



FUNDO  
PARA A SEGURANÇA  
INTERNA



SGMAI  
SECRETARIA  
GERAL

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA



# Avaliação Intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020

## Fundo de Segurança Interna (FSI)

Período de 2014 a 2017

## RELATÓRIO FINAL

*Entidade adjudicante:*

**Secretaria - Geral do Ministério da Administração Interna**

*Entidade responsável pela avaliação:*

**Quatenaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento, SA**

*N.º de procedimento:*

**58/DSUMC/17**

*N.º de contrato:*

**31/2017**

15 de dezembro de 2017

## **EQUIPA DE AVALIAÇÃO**

**António Manuel Figueiredo** – Coordenador e responsável pela conceção da metodologia de avaliação baseada na teoria

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

**Filipa Barreira** – Responsável pela análise documental e processos de inquirição e abordagem a algumas questões de avaliação.

**Mariana Rodrigues** – Análise documental, tratamento de informação e abordagem a algumas questões de avaliação.

**Maria Lurdes Cunha** - Responsável pela conceção de estudos de caso.

## **RESUMO**

---

1. O presente documento corresponde ao Relatório Final da “Avaliação Intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 - Fundo de Segurança Interna (FSI)”. O FSI foi criado com o objetivo de promover a implementação da Estratégia de Segurança Interna, a cooperação policial e a gestão das fronteiras externas da UE, sendo composto por dois instrumentos: FSI Fronteiras e vistos e FSI Cooperação policial. É um Fundo articulado, em termos de objetivos e de modelo de gestão e implementação, com o Fundo de Asilo, Migração e Integração.
2. O n.º 3 do artigo 55.º do *Regulamento (CE) nº 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril*, estabelece um Quadro Comum de Acompanhamento e de Avaliação, enquadrando a presente avaliação intercalar, que tem como objetivos:
  - Examinar a execução das ações financiadas pelo FSI durante o período 2014-2017, tomando como universo de análise os projetos contratados até à data de 30 de junho de 2017.
  - Avaliar o programa nacional FSI, a esta data de referência, à luz dos seguintes critérios:
    - Eficácia no cumprimento dos objetivos definidos.
    - Eficiência, isto é, proporcionalidade dos custos face aos resultados.
    - Pertinência, por referência às condições de contexto inicial e face às novas necessidades emergentes.
    - Coerência com outros programas financiados com recursos europeus em domínios de intervenção semelhantes.
    - Complementaridade face a outras políticas, especialmente nacionais, que incidam em domínios relacionados com os do programa.
    - Valor acrescentado da União Europeia.
    - Sustentabilidade ao nível dos efeitos e resultados e das atividades financiadas.
    - Simplificação e redução dos encargos administrativos para os beneficiários do programa.
3. De acordo com os requisitos do caderno de encargos da avaliação e a sua interpretação metodológica, a abordagem adotada consistiu (i) na verificação dos mecanismos de transformação subjacentes à “teoria da mudança” (para o que concerne à avaliação da eficácia e, em grande medida, da pertinência, coerência e complementaridade) e (ii) numa abordagem mais focada em aspetos operacionais para os restantes critérios de avaliação (eficiência, sustentabilidade, valor acrescentado europeu e simplificação e redução de encargos administrativos).

No primeiro caso, a equipa de avaliação mobilizou de forma mais sistemática os indicadores (físicos e financeiros), combinando-os com as abordagens a alguns estudos de caso, a análise documental (sobretudo no SIGFC) e as entrevistas a promotores de projetos.

No segundo caso, recorreu-se de forma mais evidente a elementos qualitativos – entrevistas às Autoridades Responsável e Delegada e aos promotores, estudos de caso e análise de regulamentação e outros documentos. Alguns indicadores, designadamente resultantes do processamento de candidaturas (SIGFC) e de estatísticas, foram também mobilizados, a título complementar, sobretudo para a análise da eficiência.
4. Os trabalhos avaliativos foram marcados por um conjunto de constrangimentos que devem ser referidos, pois condicionaram os seus resultados:
  - O quadro temporal de realização da avaliação, tendo presente o seu período de referência (30.06.2017) e a necessidade de apresentar resultados até 32.12.2017. O início tardio do programa implicou que o estado de implementação dos projetos aprovados é ainda muito baixo, gerando dificuldades em obter informação estável acerca dos indicadores físicos. A equipa optou por realizar a avaliação na ótica das aprovações e dos resultados e efeitos potenciais, a partir dos valores inscritos nas candidaturas contratadas.
  - As deficiências detetadas no sistema de indicadores para o acompanhamento (indicadores comuns e outros) não são meramente circunstanciais, mas sim estruturais - seja ao nível dos conceitos e metodologias (ainda não estabilizados), seja da sua interpretação e quantificação, seja ainda da cobertura muito heterogénea dos diferentes objetivos e tipologias de intervenção. Os avaliadores entendem que a imagem obtida a partir destes indicadores poderá não vir a traduzir os resultados

efetivamente alcançados pelo programa. Neste aspeto, como noutros, o programa nacional padece da inexistência de um verdadeiro exercício de adaptação da sua arquitetura interna e de uma avaliação *ex-ante*.

- Outro fator crítico para a avaliação é a fragmentação do programa, com dezenas de tipologias e de objetivos nacionais (correspondentes a eixos do programa), financiando projetos complexos, com componentes diversificadas e de dimensão relevante. Daqui resulta algum prejuízo para a análise da eficácia, pois são secundarizados os contributos de projetos para determinados objetivos, que não correspondem aos da linha de financiamento em que foram inscritos.
  - Um outro elemento colocou sérias dificuldades à análise: a qualidade e as funcionalidades do SIGFC. A lentidão no acesso aos processos registados e a impossibilidade de realizar pesquisas programadas e extração transversal de dados (por exemplo, tabelas de síntese de indicadores, de classificações de procedimentos ou de prazos associados a cada fase) implicou um trabalho excessivo de descarregamento de ficheiros e registo paralelo de dados pela equipa de avaliação.
5. À data de referência da avaliação, a situação geral do programa nacional FSI era a seguinte:
- 31 projetos aprovados (12 em FSI Fronteiras e vistos, 17 em FSI Cooperação policial e 2 em Assistência técnica).
  - Em 10 dos 25 ON do programa não havia qualquer projeto aprovado.
  - Fundo aprovado: € 17.778.963,37, correspondente a 46% do total programado para 2014-2020.
  - Fundo executado: € 39.432,41, correspondente a 0,1% do programado 2014-2020 e 0,2% do aprovado. O valor executado corresponde apenas aos projetos de Assistência técnica.
  - Fundo pago a beneficiários: € 3.838.859,56.
6. A avaliação conclui, de uma forma geral, que:
- O programa nacional FSI, nas suas componentes “Vistos e Fronteiras” e “Cooperação Policial”, é dirigido a um público pré-determinado, que corresponde às entidades nacionais com competências exclusivas nas matérias em causa. É, por isso, um programa essencialmente fechado e cuja fase de programação permitiu identificar uma grande parte dos projetos relevantes para atingir os objetivos fixados. O próprio modelo de gestão reflete esta situação, com a maioria esmagadora das entidades beneficiárias na esfera de competência do Ministério da Administração Interna (onde reside também a AR) ou do Ministério da Justiça (que assegura a função de AD, através da sua Secretaria -Geral).
  - A estrutura interna do programa nacional é muito fragmentada, o que de alguma forma é contraditório com a existência de projetos complexos e multidimensionais, que contribuem em simultâneo para diversos objetivos. Diversos projetos, financiados no âmbito de determinados ON, poderiam também ter sido acolhidos no quadro de outros ON, inclusivamente de outro OE.
  - A plataforma informática de apoio à gestão, através da qual se estabelece o essencial da relação com os beneficiários e se realizam todos os procedimentos de candidatura, avaliação, decisão e processamentos financeiros não é completamente funcional, estando em processo incremental de melhoramento. Esta constatação regista-se tanto na ótica da gestão como na dos beneficiários.
7. Do ponto de vista do contributo para os objetivos fixados, e adotando uma abordagem de natureza prospetiva e potencial, as principais conclusões da avaliação são:
- Vistos: os projetos aprovados contribuem de forma significativa para atingir objetivos em termos de qualidade do serviço prestado e de apoio à política comum de vistos. O contributo para assegurar uma melhor cobertura consular e práticas harmonizadas na emissão de vistos entre os EM é menos evidente e quase praticamente limitado à dimensão de implementação do VIS através de equipamentos, sistemas informáticos e partilha de informações. À data de referência da avaliação não se identificava qualquer contributo do programa nacional para reforçar a cooperação entre os EM ativos em países terceiros, incluindo a prevenção e a luta contra a imigração ilegal, assim como a cooperação com países terceiros. Não há projetos aprovados explicitamente orientados para garantir a aplicação do acervo da União em matéria de Vistos, embora, de forma indireta, diversos projetos aprovados contribuam de forma efetiva para este objetivo.

- Fronteiras: prevê-se que alguns projetos aprovados contribuam significativamente para promover a elaboração, a aplicação e o cumprimento de políticas com vista a assegurar a ausência de controlos de pessoas na passagem das fronteiras internas, embora haja diversas linhas/tipologias que não foram ainda mobilizadas (intercâmbio de informação, normas comuns e acervo da União). A contribuição para o controlo das pessoas e a fiscalização eficaz da passagem das fronteiras externas é mais evidente, correspondendo ao foco principal da maioria dos projetos aprovados. Não há projetos aprovados explicitamente orientados para garantir a aplicação do acervo da União em matéria de gestão das Fronteiras, embora, de forma indireta, diversos projetos aprovados contribuam de forma efetiva para este objetivo.
  - Prevenção e combate ao crime: todas as linhas de financiamento neste âmbito têm já aprovações, contribuindo para os objetivos específicos que assentam na capacitação tecnológica, informática e de informação, na capacitação dos recursos humanos, na criação de redes de partilha e intercâmbio de experiências e boas-práticas e na cooperação e coordenação policial entre autoridades responsáveis pela aplicação da lei incluindo a Europol. Chama-se, no entanto, a atenção para a baixa cobertura das metas programadas a partir dos projetos aprovados em algumas linhas. Em matéria da implementação de medidas de sinalização/ identificação, apoio e proteção a testemunhas e vítimas de crimes, incluindo as vítimas de terrorismo, o contributo do programa nacional é ainda muito moderado.
  - Riscos e crises: em Portugal existem lacunas significativas no que respeita à identificação e planeamento em matéria de proteção de infraestruturas críticas, sendo que o programa nacional não tem projetos aprovados que contribuam para suprir tais lacunas. No entanto, o programa nacional cumprirá as suas metas em matéria de proteção de infraestruturas críticas já identificadas. Há um conjunto de projetos aprovados no programa nacional que contribuem de forma relevante para o estabelecimento de ligações seguras e uma coordenação eficaz entre os intervenientes existentes em situações de alerta precoce e de cooperação em caso de crise a nível da União e nacional, sobretudo ao nível da interoperabilidade dos sistemas das diversas autoridades nacionais, da resposta preventiva ao cibercrime e ciberterrorismo e das condições físicas para a gestão de situações de crise.
8. Para além das conclusões evidenciadas, o estudo de avaliação inclui, de forma detalhada, um capítulo de conclusões que sustentam um quadro de recomendações. Estas incidem: (i) em aspetos regulamentares, operacionais e processuais (que, em alguns casos, são propostas para a preparação do próximo período de programação, não sendo possível mobilizá-las no âmbito do atual programa nacional; e, noutros casos, correspondem a procedimentos de sistematização de informação acerca dos projetos que estão já no terreno); (ii) de uma forma muito enfática nas questões relacionadas com os sistemas de indicadores e de informação (SIGFIC), que são dois aspetos muito deficitários, dificultando a implementação de procedimentos de seleção de projetos e de acompanhamento, monitorização e avaliação robustos; (iii) uma focagem mais clara em resultados (seja no domínio da eficácia, seja ainda nos da eficiência e da sustentabilidade), fazendo evoluir o modelo de seleção de projetos e da sua monitorização, simultaneamente, para uma perspetiva mais integrada, articulada e flexível, enquadrando melhor os projetos multifuncionais e complexos que o programa financia.

## ÍNDICE

RESUMO.....	3
Índice de tabelas .....	7
Índice de figuras.....	7
Abreviaturas e acrónimos .....	8
1. INTRODUÇÃO .....	9
2. ENQUADRAMENTO E CONTEXTO DO OBJETO DA AVALIAÇÃO.....	9
4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO .....	13
a. Síntese da abordagem metodológica .....	13
b. Os principais constrangimentos .....	14
c. Quadro temporal do estudo de avaliação .....	15
5. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO .....	16
a. Eficácia.....	16
b. Eficiência.....	39
c. Pertinência .....	41
d. Coerência.....	44
e. Complementaridade .....	47
f. Valor Acrescentado da União Europeia .....	49
g. Sustentabilidade .....	51
h. Simplificação e redução dos encargos administrativos .....	54
6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO .....	55
a. Conclusões.....	55
b. Recomendações.....	64
7. ESTUDOS DE CASO.....	69
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRÓNICAS .....	70
9. ANEXOS.....	74
ANEXO 1 – LISTAGEM DE ENTIDADES AUSCULTADAS .....	75
ANEXO 2 – LISTAGEM DA DOCUMENTAÇÃO CONSULTADA.....	76
ANEXO 3 – INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO .....	77
B – Guião de entrevistas semi-diretivas à Autoridade Responsável (SGMAI) e Autoridade Delegada (SGMJ) ..	79
C – Guião de entrevistas semi-diretivas a outras entidades (SEF, SG MNE, GNR, PSP, PJ, PGR e SG PCM) .....	80

## Índice de tabelas

Tabela 1 - Plano de financiamento FSI Fronteiras e Vistos e FSI Cooperação Policial .....	12
Tabela 2 - Ponto de situação financeiro do programa nacional FSI .....	16
Tabela 3 - FSI Fronteira e Vistos: projetos aprovados .....	17
Tabela 4 - Fronteiras e Vistos (OE1, OE2 e OE3): situação financeira .....	18
Tabela 5 – Indicador SO2 I3 - Número de passagens irregulares das fronteiras detetadas nas fronteiras externas da UE .....	24
Tabela 6 – Indicador SO2 I5 - Número de pessoas que utilizam documentos de viagem falsos detetados nos pontos de passagem de fronteira.....	24
Tabela 7– Indicador SO2 I4 - Número de pesquisas efetuadas no Sistema de Informação Schengen (SIS) II ...	26
Tabela 8 – FSI Cooperação policial: projetos aprovados .....	27
Tabela 9 - Financiamento Cooperação Policial.....	28
Tabela 10 – Indicadores de Realização - Prevenção .....	31
Tabela 11 – Indicador de Impacto - SO5 I1 .....	32
Tabela 12 – Indicadores de Impacto SO5 I2 e SO5 I3 .....	32
Tabela 13 – Indicador de Impacto SO5 I5 .....	33
Tabela 14 – Indicadores de Impacto SO5 I6 e SO5 I7 .....	34
Tabela 15 – Indicadores SO I4 – Apoio a Testemunhas e Vítimas .....	35
Tabela 16- Indicadores de eficiência, conforme previsto no Regulamento (UE) N.º 514/2014.....	39
Tabela 17 - Autoridade responsável: recursos humanos .....	40
Tabela 18 - Autoridade delegada: recursos humanos .....	40
Tabela 19 - Lista de convocatórias para Ações da União - FSI .....	42
Tabela 20 - Indicadores de sustentabilidade, conforme previsto no Regulamento (UE) N.º 514/2014 .....	52

## Índice de figuras

Figura 1 - Cronograma atualizado dos trabalhos .....	15
Figura 2 - Síntese dos elementos que sustentam a resposta à avaliação da eficácia no domínio de intervenção FSI - Vistos .....	19
Figura 3 - Síntese dos elementos que sustentam a resposta à avaliação da eficácia no domínio de intervenção FSI - Fronteiras.....	23
Figura 4 - Síntese dos elementos que sustentam a resposta à avaliação da eficácia no domínio de intervenção FSI – Prevenção e Combate ao Crime .....	29
Figura 5 - FSI – Prevenção e Combate ao Crime: indicadores adicionais .....	30
Figura 6 - Síntese dos elementos que sustentam a resposta à avaliação da eficácia no domínio de intervenção FSI – Riscos e Crises.....	36

## **Abreviaturas e acrónimos**

---

AA – Autoridade de Auditoria (Inspeção Geral de Finanças).  
ABT – Avaliação Baseada na Teoria  
AD – Autoridade Delegada (Secretaria Geral do Ministério da Justiça)  
AMA – Agência para a Modernização Administrativa  
AR – Autoridade Responsável (Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna)  
AVFSI – Avaliação do Programa Nacional do Fundo de Segurança Interna  
CAT – Comité de Apoio Técnico  
CE – Caderno de Encargos  
CIC – Comissão Interministerial de Coordenação  
COMPETE 2020 - Programa Operacional Competitividade e Internacionalização  
EC – Estudo de Caso  
EM – Estados Membros  
EUROSUR – Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras  
ETI – Equivalentes a Tempo Inteiro  
FAAI – Fundos para a Área dos Assuntos Internos  
FAMI – Fundo de Asilo, Migração e Integração  
FEEI - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento  
FSI – Fundo de Segurança Interna  
GNR – Guarda Nacional Republicana  
IGF – Inspeção-Geral de Finanças  
NPT – Nacionais de Países Terceiros  
NRBQ-E – Ameaças Nucleares, Radiológicas, Biológicas, Químicas e Explosivos  
OE – Objetivo Específico  
ON – Objetivo Nacional  
OPC - Órgão da polícia criminal  
PGR – Procuradoria-Geral da República  
PJ – Polícia Judiciária  
PSP – Polícia de Segurança Pública  
QA – Questão de Avaliação  
QP – Quatenaire Portugal  
RASI - Relatório Anual de Segurança Interna  
RPV – Rede de Pedidos de Vistos  
SAMA 2020 – Sistema de Apoio à Modernização e Capacitação da Administração Pública  
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras  
SG MAI – Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna  
SG MJ – Secretaria Geral do Ministério da Justiça  
SG MNE – Secretaria Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros  
SG PCM – Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros  
SI – Sistema de Informação  
SIGFC - Sistema de Informação de Gestão de Fundos Comunitários  
SIG – Sistema de Informação Geográfica  
SOLID - Programa-Quadro Solidariedade e Gestão de Fluxos Migratórios  
TA – Tipologia de Ação  
UE – União Europeia  
VIS – Sistema de Informação sobre Vistos



## 1. INTRODUÇÃO

O presente documento corresponde ao Relatório Final da “Avaliação Intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 - Fundo de Segurança Interna (FSI)”. Tal como previsto no n.º 7 da Parte II (cláusulas técnicas) do caderno de encargos, este relatório inclui a resposta às questões de avaliação, bem como as conclusões do estudo. O Relatório respeita a estrutura e o conteúdo indicados no *Anexo IV – Estrutura tipo do Relatório Intermédio e do Relatório Final da avaliação* do caderno de encargos, apresentando os seguintes capítulos:

- **Capítulo 1:** corresponde a este capítulo introdutório.
- **Capítulo 2:** enquadramento e contexto do objeto da avaliação, com a apresentação geral do programa nacional FSI, o seu enquadramento e objetivos e a cadeia de implementação que, nos termos da programação, permitirá alcançar os objetivos. Faz-se também uma referência à programação financeira, ao modelo de governação e aos principais beneficiários.
- **Capítulo 3:** trata dos objetivos e âmbito desta avaliação.
- **Capítulo 4:** sintetiza o quadro da abordagem metodológica utilizada, justificando as opções tomadas, as suas limitações e evidenciando os principais fatores críticos e os aspetos em que há diferenças face à abordagem prevista no Relatório Inicial. Identificam-se as técnicas de recolha, tratamento e análise de informação acionados, as fontes de informação utilizadas e a lógica de triangulação de informação empregada. Inclui o quadro temporal do estudo.
- **Capítulo 5:** é composto pela resposta às questões de avaliação, procurando ser conciso e fundamentando as conclusões apresentadas.
- **Capítulo 6:** apresenta as conclusões e recomendações, justificando, em cada caso, a sua fundamentação.
- **Capítulo 7:** integra uma referência aos estudos de caso realizados, evidenciando 3 casos em que se podem identificar procedimentos preparatórios e de implementação reveladores de bom alinhamento com objetivos, eficiência na adaptação às condições de contexto e de financiamento, articulação e complementaridade de áreas de intervenção, inovação, criação de mecanismos de monitorização e avaliação, etc. Adicionalmente refere-se um projeto que, podendo considerar-se relevante para alcançar os objetivos do FSI, foi afetado por constrangimentos de enquadramento, operacional, de financiamento ou outro.
- **Capítulo 8:** referências bibliográficas e eletrónicas, contemplando uma lista de documentos (estudos, normas, legislação, manuais, etc.) que contenham elementos de enquadramento ou apoio à resposta às questões de avaliação.
- **Anexos:** elementos de informação consultados, entidades inquiridas e guiões de entrevistas e estudos de caso.

## 2. ENQUADRAMENTO E CONTEXTO DO OBJETO DA AVALIAÇÃO

O **Fundo de Segurança Interna (FSI)** foi criado para o período 2014-2020, com o objetivo de promover a implementação da Estratégia de Segurança Interna, a cooperação policial e a gestão das fronteiras externas da União. O FSI é composto por dois instrumentos:

- **FSI Fronteiras e Vistos**, que “tem por objetivo geral contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União, facilitando simultaneamente as viagens efetuadas de forma legítima, através de um nível de controlo uniforme e elevado das fronteiras externas e de um processamento eficiente dos vistos de Schengen”<sup>1</sup>, assumindo os seguintes objetivos específicos:
  - ✓ Apoiar uma política comum de vistos a fim de facilitar as viagens efetuadas de forma legítima, oferecer uma elevada qualidade de serviço aos requerentes de vistos, assegurar o tratamento equitativo dos NPT e combater a imigração ilegal;

<sup>1</sup> Regulamento (UE) n.º 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014.

- ✓ Apoiar a gestão integrada das fronteiras, incluindo a promoção de uma maior harmonização das medidas relacionadas com a gestão das fronteiras em conformidade com as normas comuns da União e através da partilha de informações entre os Estados-Membros e entre estes e a Agência Frontex.
- **FSI Cooperação Policial**, que “tem por objetivo geral contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União”<sup>2</sup>, adotando os seguintes objetivos específicos:
  - ✓ Prevenir a criminalidade, lutar contra a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras autoridades nacionais dos Estados-Membros.
  - ✓ Reforçar a capacidade dos Estados-Membros e da União para gerir de forma eficaz os riscos relacionados com a segurança e as crises e preparar e proteger as pessoas e as infraestruturas críticas contra ataques terroristas e outros incidentes de segurança.

O financiamento do FSI a projetos que concorram para estes objetivos é canalizado através de *programas nacionais FSI*, de natureza plurianual, para todo o período de programação e geridos pelas autoridades de cada EM e *ações da União*, geridas pela Comissão Europeia e inseridas em Programas de Trabalho Anuais.

O programa nacional FSI 2014-2020 para Portugal, objeto desta avaliação, está estruturado em 5 Objetivos Específicos, que serão implementados através de uma cadeia de ações inseridas em diversos objetivos nacionais, como se segue:

#### **FSI - Fronteiras e Vistos**

##### OE1 – Apoio a uma política comum de Vistos

**ON1 Capacidade nacional** - capacitação dos postos emissores de vistos (consulares, fronteiras e de prorrogação de permanência). **ON2 Acervo da União** - uniformização de métodos e procedimentos de atribuição de vistos Schengen. **ON3 Estabelecimento de mecanismos de cooperação** consular entre pelo menos dois Estados-Membros, através de acordos de representação consular e outras formas de cooperação e da implementação de Centros Comuns de Tratamento de Vistos em cooperação com outros EM. Neste quadro insere-se a **Ação Específica 1** (*Schengen Visa Centre* - SVC em São Tomé e Príncipe).

##### OE2 – Fronteiras

**ON1 EUROSUR** - meios e mecanismos modernos de controlo e vigilância das fronteiras nacionais externas. **ON2 Intercâmbio de informações**, apoiando a visão integrada e de interoperabilidade entre os sistemas de controlo nas fronteiras. **ON3 Normas Comuns da União** - ações que visam uma maior e mais efetiva utilização de tecnologia para garantir um elevado nível de qualidade, eficácia e eficiência na atividade de vigilância, gestão e controlo fronteiriço. **ON4 Acervo da União**, (i) formação (abrangendo em especial os aspetos relativos ao controlo de fronteiras e à fraude documental), (ii) mecanismos de normalização de procedimentos, (iii) ações de controlo interno e verificação de conformidade das práticas europeias aplicáveis e (iv) cooperação prática entre as autoridades relevantes no controlo marítimo. **ON5 Desafios futuros**, evitando que as fronteiras nacionais venham a ser utilizadas pelas redes organizadas que se dedicam a ilícitos criminais e de assegurar capacidade de acompanhar as evoluções – ao nível dos padrões aplicáveis, das tecnologias e das infraestruturas – que se venham a registar, nesta área, no período de 2014 a 2020. **ON6 Capacidade nacional**, adequando o equipamento dos postos de fronteira, particularmente o material de transporte e equipamento portátil de apoio à ação de controlo de fronteiras e meios e sistemas de informação que permitam manter elevados níveis de operacionalidade. Neste quadro integra-se a **Ação Específica 2** (aquisição de meios de transporte e de equipamento operacional considerados necessários à realização de operações conjuntas pela Agência *Frontex*).

##### OE 3 - Apoio Operacional

Complementar dos OE1 e OE2. **ON 1 AO Vistos** - manutenção dos sistemas que suportam a rede de pedidos de visto e a recolha de dados biométricos e dos equipamentos associados, bem como a monitorização da qualidade do seu desempenho. **ON2 AO Fronteiras** - realização de algumas operações de manutenção, segurança e *upgrade* de equipamentos operacionais nas fronteiras aéreas e marítimas.

---

<sup>2</sup> Regulamento (UE) n.º 513/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014.

## **FSI - Cooperação Policial**

### OE5 – Prevenção e combate ao crime

**ON1C Prevenção e combate**, consolidando a qualidade e aumentando a capacidade da ação policial na atividade de investigação criminal; reforçando os conhecimentos e as competências técnicas do efetivo afeto às valências operacionais; aumentando a informação e sensibilização da sociedade, em particular para os fenómenos da corrupção e do cibercrime; aumentando a capacidade de recolha e análise de vestígios NRBQ-E. **ON2 C Intercâmbio de informações**, através da melhoria e desenvolvimento de SI/TIC, assegurando uma melhor capacidade de troca de informação interna e com a EUROPOL. **ON3 C Formação**: formação e capacitação dos profissionais e desenvolvimento de redes para aprofundamento da confiança, entendimento e aprendizagem mútua, incremento do intercâmbio e divulgação de conhecimento, de boas práticas e abordagens inovadoras. **ON4 C Apoio às vítimas**: melhorando a execução das medidas de proteção de testemunhas no processo penal e as condições de proteção e apoio de testemunhas e de vítimas de crimes, incluindo vítimas do terrorismo. **ON5 C Avaliação de ameaças e riscos**: aumentar a capacidade (i) de recolha e análise de informações, (ii) de produção de informação estratégica, (iii) para preparação de intervenções em operações marítimas (iv) de recolha de prova digital no âmbito do cibercrime e (v) de prevenção e desmantelamento de atentados terroristas.

