (Centro Comunitário São Cirilo versus JRS Portugal - Serviço Jesuíta aos Refugiados - Associação Humanitária)**

#### **Dimensões de análise**

- Caracterização da entidade e território de implantação;
- Breve descrição dos projetos que justificaram o Estudo de Caso: que tipologias de ações estão envolvidas nos projetos;
- Contexto de apresentação da candidatura: principais dificuldades suscitadas pela candidatura;
- Estrutura organizativa e quadros técnicos associados ao (s) projeto (s) FAMI entretanto aprovados: estrutura especializada? Quadros técnicos afetos ao projeto em exclusividade, com recrutamento específico para o efeito? Valências e qualificações específicas?
- Experiência anterior em matéria de trabalho com migrantes legais e sua integração: ensinamentos e práticas alteradas em função dessa aprendizagem?
- Que atividades desenvolvidas nos projetos para acolhimento e facilitação das condições de integração de migrantes? Grupos e nacionalidades de migrantes predominantes?
- Realizações e resultados esperados: que constrangimentos foram identificados na implementação do projeto? Existe uma função especializada de monitorização e acompanhamento físico dos projetos?
- Contacto com destinatários finais: é possível inquiri-los? Alguma entrevista pontual é possível realizar?
- Os projetos estão articulados com outras candidaturas a programas com apoio de Fundos Estruturais?
- A entidade está inserida em redes de colaboração com outras instituições da sociedade civil local? De que modo o projeto beneficiou dessa rede colaborativa?

#### **Resultados esperados**

- A variável capacitação e organização interna;
- A questão da aprendizagem.
- Os pontos fortes em matéria de facilitação de condições de integração;
- A articulação com outros programas envolvendo apoios de Fundos Estruturais;
- O efeito rede.

## **Estudo de caso 2 (EC2) – Estudo comparativo de dois municípios metropolitanos (Vila Nova de Gaia – AMP e Amadora – AML)**

### **Dimensões de análise**

- Breve descrição dos projetos que justificaram o Estudo de Caso: que tipologias de ações estão envolvidas nos projetos;
- Contexto de apresentação da candidatura: principais dificuldades suscitadas pela candidatura;
- Estrutura organizativa e quadros técnicos associados ao (s) projeto (s) FAMI entretanto aprovados: estrutura especializada? Quadros técnicos afetos ao projeto em exclusividade, com recrutamento específico para o efeito? Valências e qualificações específicas?
- Experiência anterior em matéria de trabalho com migrantes legais e sua integração: ensinamentos e práticas alteradas em função dessa aprendizagem?
- Que atividades desenvolvidas nos projetos para acolhimento e facilitação das condições de integração de migrantes? Grupos e nacionalidades de migrantes predominantes?
- Realizações e resultados esperados: que constrangimentos foram identificados na implementação do projeto? Existe uma função especializada de monitorização e acompanhamento físico dos projetos?
- Contacto com destinatários finais: é possível inquiri-los? Alguma entrevista pontual é possível realizar?
- Os projetos estão articulados com outras candidaturas a programas com apoio de Fundos Estruturais? Exploração em profundidade da complementaridade que é procurada: evidências dessa complementaridade
- A entidade está inserida em redes de colaboração com outras instituições da sociedade civil local? De que modo o projeto beneficiou dessa rede colaborativa?

### **Resultados esperados**

- A variável capacitação e organização interna;
- Os pontos fortes em matéria de facilitação de condições de integração;
- Evidências concretas de articulação bem-sucedida com outros programas envolvendo apoios de Fundos Estruturais;
- O efeito rede no quadro metropolitano.

