



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

SUMÁRIO EXECUTIVO

21 de dezembro de 2017





FUNDO
ASILO, MIGRAÇÃO
E INTEGRAÇÃO



SGMAI
SECRETARIA
GERAL

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA



Apresentação

Este documento apresenta o sumário executivo 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 – 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.

Contextualização

O estudo de avaliação teve em particular consideração o contexto de implementação do programa no período de referência, com destaque para o início tardio de concretização da programação e a forte intensificação dos movimentos de afluxo de refugiados à Europa e seus correspondentes reflexos no país. O programa iniciou a sua implementação com o apoio prestado aos casos especiais de recolocação e reinstalação de refugiados na sequência do compromisso assumido pelo Governo português em matéria de acolhimento (apoios sob a forma de *lump sums*). Para além disso, o início tardio de implementação do FAMI e as consequentes implicações na relação entre taxas de compromisso, de execução e de realização (ver quadro resumo reportado a 30.06.2017) tenderam a repercutir-se no estado de completamento dos indicadores que serviram de base ao estudo de avaliação. Foi, por isso, necessário trabalhar com base em resultados esperados dos projetos aprovados e não propriamente com resultados alcançados por via das realizações efetivas, tendo sido para isso crucial o trabalho realizado junto dos *stakeholders* responsáveis por esses projetos.

Modelo de organização

O FAMI assenta em Portugal num modelo caracterizado por:

- Autoridade Responsável (AR) associada à Secretaria-Geral do MAI e consagração de uma Autoridade Delegada (AD) para o objetivo específico “migração e integração legal” assumida pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM);
- 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.

Metodologia

O estudo de avaliação foi conduzido com base 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.

O roteiro metodológico foi concebido 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



FUNDO
ASILO, MIGRAÇÃO
E INTEGRAÇÃO



SGMAI
SECRETARIA
GERAL

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA



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%
Total	61.410.377,00 €	79	37.520.053,37 €	35.501.345,13 €	6.577.146,30 €	7.838.987,57 €	58%	11%	19%



FUNDO
ASILO, MIGRAÇÃO
E INTEGRAÇÃO



SGMAI
SECRETARIA
GERAL

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA



Resultados

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). Conforme já foi anteriormente mencionado, 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.

Conclusões de natureza transversal

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.

Conclusões decorrentes da resposta às questões de avaliação

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; existe entretanto potencial para que as entidades beneficiárias possam intensificar esta modalidade.

Recomendações

A partir e com fundamento nas conclusões da avaliação, o estudo formulou um conjunto de 20 recomendações, devidamente acompanhadas pela explicitação dos destinatários das mesmas, das condições de operacionalização e dos recursos a mobilizar, bem como do horizonte temporal em que devem ser aplicadas.

As recomendações formuladas respeitam essencialmente a matérias como: (i) a necessidade de monitorização do estado da arte da execução dos projetos aprovados, (ii) o completamento do sistema de indicadores e supressão de algumas das suas insuficiências à data de 30.06.2017; (iii) a necessidade de ultrapassar alguns constrangimentos de recursos humanos em alguns dos promotores de projetos mais representativos; (iv) a dinamização de projetos na área da migração legal ainda sem projetos aprovados; (v) o estabelecimento de melhorias no Sistema de Informação e Gestão de Fundos Comunitários (SIGFC) do programa promovendo a sua amigabilidade e a redução de custos e tempos de utilização; (vi) melhoria de condições de operacionalização da dimensão económica das medidas de integração de migrantes, sensibilização de empresas e monitorização de projetos de apoios ao empreendedorismo por parte da AD; (vii) criação de condições para a realização de testes de sustentabilidade a uma amostra representativa de projetos; (viii) clarificar a questão do financiamento de ações de capacitação a realizar pelo ACM junto de entidades beneficiárias, designadamente das mais frágeis em termos organizativos; (ix) consagração das iniciativas de criação de redes de

acolhimento de refugiados e migrantes de base territorial com envolvimento de municípios e de sociedade civil local como boa prática a divulgar e disseminar.

Anexos

O estudo de avaliação conclui com um conjunto de anexos em que são apresentados os instrumentos de recolha e tratamento de informação e explicitados os estudos de caso realizados no âmbito do estudo.