### OE6 - Riscos e crises

**ON1 R Prevenção e combate**, aumentando os níveis de proteção das infraestruturas críticas localizadas em PT. **ON2 R Intercâmbio de informações**, criando um sistema articulado de troca de informação, conhecimento e experiências entre todos os serviços públicos que devam intervir na prevenção de ameaças decorrentes de fenómenos de radicalização e terrorismo. **ON3 R Formação** para capacitar os recursos humanos dos diversos órgãos e serviços de segurança e de investigação criminal com as qualificações e valências necessárias ao desenvolvimento das suas atividades e competências do domínio da gestão e de intervenção. **ON4 R Apoio às vítimas**, melhorando e criando condições de proteção e apoio de testemunhas e de vítimas de crimes, incluindo vítimas do terrorismo. **ON5 R Infraestrutura**, com prioridade à implementação de salas de situação e de mecanismos de comando e controlo operacional, envolvendo todas as entidades competentes nos domínios da resposta a incidentes terroristas, ocorrências com meios explosivos e/ou NRBQ e a situações que ponham em causa a proteção das infraestruturas cujo funcionamento é crítico para PT e para a UE. **ON6 R Alerta rápido e crises**: (i) implementar um Sistema Nacional de Resposta a Crises, complementado com reforço da capacidade de intervenção, ações de cooperação e partilha de conhecimento e de boas práticas com os EM. **ON7 R Avaliação de ameaças e riscos** para aumentar a capacidade nacional de preparação e resposta a incidentes NBQR.

Para apoiar a implementação destas ações, o programa nacional FSI tem uma dotação total de **38.649.172,00 €<sup>3</sup>**, com plano de financiamento que se apresenta a encerrar esta secção.

O programa nacional é gerido por uma **Autoridade Responsável** (Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna), com algumas delegações de competências, no âmbito do FSI Cooperação Policial, numa **Autoridade Delegada** (Secretaria-Geral do Ministério da Justiça). A **Autoridade de Auditoria** é a Inspeção-Geral de Finanças.

No modelo de governação estão também instituídas a **Comissão Interministerial de Coordenação**, responsável pela definição, de nível superior, das estratégias de utilização do Fundo, e um **Comité de Acompanhamento Técnico**, com funções consultivas em matéria de supervisão, coordenação, controlo e acompanhamento da implementação do Fundo.

As principais entidades beneficiárias previstas são instituições da Administração Pública Central, como Serviço Estrangeiros e Fronteiras, Guarda Nacional Republicana, Polícia Segurança Pública, Polícia Judiciária; Direção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas; Secretaria-Geral do Ministério Negócios Estrangeiros, Procuradoria-Geral da República, Autoridade Nacional de Proteção Civil e ainda organizações de investigação e formação.

<sup>3</sup> Valores à data da sua aprovação, através de Decisão da Comissão Europeia de 10 de agosto de 2015.

Tabela 1 - Plano de financiamento FSI Fronteiras e Vistos e FSI Cooperação Policial

Programa	Objetivo Específico/Objetivo Nacional	FSI (2014-2020)
<b>FSI - Fronteiras e Vistos</b>  ■ OE1 – Apoio a uma política comum de Vistos ■ OE2 – Fronteiras ■ OE3 – Apoio Operacional	OE1.ON1 Capacidade nacional	1.391.470,60 €
	OE1.ON2 Acervo da União	487.500,00 €
	OE1.ON3 Estabelecimento de mecanismos de cooperação consular entre pelo menos dois EM	506.250,00 €
	OE1.AE1 Estabelecimento de mecanismos de cooperação consular – SVC em STP	822.025,00 €
	OE2.ON1 EUROSUR	2.600.000,00 €
	OE2.ON2 Intercâmbio de informações	2.600.000,00 €
	OE2.ON3 Normas comuns da União	800.000,00 €
	OE2.ON4 Acervo da União	800.000,00 €
	OE2.ON5 Desafios futuros	2.000.000,00 €
	OE2.ON6 Capacidade nacional	2.592.000,00 €
	OE2.AE2 Aquisição de meios de transporte ...	234.000,00 €
	OE3.ON1 Apoio operacional Vistos	1.925.000,00 €
	OE3.ON2 Apoio operacional Fronteiras	1.700.000,00 €
	<b>Total - FSI- Fronteiras e Vistos</b>	<b>18.458.245,60 €</b>
<b>FSI -Cooperação Policial</b>  ■ OE5 – Prevenção e combate ao crime ■ OE6 – Riscos e crises	OE5.ON1 C- Prevenção e combate	4.396.197,55 €
	OE5.ON2 C - Intercâmbio de informações	3.663.319,80 €
	OE5.ON3 C - Formação	1.483.032,86 €
	OE5.ON4 C - Apoio às vítimas	399.301,59 €
	OE5.ON5 C - Avaliação de ameaças e riscos	588.001,36 €
	OE6.ON1 R - Prevenção e combate	1.632.926,83 €
	OE6.ON2 R - Intercâmbio de informações	1.745.726,83 €
	OE6.ON3 R - Formação	453.538,04 €
	OE6.ON4 R - Apoio às vítimas	387.215,37 €
	OE6.ON5 R - Infraestrutura	1.569.476,83 €
	OE6.ON6 R - Alerta rápido e crises	641.015,37 €
	OE6.ON7 R - Avaliação de ameaças e riscos	598.715,37 €
	<b>Total FSI- Cooperação Policial</b>	<b>17.558.467,80 €</b>
<b>FSI</b>	Assistência Técnica	2.632.458,60 €
<b>Total</b>		<b>38.649.172,00 €</b>

### 3. OBJETIVOS E ÂMBITO DA AVALIAÇÃO

A avaliação incide sobre o programa nacional do Fundo para a Segurança Interna, apresentado no capítulo anterior. O Regulamento (CE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>4</sup>, de 16 de abril, estabelece, no n.º 3 do artigo 55.º, o Quadro Comum de Acompanhamento e de Avaliação “tendo em vista a 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 o desempenho (...)”.

Neste contexto, o mesmo Regulamento estabelece ainda no n.º 1 do art.º 56.º, que os Estados-Membros devem efetuar as avaliações de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 57.º, tendo por objetivo melhorar a qualidade da elaboração e execução dos programas.

Assim, os objetivos desta avaliação, tal como especificados no caderno de encargos, são os seguintes:

- Examinar a execução das ações financiadas pelo FSI durante o período 2014-2017, tomando como universo de análise os projetos contratados até à data de 30 de junho de 2017<sup>5</sup>.
- Avaliar o programa nacional FSI, a esta data de referência, à luz dos seguintes critérios:
  - Eficácia no cumprimento dos objetivos definidos.
  - Eficiência, isto é, proporcionalidade dos custos face aos resultados.
  - Pertinência, por referência às condições de contexto inicial e face às novas necessidades emergentes.
  - Coerência com outros programas financiados com recursos europeus em domínios de intervenção semelhantes.
  - Complementaridade face a outras políticas, especialmente naturais, que incidam em domínios relacionados com os do programa nacional.
  - Valor acrescentado da União Europeia.
  - Sustentabilidade, entendida ao nível dos efeitos e resultados e das atividades financiadas.
  - Simplificação e redução dos encargos administrativos para os beneficiários do programa.

### 4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

#### a. Síntese da abordagem metodológica

De acordo com os requisitos do caderno de encargos e a sua interpretação metodológica, apresentada no Relatório Inicial deste estudo de avaliação, a abordagem adotada consistiu na verificação dos mecanismos de transformação subjacentes à “teoria da mudança” (para o que concerne à avaliação da *eficácia* e, em grande medida, da *pertinência*, *coerência* e *complementaridade*) e de uma abordagem mais focada em aspetos operacionais para os restantes critérios de avaliação (*eficiência*, *sustentabilidade*, *valor acrescentado europeu* e *simplificação e redução de encargos administrativos*).

No primeiro caso, a equipa de avaliação mobilizou um recurso mais sistemático a indicadores (físicos e financeiros), combinando-os com as abordagens a alguns estudos de caso, a análise documental (sobretudo no SIGFC) e as entrevistas a promotores de projetos. Como veremos, o atual estado de implementação do programa e a organização do seu sistema de indicadores dificultaram sobremaneira a análise a partir dos indicadores. As secções correspondentes à resposta às questões de avaliação sobre eficácia são iniciadas com esquemas que procuram reproduzir os mecanismos de transformação que referimos.

<sup>4</sup> Que estabelece disposições gerais aplicáveis ao fundo para o asilo, a migração e a integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises.

<sup>5</sup> Importa ter em conta que, devido a diversos constrangimentos iniciais, a implementação do programa nacional FSI foi iniciada apenas em 2016, pelo que a execução real a meio de 2017 é ainda muito incipiente. Este facto condiciona grande parte da análise a realizar no âmbito desta avaliação.

No segundo caso, a abordagem recorreu de forma mais evidente a elementos qualitativos – seja nas entrevistas às Autoridades Responsável e Delegada, aos promotores, aos estudos de caso, seja na análise de regulamentação e outros documentos. Alguns indicadores, designadamente a partir do processamento de candidaturas (SIGFC) e de estatísticas, foram também mobilizados, a título complementar, sobretudo para a análise da eficiência.

Nos Anexos a este Relatório são apresentados os guiões de entrevistas, estudos de caso e os principais elementos documentais analisados.

### **b. Os principais constrangimentos**

O primeiro constrangimento a assinalar, que teve implicações sérias na forma como decorreram os trabalhos avaliativos, foi o do quadro temporal de realização da avaliação. Tendo presente o seu período de referência (30.06.2017), o atraso no fornecimento de informação estável acerca dos indicadores físicos e a necessidade de recorrer a contactos intensivos com os promotores em pleno verão (coincidindo com período de férias de grande parte dos responsáveis), a maturação da resposta às questões de avaliação e a formulação de conclusões e recomendações foi uma tarefa complexa, com necessidade de ajustamentos quase permanentes num curto espaço de tempo. Acresce outro fator determinante: o estado de implementação dos projetos é ainda muito baixo. Os valores registados de execução (financeira-pagamentos e física-indicadores) são praticamente nulos e muitas das linhas de financiamento não tinham ainda projetos aprovados (em 9 dos 25 ON do programa nacional). A equipa de avaliação tinha duas alternativas, pelo menos no que respeita às inúmeras questões colocadas a partir do critério da eficácia: ou respondia, recorrendo à análise dos indicadores, de uma forma sistematicamente negativa; ou colocava-se na ótica das aprovações e dos resultados e efeitos potenciais, a partir dos valores inscritos nas candidaturas contratadas. Tendo adotado esta segunda opção, a recolha de informação direta junto dos promotores ganhou uma importância acrescida, exigindo esforços mais significativos.

Desta opção resultou ainda um novo fator crítico para a análise: a situação real de um número significativo de projetos não é exatamente a que está prevista nas candidaturas e registada no SIGFC – seja porque determinadas componentes de projetos foram consideradas, total ou parcialmente, inelegíveis, seja porque houve atrasos na implementação e algumas despesas vão ficar fora do quadro temporal de elegibilidade, os valores físicos e financeiros de execução ficarão aquém do aprovado, em grau ainda indeterminado.

Há um aspeto colateral a estes, mas também muito relevante: as deficiências detetadas no sistema de indicadores para o acompanhamento (indicadores comuns e outros) não são meramente circunstanciais, mas sim estruturais - seja ao nível dos conceitos e metodologias (ainda não estabilizados), seja da sua interpretação e quantificação, seja ainda da cobertura muito heterogénea dos diferentes objetivos e tipologias de intervenção, os avaliadores entendem que a imagem obtida a partir destes indicadores poderá não vir a traduzir os resultados efetivamente alcançados pelo programa. Neste aspeto, como noutros, o programa nacional padece da inexistência de um verdadeiro exercício de adaptação da sua arquitetura interna e de uma avaliação *ex-ante* que permitisse, desde logo, despistar estas situações.

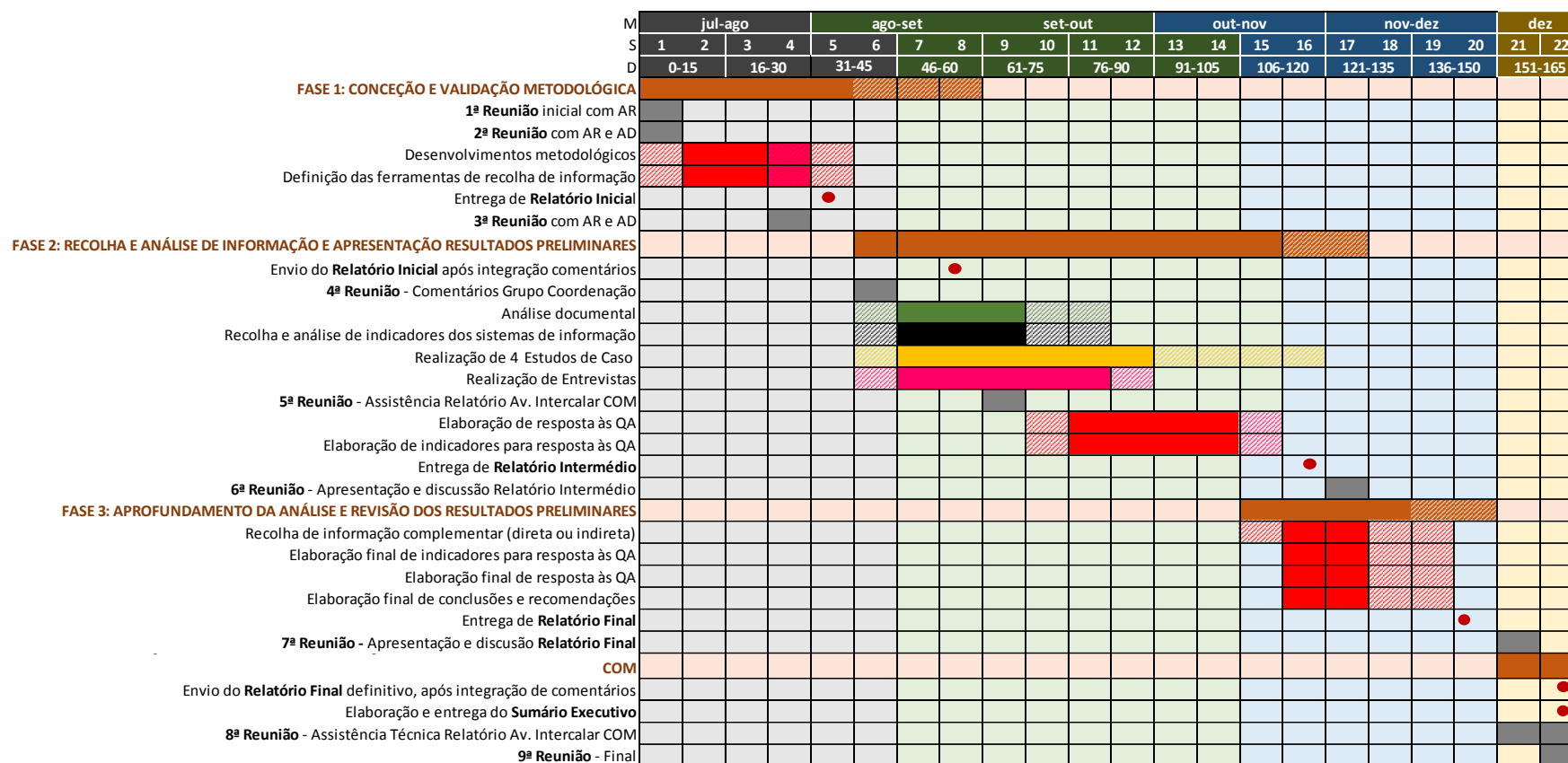
Também interrelacionado com os anteriores, acresce outro fator crítico para a avaliação: a fragmentação do programa, com dezenas de tipologias e de objetivos nacionais (correspondentes a eixos do programa), financiando projetos complexos, com componentes diversificadas e de dimensão relevante (o valor médio de investimento elegível, se excluirmos os projetos de assistência técnica, é de 736 mil euros, sendo que um terço deles têm investimento elegível superior a um milhão de euros). Daqui resulta algum prejuízo para a análise da eficácia, pois são secundarizados os contributos de projetos para determinados objetivos, que não correspondem aos da linha de financiamento em que foram inscritos.

Referimos outro tipo de fragmentação que teve influência no desenvolvimento dos trabalhos avaliativos: o das próprias questões e sub-questões de avaliação, que são, no total, 41. Nalguns casos, são claras e complementares mas, especialmente no caso da eficácia, obrigam a uma escarpelização intensa do sistema de informação e das candidaturas, tanto mais que, como referimos, o SIGFC não reproduz a real situação dos projetos.

Um outro elemento colocou sérias dificuldades à análise: a qualidade e as funcionalidades do SIGFC. A lentidão no acesso aos processos registados e a impossibilidade de realizar pesquisas programadas e extração transversal de dados (por exemplo, tabelas de síntese de indicadores, de classificações de procedimentos ou de prazos associados a cada fase) implicou um trabalho adicional de descarregamento de ficheiros e registo paralelo de dados pela equipa de avaliação.

### c. Quadro temporal do estudo de avaliação

Figura 1 - Cronograma atualizado dos trabalhos





## 5. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

### a. Eficácia

As duas primeiras questões de avaliação referem-se à eficácia, estando desagregadas em função das duas grandes áreas de intervenção do programa nacional FSI:

- A QA1 refere-se aos apoios no âmbito do FSI Fronteiras e Vistos, de acordo com Regulamento (UE) n.º 515/2014, incluindo os OE1 (Apoio a uma política comum de vistos), OE2 (Fronteiras) e OE3 (Apoio Operacional).
- A QA2 refere-se aos apoios no âmbito do FSI Cooperação Policial, de acordo com o Regulamento (UE) n.º 513/2014, incluindo os OE5 (Prevenção e combate ao crime) e OE6 (Riscos e crises).

O quadro seguinte sintetiza o ponto de situação financeiro (das aprovações e da execução) dos projetos aprovados no programa nacional FSI, assinalando os ON **sem qualquer aprovação** daqueles em que **existem** projetos aprovados e em execução.

**Tabela 2 - Ponto de situação financeiro do programa nacional FSI**

Programa	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)
FSI - Fronteiras e Vistos	OE1.ON1 Capacidade nacional	1.391.470,60 €	2	546.389,23 €	409.791,93 €	- €	59.126,51 €	29%	0%	0%
	OE1.ON2 Acervo da União	487.500,00 €	0			- €		0%	0%	0%
	OE1.ON3 Estabelecimento de mecanismos de cooperação consular entre pelo menos dois Estados-Membros.....	506.250,00 €	0			- €		0%	0%	0%
	OE1.AE1 Estabelecimento de mecanismos de cooperação consular entre pelo ....	822.025,00 €	0			- €		0%	0%	0%
	OE2.ON1 EUROSUR	2.600.000,00 €	1	2.616.443,42 €	1.962.332,57 €	- €	883.050,00 €	75%	0%	0%
	OE2.ON2 Intercâmbio de informações	2.600.000,00 €	0			- €		0%	0%	0%
	OE2.ON3 Normas comuns da União	800.000,00 €	2	885.366,66 €	664.025,00 €	- €	132.805,00 €	83%	0%	0%
	OE2.ON4 Acervo da União	800.000,00 €	0			- €		0%	0%	0%
	OE2.ON5 Desafios futuros	2.000.000,00 €	0			- €		0%	0%	0%
	OE2.ON6 Capacidade nacional	2.592.000,00 €	3	3.455.999,51 €	2.591.999,64 €	- €	450.932,05 €	100%	0%	0%
	OE2.AE2 Aquisição de meios de transporte ...	234.000,00 €	1	312.000,00 €	234.000,00 €	- €	46.800,00 €	100%	0%	0%
	OE3.ON1 Apoio operacional VISTOS	1.925.000,00 €	1	1.036.418,21 €	1.036.418,21 €	- €	466.388,19 €	54%	0%	0%
	OE3.ON2 Apoio operacional Fronteiras	1.700.000,00 €	2	1.795.416,00 €	1.699.999,25 €	- €	679.124,59 €	100%	0%	0%
	<b>Total - FSI- Fronteiras e Vistos</b>	<b>18.458.245,60 €</b>	<b>12</b>	<b>10.648.033,03 €</b>	<b>8.598.566,60 €</b>	<b>- €</b>	<b>2.718.226,34 €</b>	<b>47%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
FSI - Cooperação Policial	OE5.ON1 C - Prevenção e combate	4.396.197,55 €	4	4.295.860,87 €	3.221.895,66 €	- €	510.353,52 €	73%	0%	0%
	OE5.ON2 C - Intercâmbio de informações	3.663.319,80 €	3	1.975.012,00 €	1.481.259,00 €	- €		40%	0%	0%
	OE5.ON3 C - Formação	1.483.032,86 €	3	905.082,00 €	678.811,50 €	- €	123.938,33 €	46%	0%	0%
	OE5.ON4 C - Apoio às vítimas	399.301,59 €	1	75.555,70 €	56.666,78 €	- €	11.333,36 €	14%	0%	0%
	OE5.ON5 C - Avaliação de ameaças e riscos	588.001,36 €	2	541.066,36 €	405.799,77 €	- €	41.159,95 €	69%	0%	0%
	OE6.ON1 R - Prevenção e combate	1.632.926,83 €	0			- €		0%	0%	0%
	OE6.ON2 R - Intercâmbio de informações	1.745.726,83 €	1	491.999,95 €	368.999,96 €	- €	73.799,99 €	21%	0%	0%
	OE6.ON3 R - Formação	453.538,04 €	0			- €		0%	0%	0%
	OE6.ON4 R - Apoio às vítimas	387.215,37 €	0			- €		0%	0%	0%
	OE6.ON5 R - Infraestrutura	1.569.476,83 €	2	2.092.000,00 €	1.569.000,01 €	- €	156.800,00 €	100%	0%	0%
	OE6.ON6 R - Alerta rápido e crises	641.015,37 €	1	320.390,00 €	240.292,50 €	- €	48.058,50 €	37%	0%	0%
	OE6.ON7 R - Avaliação de ameaças e riscos	598.715,37 €	0			- €		0%	0%	0%
	<b>Total FSI- Cooperação Policial</b>	<b>17.558.467,80 €</b>	<b>17</b>	<b>10.696.966,88 €</b>	<b>8.022.725,18 €</b>	<b>- €</b>	<b>965.443,65 €</b>	<b>46%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
	<b>Total FSI</b>	<b>36.016.713,40 €</b>	<b>29</b>	<b>21.344.999,91 €</b>	<b>16.621.291,78 €</b>	<b>- €</b>	<b>3.683.670,00 €</b>	<b>46%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>

Esta análise de eficácia é muito influenciada pela situação financeira do programa, que regista significativos atrasos face à programação inicial. Embora a execução real não seja nula, os valores de pedidos de reembolso já apresentados são, na quase totalidade dos projetos, inferiores ao adiantamento concedido, e apenas o recurso à informação qualitativa (entrevistas, estudos de caso e análise do SIGFC) permite fazer algumas inferências sobre o contributo do programa nacional para os diversos objetivos de política, em termos potenciais (ou seja, apenas baseadas nas aprovações e perspectivas futuras). Também, como assinalámos, o painel de indicadores (das diversas tipologias) não é fiável para uma análise consistente da eficácia (e da eficiência). Ainda assim, avançamos com resposta às diversas questões de avaliação.

#### QA1 Eficácia – FSI Fronteiras e Vistos

**De que modo contribuiu o Fundo para a Segurança Interna (Fundo) para a realização do objetivo geral definido no Regulamento (UE) n.º 515/2014?**

O instrumento tem por objetivo geral **contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União, facilitando simultaneamente as viagens efetuadas de forma legítima, através de um nível de controlo uniforme**



e elevado das fronteiras externas e de um processamento eficiente dos vistos de Schengen, em conformidade com o compromisso da União para com as liberdades fundamentais e os direitos humanos.

À data de referência desta avaliação (30.06.2017) o FSI Fronteiras e Vistos (incluindo OE1 Vistos, OE2 Fronteiras e OE3 Apoio operacional) apresentava a seguinte situação:

**Tabela 3 - FSI Fronteira e Vistos: projetos aprovados**

OE	ON	Cod. Projeto	Designação	Benef.
OE1-Apoio a uma política comum de vistos	ON1-Capacidade nacional	PT/2016/FSI/120	Renovação do equipamento operacional da infraestrutura da Rede de Pedido de Vistos do MNE	SGMNE
OE1-Apoio a uma política comum de vistos	ON1-Capacidade nacional	PT/2016/FSI/123	CEIV - Controlo e Emissão Integrada de Vistos	SEF
OE2-Fronteiras	AE2-Aquisição de meios de transporte e de equipamento operacional Frontex	PT/2016/FSI/094	<i>Mobile Surveillance Vehicle</i>	GNR
OE2-Fronteiras	ON1-EUROSUR	PT/2016/FSI/087	Programa de reforço do EUROSUR	GNR
OE2-Fronteiras	ON3-Normas comuns da União	PT/2016/FSI/066	PEP Património	SEF
OE2-Fronteiras	ON3-Normas comuns da União	PT/2017/FSI/142	Fronteira Segura	SEF
OE2-Fronteiras	ON6-Capacidade nacional	PT/2016/FSI/078	<i>Data Center</i> - Consolidação em Sala Técnica	SEF
OE2-Fronteiras	ON6-Capacidade nacional	PT/2016/FSI/091	Melhoria dos meios operacionais utilizados na vigilância, gestão e controlo de fronteira	GNR
OE2-Fronteiras	ON6-Capacidade nacional	PT/2017/FSI/138	Aquisição de material para controlo fronteiriço	GNR
OE3-Apoio Operacional	ON1-Apoio operacional-VISTOS	PT/2016/FSI/055	Apoio operacional aos sistemas informáticos da Rede de Pedidos de Visto MNE	SGMNE
OE3-Apoio Operacional	ON2-Apoio operacional-Fronteiras	PT/2016/FSI/049	Manutenção de equipamento operacional de vigilância da fronteira marítima	GNR
OE3-Apoio Operacional	ON2-Apoio operacional-Fronteiras	PT/2017/FSI/137	Aquisição e manutenção de equipamento operacional	GNR

Nota: acresce 1 projeto de Assistência técnica

Tabela 4 - Fronteiras e Vistos (OE1, OE2 e OE3): situação financeira

Programado	Aprovado	Executado	Pago	Tx com-promisso	Tx rea-lização	Tx exe-cução	Tx pa-gamento
18.458.245,60	9.598.566,59	0,00	2.718.226,34	52,0	0,0	0,0	28,3
€ (Fundo)	€ (Fundo)	€ (Fundo).	€ (Fundo)	% (Ap./Pr.)	% (Ex./Ap.)	% (Ex./Pr.)	% (Pg./Ap.)

(Acréscimo ainda € 1.157.671,59 de fundo para assistência técnica).

Esta QA remete essencialmente para a relação “recursos”-“atividades”-“resultados”, sendo declinada por objetivo específico, com sub-questões diversificadas para os OE1 Vistos e OE2 Fronteiras. Trata-se, globalmente e por OE, de saber se os recursos de intervenção disponibilizados pelo FSI – Fronteiras Externas e Vistos deram origem a atividades consequentes e se estas produziram os resultados esperados, tendo em consideração as condições de mudança exigidas e os fatores críticos identificados.