### **Estudo de caso 3 (EC3) – Estudo aprofundado do projeto Cruz Vermelha Portuguesa – OE ASILO**

#### **Dimensões de análise**

- Breve descrição do projeto e da génese da candidatura: dificuldades, ensinamentos e recomendações
- Experiência anterior (participação no programa SOLID) em matéria de asilo e reflexo da capacidade de aprendizagem no projeto em implementação;
- Estrutura organizativa e quadros técnicos associados ao (s) projeto (s) FAMI entretanto aprovados: estrutura especializada? Quadros técnicos afetos ao projeto em exclusividade, com recrutamento específico para o efeito? Valências e qualificações específicas?
- Tipologias e grupos representativos de requerentes de proteção internacional com que a CVP tem trabalhado; que grandes alterações têm sido observadas nesta dimensão e que implicações mais relevantes podem ser antecipadas para a organização dos processos de acolhimento e ajuda aos requerentes? Essas alterações podem predominantemente datadas em função de acontecimentos bem identificados?
- Perceção e evidências que a CVP tem da evolução dos procedimentos de acolhimento e avaliação de pedidos de proteção internacional em Portugal?
- Relacionamento com o SEF: práticas colaborativas; regularidade de contactos; troca de informação relevante;
- Principais ensinamentos a reter para projetos futuros.

#### **Resultados esperados:**

- A questão capacitação e organização;
- A perceção fundamentada quanto à melhoria de procedimentos de asilo em Portugal;
- Implicações das novas correntes de pedidos de proteção internacional;
- Boas práticas a disseminar

## **Estudo de caso 4 (EC4) – Estudo de um projeto/experiência no âmbito do empreendedorismo**

### **Dimensão de análise**

- Breve descrição dos projetos que justificaram o Estudo de Caso: que tipologias de ações estão envolvidas nos projetos;
- Contexto de apresentação da candidatura: principais dificuldades suscitadas pela candidatura;
- Estrutura organizativa e quadros técnicos associados ao (s) projeto (s) FAMI entretanto aprovados: estrutura especializada? Quadros técnicos afetos ao projeto em exclusividade, com recrutamento específico para o efeito? Valências e qualificações específicas?
- Experiência anterior em matéria de trabalho com migrantes legais e sua integração: ensinamentos e práticas alteradas em função dessa aprendizagem?
- Que atividades desenvolvidas nos projetos para acolhimento e facilitação das condições de integração de migrantes? Grupos e nacionalidades de migrantes predominantes?
- Realizações e resultados esperados: que constrangimentos foram identificados na implementação do projeto? Existe uma função especializada de monitorização e acompanhamento físico dos projetos?
- Contacto com destinatários finais: é possível inquiri-los? Alguma entrevista pontual é possível realizar?
- Os projetos estão articulados com outras candidaturas a programas com apoio de Fundos Estruturais? Exploração em profundidade da complementaridade que é procurada: evidências dessa complementaridade
- A entidade está inserida em redes de colaboração com outras instituições da sociedade civil local? De que modo o projeto beneficiou dessa rede colaborativa?

### **Resultados esperados**

- A variável capacitação e organização interna;
- Os pontos fortes em matéria de facilitação de condições de integração;
- Evidências concretas de articulação bem-sucedida com outros programas envolvendo apoios de Fundos Estruturais;

## **G. Guião do Painel de Discussão com beneficiários de projetos aprovados ao abrigo do OE Migração e Integração legal**

### **Dimensões de análise**

Tal como o recomenda a metodologia de conceção e animação de painéis de discussão, o número de dimensões de análise deve ser reduzido e seletivo.

- Face à experiência vivida pelos beneficiários de projetos representados no painel de discussão, que mecanismos e condições de facilitação da integração de migrantes legais devem constituir aposta prioritária do FAMI? O contexto metropolitano tem exigências particulares face a outros territórios de acolhimento e integração de migrantes?
- A qualidade e efetividade do efeito-rede entre instituições da sociedade civil pode ser apontada como uma condição facilitadora determinante?
- Ensinos e recomendações para a programação do FAMI em edições posteriores de futuros períodos de programação.

### **Resultados esperados**

- Identificação de boas práticas replicáveis em termos de promoção de condições de facilitação da integração de migrantes legais;
- Evidências da importância do efeito rede;
- Recolha de material para recomendações.

## ANEXO 5 – RESULTADOS DO INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS

O universo da presente avaliação cobre 77 projetos FAMI, que envolvem cerca de 55 beneficiários, destes responderam ao inquérito por questionário 22 projetos de 19 entidades (4 projetos OE1, 16 projetos OE2 e 2 projetos OE3), o que significa que a taxa de resposta que situa em cerca de 29%. Por este motivo, a leitura dos resultados do processo de inquirição deverá ser lida com a devida cautela.