#### OE 1 – Vistos

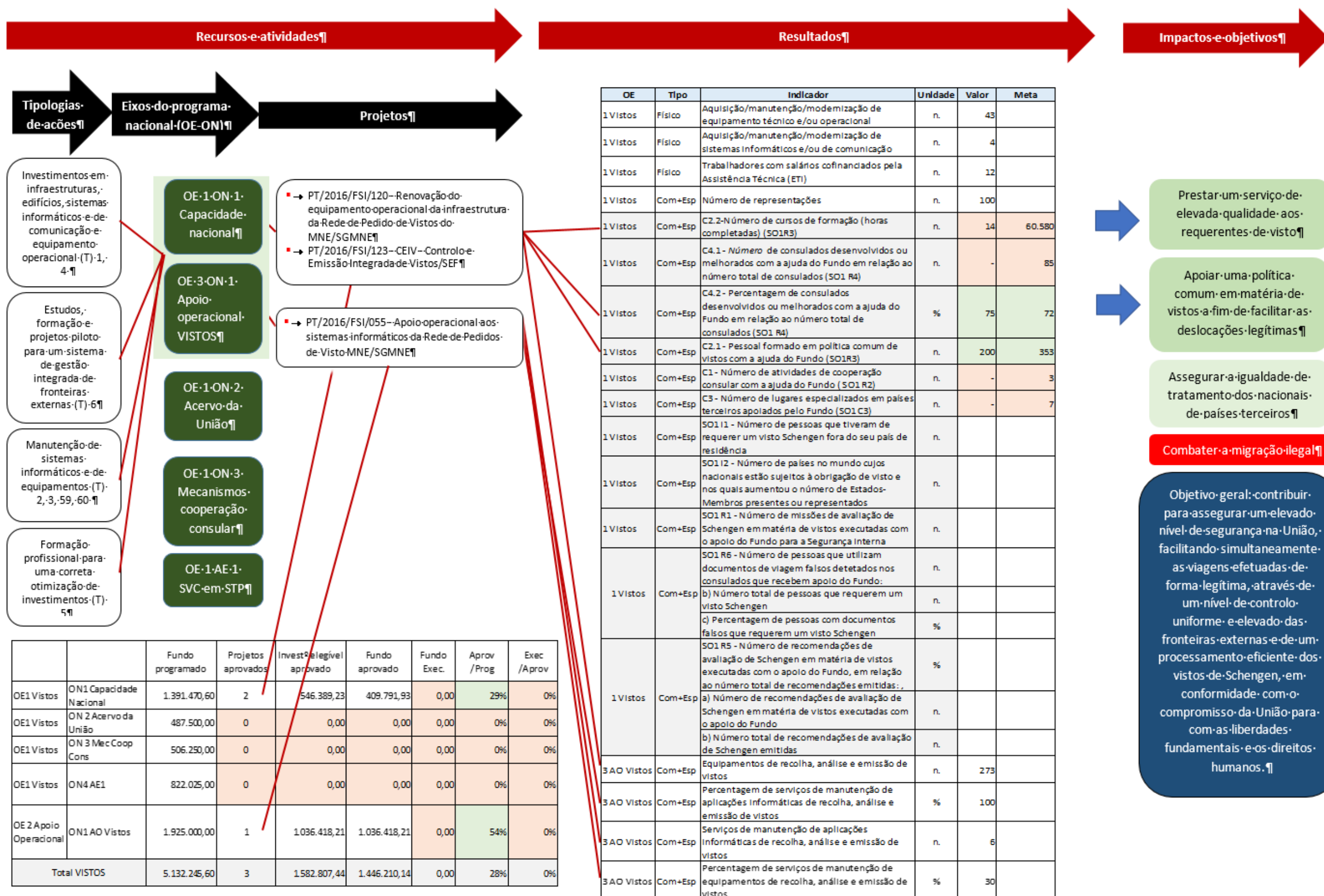
##### QA1.1 - De que modo contribuiu o Fundo para a realização dos seguintes objetivos específicos:

- Apoiar uma política comum em matéria de vistos a fim de facilitar as deslocações legítimas;
- Prestar um serviço de elevada qualidade aos requerentes de visto;
- Assegurar a igualdade de tratamento dos nacionais de países terceiros e
- Combater a migração ilegal?

No âmbito do OE1 – Vistos, apenas estão aprovados, até 30.06.2017, 2 projetos inseridos no ON1 (Capacidade nacional), promovidos pela SGMNE e pelo SEF. A estes podemos acrescentar, para efeito de análise da eficácia, 1 projeto, no âmbito do OE 3 – ON 1 (Apoio Operacional – Vistos), da SGMNE.

O esquema seguinte apresenta a reconstituição da cadeia de efeitos (recursos-atividades-resultados) que sustentam a análise da eficácia no âmbito destes objetivos específicos e, nas páginas seguintes, a resposta às diversas sub-questões de avaliação.

Figura 2 - Síntese dos elementos que sustentam a resposta à avaliação da eficácia no domínio de intervenção FSI - Vistos



**QA1.1.1 - Quais foram os progressos realizados no sentido de promover a elaboração e a aplicação da política comum em matéria de vistos a fim de facilitar as deslocações legítimas, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

A competência para a emissão de vistos está centrada no MNE (postos consulares de carreira) e no MAI/SEF (vistos nos postos de fronteira e vistos especiais concedidos por razões humanitárias ou de interesse nacional), pelo que dependerá das entidades com competências nestas matérias a implementação das ações necessárias para o cumprimento dos objetivos.

Para atingir este objetivo geral, a estratégia nacional assenta no desenvolvimento aplicacional, no reequipamento progressivo dos postos emissores de vistos e na garantia da capacidade para as adequadas perícias tecnológicas, em respeito com normativos legais e de segurança, antevendo as necessidades decorrentes do VIS MAIL II e do calendário de implementação do VIS. O contributo do FSI para o objetivo geral definido ficou estabilizado no processo de programação do FSI – Vistos, a nível europeu e na negociação entre o Estado Português e a CE. Este contributo enquadra-se em estratégias e planos de ação nacionais, devidamente aprovados pelas autoridades competentes.

O programa nacional integra o OE1 – Apoio a uma política comum de vistos e ainda uma linha de apoio operacional, com uma dotação conjunta total de €5.132.245,60 de fundo. Deste montante, 28% estavam comprometidos à data de referência desta avaliação (30/06/2017), estando aprovados 3 projetos com uma atribuição total de € 1.446.210,14.

À partida para este período de programação, a rede consular integrava 118 postos e secções consulares, acrescentando ainda o Centro Comum de Vistos (CCV) da Praia. A programação previa apoiar a intervenção nos 85 postos desta rede que são competentes para emissão de vistos Schengen, dotando-os de todas as funcionalidades requeridas, sendo esse o objeto da candidatura aprovada do MNE (complementada pela candidatura aprovada no Apoio Operacional). Quanto ao projeto promovido pelo SEF, enquadra-se no mesmo âmbito (implementação do VIS), neste caso nos postos de fronteira, incluindo uma forte componente de interligação e consultas acerca de vistos emitidos por todos os países europeus. Este projeto, se for completado de acordo com o previsto, dá também um contributo significativo em termos de formação de pessoal em política comum de vistos (57% da meta prevista no programa).

Pode portanto concluir-se que, potencialmente, os projetos aprovados contribuem de forma significativa para atingir objetivos em termos de qualidade do serviço prestado e de apoio à política comum de vistos a fim de facilitar as deslocações legítimas. No entanto, esta consideração deve ser lida de forma relativa, pois os projetos não estão ainda concluídos e o sistema de indicadores de apoio à resposta é muito deficitário. De acordo com as entidades envolvidas (beneficiários e AR), apesar dos atrasos registados na execução dos projetos, os objetivos fixados serão alcançados, seja pela conclusão dos projetos em curso, seja através da aprovação de novos projetos.

**QA1.1.2. - Quais foram os progressos realizados no sentido de assegurar uma melhor cobertura consular e práticas harmonizadas na emissão de vistos entre os EM, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

O aumento da cobertura consular e a harmonização de práticas na emissão de vistos dependem (i) da implementação generalizada do VIS, incluindo a monitorização e avaliação do sistema e o desenvolvimento e interoperabilidade da RPV e do VIS; (ii) da capacitação e formação nas áreas do Código de Vistos e conhecimento técnico informático, para a correta utilização das aplicações e seu funcionamento; (iii) da implementação e participação em projetos de cooperação consular. Estas linhas de intervenção são cobertas por diversos ON do OE1-Apoio a uma política comum de vistos do programa nacional FSI.

Ao nível das ações de cooperação com outros EM, nenhum dos projetos previstos no programa nacional foi ainda aprovado, pelo que o contributo por esta via se pode considerar inexistente. A meta fixada para o indicador C1 – *n.º de atividades de cooperação consular (SO1R2)* é de 3.

Já no que respeita à implementação do VIS através de equipamentos, sistemas informáticos e partilha de informações, foram aprovados 3 projeto, que analisámos na sub-questão anterior, podendo considerar-se que há um contributo significativo (designadamente assegurando melhorias na totalidade dos postos consulares e de fronteira).

Em matéria de capacitação relacionada com procedimentos e formação, o contributo é mais moderado, mas pode considerar-se que, confirmando-se as perspetivas, os objetivos serão atingidos, até porque os projetos aprovados no OE1-ON1 (Vistos-capacidade nacional) representam apenas cerca de 30% do montante de fundo programado para 2014-2020.

**Q1.1.3. -. Quais foram os progressos realizados no sentido de garantir a aplicação do acervo da União em matéria de vistos e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

Após a implementação das recomendações efetuadas no âmbito do processo de avaliação Schengen (2011 e 2012), respeitantes a procedimentos de fronteiras e formação e em matéria SIS/SIRENE, o âmbito de intervenção definido para o programa nacional FSI foca-se no apoio à uniformização de métodos e procedimentos de atribuição de vistos Schengen, através de ações de capacitação e formação dos funcionários.

Até 30/06/2017 não tinha sido aprovada nenhuma operação neste Objetivo Específico, pelo que não há nenhum contributo explícito para este objetivo.

De uma forma indireta, através de componentes formativas e de capacitação em matéria de melhoramento do sistema de consultas, bem como por assumirem o respeito pelas boas práticas e normativas Schengen na sua conceção e aplicação, os projetos aprovados ao abrigo dos OE1-ON1 e OE3-ON1 contribuem de forma efetiva para a aplicação do acervo da União.

**Q1.1.4. - Quais foram os progressos realizados relativamente à contribuição dos EM para reforçar a cooperação entre os EM ativos em países terceiros, no que diz respeito aos fluxos de nacionais de países terceiros em direção ao território dos EM, incluindo a prevenção e a luta contra a imigração ilegal, assim como a cooperação com países terceiros; e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

No quadro da prioridade europeia para ações que visem o desenvolvimento da política de vistos e uma maior visibilidade da União, através do aumento da cooperação com autoridades locais e permanências consulares, o apoio do programa nacional destina-se a contribuir para o estabelecimento de acordos de representação e outras formas de cooperação, facilitando a realização destes acordos e a criação de condições locais para a sua efetivação, incluindo ainda a criação de Centros Comuns de Tratamento de Vistos em cooperação com outros EM. Está previsto complementar a intervenção no âmbito deste *OE1-ON3 - Estabelecimento de mecanismos de cooperação consular entre pelo menos dois Estados-Membros* com a execução de uma ação específica (AE1) destinada à criação de um Schengen Visa Centre em São Tomé e Príncipe. À data de referência desta avaliação não havia qualquer projeto aprovado, neste âmbito, no programa nacional FSI.

À exceção do indicador de realização *C3 – n.º de lugares especializados em países terceiros (SO1 C3)*, cuja meta é 7, não foi definida qualquer meta para outros indicadores pertinentes.

**Q1.1.5.- Quais foram os progressos realizados no sentido de apoiar a política comum em matéria de vistos, mediante a criação e o funcionamento de sistemas informáticos, a respetiva infraestrutura de comunicação e equipamento, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

O desenvolvimento da capacidade nacional para responder às exigências da política comum de vistos assenta, entre outras medidas, na capacitação dos postos emissores de vistos (consulares e nas fronteiras), através do melhoramento dos sistemas tecnológicos e de comunicação.

Os 2 projetos aprovados no âmbito do OE1, que já referimos, focam a sua intervenção precisamente no melhoramento da funcionalidade dos sistemas informáticos e de informação e comunicação (mais de 75% do investimento elegível) e poderão constituir um contributo relevante para a política comum de vistos neste domínio, especialmente se considerarmos também o projeto de apoio operacional aprovado (*PT/2016/FSI/055 - Apoio operacional aos sistemas informáticos da Rede de Pedidos de Visto/MNE*).

As metas fixadas para os indicadores *C4.1 e C4.2 (SO1 R4)*, respetivamente *número* (85) e *percentagem* (72%) de *consulados desenvolvidos ou melhorados com ajuda do Fundo* serão alcançadas com a implementação destes projetos.

**Q1.1.6. - Como é que o apoio operacional previsto no artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 515/2014 contribuiu para a consecução do objetivo específico no âmbito da política comum em matéria de vistos?**

Neste âmbito foi aprovado apenas um projeto (*PT/2016/FSI/055 - Apoio operacional aos sistemas informáticos da Rede de Pedidos de Visto MNE*), que tem como beneficiária a SGMNE e representa 52% do montante de fundo inicialmente afetado à linha de Apoio Operacional – Vistos. Este projeto apoia a manutenção do sistema RPV e a



assistência técnica aos módulos de recolha de dados biométricos, enquadrando-se no âmbito do objetivo específico n.º 3 definido no Regulamento (estabelecimento e operação de sistemas informáticos seguros, respetiva infraestrutura de comunicação e equipamento de apoio à gestão dos fluxos migratórios, incluindo a vigilância, nas fronteiras externas da União).

O projeto em causa, que representa 54% da dotação total desta linha de financiamento do programa nacional FSI, complementa outro projeto da mesma SGMNE (OE1.ON1 Capacidade nacional - *Renovação do equipamento operacional da infraestrutura da Rede de Pedido de Vistos do MNE*) e eventuais projetos futuros.

## **OE2 – Fronteiras**

### **QA1.2. - De que modo contribuiu o Fundo para a realização dos seguintes objetivos específicos:**

- Apoiar a gestão integrada das fronteiras, incluindo a promoção de uma maior harmonização das medidas relacionadas com a gestão das fronteiras, em conformidade com as normas comuns da União e através da partilha de informações entre os EM e entre estes e a Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos EM da União Europeia?
- Assegurar, por um lado, um nível uniforme e elevado de controlo e de proteção das fronteiras externas, incluindo a luta contra a imigração ilegal, e, por outro, a passagem normal das fronteiras externas em conformidade com o acervo de Schengen, garantindo simultaneamente o acesso à proteção internacional a quem dela necessite, de acordo com as obrigações assumidas pelos EM no domínio dos direitos humanos, incluindo o princípio da não repulsão?

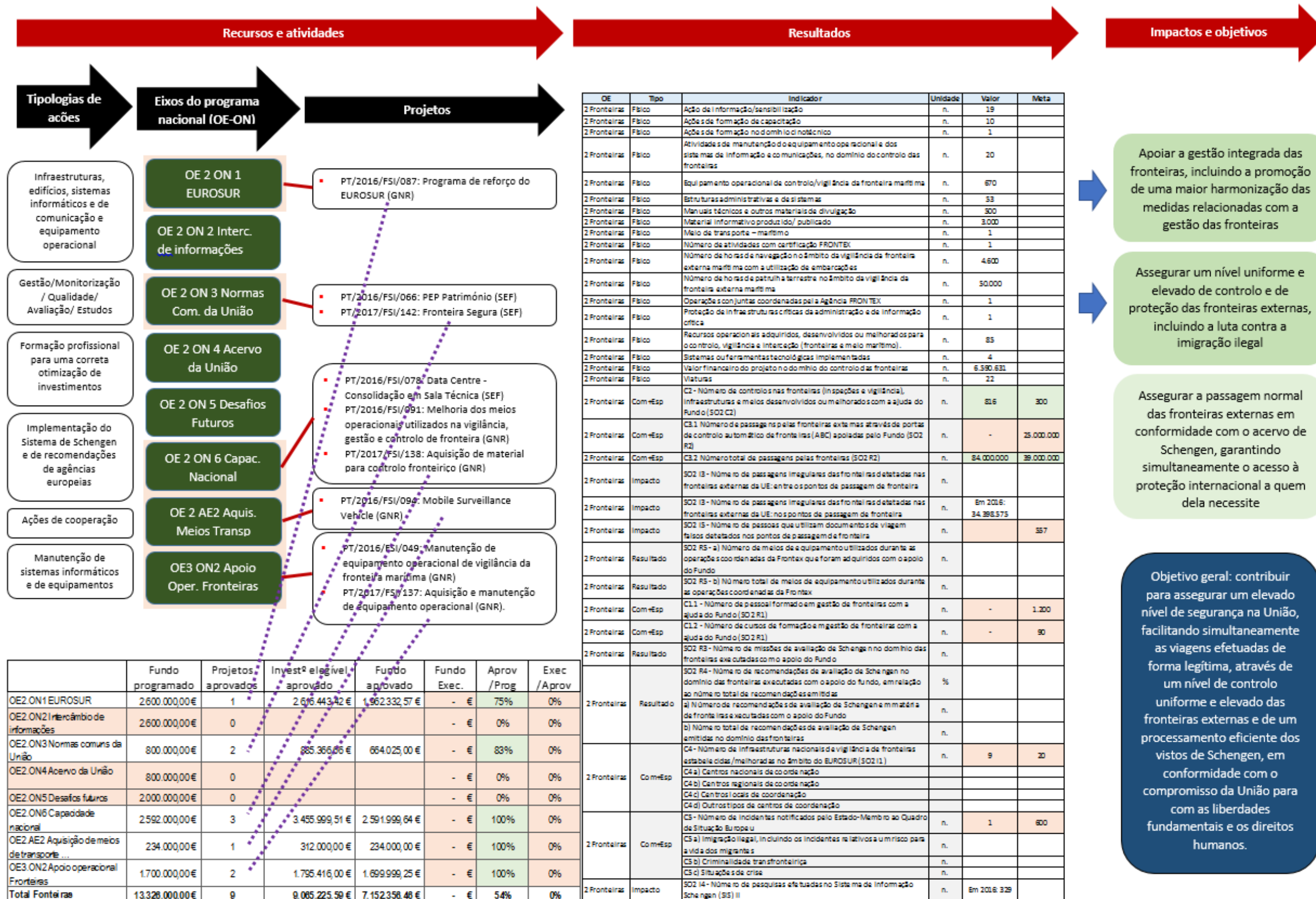
No quadro deste OE foram aprovados 7 projetos (todos do SEF e da GNR), complementados por 2 projetos de Apoio Operacional (da GNR):

Do ponto de vista financeiro, os projetos aprovados esgotam já a dotação programada no ON6, na AE2 e no Apoio Operacional – Fronteiras.

A análise da eficácia exigida pelo caderno de encargos é segmentada, distribuindo-se por 7 sub-questões, o que coloca dificuldades na análise – os projetos aprovados são multi-dimensionais e, de alguma forma, todos contribuem para diversos objetivos, não se limitando às especificidades do ON em que se inserem. Infelizmente, as deficiências (conceptuais, metodológicas e operacionais) do sistema de indicadores e o grau de implementação dos projetos (ou, pelo menos, o seu registo em SIGFC) não permitem respostas objetivas à generalidade destas questões. Na resposta, atenderemos ao contributo que poderá decorrer da plena concretização dos diversos projetos; e a informação resultante das entrevistas, estudos de caso e análise documental será mais determinante do que os dados quantitativos que, por excelência, deviam sustentar as respostas.

No esquema seguinte tenta reproduzir-se, a partir do atual estado de implementação do programa nacional FSI, a cadeia de relações entre as atividades apoiadas e os objetivos perseguidos.

Figura 3 - Síntese dos elementos que sustentam a resposta à avaliação da eficácia no domínio de intervenção FSI - Fronteiras



**QA1.2.1. - Quais foram os progressos realizados no sentido de promover a elaboração, a aplicação e o cumprimento de políticas com vista a assegurar a ausência de controlos de pessoas na passagem das fronteiras internas, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

Não são fornecidos, para esta sub-questão, nem indicadores de realização, nem indicadores de resultados pelo sistema de informação.

O contributo esperado para este objetivo específico resultará da implementação de projetos no âmbito do *ON2 – Intercâmbio de informações*, no qual não foi aprovado nenhum projeto, e do *ON1 – EUROSUR* (designadamente pelo contributo para a articulação tecnológica e operacional do Centro de Coordenação Nacional EUROSUR com outros sistemas de informação nacionais relevantes, como é o caso dos GEOINTE SIVE – Espanha). O projeto *Programa de reforço do EUROSUR*, da GNR, dará um contributo que se espera significativo.

Complementarmente, tendo em conta que apenas incidem parcialmente neste objetivo e a sua dotação financeira é mais restrita, assinala-se o potencial contributo do *ON3 – Normas Comuns da União* (em que se destaca a importância do projeto *Fronteira Segura*, do SEF) e também do *ON4 – Acervo da União* (em que também não há nenhum projeto aprovado).

**QA1.2.2. - Quais foram os progressos realizados tendo em vista o controlo das pessoas e a fiscalização eficaz da passagem das fronteiras externas, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

Em termos relativos, a maior parte do financiamento programado no FSI Fronteiras foca-se na intervenção ao nível das fronteiras externas. Diversos projetos já aprovados contribuem para a melhoria da eficácia no controlo das pessoas e fiscalização da passagem nestas fronteiras.

Se atendermos aos indicadores de impacto definidos no programa nacional, verifica-se que está a crescer o número de passagens irregulares que são detetadas nas fronteiras externas, o que pode indiciar que o sistema está a revelar-se mais eficaz.

**Tabela 5 – Indicador SO2 I3 - Número de passagens irregulares das fronteiras detetadas nas fronteiras externas da UE**

	2016	2015	2014
Entre os pontos de passagem de fronteira	0	0	0
Nos pontos de passagem de fronteira	34.398.575	30.235.940	19.657.418

Fonte: FRONTEX

**Tabela 6 – Indicador SO2 I5 - Número de pessoas que utilizam documentos de viagem falsos detetados nos pontos de passagem de fronteira**

2016	2015	2014	Baseline
0	0	0	557

Fonte: FRONTEX

Quanto ao contributo do programa, como referimos, pode ser relevante, com a implementação dos projetos já aprovados. Deve ter-se em conta que estes praticamente esgotam a verba inicialmente programada (à exceção do ON1 EUROSUR).

A resposta à questão acerca do contributo apenas pode ter esta dimensão qualitativa, dada a debilidade do sistema de indicadores de realização e resultado e do baixo rigor e estabilidade na sua quantificação. Observem-se os valores referentes aos indicadores físicos, de diversa natureza, que correspondem aos projetos aprovados, por confronto com as metas estabelecidas na programação:

- ✓ SO2 C2 - Número de controlos nas fronteiras (inspeções e vigilância), infraestruturas e meios desenvolvidos ou melhorados com a ajuda do Fundo (meta: 300; valor previsto nas candidaturas: 816).
- ✗ SO2 R2 (= C3.1 e C3.2 – fonte: relatório execução anual):
  - C3.1 - Número de passagens pelas fronteiras externas através de portas de controlo automático de fronteiras (ABC) apoiadas pelo Fundo (meta: 25.000.000; valor previsto nas candidaturas: n.d.).



C3.2 Número total de passagens pelas fronteiras (meta: 84.000.000; valor previsto nas candidaturas: 39.000.000).

**QA1.2.3. - Quais foram os progressos realizados no sentido de criar progressivamente um sistema de gestão integrada das fronteiras externas baseado na solidariedade e na responsabilidade, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

O controlo das fronteiras externas da UE é fundamental para todos os países da UE por forma à deteção de atividades ilegais, sendo essencial não só a partilha de informações entre todas as autoridades competentes em matéria de controlo de fronteiras, a cooperação e a formação como também a existência de equipamento técnico de apoio a ações de vigilância, prevenção, deteção e controlo.

Neste contexto, os indicadores de resultados mobilizados pelo sistema de informação privilegiam a quantidade de equipamentos técnicos utilizados em operações coordenadas da Frontex, designadamente o SO2 R5:

- a) Número de meios de equipamento utilizados durante as operações coordenadas da Frontex que foram adquiridos com o apoio do Fundo.
- b) Número total de meios de equipamento utilizados durante as operações coordenadas da Frontex.

No entanto, o sistema não fornece qualquer valor para estes indicadores.

Atendendo ao carácter multifacetado dos projetos, no entanto, pode considerar-se que, a serem concretizados, darão um contributo significativo, por via do reforço da capacidade operacional do SEF, e também da GNR, e de uma melhor interligação de sistemas a nível europeu.

**QA1.2.4. - Quais foram os progressos realizados no sentido de garantir a aplicação do acervo da União em matéria de gestão das fronteiras e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

Para este domínio contribui diretamente o ON4 – Acervo da União, sem qualquer projeto aprovado, através da promoção de atividade de formação, de ações e de mecanismos que garantam a aplicação do acervo Schengen no que respeita aos controlos de fronteiras externas e vistos.

Os indicadores referentes à questão são:

SO2 R1 (fonte: Relatório Anual Execução)

- ✗ C1.1 - Número de pessoal formado em gestão de fronteiras com a ajuda do Fundo (meta: 1.200; valor nas candidaturas n.d.)
- ✗ C1.2 - Número de cursos de formação em gestão de fronteiras com a ajuda do Fundo (meta: 90; valor nas candidaturas: n.d.)

SO2 R3 (fonte: Comissão Unidade HOME B.2 Política de Vistos / Sistema VIS)

- ✗ Número de missões de avaliação de Schengen no domínio das fronteiras executadas com o apoio do Fundo – sem informação

SO2 R4 (fonte: EM)

- ✗ Número de recomendações de avaliação de Schengen em matéria de fronteiras executadas com o apoio do Fundo – sem informação.
- ✗ Número total de recomendações de avaliação de Schengen emitidas no domínio das fronteiras – sem informação.
- ✗ Número de recomendações de avaliação de Schengen no domínio das fronteiras executadas com o apoio do fundo, em relação ao número total de recomendações emitidas – sem informação.

**QA1.2.5. - Quais foram os progressos realizados no sentido de contribuir para reforçar o conhecimento da situação nas fronteiras externas e a capacidade de reação dos EM, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

A resposta depende do significado atribuído à palavra “conhecimento”.

Se a mesma se refere a conhecimento estruturado, baseado em recolha e análise de dados, estudos ou avaliações, nenhum projeto específico, nem componente de projeto, contribui para os progressos que possam registar-se.

Se entendermos “conhecimento” por capacidade de aceder a informação ou melhoria dos meios de vigilância que suportam a produção e a partilha dessa informação, podemos dizer que o contributo do programa nacional, através de diversos projetos, será relevante – embora essa melhoria da capacidade não corresponda necessariamente à transformação de informação em conhecimento, e deste em capacidade de reação, nomeadamente preventiva.

**QA1.2.6. - Quais foram os progressos realizados tendo em vista a criação e o funcionamento de sistemas informáticos, a respetiva infraestrutura de comunicação e equipamento, em apoio dos controlos e da vigilância nas fronteiras externas, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

Tendo em conta que os indicadores físicos não explicitam “criação e funcionamento” de sistemas informáticos e infraestruturas de comunicação e equipamento, tentaremos responder a esta sub-questão com base nos indicadores de impacto previstos no programa nacional que indicam que o contributo do programa nacional é relativamente reduzido.

SO2 I1

- ✗ C4 - Número de infraestruturas nacionais de vigilância de fronteiras estabelecidas/melhoradas no âmbito do EUROSUR (meta: 20; previsto nos projetos aprovados: 9); deve ter-se em conta que o projeto aprovado já esgota 75% do fundo programado, contribuindo com menos de 50% da meta prevista.

SO2 I2

- ✗ C5 - Número de incidentes notificados pelo Estado-Membro ao Quadro de Situação Europeu (meta: 600; valor previsto nas candidaturas: 1).