### Caraterização da entidade beneficiária

Verifica-se que as entidades que responderam ao inquérito alocam apenas alguns dos seus colaboradores ao acompanhamento e gestão do projeto. A presença mais significativa observa-se no caso da OIM, que no projeto do retorno voluntário envolve 7 dos seus 9 colaboradores. A CPV é a entidade que apresenta uma equipa maior para o desenvolvimento do projeto, 24 colaboradores, contudo estes colaboradores inserem-se num universo de 2.191 colaboradores.

A maioria dos beneficiários FAMI que responderam ao inquérito são IPSS e Autarquias, ambas representam 42% do total dos beneficiários.

Tabela 9 – Área de atuação dos beneficiários

Área de atuação dos beneficiários	%
Autarquia	42%
IPSS	42%
Organizações intergovernamentais	5%
Entidades de desenvolvimento local	11%

Fonte: Inquérito aos beneficiários de projetos FAMI

### Caraterização dos projetos

Embora nem todos os beneficiários respondam às questões relacionadas com os principais objetivos do projeto e respetiva caraterização, destacam-se os seguintes aspetos: (i) no âmbito do OE1 os projetos visam o acompanhamento e informação de requerentes e beneficiários de proteção internacional; (ii) no OE2 as respostas são mais variadas, pois existem projetos ligados ao empreendedorismo, outros ligados a formação de língua portuguesa e, ainda outros que visam o cumprimento de atividades do Plano Municipal de Integração de Imigrantes, (iii) no OE3 os projetos prendem-se com o retorno voluntário assistido e apoio à reintegração no país de origem e direitos humanos em contexto de detenção.

### Situação atual e mecanismos de controlo

Quando questionados sobre a possível existência de alterações, nomeadamente relativamente ao cronograma apresentados, aos custos e aos indicadores, cerca de 45% dos beneficiários que responderam ao inquérito indicam que não estão previstas alterações, enquanto 36% afirmam que irão proceder a alterações. Destes metade ainda não informou/alertou a AR ou a AD para os possíveis desvios que preveem que possam vir a ocorrer, o que pode condicionar os resultados esperados do Programa.



Tabela 10 - Ocorrência de alterações no projeto

Estimativa de alterações	%
Não	45%
Sim	36%
Não responde	18%

Fonte: Inquérito aos beneficiários de projetos FAMI

Tabela 11 – Informação prestada à AR ou AD relativamente a possíveis alterações

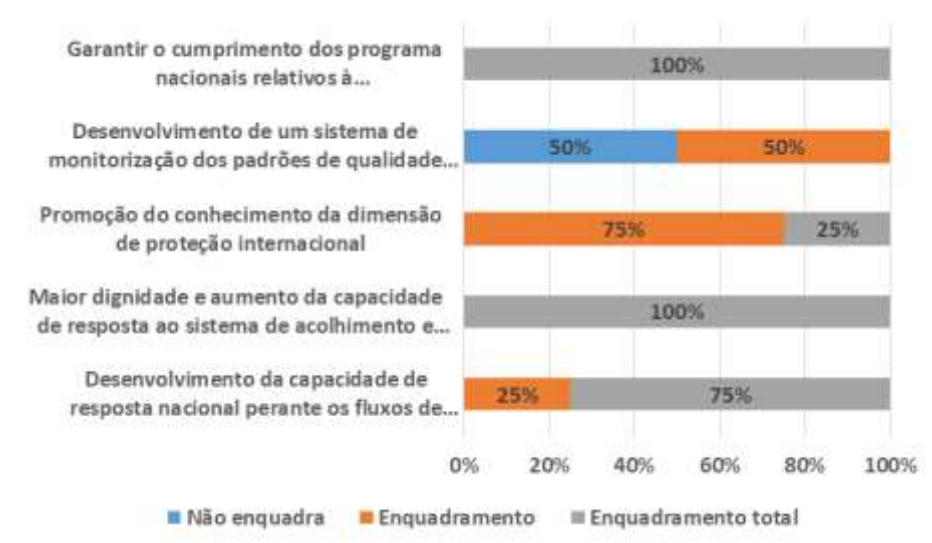
Informação AR ou AD	%
Não	50%
Sim	42%
Não responde	8%