**Tabela 7– Indicador SO2 I4 - Número de pesquisas efetuadas no Sistema de Informação Schengen (SIS) II**

2016	2015	2014
329	378	276

Fonte: Relatório anual UE-Lisa e SIS II

**QA1.2.7. - Quais foram os progressos realizados para apoiar os serviços dos Estados-Membros em situações de emergência devidamente justificadas que exijam uma intervenção urgente nas fronteiras externas, e de que forma contribuiu a ajuda de emergência para a consecução destes progressos? Que tipo de medidas de emergência foi implementado? De que forma as medidas de emergência executadas no âmbito do Fundo contribuíram para responder às necessidades urgentes do Estado-Membro? Quais foram os principais resultados das medidas de emergência?**

Não foi identificada, no período em análise, qualquer situação de emergência enquadrável no âmbito de intervenção do FSI Fronteiras.

**QA1.2.8. - De que forma o apoio operacional previsto no artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 515/2014 contribui para a consecução do objetivo específico no âmbito da gestão das fronteiras?**

Os dois projetos (da GNR) aprovados no âmbito do Apoio Operacional são instrumentais, reforçando a capacidade de intervenção em meio marítimo e contribuindo para o objetivo de controlo nas fronteiras. Articulam-se e criam condições para a eficácia de outros projetos da GNR financiados pelo FSI, nomeadamente no âmbito do *ON1 EUROSUR* e *ON 6 Capacidade Nacional* e ainda com a *AE2 Aquisição de meios de transporte*.

**QA2 Eficácia – Cooperação policial**

**De que modo contribuiu o Fundo para a realização do objetivo geral definido no Regulamento (UE) n.º 513/2014?**

O Instrumento tem por objetivo geral **contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União, através da prevenção e combate à criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, e do reforço da coordenação e cooperação entre autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras autoridades dos EM, por um lado e, por outro lado, através da gestão eficaz dos riscos relacionados com a segurança e as crises e da proteção de pessoas e infraestruturas críticas contra ataques terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança.**

À data de referência desta avaliação (30.06.2017) o FSI Cooperação Policial (incluindo OE5 Prevenção e Combate ao Crime, OE6 Riscos e Crises) apresentava a seguinte situação:

Tabela 8 – FSI Cooperação policial: projetos aprovados

OE	ON	Cod. Projeto	Designação	Benef.
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON1 - C - Prevenção e Combate	PT/2016/FSI/071	National Criminal Prevention and Investigation (DIC1)	PSP
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON1 - C - Prevenção e Combate	PT/2016/FSI/088	Programa de Aquisição e Implementação de meios Tecnológicos	GNR
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON1 - C - Prevenção e Combate	PT/2016/FSI/090	Projeto webINTELL	PJ
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON1 - C - Prevenção e Combate	PT/2016/FSI/117	Apetreçamento Tecnológico	PJ
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON2 -C - Intercâmbio de informações	PT/2016/FSI/066	SIC-MP	PGR
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON2 -C - Intercâmbio de informações	PT/2016/FSI/108	iEye	PJ
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON2 -C - Intercâmbio de informações	PT/2016/FSI/116	Expansão Modular da PIIC (PIIC-MX)	SG PCM
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON3-C-Formação	PT/2016/FSI/010	Programa de Formação e Treino	GNR
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON3-C-Formação	PT/2016/FSI/040	Criminalidade económico-financeira e corrupção	PGR
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON3-C-Formação	PT/2017/FSI/143	Programa de Formação e Treino_Fase_II	GNR
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON4-C-Apoio às Vítimas	PT/2016/FSI/110	LUMINA – Uma abordagem centrada nas vítimas	SEF
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON5-C - Avaliação de ameaças e riscos	PT/2016/FSI/111	SIGESP +	PSP
OE5-Prevenção e combate ao crime	ON5-C - Avaliação de ameaças e riscos	PT/2016/FSI/115	Sistema de Informação Financeira PJ (SIFPJ) - recolha, análise e tratamento de informação	PJ
OE6-Riscos e Crises	ON2-R - Intercâmbio de informações	PT/2017/FSI/135	Disaster Recovery - Centro de Recuperação de Desastres	SEF
OE6-Riscos e Crises	ON5-R-Infraestrutura	PT/2016/FSI/093	CyberThreat Response	PJ
OE6-Riscos e Crises	ON5-R-Infraestrutura	PT/2016/FSI/121	GeoMAI - Alargamento - Comando e Controlo / Análise estatística/ Inteligência e Previsão	SG MAI
OE6-Riscos e Crises	ON6-R -Alerta Rápido e Crises	PT/2016/FSI/109	Centro OSINT da Guarda	GNR

Nota: acrescem 2 projetos de Assistência técnica.

Tabela 9 - Financiamento Cooperação Policial

Programado	Aprovado	Executado	Pago	Taxa com-promisso	Taxa rea-lização	Taxa exe-ção	Taxa pa-gamento
17.558.467,80	8.022.725,18	0,00	965.443,65	46,0	0,0	0,0	12,0
€ (Fundo)	€ (Fundo)	€ (Fundo).	€ (Fundo)	% (Ap./Pr.)	% (Ex./Ap.)	% (Ex./Pr.)	% (Pg./Ap.)

(Acredita ainda € 1.157.671,59 de fundo para assistência técnica).

Esta QA remete essencialmente para a relação “recursos”-“atividades”-“resultados”, sendo declinada por objetivo específico, com sub-questões diversificadas para os OE1 Prevenção e Combate ao Crime e OE2 Riscos e Crises. Trata-se globalmente de saber, por OE, se os recursos de intervenção disponibilizados pelo FSI – Cooperação Policial deram origem a atividades consequentes e se estas produziram os resultados esperados, tendo em consideração as condições de mudança exigidas e os fatores críticos identificados.

#### OE 5 – Prevenção e Combate ao Crime

##### QA2.1 - De que modo contribuiu o Fundo para a realização dos seguintes objetivos específicos:

- **Prevenir a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo?**
- **Reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras autoridades nacionais dos EM, incluindo a Europol e outros organismos competentes da União, bem como com os países terceiros e as organizações internacionais pertinentes?**

No âmbito do OE 5 – Prevenção e combate ao crime, foram aprovados, até 30.06.2017, 13 projetos: PT/2016/FSI/071 - National Criminal Prevention and Investigation (DIC1), P T/2016/FSI/088 - Programa de Aquisição e Implementação de meios Tecnológicos, PT/2016/FSI/090 - Projeto webINTELL, PT/2016/FSI/117 - Apetrechamento Tecnológico, PT/2016/FSI/089 - SIC-MP, PT/2016/FSI/108 - iEye, PT/2016/FSI/116 - Expansão Modular da PIIC (PIIC-MX), PT/2016/FSI/010 - Programa de Formação e Treino, PT/2016/FSI/040 - Criminalidade económico-financeira e corrupção, PT/2017/FSI/143 - Programa de Formação e Treino Fase\_II, PT/2016/FSI/110 - LUMINA – Uma abordagem centrada nas vítimas, PT/2016/FSI/111 - SIGESP + e PT/2016/FSI/115 - Sistema de Informação Financeira PJ (SIFPJ) - recolha, análise e tratamento de informação.

O esquema seguinte procura reconstituir a cadeia de efeitos (recursos-atividades-resultados) que sustentam a análise da eficácia no âmbito destes objetivos específicos e, nas páginas seguintes, a resposta às diversas sub-questões de avaliação.

Figura 4 - Síntese dos elementos que sustentam a resposta à avaliação da eficácia no domínio de intervenção FSI – Prevenção e Combate ao Crime

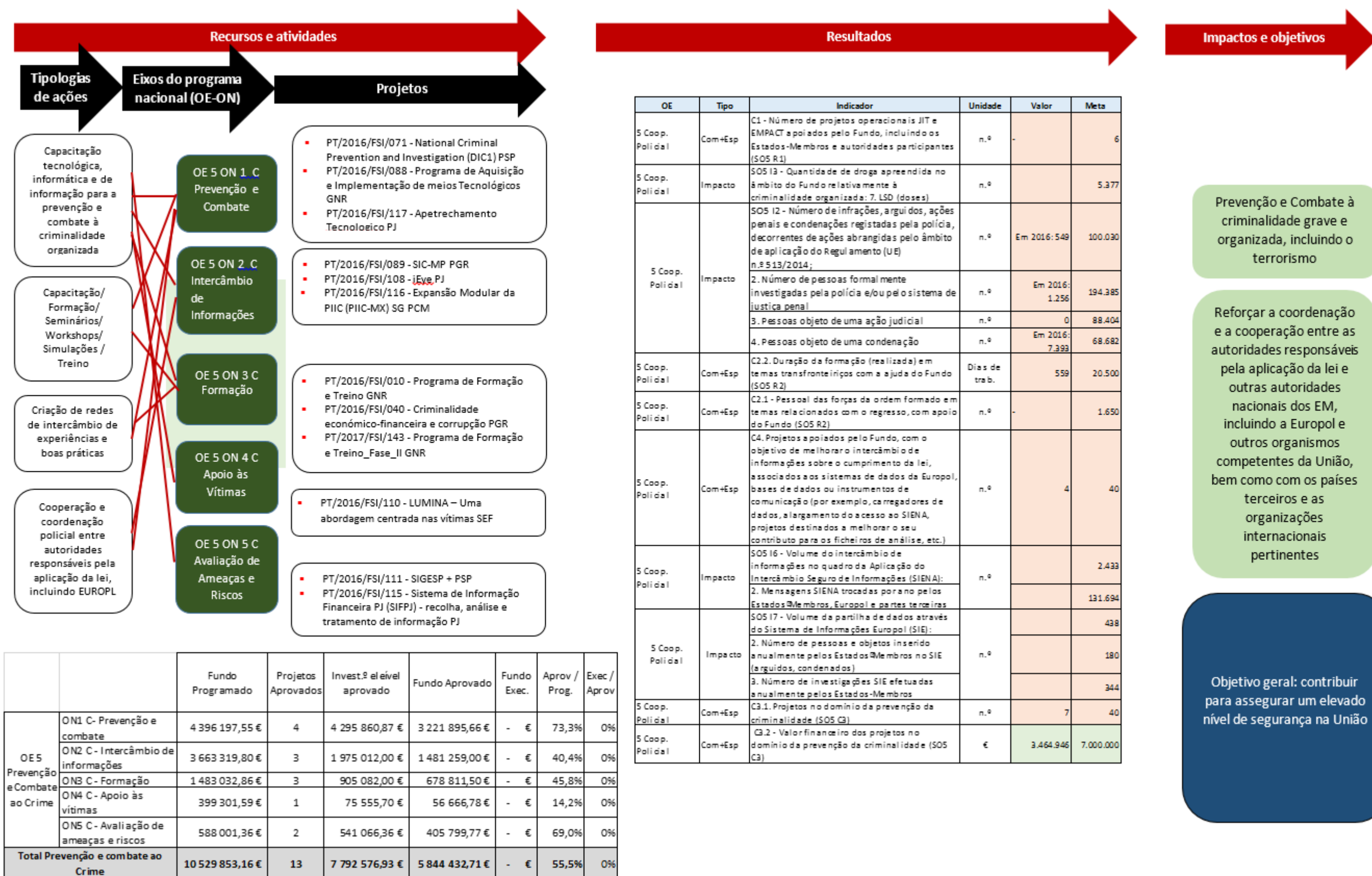




Figura 5 - FSI – Prevenção e Combate ao Crime: indicadores adicionais

OE	Tipo	Indicador	Unidade	Valor	Meta
5 Coop. Policial	Físico	Abertura de investigações	%	30	
5 Coop. Policial	Físico	Ações de formação	n.º	32	
5 Coop. Policial	Físico	Ações de formação/ sensibilização	n.º	5	
5 Coop. Policial	Físico	Ações de formação/ sensibilização	n.º	30	
5 Coop. Policial	Físico	Aquisição/manutenção/modernização de sistemas informáticos e/ou de comunicação	n.º	7	
5 Coop. Policial	Físico	Contribuições para a Europol (via SIENNA)	n.º	50	
5 Coop. Policial	Físico	Equipamentos adquiridos	n.º	2	
5 Coop. Policial	Físico	Estações de trabalho avançadas implementadas	n.º	200	
5 Coop. Policial	Físico	Ferramentas tecnológicas implementadas	n.º	8	
5 Coop. Policial	Físico	Grau de Satisfação através da aplicação de Inquérito	%	60	
5 Coop. Policial	Físico	Iniciativas de cooperação e intercâmbio entre Estados-Membros da UE (incluindo reuniões de intercâmbio organizadas no âmbito de projetos de cooperação e intercâmbio entre os Estados-Membros; intercâmbio de profissionais (agentes); livros, guias, filmes, etc.)	n.º	1	
5 Coop. Policial	Físico	Inquéritos das áreas criminais prioritárias no sistema após 12 meses, após a data de entrada em produção.	%	50	
5 Coop. Policial	Físico	Magistrados do Departamento Central de Investigação e Ação Penal utilizadores do sistema 12 meses após a data de entrada em produção.	%	100	
5 Coop. Policial	Físico	Manuais técnicos e outros materiais de divulgação	n.º	2	
5 Coop. Policial	Físico	Número de operações e fiscalizações realizadas no âmbito fiscal e aduaneiro com recurso a sistemas ou ferramentas tecnológicas implementadas	n.º	200	
5 Coop. Policial	Físico	Número de viaturas controladas através de sistemas ou ferramentas tecnológicas implementadas	n.º	200.000	
5 Coop. Policial	Físico	Plataformas de suporte à análise de informação criminal	n.º	5	
5 Coop. Policial	Físico	Relatórios/ Estudos	n.º	2	
5 Coop. Policial	Físico	Reuniões de conteúdos terroristas	%	50	
5 Coop. Policial	Físico	Reuniões de peritos	n.º	5	
5 Coop. Policial	Físico	Reuniões, seminários, workshops e outros	n.º	21	
5 Coop. Policial	Físico	Sistemas ou ferramentas tecnológicas implementadas	n.º	24	
5 Coop. Policial	Físico	Sistemas tecnológicos implementados	n.º	5	
5 Coop. Policial	Físico	Viaturas	n.º	52	
5 Coop. Policial	Físico	Volume de dados a indexar com os sistemas	%	80	
5 Coop. Policial	Físico	Volume de dias de formação	n.º	522	
5 Coop. Policial	Físico	Volume de formação	n.º	542	
5 Coop. Policial	Com+Esp	C1 - Número de projetos operacionais JIT e ENPACT apoiados pelo Fundo, incluindo os Estados-Membros e autoridades participantes (SOS R1)	n.º	-	6
5 Coop. Policial	Impacto	SOS R3 - Quantidade de droga apreendida no âmbito do Fundo relativamente à criminalidade organizada: 1. Apreensões de heroína 2. Apreensões de cocaína 3. Apreensões de anfetaminas e metanfetaminas 4. Apreensões de ecstasy 5. Apreensões de LSD (dose) 6. Novas substâncias psicoativas notificadas 7. LSD (dose)	n.º		5.377
5 Coop. Policial	Impacto	SOS I1 - Número/valor de ativos de origem criminosa congelados, apreendidos e confiscados, em consequência de ações abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento (UE) n.º 513/2014 2. Número de decisões de perda executadas; 3. Valor estimado dos bens congelados, calculado à data do congelamento, pelo menos dos bens congelados tendo em vista uma eventual decisão de perda subsequente; 4. Valor estimado dos bens recuperados, calculado à data da perda 5. Número de casos em que a decisão de perda emitida com base na Decisão-Quadro 2005/783/JHA não foi executada	n.º		
5 Coop. Policial	Impacto	SOS I2 - Número de infrações, arguções, ações penais e condenações registadas pela polícia, decorrentes de ações abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento (UE) n.º 513/2014 2. Número de pessoas formalmente investigadas pela polícia e/ou pelo sistema de justiça penal 3. Pessoas objeto de uma ação judicial 4. Pessoas objeto de uma condenação	n.º		
5 Coop. Policial	Resultado	SOS R3 - Resultados das ações apoiadas pelo Fundo conducentes ao desmantelamento de grupos de criminalidade organizada: 1. Apreensões de mercadorias criminosas: Mercadorias de contrafação Mercadorias de contrabando Mercadorias furtadas Armas de fogo Crimes ambientais Canabidiol (em n.º de apreensões) Heroína (em n.º de apreensões)	n.º		

OE	Tipo	Indicador	Unidade	Valor	Meta
5 Coop. Policial	Impacto	Cocaína (em n.º de apreensões) Anfetaminas e metanfetaminas (n.º de apreensões) Ecstasy (n.º de apreensões) Novas substâncias psicoativas (n.º de apreensões) LSD (em doses) 2. Apreensões de numerário (por valor) 3. Apreensões de outros bens (por valor estimado) 4. Retirada de domínios Web (número) 5. Vítimas identificadas (para determinado tipo de crimes) 6. Pessoas apreendidas SOS I5 - Volume do intercâmbio de informações no quadro jurídico de Prüm	n.º		
5 Coop. Policial	Impacto	2. Número total de correspondências de impressões digitais por ano 3. Número total de correspondências de dados relativos ao registo de veículos por ano	n.º		
5 Coop. Policial	Impacto	SOS I4 - Número de vítimas de crimes protegidos ou acobertados: 2. Número de reuniões pela polícia para serviços de apoio às vítimas 3. Número de vítimas que solicita e recebe apoio 4. Número de vítimas que solicita e não recebe apoio	n.º		
5 Coop. Policial	Com+Esp	C2.2. Utilização da formação (realizada) em temas transfronteiriços com o apoio do Fundo (SOS R2)	dias de trab.	559	20.500
5 Coop. Policial	Com+Esp	Duração da formação realizada sobre: Cooperação policial Corrupção Cibercriminalidade Criminalidade organizada Intercâmbio de informações	dias de trab.	6.229	
5 Coop. Policial	Com+Esp	C2.1 - Pessoal das forças da ordem formado em temas relacionados com o regresso, com apoio do Fundo (SOS R2)	n.º	-	1.650
5 Coop. Policial	Com+Esp	Pessoal formado em temas relacionados com: Prevenção e combate ao crime, com apoio do Fundo Cibercriminalidade Corrupção Criminalidade organizada Tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças Cooperação policial Intercâmbio de informações	n.º		
5 Coop. Policial	Com+Esp	Projetos no domínio da prevenção: Corrupção Falsificação de meios de pagamento Lavagem de dinheiro Crime informático Crime organizado Terrorismo Armas ilícitas Tráfico de drogas ilícitas Tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças	n.º		
5 Coop. Policial	Com+Esp	Custo dos projetos no domínio da prevenção: Falsificação de meios de pagamento Lavagem de dinheiro Crime informático Crime organizado Terrorismo Tráfico de armas ilícitas Tráfico de drogas ilícitas Tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças	€		
5 Coop. Policial	Com+Esp	C4. Projetos apoiados pelo Fundo, com o objetivo de melhorar o intercâmbio de informações sobre o cumprimento da lei, associados aos sistemas de dados da Europol, bases de dados ou instrumentos de comunicação (por exemplo, carregadores de dados, alargamento do acesso ao SIENA, projetos destinados a melhorar o seu contributo para os ficheiros de análise, etc.)	n.º		
5 Coop. Policial	Impacto	SOS I6 - Volume do intercâmbio de informações no quadro da Aplicação do Intercâmbio Seguro de Informações (SIENA): 2. Mensagens SIENA trocadas por ano pelos Estados-Membros, Europol e partes terceiras	n.º		
5 Coop. Policial	Impacto	SOS I7 - Volume da partilha de dados através do Sistema de Informações Europol (SIE): 2. Número de pessoas e objetos inserido anualmente pelos Estados-Membros no SIE (arguções, condenações) 3. Número de investigações SIE efetuadas anualmente pelos Estados-Membros	n.º		
5 Coop. Policial	Com+Esp	Projetos com o objetivo de melhorar o intercâmbio de informações através de processos de carregamento de dados.	n.º		
5 Coop. Policial	Com+Esp	Projetos com o objetivo de melhorar o seu contributo para os ficheiros de análise, etc.	n.º		
5 Coop. Policial	Com+Esp	C1.1. Projetos no domínio da prevenção da criminalidade (SOS C1)	n.º		
5 Coop. Policial	Com+Esp	C1.2 - Valor financeiro dos projetos no domínio da prevenção da criminalidade (SOS C1)	€		

**QA2.1.1. - Quais foram os progressos realizados no sentido de atingir os resultados esperados do reforço da capacidade dos EM para combater a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, e reforçar a sua cooperação mútua neste domínio, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

No âmbito do Programa Nacional a estratégia de resposta à prevenção e combate ao crime passa pelo apetrechamento das autoridades competentes em termos dos meios materiais e tecnológicos, especialmente desenvolvimento e operacionalização dos SI/TIC, necessários para incrementar a qualidade da ação policial na prevenção e combate a novas ameaças e desafios cada vez mais complexos. Paralelamente, é fundamental garantir a interoperabilidade entre os sistemas de informação criminal nacionais e internacionais e a cooperação efetiva entre as várias entidades com competências ao nível da prevenção e combate ao crime grave e organizado.

Os projetos que mais diretamente se enquadram no domínio da prevenção e combate à criminalidade são aqueles que integram o ON1-C-Prevenção e Combate. São 4 os projetos aprovados, no período de avaliação, 2 estão relacionados com a aquisição e implementação de sistemas tecnológicos com o objetivo de reforçar e aumentar a capacidade de prevenção e combate ao crime grave e organizado e cibercrime, 1 corresponde à implementação de SI/TI para análise de grandes volumes de informação e um outro que procura, através do incremento dos meios de mobilidade, reforçar a visibilidade policial junto do cidadão contribuindo para a consolidação do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade.

Também os projetos enquadráveis no ON5-C-Avaliação de Ameaças e Riscos pretendem contribuir de forma direta para a prevenção da criminalidade. Um dos projetos através da aquisição e operacionalização de uma ferramenta tecnológica com o objetivo de aumentar a capacidade de recolha, tratamento e análise de informação financeira por forma a melhorar a eficácia da prevenção e combate à criminalidade financeira, corrupção, branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo. Um outro projeto, igualmente relacionado com a implementação de uma ferramenta tecnológica que permita intensificar a análise e partilha de informação e incrementar a cooperação policial na área da segurança privada, assim como reforçar a ligação com a sociedade civil e dessa forma prevenir e combater de forma mais eficaz a criminalidade.

O ON1-C-Prevenção e Combate tem uma dotação total de €4.396.197,55 de fundo, sendo que desse montante, 73,3% estavam comprometidos à data de referência desta avaliação (30/06/2017), estando aprovados 4 projetos com uma atribuição total de € 3.221.895,66. Já o ON 5 –C - Avaliação de Ameaças e Riscos tem uma dotação total de €588.001,36 e uma taxa de compromisso de 69%.

Complementarmente, os projetos de Formação e Treino da GNR inseridos no ON3-C-Formação, contribuem, igualmente, para o domínio da prevenção da criminalidade através do reforço das competências técnicas e conhecimentos do efetivo policial com valências operacionais. Também de forma menos direta o projeto da PJ enquadrável no ON2-C-Intercâmbio de Informações encaixa como projeto no domínio da prevenção do crime organizado na medida em que prevê a aquisição de uma solução informática que permita o processamento de grande volume de imagens e vídeo com capacidade de cruzamento de dados e informação.

Nenhum destes projetos está ainda terminado, sendo que alguns deles estão mesmo numa fase muito inicial, pelo que apenas é possível referir que todos eles, com base nos objetivos que se propõem atingir, apresentam potencial de contribuição para o incremento da capacidade de desenvolver ações de prevenção, deteção e investigação da criminalidade grave e organizada, e do cibercrime e para o reforço da cooperação com entidades congéneres de outros EM. De acordo com as entidades promotoras destes projetos enquadráveis em vários ON's, as ações e atividades propostas irão ser alcançadas, apesar dos atrasos registados no arranque dos projetos.

Quanto à dimensão mais quantitativa, veja-se no quadro seguinte os valores previstos nas candidaturas relativos aos indicadores de realização mobilizáveis para responder a esta sub-questão:

**Tabela 10 – Indicadores de Realização - Prevenção**

Indicadores	Unidade	Valor previsto nas candidaturas	Meta
Projetos no domínio da prevenção da corrupção	N.º	3	
Projetos no domínio da prevenção da criminalidade	N.º	7	40
Projetos no domínio da prevenção da falsificação de meios de pagamento	N.º	1	
Projetos no domínio da prevenção da lavagem de dinheiro	N.º	2	

Indicadores	Unidade	Valor previsto nas candidaturas	Meta
Projetos no domínio da prevenção do crime informático	N.º	1	
Projetos no domínio da prevenção do crime organizado	N.º	3	
Projetos no domínio da prevenção do terrorismo	N.º	2	
Projetos no domínio da prevenção do tráfico de armas ilícitas	N.º	1	
Projetos no domínio da prevenção do tráfico de drogas ilícitas	N.º	1	
Projetos no domínio da prevenção do tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças	N.º	3	
Valor financeiro dos projetos no domínio da prevenção da criminalidade	€	3.464.946,38	7.000.000
Valor financeiro dos projetos no domínio da prevenção da lavagem de dinheiro	€	533.333,34	
Valor financeiro dos projetos no domínio da prevenção do terrorismo	€	266.666,67	
Valor financeiro dos projetos no domínio da prevenção do tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças	€	425.580	

Relativamente ao indicador de impacto - SO5 I1 - Número/valor de ativos de origem criminosa congelados, apreendidos e confiscados, em consequência de ações abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento (UE) n.º 513/2014 - a evolução registada entre 2014 e 2016 foi a seguinte:

**Tabela 11 – Indicador de Impacto - SO5 I1**

Indicadores	Unidade	2016	2015	2014
Decisões de perda executadas	N.º	19.197	93.078	339.684
Valor estimado dos bens congelados, calculado à data do congelamento, pelo menos dos bens congelados tendo em vista uma eventual decisão de perda subsequente	M€	38.323	183.171	142.662
Valor estimado dos bens recuperados, calculado à data da perda	M€	15.515	-	-
Casos em que a decisão de perda emitida com base na Decisão-Quadro 2006/783/JAI não foi executada	N.º	12.036	45.737	-

Fonte: EM

No que se refere aos indicadores de impacto SO5 I2 e SO5 I3, com valores disponíveis a evolução foi a seguinte.

**Tabela 12 – Indicadores de Impacto SO5 I2 e SO5 I3**

Indicadores	Unidade	Baseline value	2016	2015	2014
SO5 I2 - Número de infrações, arguidos, ações penais e condenações registadas pela polícia, decorrentes de ações abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento (UE) n.º 513/2014 (inclui o total de homicídios intencionais + assalto + violência sexual + violação + agressão sexual + roubo)	N.º	100.030	549	8.959	26.113
1. Número de infrações registadas pela polícia	N.º		20	85	31
2. Número de pessoas formalmente investigadas pela polícia e/ou pelo sistema de justiça penal (apenas se refere a pessoas suspeitas)	N.º	194.385	1.256	5.547	2.941
3. Pessoas objeto de uma ação judicial (inclui apenas pessoas condenadas + absolvidas)	N.º	88.404			
4. Pessoas objeto de uma condenação	N.º	68.682	7.393	28.234	542



Indicadores	Unidade	Baseline value	2016	2015	2014
SO5 I3 – Quantidade de drogas apreendidas, no âmbito do Fundo, relacionada com a criminalidade organizada					
1. Apreensões de canábis	N.º			11	37
7. LSD (doses)	N.º	5.337			

Fonte: Eurostat, EMCDDA

**QA2.1.2. - Quais foram os progressos realizados no sentido de desenvolver a coordenação e a cooperação a nível administrativo e operacional, entre as autoridades públicas dos EM, a Europol ou outros organismos pertinentes da União e, quando apropriado, com países terceiros e organizações internacionais, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

Na prevenção e combate ao crime, a cooperação e o intercâmbio de informações são uma dimensão fundamental, contribuindo para a sua operacionalização a existência de plataformas e sistemas inteligentes que facilitam e melhoram os processos de recolha, tratamento e partilha, de modo seguro, dessa informação.