Fonte: Inquérito aos beneficiários de projetos FAMI

### Contribuição do projeto para as prioridades dos Objetivos Específicos

No âmbito do OE1, todos os beneficiários que responderam ao inquérito afirmam que os projetos contribuem para uma “maior dignidade e aumento da capacidade de resposta ao sistema de acolhimento e de alojamento” e para “garantir o cumprimento dos programas nacionais relativos à reinstalação/recolocação, assegurando a repartição equilibrada dos esforços assumidos pelos EM da UE na proteção e acolhimento de refugiados”. A prioridade com menor contributo, no âmbito destes projetos é o “desenvolvimento de um sistema de monitorização dos padrões de qualidade”.

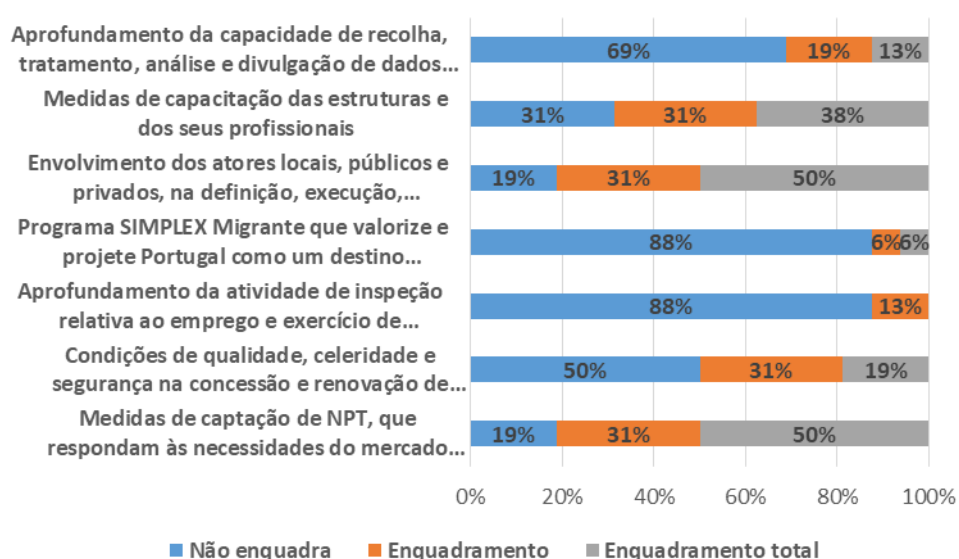
Gráfico 5 – Contribuição dos projetos para as prioridades do OE1



Fonte: Inquérito aos beneficiários de projetos FAMI

Os beneficiários de projetos OE2 consideram que os seus projetos contribuem essencialmente para as prioridades “medidas de captação de NPT, que respondam às necessidades do mercado de trabalho e os que com o seu talento criem oportunidades” e “envolvimento dos atores locais, públicos e privados, na definição, execução, monitorização e avaliação de planos locais para as migrações”. O menor contributo surge nas prioridades “Aprofundamento da atividade de inspeção relativo ao emprego e exercício de atividades profissionais por NPT em território nacional, tendo como objetivo contribuir para a prevenção e combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos” e “Programa SIMPLEX Migrante que valorize e projete Portugal como destino migratório”.