À data de referência desta avaliação foram aprovados 3 projetos no âmbito do ON2-C-Intercâmbio de Informações que focam a sua intervenção ao nível do desenvolvimento de plataformas/soluções informáticas que permitam a recolha, o tratamento e a partilha de informação de investigação criminal com as entidades competentes nesta matéria a nível nacional e com a Europol e outras entidades internacionais, por forma a incrementar a eficácia da investigação criminal e por conseguinte o combate e prevenção da criminalidade grave, complexa e organizada, em especial com caráter transnacional.

Um destes projetos aprovados, diretamente relacionado com o intercâmbio de informações, prevê a atualização de uma plataforma para a Troca de Informação Criminal (PIIC), que congrega, atualmente, 36 milhões de dados partilhados e tem uma média de 7.000 pesquisas mensais. Esta atualização visa aumentar a capacidade de recolha de informação, a fiabilidade de troca de informações e a interação com outras plataformas nacionais e internacionais. Enquanto sistema integrado de informação este projeto congrega uma dimensão essencial que é a garantida da interoperabilidade dos sistemas de informação das OPC e outras entidades de aplicação da lei a nível nacional e também a nível internacional. Paralelamente, também o projeto da PGR integrado no ON3-C-Formação pretende contribuir para o melhoramento do intercâmbio de informações sobre o cumprimento da lei através da criação de uma plataforma de registo e partilha de informação sobre investigação criminal relacionada com a criminalidade económico-financeira.

Prevê-se que estes projetos, que representam 40% da dotação total desta linha de financiamento do programa nacional FSI, contribuam de forma efetiva para o incremento de uma cooperação mais frequente e para o intercâmbio de informações de forma mais sistematizada com o objetivo tornar mais eficaz a ação coletiva na prevenção e combate ao crime grave e organizado incluindo o terrorismo.

O indicador de realização relacionado com esta sub-questão é o número de projetos apoiados pelo Fundo, com o objetivo de melhorar o intercâmbio de informações sobre o cumprimento da lei, associados aos sistemas de dados da Europol, bases de dados ou instrumentos de comunicação, que tem uma meta de 40 e um valor previsto nas candidaturas de 4. O indicador de resultado refere-se ao número de projetos operacionais JIT e EMPACT apoiados pelo Fundo, incluindo os Estados-Membros e autoridades participantes que tem uma meta de 6.

Quanto ao indicador de impacto SO5 I5 - Volume do intercâmbio de informações no quadro jurídico de Prüm é de realçar a evolução positiva registada entre 2014 e 2016 dos seguintes indicadores:

**Tabela 13 – Indicador de Impacto SO5 I5**

Indicadores	Unidade	Baseline 2013	2016	2015	2014
1. Total de correspondências de ADN por ano	N.º ("hits")	24.457	40.376	37.313	38.268
2. Total de correspondências de impressões digitais p/ ano	N.º ("hits")	4.594	8.146	5.826	5.855
3. Total de dados de registo de veículos correspondentes p/ ano	N.º ("hits")	1.498.663	2.758.120	2.176.172	2.038.618

Fonte: EC HOME

Os restantes indicadores de impacto são os seguintes:

**Tabela 14 – Indicadores de Impacto SO5 I6 e SO5 I7**

Indicadores	Unidade	Baseline
SO5 I6 - Volume do intercâmbio de informações no quadro da Aplicação do Intercâmbio Seguro de Informações (SIENA):	N.º	2.433
2. Mensagens SIENA trocadas por ano pelos Estados-Membros, Europol e partes terceiras	N.º	131.694
SO5 I7 - Volume da partilha de dados através do Sistema de Informações Europol (SIE):	N.º	438
2. Número de pessoas e objetos inserido anualmente pelos Estados-Membros no SIE (arguidos, condenados)	N.º	180
3. Número de investigações SIE efetuadas anualmente pelos Estados-Membros	N.º	344

Fonte: Europol

**QA2.1.3. - Quais foram os progressos realizados no sentido de desenvolver programas de formação, como os referentes às competências técnicas e profissionais e ao conhecimento das obrigações em matéria de direitos humanos e liberdades fundamentais, na execução das políticas de formação da UE, nomeadamente através de programas de intercâmbio específicos da União em matéria de aplicação da lei, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

A evolução da complexidade e sofisticação dos crimes e dos meios utilizados requer processos de formação e especialização dos profissionais afetos à prevenção e investigação/combate ao crime grave e organizado, bem como um investimento em intensificação do conhecimento através da aprendizagem mútua e reforço da partilha de conhecimentos, boas-práticas e abordagens inovadoras.

No ON3-C-Formação foram aprovados 3 projetos com uma dotação total de €1.438.032,86 e com uma taxa de compromisso de 46%. As atividades que compõem estes projetos procuram, por um lado, capacitar os profissionais para a prevenção e investigação da criminalidade organizada, corrupção e demais criminalidade económico-financeira e, por outro lado fomentar a criação de redes de partilha de conhecimentos e boas-práticas e aumentar as capacidades de coordenação e cooperação entre OPC's a nível nacional e também internacional.

O projeto da PGR permitiu que 60 magistrados do Ministério Público aprofundassem os seus conhecimentos e desenvolvessem novas competências no âmbito do combate à corrupção e ao crime económico-financeiro e contribuiu para o aumento da partilha de informação e de entreajuda entre os magistrados na resolução de processos, sendo que 80% desses magistrados ficaram muito satisfeitos com esta formação.

De uma forma indireta, através das componentes formativas e de capacitação em matéria de operacionalização das ferramentas e sistemas informáticos, os projetos aprovados ao abrigo dos outros Objetivos Nacionais contribuem, também para o aumento do conhecimento das obrigações em matéria de direitos humanos e liberdades fundamentais e em matéria de intercâmbio de informações.

O indicador de resultado mobilizável para esta sub-questão - *Duração da formação (realizada) em temas relacionados com situações transfronteiriças, com a ajuda do Fundo (número de dias)* - apresenta um valor aprovado de 568.

**QA2.1.4. - Quais foram os progressos realizados no sentido de instituir medidas, mecanismos relativos a garantias e boas práticas de identificação e apoio a testemunhas e vítimas de crimes, incluindo as vítimas de terrorismo, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

A estratégia delineada no Programa Nacional privilegia ações que garantam o cumprimento das medidas de proteção de testemunhas no processo penal de forma eficaz e que promovam a criação e melhoria das condições de proteção e apoio de testemunhas e de vítimas de crime, incluindo vítimas de terrorismo.

Existe 1 projeto aprovado no âmbito do ON4-C-Apoio às Vítimas, no entanto, mais focado na proteção às vítimas de tráfico de seres humanos. Através da implementação de um sistema tecnológico de recolha e tratamento da

informação, este projeto pretende contribuir para a melhoria da identificação e sinalização de vítimas de tráfico de seres humanos e consequentemente a sua proteção e apoio.

Um outro projeto enquadrado no ON2-C-Intercâmbio de Informações também pretende contribuir, ainda que de forma menos direta, para a prevenção do tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, na medida em que a solução informática implementada com a ajuda do fundo irá permitir o processamento de grande volume de imagens e vídeo e a consequente identificação de possíveis vítimas de crimes ou pessoas desaparecidas.

Em matéria de medidas de sinalização/ identificação, apoio e proteção a testemunhas e vítimas de crimes, incluindo as vítimas de terrorismo, o contributo é, desta forma, ainda muito moderado, no entanto os projetos aprovados no ON4-C-Apoio às Vítimas representam apenas 14% do montante de fundo programado para 2014-2020.

Independentemente do reduzido número de projetos já aprovados neste âmbito, importa dar conta do aumento do número de vítimas de crimes protegidas ou assistidas, que passou de 1.906 em 2014 para 4.987 em 2016.

**Tabela 15 – Indicadores SO I4 – Apoio a Testemunhas e Vítimas**

Indicadores	Unidade	2016	2015	2014
SO I4 - Número de vítimas de crimes protegidas ou assistidas	N.º	4.987	3.378	1.906
Número de remissões pela polícia para serviços de apoio às vítimas	N.º	360	375	334
Número de vítimas que solicita e recebe apoio	N.º	145	157	135
Número de vítimas que solicita e não recebe apoio	N.º	414	446	316

Fonte: EM

Quanto ao indicador de realização referente ao *número de projetos no domínio da prevenção do tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças*, o valor previsto nas candidaturas é de 3.

#### OE6 – Riscos e Crises

##### **QA2.2 - De que modo contribuiu o Fundo para melhorar a capacidade dos EM para gerir de forma eficaz os riscos relacionados com a segurança e as crises e proteger as pessoas e as infraestruturas críticas contra ataques terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança?**

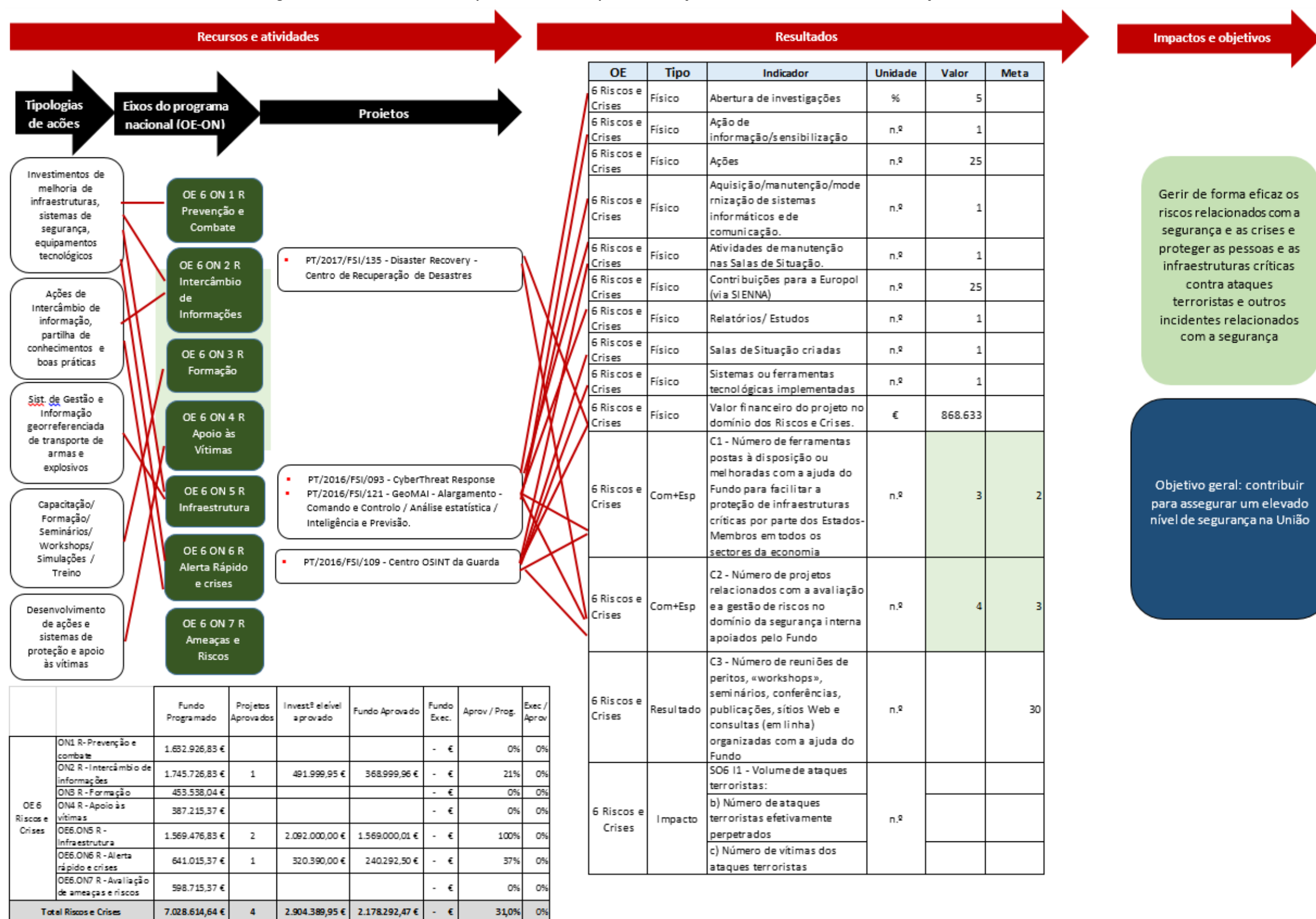
O OE6 - Riscos e Crises está relacionado com o aumento da capacidade de reposta dos EM na gestão e identificação de ameaças e riscos, na antecipação de impactos e na proteção de pessoas e infraestruturas críticas contra ataques terroristas.

No âmbito do OE foram aprovados, até 30.06.2017, 4 projetos:

- PT/2017/FSI/135 - Disaster Recovery - Centro de Recuperação de Desastres (SEF)
- PT/2016/FSI/093 - CyberThreat Response (PJ)
- PT/2016/FSI/121 - GeoMAI - Alargamento - Comando e Controlo / Análise estatística / Inteligência e Previsão (SG MAI)
- PT/2016/FSI/109 - Centro OSINT da Guarda (GNR)

A cadeia de efeitos (recursos-atividades-resultados) que sustentam a análise da eficácia no âmbito destes objetivos específicos está representada no esquema seguinte, procurando dar-se resposta às diversas sub-questões de avaliação nas páginas subsequentes.

Figura 6 - Síntese dos elementos que sustentam a resposta à avaliação da eficácia no domínio de intervenção FSI – Riscos e Crises



**QA2.2.1. - Quais foram os progressos realizados no sentido de reforçar a capacidade administrativa e operacional dos EM para proteger as infraestruturas críticas em todos os setores da atividade económica, incluindo através de parcerias entre os setores público e privado, e de uma melhor coordenação, cooperação, intercâmbio e divulgação de conhecimentos e experiências dentro da União e com os países terceiros pertinentes, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

A proteção de infraestruturas críticas integra a lista de medidas necessárias para combater as ameaças não convencionais como os ataques terroristas ou os ciberataques, medidas essas, que ganham eficácia num quadro de cooperação, partilha de experiências e intercâmbio de informações entre Estados-Membros. De uma forma geral, todos os ON em que se declina este OE6 contemplam, de forma explícita ou implícita, a questão da proteção das infraestruturas críticas, e todos os projetos aprovados no âmbito do *OE6 Riscos e Crises* visam, de diferentes formas, contribuir para o incremento e melhoria dos mecanismos dessa proteção, respondendo aos objetivos mais operacionais fixados no programa:

- Aumentar a resiliência e assegurar a elaboração de planos de contingência e de *guidelines* operacionais, de âmbito nacional e regional. É de crucial importância o desenvolvimento e entrada em funcionamento de um Sistema de Informação Global sobre Infraestruturas Críticas.
- Aumentar o conhecimento em matéria de cibercrime e de ciberataques a infraestruturas críticas, com particular relevo para a proteção das plataformas de circulação de pessoas e de passageiros dos transportes aéreos, marítimos e terrestres que circulam ou têm como destino o território nacional.

O *ON1-R-Prevenção e combate* tem precisamente como objetivo central aumentar os níveis de proteção das infraestruturas críticas nacionais. No entanto não existem projetos aprovados neste ON, pelo que o primeiro dos objetivos acima assinalado não está ainda devidamente assegurado. Deve ter-se presente que a identificação das infraestruturas críticas em Portugal, à data de lançamento do programa, estava concluída apenas para o setor da energia e para os subsectores do transporte aéreo e marítimo. O alargamento previsto dessa identificação aos subsectores prioritários (transporte terrestre, tecnologias de informação e comunicação, água, segurança e defesa), a ter avançado, terá sido sem contributo direto do FSI.

Os dois projetos aprovados no âmbito do *ON5-R-Infraestruturas* esgotam a dotação disponível na programação – cerca de € 1,57 milhões). O projeto da PJ (*CyberThreat Response*) contribuirá através da criação de um centro de comando e controlo, onde se pretende incrementar os níveis de conhecimento em matéria de cibercrime e ciberataques, com o objetivo de implementar mecanismos de alerta e resposta rápida a esse tipo de ataques a infraestruturas críticas. Também integra uma componente de intercâmbio de informações e troca de experiências no âmbito da cooperação policial internacional através da utilização, por exemplo, do canal Europol. Também o projeto *GeoMAI*, enquanto sistema integrado de informação sistematizada de ocorrências e meios operacionais, de gestão e controlo operacional, de inteligência para a análise das ocorrências e de investigação e análise preditiva, pretende contribuir para a melhoria da proteção de infraestruturas críticas.

O projeto Centro *OSINT da Guarda* (da GNR, no *ON6-R Alerta rápido e crises*) contempla a criação de um sistema inteligente que produz alertas resultantes da análise de um ciclo de produção de informações, promovendo a interoperabilidade com outros sistemas e a partilha de informações e, por essa via, pretende, complementarmente, contribuir para aumentar os níveis de proteção de infraestruturas críticas.

O projeto do SEF (*Centro de recuperação de desastres*, no *ON2-R Intercâmbio de informações*) pretende contribuir particularmente para o incremento dos níveis de preparação para lidar com as crises e consequentemente os níveis de proteção de infraestruturas críticas como as plataformas de circulação de pessoas e de passageiros dos transportes aéreos, marítimos e terrestres, através da implementação de um centro de recuperação de desastres que, em caso de catástrofe, vai possibilitar a recuperação rápida de todos os seus sistemas de informação. No entanto, não contribui de forma direta para a criação de um sistema global de informação sobre infraestruturas críticas.

Em síntese, e atendendo à questão de avaliação formulada:

- A meta quantificada no programa nacional que se refere diretamente à proteção de infraestruturas críticas será atingida, se todos os projetos aprovados forem concluídos de acordo com o programado – e a informação qualitativa recolhida junto dos respetivos promotores acerca dessa possibilidade é favorável.
- O atraso na implementação de algumas linhas de financiamento do programa nacional tem reflexos num aspeto relevante da proteção de infraestruturas críticas, que é o da sua identificação, avaliação de riscos e



elaboração dos respetivos planos de segurança – incluindo um baixo envolvimento de parcerias entre os setores público e privado.

- Ao nível da coordenação, cooperação, intercâmbio e divulgação de conhecimentos e experiências dentro da União, trata-se de um aspeto para o qual os projetos aprovados no programa nacional dão um contributo significativo, mas que se limita à criação de plataformas para esta interação – não havendo projetos aprovados ao nível da formação ou da realização de atividades comuns concretas (exercícios, simulacros, etc.).

No que se refere aos indicadores mobilizáveis para esta sub-questão, o *número de ferramentas postas à disposição ou melhoradas com a ajuda do Fundo para facilitar a proteção de infraestruturas críticas por parte dos Estados-Membros em todos os sectores da economia* tem uma meta de 2 e um valor previsto nas candidaturas de 4; e o *número de reuniões de peritos, «workshops», seminários, conferências, publicações, sítios Web e consultas (em linha) organizadas com a ajuda do Fundo* tem uma meta de 30.

**QA2.2.2. - Quais foram os progressos realizados no sentido de estabelecer ligações seguras e uma coordenação eficaz entre os intervenientes existentes em situações de alerta precoce e de cooperação em caso de crise a nível da União e nacional, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

Tal como referimos na sub-questão anterior acerca da proteção de infraestruturas críticas, este aspeto da ligação e coordenação entre os diversos intervenientes é transversal aos diversos ON integrados neste OE6.

Na primeira linha de resposta está o financiamento através do ON2-R Intercâmbio de informações, sendo o contributo do programa nacional ainda relativamente ténue – embora relevante, o projeto do SEF (*Centro de recuperação de desastres*) foca-se no robustecimento da segurança dos sistemas de informação relacionados com vistos e fronteiras, não contribuindo diretamente para os objetivos que esta sub-questão aborda.

O programa nacional prevê, no âmbito do ON6-R *Alerta Rápido e Crises*, a implementação de um Sistema Nacional de Resposta a Crises através da criação de salas de situação com capacidade para garantir o comando e controlo operacional e a interoperabilidade com todos os sistemas quer nacionais, quer internacionais. Existe apenas um projeto aprovado que se enquadra neste ON, já referido na sub-questão anterior, o *Centro OSINT da Guarda* que, através da implementação de um sistema inteligente de análise de informação que assegura a interoperabilidade com outros sistemas nacionais, pretende contribuir para o alerta precoce e gestão de riscos no domínio da segurança interna.

Muito direcionado para o cibercrime, o projeto *CyberThreat Response*, também já mencionado na sub-questão anterior, tem como objetivo dotar a PJ com capacidades tecnológicas para alerta e resposta rápida em situações de ciberameaças, de cibercrime, de cibersegurança e de ciberterrorismo e paralelamente enriquecer a troca de informação policial.

O projeto *GeoMAI* pretende, igualmente, contribuir para coordenação eficaz de meios em situações de prevenção e de crise incrementando a interoperabilidade de sistemas, a gestão e coordenação de recursos operacionais e a obtenção e análise de informação estruturada para a antecipação de ocorrências.

**QA2.2.3. - Quais foram os progressos realizados no sentido de melhorar a capacidade administrativa e operacional dos EM e da União para desenvolver avaliações abrangentes das ameaças e dos riscos, e de que modo contribuiu o Fundo para a consecução destes progressos?**

No âmbito do ON7-R *Avaliação de Ameaças e Riscos* são definidas no Programa Nacional ações prioritárias no quadro de incremento da capacidade nacional ao nível da preparação e resposta a incidentes Nucleares, Biológicos, Químicos, Radiológicos. Ao nível da proteção de infraestruturas críticas prevê-se a realização de estudos de avaliação de risco e planos de preparação e resposta. Também se prevê a evolução tecnológica da Unidade de Informação de Passageiros integrada no sistema PNR e se privilegia o aumento das ações relacionadas com a cooperação e partilha de conhecimento e boas práticas com entidades congéneres europeias e internacionais. No entanto, à data de referência desta avaliação não havia qualquer projeto aprovado, no âmbito deste ON, pelo que o contributo do programa nacional é, ainda, nulo.

O indicador de realização mobilizável para esta sub-questão - *número de projetos relacionados com a avaliação e a gestão de riscos no domínio da segurança interna apoiados pelo Fundo* - tem uma meta de 3 e um valor previsto nas candidaturas de 4; e o indicador de resultado - *número de reuniões de peritos, «workshops», seminários, conferências, publicações, sítios Web e consultas (em linha) organizadas com a ajuda do Fundo* - tem uma meta de 30.

## b. Eficiência

## QA3 – Os resultados do Fundo foram alcançados sem custos desmedidos?

O sistema de informação do FSI disponibiliza três tipos de indicadores horizontais, apresentados na Tabela 16, que se referem a um conceito de eficiência focado na alocação de meios humanos e financeiros e na absorção destes meios por parte do EM. Não permitem uma avaliação da eficiência em termos do custo imputado ao alcance dos resultados propriamente ditos (isto é, relacionando o montante de financiamento aos projetos com os seus resultados quantificados).

Tabela 16- Indicadores de eficiência, conforme previsto no Regulamento (UE) N.º 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>								
H1	Total de membros do pessoal, em ETI, na AR, na AD e AA, que trabalham na implementação do FSI e pagos pela assistência técnica ou orçamentos nacionais em comparação:	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)	Nº de ETI	0	EM	-	-	5	5
	(a) projetos implementados / executados	N.º	0	EM	-	-	0	0
	(b) o montante dos fundos solicitados para o exercício financeiro	Valor (milhões de euros)	0	EM	-	-	0,00	0,00
	Total de membros do pessoal, em ETI, na AD (SG MJ)	Nº de ETI	0	EM	-	-	1	3
	(a) projetos implementados / executados	N.º	0	EM	-	-	0	0
H2	(b) o montante dos fundos solicitados para o exercício financeiro	Valor (milhões de euros)	0	EM	-	-	0,00	0,00
	NOTA: Se as Autoridades tiverem a cargo tanto o FAMI como o FSI, deve ser efetuada a repartição de pessoal							
	(a) Assistência técnica mais o custo administrativo (indireto)	Valor (milhões de euros)	0	EM	# (2 décimas)	# (2 décimas)	# (2 décimas)	Valor estimado pelo EM # (2 décimas)
H3	(b) Montante dos fundos solicitados para o exercício financeiro	Valor (milhões de euros)	0	EM	-	-	0,00	0,04
	Assistência técnica mais o custo administrativo (indireto) dos projetos em relação 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)
	(a) Montante das contas anuais apresentadas pelo Estado-Membro	Valor (euros)	0	SFC	# (2 décimas)	# (2 décimas)	# (2 décimas)	Valor estimado pelo EM # (2 décimas)
H3	(b) Montante total dos fundos atribuídos ao programa nacional	Valor (euros)	0	SFC	Gerado a partir das contas	Gerado a partir das contas	11.509,43	4.936.055,47
	Taxa de absorção do Fundo	Rácio	0	(a) / (b)	Gerado H3 (a) / H3 (b)	Gerado H3 (a) / H3 (b)	0,001	0,79

## Notas

- Decisão C (2015) 5.411, de 18-08-2015 [Versão 1.5 do PNFSI] - Para apuramento do ano 2016.
- Decisão C (2017) 5.856, de 31-08-2017 [Versão 2.1 do PNFSI] - Para apuramento do ano 2017.

## QA3.1. - Em que medida foram os resultados esperados do Fundo alcançados a um custo razoável em termos de recursos financeiros e humanos mobilizados?

Os resultados alcançados devem entender-se em sentido ainda muito lato (o das tarefas de lançamento e implementação do programa nacional, que permitiu, à data da avaliação, aprovar projetos que comprometem cerca de 46% do montante de fundo programado para 2014-2020, mas executando apenas 0,1% (na sua totalidade em assistência técnica).

## Ótica financeira

Nesta fase incipiente de implementação do programa nacional, os indicadores que constam no sistema de informação não têm utilidade para a resposta à questão. No entanto, ensaiamos uma abordagem alternativa,

analisando os valores de compromisso financeiro já assumidos. Estes correspondem à aprovação de 12 projetos no FSI Fronteiras e Vistos, 17 projetos no FSI Cooperação Policial e 2 projetos de Assistência Técnica.

Tomando em linha de conta um indicador de proporção entre valor de fundo aplicado em assistência técnica e em projetos alinhados com resultados, verificamos que:

- Nos valores programados, cada euro de projeto previa a imputação de 0,073 euros em AT, enquanto nos valores aprovados este indicador é ligeiramente mais baixo (0,070 euros).
- A assistência técnica média por projeto aprovado ascende a 39.920 euros, o que corresponde a um *overhead* de 7% por projeto<sup>6</sup>. Para comparação, no Portugal 2020 – excluindo o Programa Operacional de Assistência Técnica, para todos os FEEI, este indicador é substancialmente inferior, de apenas 1,5%, correspondendo a 7.407 euros por projeto<sup>7</sup>; e no FAMI, gerido conjuntamente com o FSI e, por isso, mais diretamente comparável, o *overhead* é de 2,34% (10.536 euros por projeto).

Ou seja, o programa nacional FSI está a ser implementado com recursos financeiros para assistência técnica em linha com o programado, mas, por comparação com o referencial do FAMI, estes recursos são relativamente elevados<sup>8</sup>.

#### Ótica dos recursos humanos

O quadro de recursos humanos previstos para a gestão está, tanto na AR (SGMAI) como na AD (SGMJ), incompleto, se atendermos ao previsto. No entanto, e de acordo com as entrevistas realizadas, os recursos exclusivos afetos ao programa e os reforços das tarefas de gestão a partir de outros recursos (internos ou externos, por exemplo nos domínios jurídico e informático) permitiram, até ao momento da avaliação, dar a resposta necessária aos requisitos da gestão, incluindo os respeitantes à segregação de funções.