**Gráfico 6 - Contribuição dos projetos para as prioridades do OE2**



Fonte: Inquérito aos beneficiários de projetos FAMI

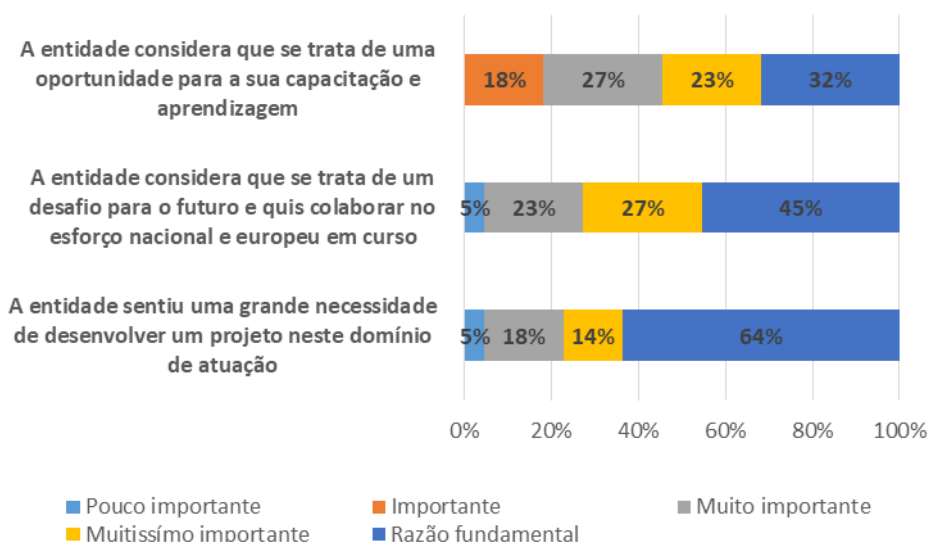
Em relação aos dois projetos do OE3, o beneficiário OIM considera que os projetos apenas contribuem para 3 das 7 prioridades do objetivo estratégico, com as quais apresentam um “enquadramento total”, a saber “desenvolvimento de medidas tendentes à promoção de condições alternativas à detenção de NPT em situação irregular”, “criação e manutenção de instalações adequadas à detenção de NPT” e “promoção de mecanismos de retorno voluntário e de reintegração”.

### **Complementaridade com outros projetos cofinanciados**

Quando questionados sobre os principais motivos que levaram a entidade a candidatar-se ao FAMI para a realização dos projetos, cerca de 64% apontam como “razão fundamental” uma grande necessidade de desenvolver um projeto neste domínio de atuação. Já cerca de 45% referem como “razão fundamental” que se trata de um desafio para o futuro e quis colaborar no esforço nacional e europeu em curso.

Cerca de 32% apontam outros motivos para a sua candidatura ao FAMI, motivos essencialmente relacionados com a necessidade de financiamento das atividades do projeto, que não têm outras oportunidades de financiamento disponíveis.

**Gráfico 7 – Principais motivos de candidatura ao FAMI**



Fonte: Inquérito aos beneficiários de projetos FAMI

A maioria das entidades que responderam ao presente inquérito admite que não conhecer outro tipo de instrumentos que cofinanciem projetos similares aos desenvolvidos pela sua entidade.

As entidades que conhecem destacam o FSE, o PAAI do ACM e financiamento de câmaras.

Todos os beneficiários consideram que não existe risco de sobre financiamento dos seus projetos.

**Tabela 12 – Conhecimento de outros instrumentos de financiamento a projetos similares**

Conhecimento de outros instrumentos	%
Não	77%
Sim	23%

Fonte: Inquérito aos beneficiários de projetos FAMI

Aproximadamente 86% dos beneficiários indicam que o projeto FAMI se articula com outros projetos. Neste âmbito são mencionados projetos financiados pelo PO ISE, como o Escolhas, CLDS, Rede Social, projetos URBACT e Erasmus + e projetos selecionados pelo BPI Solidário. Numa lógica de articulação mais interna apontam o próprio FAMI (noutras *calls* que surjam entretanto), a experiência passada SOLID e o projeto de recolocação do SEF.

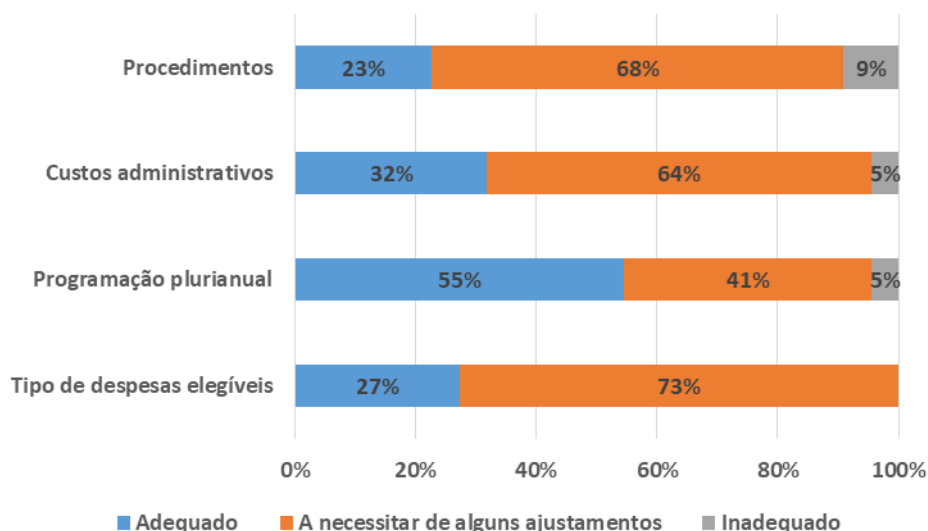
Quando questionados relativamente à articulação dos projetos com outras entidades, cerca de 82% afirma existir essa articulação com outros beneficiários FAMI, com parceiros do próprio projeto ou com entidades locais que trabalham as temáticas em causa.

### Simplificação e redução dos custos administrativos

No que se refere a aspetos mais administrativos, cerca de 73% dos beneficiários que responderam ao inquérito indicam que o tipo de despesas elegíveis necessitam de alguns ajustamentos. O facto de o FAMI apresentar uma programação plurianual, ao contrário do período de programação anterior, agrada a cerca de 55% dos beneficiários.

Aproximadamente 59% dos beneficiários de projetos FAMI consideram que a candidatura ao projeto FAMI implicou um acréscimo de custos administrativos.

Gráfico 8 – Avaliação de aspetos administrativos



Fonte: Inquérito aos beneficiários de projetos FAMI

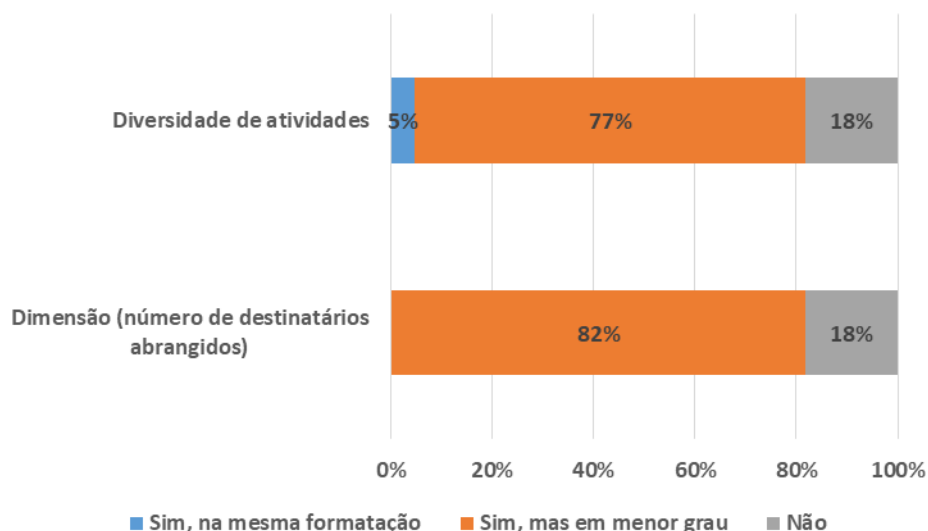
### Sustentabilidade

Quando questionados relativamente à continuidade do projeto, para além do período de intervenção a larga maioria dos beneficiários inquiridos indicam que o projeto irá prosseguir, nomeadamente porque as necessidades a que os projetos procuram responder continuam a existir.