Os recursos humanos, previstos e efetivos, são, de acordo com a “Descrição do Sistema de Gestão e Controlo – versão 4”, de junho de 2016:

**Tabela 17 - Autoridade responsável: recursos humanos**

Unidade orgânica	Função	N.º de recursos humanos previstos	N.º de recursos humanos afetos	Área de formação dos recursos humanos afetos
DSGFC	Coordenadores	2	2	Engenharia e Gestão de empresas
	Técnicos	14	10	Gestão de empresas, Gestão e administração pública, Relações internacionais, Sociologia e direito
	Apoio administrativo	1	0	-

Estes recursos estão disponíveis para a gestão conjunta do FSI e do FAMI. Conforme referido na Tabela 16, a AR estima que o efetivo real afeto ao FSI é de **5 ETI**.

**Tabela 18 - Autoridade delegada: recursos humanos**

Unidade orgânica	Função	N.º de recursos humanos previstos	N.º de recursos humanos afetos	Área de formação dos recursos humanos afetos
EMGFC	Coordenadores	1	1	Gestão e administração pública
	Técnicos	5	4	Administração pública, Ciência política, Estudos europeus e Economia
	Apoio administrativo	1	0	-
DGFP	Pagamentos	2	2	Gestão

Os recursos humanos efetivos atuais correspondem a **3 ETI** (cf. Tabela 16).

<sup>6</sup> Valor para a totalidade do programa nacional e tendo em conta os valores aprovados nas candidaturas. A taxa poderá baixar caso a totalidade do valor aprovado em assistência técnica não seja executada, em resultado da sub-dotação do quadro de recursos humanos referida mais adiante ou da não imputação da totalidade dos custos internos com RH, como acontece no caso da AD (SGMJ).

<sup>7</sup> Dados disponibilizados no *site* do Portugal 2020 (para operações aprovadas até 31 de agosto de 2017).

<sup>8</sup> A comparação com os FEEI evidencia ainda maior diferença, mas esta comparação tem que ser vista com os devidos cuidados. Deve, naturalmente, ter-se em conta que a estrutura existente no FSI tem custos fixos que não consegue diluir com o mesmo nível dos FEEI, dado o pequeno número de projetos.



Independentemente deste quadro geral, a avaliação identificou um conjunto de elementos (na análise dos procedimentos concretos registados no SIGFC, designadamente pareceres e troca de correspondência, e nas entrevistas com os promotores) que introduzem ineficiências significativas no processo, admitindo-se que algumas fases do ciclo do programa poderiam ser cumpridas com menos esforço, libertando recursos para tarefas menos intensificadas (ações no terreno para acompanhamento, por exemplo) e libertando também recursos do lado dos beneficiários. Alguns desses aspetos são a estabilização do sistema de indicadores, a revisão de alguns aspetos menos funcionais do SIGFC, a simplificação das exigências documentais referentes a cada pedido de pagamento, a harmonização e difusão de conceitos e interpretações ou a substituição de procedimentos formais, suportadas em correspondência, por contactos mais diretos entre AR, AD e beneficiários.

**QA3.2. - Que medidas foram postas em prática para prevenir, detetar, comunicar e acompanhar os casos de fraude e outras irregularidades, e quais foram os seus resultados?**

Para além dos mecanismos previstos regulamentarmente e que o *Manual de Procedimentos* e a *Descrição do Sistema de Gestão e Controlo* descrevem, e que se podem considerar preventivas, não foram identificadas medidas concretas (inspeções, auditorias) junto de beneficiários/projetos tendentes a detetar, comunicar e acompanhar casos de fraude e outras irregularidades. No entanto, a AA (IGF) realizou, entre outubro de 2015 e fevereiro de 2016, uma auditoria às contas de 2015 do Programa, não tendo identificado nenhuma irregularidade.

**c. Pertinência**

**QA4 - Os objetivos das intervenções financiadas pelo Fundo correspondem às necessidades reais?**

Esta QA é declinada a três níveis:

- O do programa nacional FSI.
- O do programa de trabalhos anual das ações da União.
- O do programa de trabalhos anual das ajudas de emergência.

**QA4.1. - Os objetivos fixados pelos Estados-Membros, nos seus programas nacionais, dão resposta às necessidades identificadas?**

Na resposta a esta questão não pode ignorar-se que o FSI tem objetivos muito claros a nível europeu e que as prioridades ao nível macro do espaço da União prevaleceram na definição das prioridades e na formatação do programa nacional. Esta situação é mais explicitamente visível no quadro do processo de programação em concreto (lado da “oferta”, isto é, o desenho do programa no âmbito do processo negocial com a UE), mas também se reflete na influência que esses mesmos objetivos e compromissos de nível europeu tiveram na definição das estratégias e prioridades das diversas entidades nacionais (ao nível político e operacional, ou seja, o lado da “procura”).

Uma primeira dimensão da abordagem à resposta a esta QA é a compreensão deste *matching*: se os objetivos do programa nacional FSI respondem, em simultâneo, ao quadro europeu e às necessidades e de constrangimentos nacionais nos domínios de enquadramento das políticas de vistos e gestão integrada de fronteiras, de combate ao crime grave e organizado e gestão de riscos e crises. A equipa de avaliação identificou dois tipos de elemento que confirmam esse ajustamento:

- (a) A programação, de acordo com as entidades inquiridas (AR, AD e promotoras) estava em linha com os documentos estratégicos ou normativos relevantes em Portugal (por exemplo, o Plano de Gestão Integrada de Fronteiras, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, a Lei de Segurança Interna, o Sistema Nacional de Gestão de Crises e a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa e as opções de política nacional que constam dos programas de governo constituem instrumentos para se aferir do grau de consistência das apostas assumidas).

Naturalmente, esta conclusão não é uma garantia de que os próprios referenciais nacionais respondessem devidamente a necessidades reais. Para isso seria necessária uma confluência entre orientações/opções políticas, disponibilidades financeiras (e o período em que se realizou a programação era, deste ponto de vista, instável, pois muitas dessas orientações eram induzidas pela situação de constrangimentos orçamentais) e, ainda, a existência do conhecimento mais pertinente para definir as prioridades e aperfeiçoar este *matching*.

Tendo em conta a existência de informação sistemática sobre os fenómenos em causa (que consta, por exemplo, dos Relatórios de Segurança Interna, com publicação ininterrupta desde 1993), não há razão para duvidar que assim acontecesse. O racional de programação, que tentámos reconstruir na abordagem às questões da eficácia, também alinha a intervenção do programa com alguns dos resultados pretendidos, podendo verificar-se que a programação responde a necessidades reais (embora o programa nacional FSI possa não responder a todas as necessidades, devido às opções que, necessariamente, foi necessário fazer, perante as limitações da dotação orçamental).

- (b) Numa leitura *bottom up*, e tendo em conta que as tipologias de atividade financiadas são as da capacitação e equipamento das autoridades implicadas, incluindo o desenvolvimento de sistemas informáticos e plataformas de comunicação, também se conclui que a programação responde aos constrangimentos operacionais que estas entidades manifestavam, complementando os seus planos de investimento e capacitação desenvolvidos com recursos nacionais ou outras fontes de financiamento. Mais uma vez, importa assinalar que o programa nacional não responde a todos os constrangimentos, mas o seu contributo para responder a estas necessidades é muito relevante.

**QA4.2. - Os objetivos definidos no programa de trabalho anual (ações da União) respondem às necessidades reais?**

As ações da União contempladas nesta sub-questão respeitam a:

- Projetos transnacionais, integrando a partilha de boas práticas e o apoio ao estabelecimento de redes de cooperação;
- Estudos, ferramentas estatísticas e avaliação de políticas;
- Ações a desenvolver em/com países terceiros.

Devem estar ainda relacionadas com a gestão de fronteiras, os sistemas de atribuição de vistos, a prevenção e combate ao crime e a proteção de infraestruturas críticas.

Do ponto de vista das áreas temáticas, as ações da União destinam-se a responder a prioridades da política europeia, a nível interno e externo, e são coerentes e complementares com a intervenção FSI no âmbito dos programas nacionais. Observando as 7 convocatórias anuais já com decisão final, podemos verificar que em 5 há projetos aprovados com participação de entidades nacionais (na sua maioria trata-se de entidades que não são beneficiárias do programa nacional FSI).

**Tabela 19 - Lista de convocatórias para Ações da União - FSI**

Convocatórias	Encerramento	Projetos com participação nacional aprovados
<i>Law Enforcement Information Exchange</i>	1/2016	<i>Pilot programme for data exchange of the Passenger Information Units</i> (Hungria; <b>PJ</b> ).
<i>Fighting Cybercrime and Child Sexual Abuse</i>	1/2015	--
<i>Economic and Financial Crime, Corruption and Environmental Crime</i>	1/2015	<i>Enhancing Beneficial Ownership Transparency</i> (UE/Bélgica; <b>Transparency International Portugal/ Transparência e Integridade, Associação Cívica</b> ).
<i>Preventing radicalisation to terrorism and violent extremism</i>	2/2015	<i>Local institutions against extremism LIAISE II</i> (França, <b>Município de Setúbal</b> )
<i>Actions addressing trafficking in human beings</i>	9/2015	<i>Financial investigations as a means to combat THB</i> (Suécia, Polícia Judiciária) <i>Countering THB, Protecting Victims and Enhancing Financial Investigations</i> (Alemanha, <b>Centro de Estudos Judiciários</b> ).
<i>Implementation of the EU CBRN Action Plan, the EU Action Plan on enhancing the security of explosives and the European programme of critical infrastructure protection</i>	10/2015	--
<i>Law Enforcement Training</i>	11/2015	<i>MATES. Multi Agency Training Exit Strategies for radicalised youth</i> (Itália, <b>Universidade Católica Portuguesa</b> ).

Nas convocatórias ainda abertas ou sem decisão final, podemos assinalar algumas cuja temática responde a necessidades assinaladas a nível nacional [*Mobile Criminality (1/2017); Improving law enforcement information exchange by interconnecting PIUs to facilitate the exchange of PNR data (1/2017); Implementation of the European forensics science area 2020 action plan in Member States (2/2018); Fight Against Drugs (3/2018); Strengthen cross-border police cooperation in the Schengen area (2/2018)*] e outras que, embora em linha com uma atitude mais preventiva, não alinham de forma tão clara com o atual padrão de prioridades em Portugal [*Law enforcement cooperation between Member States and third countries to improve the detection and apprehension of migrant smugglers (2/2017); Counter-Terrorism Financing (3/2018); Alternative and counter narrative campaigns supporting the prevention of radicalisation leading to violent extremism – Civil Society Empowerment Programme (1/2018); Fight against firearms trafficking (1/2018); Protection of public spaces and addressing CBRN-E threat (2/2018)*].

Um documento de divulgação destas Ações, apresentado pela DG HOME (em maio de 2016) referiam-se, a título de exemplo, duas das ações previstas com envolvimento direto de entidades nacionais, que ainda não foram aprovadas:

- *Exchange of the situational picture of neighbouring external border sections between the national coordination centres of Portugal and Spain – II phase (direct award – PT GNR) – FSI Fronteiras.*
- *Call for proposals restricted to Member States for a field experiment on the creation/management of a Schengen Masterlist (PT SEF) - FSI Fronteiras.*

#### **QA4.3. - Os objetivos definidos no programa de trabalho anual (ajuda de emergência) respondem às necessidades reais?**

Durante o período em avaliação não ocorreu qualquer situação em que a ajuda de emergência europeia fosse solicitada ou ativada no âmbito da intervenção do programa nacional FSI (cf. Regulamento (UE) 2016/369, relativo à prestação de apoio de emergência na UE; Artigo 6.º Complementaridade e coerência da ação da União).

#### **QA4.4. - Que medidas adotou o Estado-Membro para dar resposta às novas necessidades?**

A leitura do *Relatório Anual de Segurança Interna 2016* (que congrega os dados referentes à criminalidade participada por oito Órgãos de Polícia Criminal: GNR, PSP, PJ, SEF, Polícia Marítima, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, Autoridade Tributária e Aduaneira e Polícia Judiciária Militar) permite concluir que não existem, propriamente, “novas necessidades” em Portugal – as tendências e problemas que enformaram a definição das prioridades na fase de conceção-programação do FSI continuam a ser dominantes. Não ocorreram, também, situações de crise-emergência em território nacional relacionadas com a segurança (embora o funcionamento sistémico europeu implique a mobilização dos mecanismos de prevenção e resposta em todos os países e, em Portugal, tenham sido criados, em 2016-2017, a Unidade de Coordenação Antiterrorismo e o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional) e a pressão nas fronteiras externas resultante do crescimento dos fenómenos migratórios (incluindo refugiados, que entraram em Portugal sobretudo no quadro das medidas de recolocação e reinstalação de nível europeu) está em linha com algumas das apostas da programação (vigilância, reforço e melhoria dos meios operacionais e tecnológicos) do programa nacional.

Se há alguma divergência significativa entre as necessidades atuais e a resposta do programa nacional, estas situar-se-ão ao nível da aprovação e execução dos projetos previstos (incluindo tanto os atrasos na implementação como algumas desadequações regulamentares ou de procedimentos que afetam a eficácia) e não da programação.

Os resultados da inquirição dos diversos OPC realizada e as conclusões seguintes, retiradas do RASI 2016 confirmam estas conclusões:

- Do ponto de vista das estatísticas de criminalidade, as variações registadas nos anos mais recentes continuam a manter uma tendência relativamente regular, sem roturas significativas – “uma descida sustentada desde 2008, quer da criminalidade geral, que veio diminuindo de 421.037 participações até às atuais 330.872 (redução de 21%) quer, dentro desta, da criminalidade violenta e grave, que passou de 24.317 ocorrências a 16.761, o que representa uma diminuição ainda mais expressiva, de 32%. Assim, em apenas nove anos, a criminalidade geral reduziu-se mais de uma quinta parte e a criminalidade violenta e grave quase um terço”.
- No que respeita à criminalidade complexa, “Portugal segue o panorama internacional. O *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013* identificou prioridades-chave comuns em termos de ameaça

criminógena, a que crescem novas preocupações no domínio das políticas de segurança, merecendo a ação concertada dos EM e outros intervenientes, visando exponenciar a eficácia da resposta face à ameaça global, fruto da globalização da sociedade e da economia, aliadas à disseminação das Tecnologias de Informação, que têm potenciado o advento de novas transmutações criminógenas por via da exploração de lacunas legislativas, do recurso às redes sociais e das condições associadas à crise económica, gerando lucros ilícitos com baixo risco”.

- As orientações estratégicas para 2017, que também constam do RASI 2016, incidem sobre os seguintes domínios:
  - Dignificação, racionalização e modernização das forças e serviços de segurança, em que se destaca execução da Lei da Programação das Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança que, como já referimos, é um dos referenciais para o programa nacional FSI e para uma grande parte das entidades promotoras.
  - Prevenção e controlo da criminalidade, que, em grande parte, contém medidas e prioridades que são respondidas por diversas linhas de intervenção do FSI.
  - Prevenção e combate ao terrorismo, também com potencial contributo do programa nacional FSI na sua atual configuração.
  - Controlo de fronteiras, com propostas também alinhadas com o atual programa nacional FSI – mas prevendo “elaborar, aprovar e executar a Estratégia de Gestão Integrada de Fronteiras (IBM) e o respetivo Plano de Ação”, que poderão suscitar algumas necessidades de adaptação das entidades intervenientes e do financiamento.
  - Reforço da dimensão externa da segurança interna, aspeto em que o contributo do FSI é significativo.
  - Segurança do ciberespaço, também em linha com as prioridades da programação FSI.

#### **d. Coerência**

**QA5. - Os objetivos fixados no programa nacional 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?**

O principal desafio colocado por esta questão consiste na estabilização do universo de referência para identificação de outros programas com domínios de intervenção similares.

O quadro de referência estratégico europeu referente às áreas de intervenção do FSI (Fronteiras & Vistos e Cooperação Policial) que permite identificar, como principais instrumentos com domínios de intervenção semelhantes, os seguintes:

- O **FAMI** (nacional e ações da União), no que se refere a intervenções relacionadas com o controlo de fronteiras e as migrações.
- O **FSI – ações da União** (no quadro da cooperação policial, gerido pela Comissão Europeia).
- O **Horizonte 2020**, que financia projetos de investigação na área da segurança (uma das novas linhas de prioridade para o período 2014-2020).
- O Programa Europeu **Justiça 2014-2020**, que financia projetos no domínio da coordenação de políticas e cooperação judicial em matéria de drogas (*Drug Policy Initiatives*).
- O Programa Europeu **Hercules III**, que apoia projetos no quadro da política europeia antifraude (do OLAF).

Embora não especificamente no âmbito temático do programa nacional, mas atuando no quadro da capacitação das instituições e dos profissionais, há um programa do Portugal 2020 relevante para esta reflexão - o COMPETE 2020, mais especificamente o seu *Eixo V: Reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da administração pública – SAMA 2020*.

**QA5.1. - Uma avaliação de outras intervenções com objetivos semelhantes foi efetuada e tida em conta durante a fase de programação?**

- (a) No quadro europeu da programação do período 2014-2020, os instrumentos financeiros diretamente sob responsabilidade da *DG Migrations and Home Affairs*, incluindo os dois **fundos FSI e FAMI** (tanto na componente dos programas nacionais como nas ações da União ou da assistência de emergência) foram concebidos a partir de uma matriz estratégica e de políticas comuns, de onde derivaram os *key policy issues* e em cujo âmbito se realizaram as negociações para a definição dos diversos programas. A preparação do programa nacional FSI foi realizada com base num processo de programação multianual, orientado para resultados, e por isso pode responder-se afirmativamente: durante a fase de programação a coerência entre FSI (nacional e a nível europeu) e FAMI foi tida em conta.
- (b) Tendo em conta os novos desafios de segurança para os cidadãos, as empresas, as instituições e as infraestruturas estratégicas, a programação do **Horizonte 2020** (programa europeu para a Investigação e a Inovação) incluiu o desafio societário *Secure societies – Protecting freedom and security of Europe and its citizens*, ao abrigo da qual se financiam projetos com a participação de centros de investigação, empresas e, normalmente na qualidade de utilizadores finais, forças de segurança e entidades envolvidas nas políticas públicas deste âmbito. Estava previsto (e o programa nacional FSI refere-o explicitamente) o recurso a financiamentos do **Horizonte 2020**. No programa de ação deste para 2016-2017 estão, por exemplo, abertas linhas para apoio a projetos relacionados com a proteção de infraestruturas críticas, combate ao crime e terrorismo, segurança de fronteiras, segurança digital, etc.)
- (c) Quanto ao **Hercules III/ OLAF**, a estratégia europeia antifraude e as prioridades do OLAF são tidas em consideração no texto do programa nacional FSI, estando as áreas de intervenção definidas sem sobreposição significativa. As principais prioridades do **Hercules III** para este período de programação são o combate ao contrabando de tabaco (financiando, por exemplo, *scanners* e outros equipamentos técnicos em portos e aeroportos), a formação e a partilha de experiências entre autoridades nacionais (conferências e seminários) nos domínios da prevenção de corrupção na contratação pública e no desenvolvimento de capacidades digitais forenses para os agentes das forças de segurança.
- (d) A questão do tráfico de drogas é muito relevante para o programa FSI (designadamente no quadro do *OE2 Fronteiras* e do *OE5 Prevenção e combate ao crime*. Contudo, não há evidências de que a programação do FSI tenha tido em conta uma qualquer avaliação do programa **Justiça** da UE.
- (e) Por último, embora a questão da modernização e capacitação das instituições que operam na área das fronteiras e das polícias esteja muito presente no programa nacional FSI, não há qualquer evidência explícita que tenha sido analisada a coerência entre este programa e o **COMPETE 2020**. No entanto, o próprio COMPETE2020 prevê, como área de intervenção, o financiamento de “Serviços e aplicações de administração pública em linha (incluindo contratação pública eletrónica, medidas TIC de apoio à reforma da administração pública, cibersegurança, medidas de confiança e privacidade, justiça eletrónica e democracia eletrónica)”.

**QA5.2. - Foram estabelecidos mecanismos de coordenação entre o Fundo e outras intervenções com objetivos semelhantes para o período de execução?**

Podemos identificar dois tipos de mecanismos tendentes a esta coordenação:

- (a) *No modelo de governação dos Fundos dos Assuntos Internos (FAMI e FSI).*

Ao nível político, prevê-se que a **Comissão Interministerial de Coordenação** assegure “a coordenação da complementaridade com outros instrumentos da União (Fundos)”, cabendo-lhe determinar “as competentes medidas a implementar e o possível envolvimento de outras entidades” para encontrar “outras fontes de financiamento comunitário, adequadas às matérias e necessidades em causa”.

A composição desta CIC (de acordo com a *Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2015*) integra representantes dos **ministérios responsáveis pela administração interna, justiça, negócios estrangeiros e desenvolvimento regional**. Ao nível técnico, a CIC é complementada por um *Comité de Apoio Técnico* (que, para além das áreas governativas referidas atrás, tem um representante do **ministério responsável pela solidariedade, emprego e segurança social**).

Este sistema de parcerias a dois níveis tem, potencialmente, capacidade para articular a intervenção no âmbito dos **Fundos dos Assuntos Internos** com os **FEEL**. A avaliação não encontrou, no entanto, evidências de trabalho neste sentido nas duas reuniões que cada um destes órgãos já realizou.

*(b) Nos procedimentos de candidatura e seleção de projetos.*

No quadro das candidaturas, os procedimentos exigem a demonstração da coerência e complementaridade de cada projeto com outros projetos e Fundos, valorizando-a no processo de apreciação e seleção (“Um critério positivo, e potencialmente diferenciador na análise de projetos a financiar, será a demonstração da existência de complementaridade entre instrumentos financeiros comunitários, de modo a que se possam aproveitar as sinergias e os apoios, o que implica um esforço acrescido de planeamento, de coordenação, de controlo e de orientação para resultados”). Este aspeto também pretende prevenir situações de duplo financiamento, cabendo à AR e à AD, conforme os casos, a sua verificação, com possibilidade de intervenção ainda da AA.

Embora este mecanismo esteja previsto, a análise documental aos processos de candidatura revela que a complementaridade entre projetos não é, de uma forma geral, devidamente explicitada pelas entidades beneficiárias nos processos de candidatura (o que não significa que não seja valorizado por estas) nem tem uma importância determinante na decisão de aprovar ou não os projetos. Esta situação resulta, muito provavelmente, da natureza pouco concorrencial do programa nacional FSI.

A resposta à questão será, portanto, a seguinte: estes mecanismos foram estabelecidos, mas não estão a ser utilizados com a intensidade prevista.

**QA5.3. - As ações realizadas no quadro do Fundo foram coerentes e não contraditórias em relação a outras intervenções com objetivos semelhantes?**

Embora a programação estabelecesse alguns princípios que remetem para a coerência externa do programa nacional do FSI com outros instrumentos de financiamento comunitário, a garantia de valor acrescentado que se pode extrair do financiamento cruzado de projetos assenta sobretudo na monitorização destes diversos instrumentos e da adaptação, por parte das entidades beneficiárias, dos seus próprios planos estratégicos e de investimento.

A avaliação identificou várias referências, nos dossiês de candidatura e na inquirição das entidades com projetos aprovados, à existência de racionais de programação que enquadram o financiamento de planos de atividades a partir de múltiplas fontes. Estes racionais permitem prevenir potenciais situações de sobreposição e contradição entre ações, sendo também relevantes para o trabalho de prospeção de fontes de financiamento alternativas.

No quadro das políticas públicas nacionais, alguns instrumentos de planeamento e legislativos estabelecem, desde logo, uma matriz de coerência entre os projetos desenvolvidos por cada entidade, seja no quadro do programa nacional FSI, seja com outros modelos de financiamento. São exemplos as **Leis n.º 73/2009** (que estabelece as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal) e **n.º 10/2017** (lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna), o **Plano Justiça+ Próxima** ou o **Programa Nacional de Reformas**.

Para além deste enquadramento geral, que esteve presente na definição inicial do programa nacional (que é, deve recordar-se, um programa essencialmente fechado, construído a partir da compatibilização dos planos de ação de cada entidade/nacionais e as prioridades e disponibilidades financeiras para o apoio europeu, identificando previamente um quadro de projetos em concreto), alguns exemplos suportam a resposta a esta questão de avaliação.

- O recurso ao Horizonte 2020 é claramente identificado como apoio a projetos inovadores em que as entidades policiais são parceiros na qualidade de utilizadores finais (PSP, PJ).
- A modernização administrativa no SEF, financiada no âmbito do Compete 2020, dirigiu-se a uma área específica de relacionamento com a sociedade (desenvolvimento do site), complementar das áreas de intervenção FSI.
- A GNR aprovou a *Estratégia Guarda 2020*, que enquadra os diversos projetos numa estratégia única, articulada com a Lei n.º 10/2017.



- O projeto formativo da PGR (PT/2016/FSI/040 - Criminalidade económico-financeira e corrupção) é complementar a uma plataforma de pesquisa de informação e análise da prova, dirigida ao mesmo público-alvo, financiada pelo OLAF/Hercules III.

Uma nota adicional, não colocada pelo caderno de encargos, refere-se à **coerência interna** do programa nacional FSI. É neste âmbito, efetivamente, que ocorrem os maiores riscos de sobreposição de linhas de financiamento. O estudo de caso da participação da GNR (a fundamentação e a natureza dos investimentos em diversos projetos é muito próxima), bem como a análise dos projetos da SG MNE (*Renovação do equipamento operacional RPV vs Apoio operacional aos sistemas informáticos RPV*) e até do SEF (*Data Centre vs Disaster Recovery*), permitem verificar que determinados projetos têm componentes que, desde que evidenciadas nas candidaturas, poderão enquadrar-se em vários OE/ON. Em parte, esta questão resulta da fragmentação do programa, que se afigura desproporcionada face ao universo de potenciais beneficiários e projetos (há 25 ON previstos) e à natureza complexa de muitos destes (com componentes tecnológicas, infraestruturais, imateriais e de capacitação).

### **e. Complementaridade**

**QA6. - Os objetivos fixados no programa nacional e as ações correspondentes executadas foram complementares dos estabelecidos no âmbito de outras políticas, em especial daqueles prosseguidos pelo Estado-Membro?**

De uma forma sistemática, as políticas nacionais onde, de forma mais pertinente, se pode analisar a questão da complementaridade com o programa nacional FSI (nas duas vertentes, Fronteiras e Cooperação Policial) são as seguintes:

- A. As políticas mais amplas que enquadram as intervenções em curso e previstas no âmbito do programa nacional FSI:
  - A política nacional de Segurança Interna
  - A política externa portuguesa, especialmente na vertente diplomática.
  - O Plano Justiça + Próxima.
- B. Outras políticas com área de intervenção complementar:
  - O Plano Nacional de Reformas.
  - A política de modernização administrativa, no quadro da Agência para a Modernização Administrativa (SAMA, SIMPLEX).
  - As políticas nacionais de prevenção de riscos e crises em sentido mais alargado, incluindo os riscos naturais e tecnológicos, as alterações climáticas, a proteção civil e de infraestruturas estratégicas, etc.

Embora as questões da coerência e da complementaridade, conceptualmente, não se confundam, não podem ser ignorados os pontos de contacto possíveis entre as duas abordagens.