### Valor acrescentado

Observa-se que 18% dos beneficiários inquiridos não iriam desenvolver o projeto FAMI se o presente apoio não existisse. Dos restantes beneficiários, cerca de 82% indicam que, mesmo sem apoio FAMI, o seu projeto existia mas numa dimensão menor, em termos de números de destinatários finais e cerca de 77% aponta que o grau de atividades seria menor.

Gráfico 9 – Existência do projeto



Fonte: Inquérito aos beneficiários de projetos FAMI

Como outras vantagens resultantes do financiamento FAMI, os beneficiários que responderam ao presente inquérito citam mais vezes a melhoria da capacitação técnica e humana da própria entidade. São ainda mencionados, embora com menor expressão, a melhoria dos processos de avaliação e monitorização dos projetos, a maior diversidade de materiais de apoio e a rede de articulação com outras entidades que beneficiam de financiamento FAMI.

Por fim, verifica-se que a grande maioria (95%) dos atuais beneficiários inquiridos apresenta intenção de apresentar novas candidaturas ao FAMI. Destas entidades, 52% sugerem que pretendem apresentar candidaturas no mesmo âmbito daquelas que desenvolvem atualmente.

## ANEXO 6 – RESULTADOS ENTREVISTAS A DESTINATÁRIOS FINAIS

### Entrevista a dois refugiados que frequentaram ações de Português no âmbito do projeto “Passa Palavra”

Data: 20.10.2107 Local: JRS

	Formando 1	Formando 2
<b>Caraterização</b>	<p>Sexo: masculino Idade: 20 anos Nacionalidade: Eritreia Escolaridade: fez 6 anos de escola Concelho de residência atual: Lisboa, freguesia de Benfica Situação perante a profissão: desempregado Estado civil: Solteiro Data de chegada a Portugal: Fevereiro de 2017</p>	<p>Sexo: feminino Idade: 33 anos Nacionalidade: Síria Escolaridade: 9.º ano Concelho de residência atual: Lisboa Situação perante a profissão: desempregada Número de filhos: 3 filhos - um com 16 anos, outro com 11 anos e outro com 8 anos Data de chegada a Portugal: Fevereiro de 2017</p>
<b>Motivação para participar</b>	Não sabia falar português e também não sabia falar inglês. Também uma forma de ocupar o tempo.	Não sabia falar português e também não sabia falar inglês.
<b>Outros apoios</b>	<p>Tem apoio ao nível de saúde. Está a ser acompanhado no hospital porque tem um problema de saúde (coração). Também tem apoio em tudo o que tem a ver com tratamento de documentação do SEF.</p>	<p>Tem apoio na resolução de todas as questões relativas à legalização, tem apoio no tratamento de questões com a segurança social e teve apoio com a integração dos filhos na escola. Também tem apoio ao nível de saúde.</p>
<b>Satisfação</b>	<p>Ficou muito satisfeito com as aulas de português, gostou muito do formador. Não falava nem compreendia nada e agora já consegue comunicar. Se não fossem as aulas de português provavelmente não conseguiria ter a mesma autonomia. Vive num apartamento com outro refugiado e consegue movimentar-se sozinho por Lisboa e fazer as compras para a casa.</p>	<p>O curso de português foi fundamental, uma vez que não compreendia nada de português e também não sabia inglês. Ficou muito satisfeita, gostou muito do formador e da forma como ele deu a formação, sempre disponível para explicar mais e com um acompanhamento muito próximo. Estas aulas de português permitiram-lhe passar a compreender algumas coisas de português e dessa forma facilitar um pouco a integração. Vive num apartamento com os 3 filhos e consegue fazer, de forma autónoma, as tarefas do dia-a-dia (levar os</p>



	Formando 1	Formando 2
		filhos à escola, fazer as compras de casa...). O não saber a língua foi o principal obstáculo à integração, o resto não foi difícil.
<b>Necessidades</b>	Ainda precisa de mais aulas de Português. Nesse sentido, está atualmente a frequentar uma ação de formação de empregado de mesa no âmbito do projeto “Integra +” com mais aulas de português e cultura portuguesa. Futuramente gostava de frequentar uma formação na área de informática.	Ainda tem necessidade de mais aulas de português. Depois da ação frequentada no âmbito do projeto “Passa a Palavra” ainda frequentou um curso de Português na faculdade de letras mas que era dado em inglês e não gostou. Atualmente frequente um ação de “Português para Todos” que lhe permite ter certificação, mas está a ser muito difícil, uma vez que são 27 formandos todos com níveis diferentes e há pouco acompanhamento próximo. Esteve na Turquia onde trabalhou na cozinha de um restaurante e é nessa área da cozinha que quer trabalhar.

#### Entrevista a beneficiários finais do CLAIM do Casal da Mira da CM Amadora

Data: 27.10.2107 Local: Espaço Cidadania APJAS, Casal da Mira

	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
<b>Caraterização</b>	Sexo: feminino Idade: 59 anos Nacionalidade: Cabo Verde Escolaridade: Sem escolaridade Concelho de residência atual: Amadora Situação perante a profissão: desempregada Estado civil: Viúva Data de chegada a Portugal: 1983	Sexo: feminino Idade: 32 anos Nacionalidade: Cabo Verde Escolaridade: 11.º ano Concelho de residência atual: Amadora Situação perante a profissão: empregada em part-time Estado Civil: solteira Número de filhos: 1 filho com 12 anos Data de chegada a Portugal: 2010	Sexo: feminino Idade: 59 anos Nacionalidade: Cabo Verde Escolaridade: 2.º ano do 1.º CEB Concelho de residência atual: Amadora Situação perante a profissão: empregada Estado Civil: solteira Número de filhos: 2 filhos Data de chegada a Portugal: 1992

	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
<b>Motivação para participar</b>	Não sabe ler nem escrever e teve oportunidade de frequentar aulas de português na associação.	Necessidade de marcação com o SEF para tratar da legalização.	Sempre que precisa de tratar algum assunto descoca-se à associação e escusa de perder um dia de trabalho a ir a outro local
<b>Meio pelo qual tomou conhecimento da existência do CLAIM</b>	Através da Câmara Municipal soube da existência do CLAIM e dos apoios prestados	Através da mãe que mora no bairro e já conhecia e usufrui dos serviços da associação.	Mora no bairro do Casal da Mira perto da associação
<b>Situação pessoal e familiar melhorou?</b>	Ainda tem dificuldade mas já consegue ler e escrever algumas coisas. Na associação também encontrou apoio para tratar com o SEF a questão da obtenção de nacionalidade portuguesa.	Melhorou na medida que ajudam a tratar de todas as situações burocráticas com o SEF e também com a segurança social de forma rápida. Tem um filho com deficiência e deram apoio no encaminhamento para o hospital e na integração na escola. Quer frequentar um curso de formação e precisa da equivalência escolar e a associação também está a dar apoio.	Melhorou, ao nível do apoio que consegue para tratar da renovação de documentos com o SEF. Também ao nível da saúde, uma vez que aos sábados desloca-se à associação para usufruir de cuidados médicos. Ao nível da integração foi muito importante porque além do apoio para a renovação de documentos também pode frequentar aulas de português.
<b>Satisfação</b>	Ficou muito satisfeita, com as aulas de português, com a disponibilidade das pessoas que trabalham na associação e com a proximidade. Ajudam em tudo o que é necessário. Se não fosse a associação não teria conseguido ter aulas de português que ajudaram muito no reforço da auto-estima.	O apoio prestado pela associação é fundamental, na medida em que não conseguiria ter tratado de tudo de forma tão eficaz e célere. Facilitou muito a integração dela e do filho. Está muito satisfeita com todo o apoio prestado, nunca recusam ajudar.	Está muito satisfeita, se não fosse associação era muito complicado conseguir tratar de assuntos mais burocráticos. A associação ajuda em tudo o que precisa, pelo que faz muita falta.
<b>Necessidades</b>	Ainda precisa de mais aulas de Português. Gostaria de ter formação na área da costura.	A associação presta todo o apoio que necessita. A nível pessoal gostaria de frequentar um ação de formação na área da cozinha/pastelaria.	Todas as necessidades que vão surgindo a associação ajuda a resolver.