Um bom exemplo disto é a referência, que fizemos na questão anterior, aos projetos que as entidades beneficiárias do FSI terão submetido, ou irão submeter, ao SAMA2020. Em rigor, entendemos que a relação com o SAMA2020 terá também lugar nesta análise de complementaridade entre a política de segurança interna e a política nacional de modernização administrativa e da capacitação da administração pública, que envolvem a combinação de formação profissional para a administração pública e toda uma componente de simplificação administrativa e aproveitamento dos potenciais benefícios da economia digital. Estas podem completar bem algumas ações do FSI, sejam as de reapetrechamento e modernização de recursos tecnológicos nos vários domínios de objetivos específicos, sejam a própria formação que consta de muitas das tipologias de ações que é possível escrutinar a partir do sistema de informação do programa.

**QA6.1. - Uma avaliação de outras intervenções com objetivos complementares foi efetuada e tida em conta durante a fase de programação?**

A resposta à questão é diferenciada conforme nos situemos no âmbito das políticas de tipo (A) ou (B) que referimos atrás.

No primeiro caso, a análise documental (ao próprio texto do programa nacional ou às memórias descritivas das candidaturas) e as entrevistas realizadas permitem concluir que, não tendo havido uma avaliação explícita de tais políticas, as decisões de programação (tipologias de projetos, prioridades, montantes envolvidos) foram (e continuam a ser) condicionados pelas linhas estratégicas definidas em cada uma das políticas setoriais portuguesas. Ou seja, a programação enquadra-se nos objetivos dessas políticas, no âmbito das quais se complementam com outros instrumentos de financiamento, designadamente nacionais.

Já no que se refere às políticas de tipo (B), para além da referência que já fizemos ao SAMA2020, não foram identificadas referências explícitas à sua consideração na fase de programação. No entanto, os racionais de programação e investimento de cada uma das entidades beneficiárias têm, nos casos em que essas mesmas entidades atuam em domínios complementares (como é o caso do SEF ou da GNR), normalmente, em conta a complementaridade das suas áreas de atuação. São, portanto, as entidades promotoras (que são, recorde-se, entidades públicas com competências exclusivas, mas complementares, nestes domínios) os verdadeiros centros de racionalidade em termos de complementaridade, aspeto que está implícito na programação.

**QA6.2. - Foram estabelecidos mecanismos de coordenação entre o Fundo e outras intervenções com objetivos semelhantes para o período de execução?**

Remete-se para a resposta à QA5.2, sobre a coerência. Foram estabelecidos mecanismos a dois níveis:

- (a) No modelo de governação dos Fundos dos Assuntos Internos (FAMI e FSI) – a CIC e o CAT. A avaliação não encontrou, no entanto, evidências de trabalho neste sentido nas duas reuniões que cada um destes órgãos já realizou.
- (b) Nos procedimentos de candidatura e seleção de projetos, em que os procedimentos exigem a demonstração da coerência e complementaridade de cada projeto com outros projetos e Fundos, valorizando-a no processo de apreciação e seleção. No entanto, a análise documental aos processos de candidatura revela que estes aspetos não são devidamente explicitados pelas entidades beneficiárias nos processos de candidatura nem têm uma importância determinante na decisão de aprovar ou não os projetos. Esta situação resulta, muito provavelmente, da natureza pouco concorrencial do programa nacional FSI.

A resposta à questão será, portanto, a seguinte: estes mecanismos foram estabelecidos, mas não estão a ser utilizados com a intensidade prevista.

**QA6.3. - Foram criados mecanismos destinados a evitar a sobreposição de instrumentos financeiros?**

Dado que o programa nacional FSI cobre apenas uma parte dos projetos implementados pelas entidades beneficiárias, no âmbito dos objetivos das políticas comuns de vistos e fronteiras ou de cooperação policial, devendo articular-se com o orçamento de Estado e com os apoios de outras fontes de financiamento (designadamente comunitárias), identificamos vários níveis em que são mobilizados (ou prevê mobilizar-se) mecanismos tendentes a evitar esta sobreposição:

- Na programação, em que os domínios específicos de intervenção do programa nacional FSI, e, em grande parte dos casos, os próprios projetos a financiar, estão devidamente identificados, pelo que o controlo deste tipo de situações fica, desde logo, delimitado (mas apenas em termos gerais, e não das componentes específicas de investimento em cada projeto).
- No modelo de gestão, em que se exige que a AR implemente este tipo de mecanismos, limitando o risco de duplo financiamento (com apoio da AD, que, nos casos em que atua, tem esta responsabilidade, através de um acompanhamento mais próximo dos beneficiários). Ainda ao nível do Sistema de Gestão e Controlo, a AA será a última entidade que, ao nível nacional, terá a competência de supervisionar e auditar todos os casos que, a este propósito, possam ser considerados como merecedores de atenção acrescida. Nos termos da Portaria n.º 43/2016, de 11 de março (Portaria FSI), a existência de sobreposição de financiamento público para as mesmas atividades é fundamento para a revogação da decisão de financiamento.
- No quadro das exigências às entidades candidatas, que devem:

- Evidenciar, nas candidaturas, quais as complementaridades (que são, desde logo, potenciais situações de riscos de sobreposição de financiamentos) e ficam, depois, sujeitas a eventuais as verificações e controlos por parte da AR, AD (se for o caso) e AA.
- Organizar os processos referentes a cada projeto financiado de forma a, inequivocamente, e sem risco de duplicações, assegurar que cada despesa em concreto apenas é financiada por um instrumento financeiro comunitário, e que as despesas apresentadas correspondem às componentes aprovadas.

#### f. Valor Acrescentado da União Europeia

##### QA7. - O apoio da UE produziu algum valor acrescentado?

##### QA7.1. - Quais são os principais tipos de valor acrescentado resultantes do apoio do Fundo (dimensão, âmbito de aplicação, papel, processo)?

Identificam-se 3 tipos de valor acrescentado que podem resultar do apoio do fundo e do enquadramento em financiamento europeu.

##### *(a) Alavancagem de recursos financeiros e melhor coordenação de investimentos*

Tendo em consideração os 31 projetos aprovados até 30.06.2017, e admitindo que são executados nos termos das candidaturas contratadas, o **efeito de alavancagem do fundo FSI** é significativo, permitindo multiplicar por 4,8 os montantes de investimento elegível das entidades públicas nacionais responsáveis por implementar a política comum de vistos e de gestão integrada de fronteiras, a prevenção e combate à criminalidade grave e organizada, a gestão de riscos e crises e a proteção de infraestruturas críticas.

Esta alavancagem faz-se sentir de formas distintas, permitindo:

- Acelerar a implementação ou mesmo viabilizar, no imediato, alguns projetos que, de outra forma, ficariam sujeitos às disponibilidades financeiras nacionais, as quais estão fortemente condicionadas pelos constrangimentos orçamentais resultantes das medidas de combate ao défice público. Este é um efeito que se faz sentir, de uma forma geral, em todos os domínios de intervenção.
- Incrementar quantitativamente a abrangência de determinados projetos (exemplo: número de equipamentos adquiridos, número de técnicos formados, número de consulados equipados).

Além deste efeito quantitativo, o processo de programação permitiu, tanto no domínio das Fronteiras e Vistos, como da Cooperação Policial, assegurar a **convergência de prioridades europeias e nacionais**, evitando duplicação de esforços, promovendo economias de escala e minimizando os riscos de financiamentos pouco articulados ou sobrepostos. Admitindo que os objetivos do programa serão atingidos, o corpo de projetos implementados resultará, provavelmente, numa combinação otimizada de ações. No entanto, para além das preocupações na programação ou no enquadramento dos projetos em planos estratégicos e de ação de cada uma das entidades beneficiárias, a avaliação não identificou outras iniciativas ou atividades promotoras da articulação e complementaridade entre projetos, pelo que não pode afirmar-se inequivocamente que este valor acrescentado será efetivo.

##### *(b) Promoção de boas práticas*

Este valor acrescentado consiste no estímulo à adoção das melhores soluções técnicas disponíveis e da promoção de atividades de *benchmarking* no apoio às decisões, e resulta:

- Da necessidade de alinhar os projetos nacionais com as normas e os procedimentos europeus mais atualizados, de forma a garantir a implementação de políticas comuns e a plena aplicação do Acervo da União em matéria de Vistos e Fronteiras (mesmo em projetos que não se enquadrem explicitamente nos respetivos objetivos nacionais).
- Do aumento de capacidade financeira para responder a algumas exigências acrescidas em matéria de segurança das fronteiras e cooperação entre forças policiais europeias, como se verifica pelos casos do Passaporte Eletrónico Português (SEF), pela exigência de demonstração prévia da adequação de alguns dos equipamentos operacionais adquiridos pela GNR ou pelas diversas soluções tecnológicas e informacionais adotadas pelas entidades beneficiárias.

##### *(c) Implementação mais eficaz de políticas e legislação europeia*

Este é um valor acrescentado que referimos aqui de forma autónoma por corresponder a uma leitura de escala europeia – o apoio no quadro do FSI permite melhorar a qualidade e a harmonização da implementação de políticas comuns e da legislação europeia, contribuindo para uma aplicação mais efetiva do acervo da União em matéria de Fronteiras e Vistos (pese embora a inexistência de projetos aprovados no âmbito dos OE1-ON2 e OE2-ON4).

**QA7.2. - O Estado-Membro teria realizado as ações necessárias à execução das políticas da UE em domínios abrangidos pelo Fundo sem o seu apoio financeiro?**

De acordo com os elementos recolhidos, a resposta é afirmativa, embora dentro de condicionalismos significativos e com riscos acrescidos de perda de eficiência e coerência.

Estes condicionalismos, que já foram abordados numa sub-questão anterior, relacionam-se com o efeito de alavancagem tal como o descrevemos, com uma dimensão essencialmente quantitativa: as ações, por corresponderem a compromissos nacionais, teriam sido realizadas (ou, melhor dizendo, viriam a sê-lo), mas num horizonte temporal mais alargado e com menor âmbito/ abrangência.

Em apoio desta conclusão, deve ter-se presente que:

- Os projetos candidatados no âmbito dos diversos OE/ON estão alinhados, de uma forma geral, com referenciais de estratégia e programação nacionais.
- Os projetos são da responsabilidade de instituições do Estado cujos orçamentos anuais para investimento e despesas operacionais enquadram os montantes previstos nas candidaturas ao programa nacional FSI.
- As regras de elegibilidade (tanto em termos temporais para imputação de despesas como de tipologia de atividades) têm excluído montantes de investimento significativos. As taxas de comparticipação efetivas são, em alguns projetos, apenas da ordem dos 10% do investimento total, confirmando-se que é no orçamento próprio das instituições (nacional) que reside o recurso financeiro fundamental.

Ou seja, embora o apoio comunitário seja muito relevante, não é decisivo, no sentido estrito da realização dos projetos. No entanto, a avaliação considera que, sem o processo inicial de programação conjunta e sem a exigência de alinhamento que resulta da adaptação a um mesmo quadro de referência financeiro, que complementa o quadro estratégico europeu, ter-se-iam corrido riscos de adotar prioridades e projetos mais alinhados com as prioridades setoriais e nacionais e menos com as políticas da UE.

**QA7.3. - Quais seriam as consequências mais prováveis de uma interrupção do apoio prestado pelo Fundo?**

Tendo em conta os elementos de enquadramento políticos e operacionais das candidaturas aprovadas ou previstas, os montantes financeiros envolvidos (que são, como referimos, relevantes mas não decisivos) e os compromissos já assumidos pelo Estado português e cada uma das entidades beneficiárias no quadro das políticas nacional e europeia de segurança interna e nas fronteiras, não é provável que a interrupção do financiamento europeu significasse uma interrupção da implementação destas políticas em Portugal.

As principais consequências seriam, provavelmente, de 3 tipos:

- Algum atraso na concretização do plano global de investimentos previstos no programa nacional FSI, mais sensível no caso de projetos ainda não candidatados ou iniciados. Para os acomodar à capacidade financeira nacional, seria necessário reformular os planos de atividades das diversas entidades promotoras, adaptando-os a essa nova realidade de carência de fundos europeus. Para os projetos já em curso, a sua concretização não estaria, de uma forma geral, em causa, embora fosse natural a reformulação de alguns, diminuindo-lhes essencialmente as metas quantitativas ou eliminando a implementação de algumas atividades menos essenciais, de acordo com critérios a definir pelas autoridades nacionais.
- Alguma perda de coerência e complementaridade interna (entre as iniciativas das diversas autoridades implicadas na política de Vistos e gestão das Fronteiras e das forças de segurança) e externa (com outros financiamentos europeus ou com outras políticas nacionais), já que o espaço do programa nacional não é apenas de financiamento, mas de concertação permanente entre os ministérios da administração interna, justiça e negócios estrangeiros e do Estado português com a União Europeia.
- Como consequência das duas linhas anteriores, os riscos para a segurança interna europeia e a vulnerabilidade das fronteiras externas do espaço Schengen aumentariam, já que Portugal, pelo seu

posicionamento geográfico e pela relação histórica com os PALOP, é uma porta de entrada na Europa muito importante.

**QA7.4. - Em que medida as ações apoiadas pelo Fundo resultaram numa vantagem a nível da União?**

De acordo com o *Working Paper SEC* (2011) 867, os desafios da política comum de vistos, da gestão integrada de fronteiras, da prevenção e combate ao crime e da gestão de riscos e crises não podem ser resolvidos de forma adequada por autoridades públicas nacionais de forma isolada, devendo existir medidas de cooperação operacional entre os diferentes países.

De acordo com as evidências recolhidas, há três domínios de vantagem a nível da União que se identificam:

- A partilha de recursos humanos e técnicos e a coordenação de estratégias ao nível político e operacional entre as organizações do Estado português (forças policiais e de segurança interna ou interventoras na política de fronteiras e vistos) e entre estas e as autoridades europeias. Esta vantagem consiste numa mais eficiente alocação de recursos técnicos e financeiros ao controlo das fronteiras externas do espaço Schengen e, por isso, à segurança interna do espaço europeu. Ela resulta, em primeira análise, do processo de programação, sendo que, posteriormente (até à data de referência da avaliação) este esforço ocorre sobretudo ao nível de algumas entidades promotoras e da sua inserção em organismos europeus e processos de cooperação.
- Algumas experiências portuguesas no domínio da implementação de mecanismos de cooperação consular para combate à migração ilegal (como é o caso do CCV da Praia (Cabo Verde) e do futuro SVC em S. Tomé e Príncipe) ou de vigilância das fronteiras marítimas são especialmente convenientes para a experimentação de soluções e difusão de boas práticas em todo o espaço europeu.
- Já referimos atrás a vantagem em termos de uma implementação mais eficiente e célere de políticas e legislação europeia em matéria de Vistos, Fronteiras e Segurança Interna em geral, aspeto que é também visível em termos mais concretos: tendo em conta as características territoriais de Portugal (frente atlântica, com ampla ZEE) e a inserção do país no espaço CPLP, esta implementação constitui um valor acrescentado efetivo para a Europa como um todo, diminuindo a vulnerabilidade à imigração ilegal e à entrada e operação de redes de criminalidade organizada, designadamente de tráfico de drogas e de seres humanos.

**QA7.5. - Qual foi o valor acrescentado do apoio operacional?**

O apoio operacional corresponde ao financiamento específico de algumas ações destinadas a criar condições de partida favoráveis à implementação da política europeia.

Os três projetos financiados enquadram-se nos objetivos definidos no Anexo III do Regulamento (UE) N.º 515/2014 e complementam a plena implementação do processo de modernização da Rede de Pedido de Vistos do MNE (apoio operacional Vistos) e da vigilância das fronteiras marítimas (apoio operacional Fronteiras), na sequência das conclusões do processo de avaliação Schengen de 2012. A consulta da documentação referente aos processos de candidatura e as entrevistas com as entidades promotoras (SGMNE e GNR) confirmam a importância, em termos de capacidade financeira reforçada, de celeridade na adaptação e de apoio à aquisição de equipamentos mais adequados aos requisitos europeus.

**g. Sustentabilidade**

**QA8. É provável que os efeitos positivos dos projetos financiados pelo Fundo perdurem depois de cessar o seu apoio?**

Tendo em conta que a execução do FSI foi apenas iniciada em 2016 e nenhum projeto está concluído, não é exequível a realização de testes de sustentabilidade, mesmo que a um número limitado de projetos. O próprio quadro de indicadores previstos para apoiar a resposta a esta questão demonstra essa impossibilidade, apresentando atualmente valores nulos.

Tabela 20 - Indicadores de sustentabilidade, conforme previsto no Regulamento (UE) N.º 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>SUSTENTABILIDADE - n.º 3 do artigo 55.º do Regulamento Horizontal 514/2014.</b>								
H4	(a) Equipamentos em uso 2 anos após a sua aquisição (> 10 000 euros)	N.º		EM	-	-	-	-
	(b) Equipamentos adquiridos ao abrigo do Fundo (> 10 000 euros)	N.º		EM	-	-	-	-
	Número de equipamentos em uso 2 anos após a aquisição / número de equipamentos adquiridos ao abrigo do Fundo (> 10 000 euros)	Rácio	0	(a) / (b)	Gerado H4 (a) / H4 (b)	Gerado H4 (a) / H4 (b)	Gerado H4 (a) / H4 (b)	Gerado H4 (a) / H4 (b)
H5	(a) Custos de manutenção do equipamento adquirido no âmbito do Fundo	Valor (milhões de euros)		EM	-	-	-	-
	(b) Contribuição total da UE	Valor (milhões de euros)		EM	-	-	-	-
	Proporção do custo de manutenção dos equipamentos adquiridos no âmbito do Fundo na contribuição total da União para as ações co-financiadas pelo Fundo	Rácio		(a) / (b)	Gerado H5 (a) / H5 (b)	Gerado H5 (a) / H5 (b)	Gerado H5 (a) / H5 (b)	Gerado H5 (a) / H5 (b)

Neste contexto, analisaremos a sustentabilidade em termos prospetivos, com base na informação recolhida nos estudos de caso, entrevistas a todos os promotores do FSI e análise documental.

Uma resposta global à questão colocada assenta na constatação acerca da natureza dos promotores (autoridades públicas com competências exclusivas em matéria de fronteiras, vistos e policial), dos projetos (que, globalmente, correspondem à criação de condições para o cumprimento dos compromissos mútuos no quadro da União nestas matérias), dos desafios em causa (que têm assumido uma relevância crescente no quadro das prioridades europeias e mundiais) e à real dimensão dos projetos e respetivos custos de manutenção e desenvolvimento (incluindo custos com formação, atualização e operação). A conclusão, destes pontos de vista, é a de que questionar a sustentabilidade (no sentido do pleno funcionamento dos equipamentos, tecnologias e sistemas implementados) significa questionar a sustentabilidade do próprio Estado português e da União. Neste sentido estrito, e em circunstâncias normais, estão asseguradas as condições para a sustentabilidade dos projetos após cessação do apoio do FSI.

Noutra ótica da sustentabilidade (a dos efeitos positivos dos projetos), a resposta não é tão assertiva. Esta sustentabilidade dependerá do tipo de soluções adotadas (foram implementadas as melhores soluções disponíveis?), da natureza dos fenómenos e desafios (as ameaças, embora global e tendencialmente sejam conhecidas, podem mudar de forma sensível, surgindo novas formas de criminalidade ou terrorismo e tornando modelos, prioridades e sistemas rapidamente inadequados), da capacidade de otimizar a operação, a articulação e o funcionamento das soluções implementadas (relevando-se o aspeto da capacitação das autoridades nacionais e europeias) e, ainda, da montagem de sistemas integrados e completos (em que se assegure a necessária coerência, continuidade e complementaridade dos diversos projetos – financiados ou não pelos programa nacional FSI).

Nas diversas sub-questões a seguir respondidas é esta ótica de análise que prevalece, que é também a que importa efetivamente analisar. No entanto, e esta é uma conclusão da avaliação, os mecanismos existentes no programa analisam a sustentabilidade, em cada candidatura, sobretudo a partir da consideração implícita na primeira das ações que referimos (ou seja, basicamente avaliando se “existem condições para a continuidade do projeto sem o apoio do Fundo”, como é normalmente referido nos pareceres de apreciação por parte da AR).

**QA8.1. - 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)?**

No texto do programa nacional não há qualquer referência à “sustentabilidade dos resultados dos projetos”. Implicitamente, considera-se que todo o processo de programação, a definição dos desafios e prioridades e nível europeu, a continuidade do apoio face a períodos de programação anterior e os compromissos entre os EM e a UE asseguram a manutenção das condições para a implementação dos projetos e, a partir destes, para o cumprimento dos objetivos. Na fase de implementação do programa nacional existem, e são aplicados, critérios de avaliação das candidaturas objetivamente dirigidos à apreciação da sustentabilidade dos projetos. No



entanto, como referimos atrás, esta é apenas analisada na perspetiva da existência de condições (orçamentais e de programa de atividades e de alterações de nível estratégico ou funcional na organização responsável pelo projeto) para assegurar a continuidade operacional após a cessação do financiamento FSI, o que, sendo relevante, não é suficiente. Por exemplo, algumas entrevistas com promotores revelam que os constrangimentos orçamentais nacionais colocam dificuldades à contratação de pessoal qualificado ou à capacitação das equipas operacionais, o que pode comprometer, ainda que parcialmente, a plena utilização dos equipamentos, tecnologias e sistemas nos domínios da gestão de fronteiras e vistos. Também está prevista a necessidade de demonstração de complementaridades entre cada projeto e outros no mesmo âmbito de objetivos, sendo essa demonstração, como vimos já na resposta a outra questão, pouco mais do que formal – embora o facto de todos os projetos corresponderem a estratégias e planos de ação devidamente validados seja uma garantia implícita da sua articulação e do contributo conjunto para os objetivos a médio-longo prazo.

Desta forma, a conclusão é que as medidas criadas são apenas parciais, referindo-se às condições para a sustentação operacional dos projetos, mas não dos seus efeitos.

**QA8.2. - Foram criados mecanismos para garantir um controlo da sustentabilidade na fase 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 que incidem sobre a sustentabilidade dos projetos (cf. secção 9.4.2.5 *Critérios de seleção* do Manual de Procedimentos do QFP 2014-2020 FAMI e FSI). Na fase de apreciação de candidaturas, a aplicação desses critérios não é relacionada com a garantia de que os projetos vão ter efeitos sustentáveis, como vimos, e não é exigida a criação de sistemas e rotinas de monitorização para a futura aferição do cumprimento dos objetivos definidos para cada projeto (com verdadeiros indicadores de resultado e impacto, e não apenas de realização), o que poderá dificultar a avaliação desse cumprimento e do prolongamento dos efeitos dos projetos.

No que respeita à fase de execução, embora os mecanismos correntes de trabalho montados em cada entidade promotora incluam um acompanhamento regular de resultados (as entrevistas realizadas e os dados disponíveis mostram que, nos projetos já em funcionamento, ainda que apenas parcial, é possível recolher indicadores tendentes a criar um sistema de monitorização adequado), o controlo realizado ao nível do programa nacional baseia-se num sistema de indicadores que se referem à realização e alguns resultados, e não a efeitos mais estruturais. E, mesmo ao nível desses indicadores mais básicos, o SIGFC e os procedimentos adotados não permitem manter um acompanhamento que possa considerar-se adequado.

**QA8.3. - Em que medida se espera que os resultados/benefícios das ações apoiadas pelo Fundo prossigam após essa data?**

Do ponto de vista das entidades envolvidas no programa nacional FSI (a quem deve reconhecer-se um posicionamento privilegiado e uma responsabilidade significativa), a expectativa é bastante positiva, apenas atenuada por algumas considerações acerca (i) da velocidade a que os riscos e ameaças evoluem para novas configurações (o que poderá diminuir a utilidade efetiva de algumas soluções atualmente em implementação) e (ii) da capacidade de resposta em termos de recursos humanos e operacionais (quantidade e capacitação) na otimização dos sistemas implementados, já que as medidas de contenção de despesa pública podem afetá-la negativamente. É reconhecida a importância do investimento em formação-capacitação e na dimensão preventiva dos projetos para que estas vulnerabilidades potenciais possam ser controladas. Do mesmo modo, as diferentes tipologias de ações orientadas para a troca de experiências e de boas práticas, que também devem ser entendidas no âmbito de estratégias de aprendizagem e de capacitação, tenderão a gerar resultados sustentados.

**QA8.4.- Que medidas foram adotadas para assegurar a continuidade das atividades realizadas graças ao apoio operacional?**

Os projetos aprovados no âmbito do apoio operacional (OE3 – *ON1 Vistos* e *ON 2 Fronteiras*) não têm qualquer modalidade explícita de avaliação da sustentabilidade, aplicando-se-lhes as considerações anteriores.

## **h. Simplificação e redução dos encargos administrativos**

### **QA9. - Os procedimentos de gestão do Fundo foram simplificados e os encargos administrativos reduzidos para os seus beneficiários?**

O FSI veio substituir o *Programa Prevenção e Combate da Criminalidade* (ISEC), o *Programa de Prevenção, Preparação e Gestão das Consequências do Terrorismo e outros* (CIPS) e um dos programas do *Programa Quadro Solidariedade e Gestão de Fluxos Migratórios* (SOLID): o *Fundo Europeu para as Fronteiras Externas*.

Para a resposta a esta questão devem estabilizar-se, em primeiro lugar, dois aspetos:

- a) O da ótica de análise, que é a dos beneficiários, e não a da gestão do programa.
- b) As dimensões da simplificação e redução de encargos, que são entendidas como as seguintes:
  - a. Opção de custos simplificados, nos termos em que são referidas no Manual de Procedimentos do QFP 2014-2020 (FAMI e FSI).
  - b. Programação plurianual (2014-2020), por oposição à programação anual que vigorava nos períodos anteriores.
  - c. Regras de elegibilidade definidas a nível nacional, e não comuns para todos os EM.
  - d. Programas nacionais mais abrangentes, permitindo uma certa flexibilidade.
  - e. Apoio operacional, previsto no previsto no artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 515/2014.
  - f. Regime de trânsito facilitado para a Lituânia. Não é relevante para o programa nacional FSI.

### **QA9.1. - 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, apoio operacional e regime de trânsito facilitado para a Lituânia) conduziram a uma simplificação para os beneficiários deste Fundo?**

#### *a) Opção de custos simplificados*

Dada a natureza e montante das despesas que os projetos FSI envolvem, a aplicação da modalidade de custos simplificados para cálculo de custos indiretos foi considerada inviável, tendo a avaliação registado que em coerência com esta opção a referência a esta modalidade constante do manual e guia de apoio às entidades beneficiárias será objeto de anulação.

No caso do programa nacional FSI, as entrevistas com a generalidade dos beneficiários, confirmada pela análise documental aos procedimentos de candidatura constantes no SIGFC, apontam para a potencial utilidade deste tipo de modalidades na perspetiva da simplificação e redução de encargos. Os procedimentos burocráticos associados à justificação de despesas são, de uma forma geral, entendidos como excessivos e pouco claros pelos promotores. A documentação necessária e os ciclos de pedidos de esclarecimentos-complementos, com as comunicações entre a AR e os promotores, são altamente consumidores de recursos humanos e organizacionais, e há componentes de custos (designadamente com pessoal afeto ao projeto) que são frequentemente questionadas e consideradas não-elegíveis. Neste sentido, a modalidade de custos simplificados poderia ser efetivamente estimulada (designadamente aumentando, nos termos regulamentares, os limiares para a sua aplicação – tal como acontece nos FEEI, onde o limiar é de 100 mil euros - e/ou recorrendo de forma mais determinada à modalidade da taxa fixa). Deve ter-se, no entanto, presente uma limitação: este tipo de procedimento, que permite aumentar as hipóteses de reembolso das despesas dos projetos de acordo com os resultados da execução, assenta numa rigorosa definição e monitorização desta mesma execução. Tendo em conta as deficiências do sistema de indicadores e dos mecanismos da sua monitorização, a modalidade de custos simplificados não teria, atualmente, condições de aplicação efetiva no programa nacional FSI.

#### *b) Programação plurianual*

A programação plurianual, tal como a maior abrangência do programa (face aos instrumentos de financiamento anteriores a 2014) é claramente mais adaptada ao tipo de projetos candidatados ao FSI, que são normalmente de média-grande dimensão, exigem, em muitos casos, uma pesquisa inicial das melhores soluções e recorrem de forma intensa à contratação pública. É, também, tal como foi evidenciado pelas entrevistas aos promotores, um tipo de programação que facilita o planeamento de atividades em períodos mais adaptados ao dos próprios procedimentos internos das instituições, cujos planos de atividades são plurianuais, permitindo ainda gerir

melhor um quadro de intervenção em que as complementaridades entre projetos e fontes de financiamento são múltiplas.

Há, no entanto, um aspeto que deve ser criteriosamente avaliado pela AR, que é o dos períodos de elegibilidade das despesas. Seja porque o programa nacional começou a ser implementado muito tardiamente, não sendo convergente com o estado de maturação e implementação de alguns projetos (que avançaram a partir de 2014), seja porque os períodos de elegibilidade são fixados em cada aviso e, muitas vezes, rígidos e condicionadores (quanto às datas de início de elegibilidade e de conclusão dos projetos), a avaliação identificou diversos casos em que há componentes do projeto que apresentam despesas realizadas antes da data fixada no aviso ou que careceriam de uma reprogramação-prolongamento (em ambos os casos, sem colocar em causa o período global de elegibilidade de despesas determinado na regulamentação: a despesa é elegível para financiamento, se tiver sido incorrida por um beneficiário entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2022. Estas situações, que se devem a fatores diversos (inexperiência dos promotores com a modalidade plurianual; demora nos procedimentos de contratação pública, nem sempre imputáveis aos beneficiários), implicarão que as despesas elegíveis serão inferiores aos montantes aprovados (assumindo os beneficiários o diferencial), que algumas atividades não serão realizadas e que os resultados, medidos pelos indicadores, ficarão aquém do que está inscrito no SIGFC e contratos de financiamento.

Em síntese, a programação plurianual é muito adequada à natureza dos projetos FSI, mas, para alcançar efeitos mais relevantes de redução de encargos para os beneficiários deveria ser acompanhada por regras de elegibilidade temporal de despesas mais flexíveis (tal como acontece nos programas operacionais do FEEI, no Portugal 2020).

*c) Regras de elegibilidade definidas a nível nacional*

Em teoria, esta possibilidade teria a vantagem de adaptar melhor o quadro regulamentar da elegibilidade à realidade nacional (dos projetos que estavam já em consideração na fase de programação e do próprio contexto institucional e económico-financeiro português), permitindo uma mais eficiente implementação do programa nacional, designadamente recuperando o tempo de atraso no início. No entanto, a avaliação não identificou nenhuma especificidade das regras nacionais que a distingam, positivamente, das regras fixadas nos regulamentos comunitários. Pelo contrário, a regra da elegibilidade temporal que referimos atrás é mais condicionadora, sem vantagens evidentes para uma boa execução.

*d) Programa nacional mais abrangente*

Este aspeto, em conjunto com o referido na alínea (b), acima, é bastante interessante, por confronto com programas mais segmentados. Na prática, permite efetivamente financiar projetos que, como vimos na análise da eficácia, são complexos, do ponto de vista das componentes de investimento e do contributo para múltiplos objetivos (incluindo projetos que, financiados pelo FSI Fronteiras e Vistos, contribuem para objetivos no âmbito do FSI Cooperação Policial, e vice-versa. Há, contudo, um aspeto a assinalar, que eventualmente deve ser tido em conta do desenho do programa para futuros períodos de programação: há uma excessiva segmentação das linhas de financiamento (OE e, particularmente, ON) que é algo contraditória com esta abrangência. Tendo em conta precisamente a riqueza dos projetos é, por vezes, difícil distinguir se um determinado projeto se enquadra mais ou menos num determinado ON e, até, OE. É o caso de alguns projetos da GNR que foram analisados no estudo de caso, de natureza muito próxima, mas que, conforme as oportunidades em aberto, foram configurados para responder a determinados avisos de candidatura.

*e) Apoio operacional*

O apoio operacional permite o financiamento de projetos cuja natureza não seria suscetível de responder a objetivos de natureza estratégica, mas sim de apoiar a manutenção de equipamentos e algumas despesas relacionadas com o seu funcionamento, desde que cumprindo as condições do Regulamento (UE) n.º 515/2014. Dado que prevê o financiamento de 100% da despesa elegível, é uma efetiva vantagem para a entidade beneficiária, reduzindo-lhe os encargos. Para além desta, não foi identificada qualquer outra vantagem em termos de simplificação e redução de encargos administrativos).

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

### **a. Conclusões**

Nota: assinalam-se, em cada conclusão, a eventual relação com recomendações, cf. secção 7.

#### **De natureza geral**

1. O programa nacional iniciou a sua implementação muito tardiamente, após um longo processo de programação, pelo que uma avaliação de natureza intercalar sai claramente prejudicada, não existindo ainda informação devidamente estabilizada sobre o grau de implementação, tanto global, como dos diversos projetos. A avaliação é, por isso, muito tributária de informação qualitativa. (R2, R3)
2. Como resultante deste início tardio e da adoção de um modelo de programação plurianual, próximo daquele que vigorava para os FEEI, diversos instrumentos de apoio à gestão (guias e manuais, sistema de informação, metodologia para indicadores) foram sendo construídos em simultâneo com o início da implementação do programa, exigindo adaptação *on going*, o que provocou instabilidade nos procedimentos e na interpretação de algumas regras, ainda não completamente ultrapassada.
3. A avaliação conclui, de uma forma geral, que a plataforma informática de apoio à gestão, através da qual se estabelece o essencial da relação com os beneficiários e se realizam todos os procedimentos de candidatura, avaliação, decisão e processamentos financeiros não é completamente funcional, estando em processo incremental de melhoramento. Esta constatação regista-se tanto na ótica da gestão (por exemplo, não dispõe ainda de ferramentas de análise estatística, cruzada ou estruturada da informação da programação e dos projetos; e as ferramentas de pesquisa são rudimentares) como na dos beneficiários (aspeto que é agravado, na perspetiva quase unânime das entidades entrevistadas, por uma insuficiente desburocratização de procedimentos, designadamente documentais). (R1)
4. O programa nacional FSI, nas suas componentes “Vistos e Fronteiras” e “Cooperação Policial”, é dirigido a um público pré-determinado, que corresponde às entidades nacionais com competências exclusivas nas matérias em causa. É, por isso, um programa essencialmente fechado e cuja fase de programação permitiu identificar uma grande parte dos projetos relevantes para atingir os objetivos fixados. O próprio modelo de gestão reflete esta situação, com a maioria esmagadora das entidades beneficiárias na esfera de competência do Ministério da Administração Interna (onde reside também a AR) ou do Ministério da Justiça (que assegura a função de AD, através da sua Secretaria -Geral). Esta situação propicia condições para uma governação e gestão que pode apelar mais a procedimentos de candidatura devidamente articulados entre as entidades gestoras e beneficiárias (convite e ajustamentos, face a critérios de elegibilidade, de eficácia e de eficiência) e menos a procedimentos tendencialmente concorrenciais. Estes deveriam reservar-se para as situações em que, por referência aos objetivos, seja possível existirem promotores alternativos, podendo então selecionar-se os projetos com base no seu contributo para as metas do programa nacional. De certa forma, o cumprimento dos objetivos foi mais assegurado na fase de programação e menos através dos procedimentos de seleção de operações. (R4)
5. A estrutura interna do programa nacional é fragmentada, o que de alguma forma é contraditório com a existência de projetos complexos e multidimensionais, que contribuem em simultâneo para diversos objetivos. Diversos projetos, financiados no âmbito de determinados ON, poderiam também ter sido acolhidos no quadro de outros ON, ou mesmo de outro OE. Esta estrutura corresponde a uma opção de natureza europeia, mas teria sido possível encontrar, para o programa nacional, uma agregação no âmbito de cada OE que dispersasse menos a tipologias pelos respetivos compartimentos orçamentais. (R5)
6. A fragilidade do sistema de indicadores do programa é muito relevante e as deficiências encontradas (indicadores comuns e outros) não são meramente circunstanciais, mas sim estruturais - seja ao nível dos conceitos e metodologias (ainda não estabilizados), seja da sua interpretação e quantificação, seja ainda da cobertura muito heterogénea dos diferentes objetivos e tipologias de intervenção. Ainda neste âmbito, não é claro se os valores para metas-objetivos fixados em alguns indicadores, no texto do programa, se referem especificamente ao programa nacional ou à globalidade da intervenção das políticas em matéria de segurança interna. Os avaliadores concluem que a imagem obtida a partir destes indicadores poderá não traduzir os resultados efetivamente alcançados pelo programa. Neste aspeto, como noutros, o programa nacional padece da inexistência de um verdadeiro exercício de adaptação da sua arquitetura interna e de uma avaliação ex-ante que permitisse, desde logo, despistar estas situações. (R2)

## Eficácia

7. A análise da eficácia, tal como exigida no caderno de encargos da avaliação, assenta na leitura dos progressos realizados nas matérias em que o programa nacional incide e no contributo do programa (ou seja, dos projetos financiados) para esses progressos. Tendo em conta o grau muito baixo de execução do programa, à data de referência da avaliação, e a inexistência de informação atualizada e estável através dos indicadores do programa, a diversos níveis (físicos, de realização, resultado e impacto), esta avaliação é essencialmente baseada na perspetiva das aprovações (eficácia potencial). (R2)
8. No entanto, independentemente desse aspeto, a avaliação conclui que não é atribuída a devida importância, na avaliação das candidaturas, aos aspetos de eficácia, isto é, ao contributo dos projetos para o cumprimento dos objetivos – estes, medidos pelas metas fixadas para os indicadores previstos na fase de programação. Pode perspetivar-se que, mesmo numa avaliação realizada já com o programa em fase mais madura, ou até numa avaliação *ex-post*, a questão da eficácia não será adequadamente aferida a partir de dados quantificados. (R4)
9. O quadro geral de implementação do programa nacional era, à data de referência da avaliação (30.06.2017), o seguinte:
  - a. A taxa global de compromisso do programa (valor de fundo aprovado por referência ao programado) era de 46%. A taxa de execução (executado/programado) era de 0,1% (devido a despesas já certificadas em assistência técnica) e a de realização (executado/aprovado) de 0,2%. Independentemente da execução registada, já foram pagos aos beneficiários 3.838,8 mil euros (dos quais 155,2 mil em assistência técnica), utilizando a modalidade de adiantamento.
  - b. No FSI Fronteiras e Vistos havia 6 (em 13) linhas de financiamento (OE-ON) que ainda não tinham qualquer projeto aprovado. No caso do OE Vistos apenas o ON1 (Capacidade Nacional) tinha 2 projetos aprovados, com alocação de 409,8 mil euros, face a uma dotação total de 3.207,2 mil euros. Estes eram complementados com um projeto de Apoio Operacional, que compromete 54% do valor inicialmente programado nesta linha. Para o OE Fronteiras, havia 7 projetos aprovados, com alocação de 5.452,4 mil euros (para uma dotação de 6.226,0 mil euros), e ainda 2 projetos de Apoio Operacional (que esgotam a dotação de 1.700,0 mil euros). Globalmente, o FSI Fronteiras e Vistos alocou já 47% da sua dotação, mas a execução registada pelo SIGFC é ainda nula.
  - c. No FSI Cooperação Policial a situação é similar, com um compromisso de 46% da sua dotação nos projetos aprovados. Na componente OE5 Prevenção e Combate ao Crime todas as linhas de financiamento (ON) têm já aprovações, num total de 13 projetos que absorvem 5.884,4 mil euros de fundo (55% do programado). No caso do OE6 Riscos e Crises apenas foram aprovados 4 projetos, com um montante de fundo atribuído de 2.178,3 mil euros, o que representa apenas 31% da dotação programada.
10. No que respeita ao contributo do programa para a realização do objetivo geral definido no Regulamento (UE) n.º 515/2014 (FSI Fronteira e Vistos - *assegurar um elevado nível de segurança na União, facilitando simultaneamente as viagens efetuadas de forma legítima, através de um nível de controlo uniforme e elevado das fronteiras externas e de um processamento eficiente dos vistos de Schengen, em conformidade com o compromisso da União para com as liberdades fundamentais e os direitos humanos*), a avaliação conclui o seguinte: (R3, R4)
  - a. Vistos: potencialmente, os projetos aprovados contribuem de forma significativa para atingir objetivos em termos de qualidade do serviço prestado e de apoio à política comum de vistos a fim de facilitar as deslocações legítimas, incluindo o apoio à criação e funcionamento de sistemas informáticos, a respetiva infraestrutura de comunicação e equipamento.
  - b. Vistos: o contributo para assegurar uma melhor cobertura consular e práticas harmonizadas na emissão de vistos entre os EM é menos evidente e quase praticamente limitado à dimensão de implementação do VIS através de equipamentos, sistemas informáticos e partilha de informações.
  - c. Vistos: à data de referência da avaliação não se identificava qualquer contributo do programa nacional para reforçar a cooperação entre os EM ativos em países terceiros, incluindo a prevenção e a luta contra a imigração ilegal, assim como a cooperação com países terceiros.

- d. Fronteiras: prevê-se que alguns projetos aprovados contribuam significativamente para promover a elaboração, a aplicação e o cumprimento de políticas com vista a assegurar a ausência de controlos de pessoas na passagem das fronteiras internas, embora haja diversas linhas/tipologias que não foram ainda mobilizadas (intercâmbio de informação, normas comuns e acervo da União).
  - e. Fronteiras: a contribuição para o controlo das pessoas e a fiscalização eficaz da passagem das fronteiras externas é mais evidente, correspondendo ao foco principal da maioria dos projetos aprovados, que já absorvem a quase totalidade da dotação inicial que podemos relacionar com este âmbito de intervenção.
  - f. Acervo da União: não há projetos aprovados explicitamente orientados para garantir a aplicação do acervo da União (em matéria de Vistos ou de gestão das Fronteiras). No entanto, tendo em conta as componentes formativas, de melhoramento do sistema de consultas e outros mecanismos que garantam a aplicação do acervo Schengen, bem como o respeito pelas boas práticas e normativas Schengen na sua conceção e aplicação, há diversos projetos aprovados ao abrigo de outros OE-ON que contribuem de forma efetiva para este objetivo.
11. No que respeita ao contributo do programa para a realização do objetivo geral definido no Regulamento (UE) n.º 513/2014 (FSI Cooperação Policial - *contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União, através da prevenção e combate à criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, e do reforço da coordenação e cooperação entre autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras autoridades dos EM, por uma lado e, por outro lado, através da gestão eficaz dos riscos relacionados com a segurança e as crises e da proteção de pessoas e infraestruturas críticas contra ataques terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança*), pode concluir-se que: (R3, R4)
- a. Crime: dado que nenhum dos projetos aprovados está ainda terminado, sendo que alguns deles estão mesmo numa fase muito inicial, é possível referir que todos eles, com base nos objetivos que se propõem atingir, apresentam potencial de contribuição para o incremento da capacidade de desenvolver ações de prevenção, deteção e investigação da criminalidade grave e organizada e do cibercrime. No entanto, os projetos que contribuem para este objetivo (nos ON1-C e ON5-C) absorvem já cerca de 70% do fundo programado, enquanto o grau de contributo para os diversos indicadores pertinentes é bastante inferior.
  - b. Crime: quanto ao desenvolvimento da coordenação e cooperação entre as autoridades públicas dos EM, a Europol ou outros organismos pertinentes da União e, quando apropriado, com países terceiros e organizações internacionais, a avaliação identificou um conjunto de projetos que se focam nesse objetivo. Chama-se, no entanto, a atenção para o facto de garantirem ainda uma baixa cobertura das metas programadas.
  - c. Crime: em matéria da implementação de medidas de sinalização/ identificação, apoio e proteção a testemunhas e vítimas de crimes, incluindo as vítimas de terrorismo, o contributo do programa nacional é ainda muito moderado. No entanto, os projetos aprovados no ON4-C representam apenas 14% do montante de fundo programado para 2014-2020, pelo que é viável assegurar um contributo em linha com os objetivos.
  - d. Riscos e crises: em Portugal existem lacunas significativas no que respeita à identificação e planeamento em matéria de proteção de infraestruturas críticas, sendo que o programa nacional não tem projetos aprovados que contribuam para suprir tais lacunas. No entanto, o programa nacional cumprirá as suas metas em matéria de proteção de infraestruturas críticas já identificadas se todos os projetos já aprovados forem implementados de acordo com as expectativas.
  - e. Riscos e crises: há um conjunto de projetos aprovados no programa nacional que contribuem de forma relevante para o estabelecimento de ligações seguras e uma coordenação eficaz entre os intervenientes existentes em situações de alerta precoce e de cooperação em caso de crise a nível da União e nacional, sobretudo ao nível da interoperabilidade dos sistemas das diversas autoridades nacionais, da resposta preventiva ao cibercrime e ciberterrorismo e das condições físicas para a gestão de situações de crise.
  - f. Riscos e crises: embora a questão da melhoria da capacidade administrativa e operacional das entidades nacionais para desenvolver avaliações abrangentes das ameaças e dos riscos esteja implícita em diversos projetos aprovados (dada a sua natureza composta), o contributo explícito do programa nacional para este tipo de objetivo é ainda nulo.



## **Eficiência**

12. No que respeita ao critério da eficiência, esta avaliação conclui que: (R2, R3)
- a. Na ótica financeira, medida através da imputação de custos (fundo) em assistência técnica por referência ao fundo alocado a projetos que contribuem para os objetivos do programa nacional, a situação à data de referência da avaliação estava em linha com a programação. No entanto, a relação média de 7% de *overhead* de assistência técnica em cada projeto é substancialmente superior à dos programas do Portugal 2020 (FEEI), onde se situa na ordem de 1,5% e mesmo do programa nacional FAMI (onde é de 2,3%). Deve ter-se, naturalmente, em conta que a estrutura existente tem custos fixos que o pequeno número de projetos não consegue absorver com o mesmo nível dos FEEI.
  - b. Na ótica dos resultados (à luz das realizações e resultados do programa - execução física e financeira) não é possível produzir qualquer conclusão sustentada, tanto porque os projetos não apresentam ainda execução como porque o sistema de indicadores apresenta diversas inconsistências que dificultam a sua leitura.
  - c. O quadro de recursos humanos afetos à gestão é, tanto na AR (SGMAI) como na AD (SGMJ), inferior ao previsto. De acordo com as entrevistas realizadas, os recursos exclusivos e os reforços das tarefas de gestão a partir de outros recursos (internos ou externos, por exemplo nos domínios jurídico e informático) permitem dar a resposta necessária aos requisitos da gestão.
  - d. A avaliação identificou um conjunto de elementos que introduzem ineficiências significativas no processo, admitindo-se que algumas fases do ciclo do programa poderiam ser cumpridas com menos esforço, libertando recursos para tarefas menos intensificadas (ações no terreno para acompanhamento, por exemplo) e libertando também recursos do lado dos beneficiários.
  - e. Para além dos mecanismos previstos regulamentarmente, que se podem considerar preventivas, não foram identificadas medidas concretas (inspeções, auditorias) tendentes a detetar, comunicar e acompanhar casos de fraude e outras irregularidades. Até à data de referência da avaliação, a AA (IGF) realizou uma auditoria às contas de 2015, não tendo detetado qualquer irregularidade.

## **Pertinência**

13. A equipa de avaliação identificou dois tipos de elemento que confirmam o alinhamento entre os objetivos do programa nacional FSI, em simultâneo, com o quadro de prioridades a nível europeu e com as necessidades e constrangimentos nacionais (nos domínios de enquadramento das políticas de vistos e gestão integrada de fronteiras, de combate ao crime grave e organizado e gestão de riscos e crises): (R2)
- a. *Top-down*: a programação esteve em linha com os documentos estratégicos ou normativos relevantes em Portugal. O racional de programação alinha a intervenção do programa com alguns dos resultados pretendidos, podendo verificar-se que a programação responde a necessidades reais (embora o programa nacional FSI possa não responder a todas as necessidades, devido às opções que, necessariamente, foi necessário fazer, perante as limitações da dotação orçamental).
  - b. *Bottom-up*: tendo em conta que as tipologias de atividade financiadas são as da capacitação e equipamento das autoridades implicadas, incluindo o desenvolvimento de sistemas informáticos e plataformas de comunicação, também se conclui que a programação responde aos constrangimentos operacionais que estas entidades manifestavam, complementando os seus planos de investimento e capacitação desenvolvidos com recursos nacionais ou outras fontes de financiamento. Mais uma vez, importa assinalar que o programa nacional não responde a todos os constrangimentos, mas o seu contributo para responder a estas necessidades é muito relevante.
14. As ações da União destinam-se a responder a prioridades da política europeia, a nível interno e externo, e são coerentes e complementares com a intervenção FSI no âmbito dos programas nacionais. Nas 7 convocatórias já abertas identificam-se 5 projetos aprovados com participação de entidades nacionais (que, na sua maioria não são beneficiárias do programa nacional – PJ, Centro de Estudos Judiciários, município, universidade e associação) nos domínios da troca de informação entre as unidades de informação sobre passageiros, transparência, extremismo, radicalização de jovens e tráfico de seres humanos.
15. A análise das estatísticas e prioridades de ação em matéria de segurança interna permite concluir que não existem “novas necessidades” com relevância em Portugal – as tendências e problemas que enformaram a definição das prioridades na fase de conceção-programação do FSI continuam a ser dominantes. Se há

alguma divergência significativa entre as necessidades atuais e a resposta do programa nacional, estas situar-se-ão ao nível da aprovação e execução dos projetos e não da programação (ou seja, necessidades identificadas em 2014 não estarão ainda a ser devidamente colmatadas). (R2)

**Coerência e complementaridade**

16. Embora o caderno de encargos não coloque a questão da **coerência interna** (dos diversos eixos e medidas do programa nacional FSI entre si), é neste âmbito que ocorrem os maiores riscos de sobreposição de linhas de financiamento. A análise realizada permite verificar que determinados projetos têm componentes que, desde que evidenciadas nas candidaturas, poderão enquadrar-se em vários OE/ON. Em parte, esta questão resulta da fragmentação do programa, que se afigura desproporcionada face ao universo de potenciais beneficiários e projetos (há 25 ON previstos) e à natureza complexa de muitos destes (com componentes tecnológicas, infraestruturais, imateriais e de capacitação). (R5)
17. No que respeita à **coerência externa**, na fase de programação: (R4, R5)
  - a. A coerência entre os programas nacionais e europeus no domínio das fronteiras e segurança interna (FSI nacional e Ações da União, FAMI nacional e Ações da União), foi assegurada na fase de programação, tendo envolvido as autoridades nacionais e europeias, bem como todos os promotores nacionais de projetos a financiar pelo FSI.
  - b. Quanto a outros instrumentos europeus de financiamento, as situações são distintas. Enquanto para o Hercules III/ OLAF e Horizonte 2020 se podem identificar focos de intervenção articulados com o FSI, havendo referências explícitas no texto do programa nacional FSI a esta complementaridade, não se encontrou qualquer evidência, na fase de programação, a uma avaliação da coerência com o Programa Justiça da União Europeia.
  - c. No âmbito de programas do Portugal 2020, também financiados por fundos europeus, a articulação mais evidente é com o Compete 2020 (linha de financiamento para a Modernização Administrativa SAMA), que prevê o financiamento de “Serviços e aplicações de administração pública em linha (incluindo ... cibersegurança, medidas de confiança e privacidade, justiça eletrónica ...)”, embora não se tenham identificado evidências de uma avaliação deste programa na preparação do FSI.
18. Foram estabelecidos dois tipos de **mecanismos de coordenação** entre o FSI e intervenções com objetivos semelhantes: (R4, R5)
  - a. No modelo de governação dos Fundos para os Assuntos Internos (FAMI e FSI), através da criação da Comissão Interministerial de Coordenação, complementada pelo Comité de Apoio Técnico, que integram representantes dos ministérios responsáveis pela administração interna, justiça, negócios estrangeiros, desenvolvimento regional e solidariedade, emprego e segurança social. A avaliação não encontrou, no entanto, evidências de trabalho neste sentido nas duas reuniões que cada um destes órgãos já realizou.
  - b. Nos procedimentos de candidatura e seleção de projetos, que exigem a demonstração da coerência e complementaridade de cada projeto com outros projetos e Fundos, valorizando-a no processo de apreciação e seleção. A análise documental aos processos de candidatura revela que a complementaridade entre projetos não é, de uma forma geral, devidamente explicitada pelas entidades beneficiárias nas candidaturas nem tem uma importância determinante na decisão de aprovar ou não os projetos. Esta situação resulta, muito provavelmente, da natureza pouco concorrencial do programa nacional FSI.
19. Independentemente de os mecanismos previstos estarem a ser devidamente mobilizados, é ao nível das entidades promotoras que se encontram evidências de monitorização dos diversos instrumentos financeiros e da adaptação dos seus próprios planos estratégicos e de investimento à diversidade de instrumentos. Esta atividade permite prevenir potenciais situações de sobreposição e contradição entre ações, sendo também relevantes para o trabalho de prospeção de fontes de financiamento alternativas.
20. A complementaridade com as políticas mais amplas que enquadram as intervenções em curso e previstas no âmbito do programa nacional FSI (como a segurança interna, a política diplomática e a justiça) foi implicitamente assegurada na programação, mesmo não tendo havido uma avaliação explícita de tais políticas. As decisões de programação (tipologias de projetos, prioridades, montantes envolvidos) foram (e continuam a ser) condicionados pelas linhas estratégicas definidas em cada uma das políticas setoriais

portuguesas e a programação enquadra-se nos objetivos dessas políticas, no âmbito das quais se complementam com outros instrumentos de financiamento, designadamente nacionais. (R5)

21. Já no que se refere a outras políticas nacionais com área de intervenção complementar (o Plano Nacional de Reformas, a política de modernização administrativa e as políticas nacionais de prevenção de riscos e crises em sentido mais alargado), não há referências explícitas à sua consideração na fase de programação (com a exceção parcial da modernização administrativa). No entanto, os racionais de programação e investimento de cada uma das entidades beneficiárias têm, nos casos em que essas mesmas entidades atuam em domínios complementares (como é o caso do SEF ou da GNR), normalmente, em conta a complementaridade das suas áreas de atuação. (R5)

**Valor acrescentado europeu**

22. O valor acrescentado que resulta do apoio do FSI evidencia-se aos seguintes níveis:

- a. Alavancagem de recursos financeiros, permitindo diminuir o esforço financeiro nacional, acelerar a implementação de alguns projetos e incrementar a sua dimensão e alcance. Sem o apoio europeu, a operacionalização das diversas dimensões da política europeia em matéria de Assuntos Internos seria, certamente, mais lenta em Portugal, com consequências em todo o espaço da União.
- b. Convergência de prioridades nacionais e europeias, evitando duplicação de esforços, promovendo economias de escala e minimizando os riscos de financiamentos pouco articulados ou sobrepostos. No entanto, para além das preocupações na programação ou no enquadramento dos projetos em planos estratégicos e de ação de cada uma das entidades beneficiárias, a avaliação não identificou outras iniciativas ou atividades promotoras da articulação e complementaridade entre projetos, pelo que não pode afirmar-se inequivocamente que este valor acrescentado será otimizado.
- c. Promoção de boas práticas, resultante da necessidade de alinhar os projetos nacionais com as normas e os procedimentos europeus mais atualizados e com a facilitação de ações de cooperação entre as instituições europeias envolvidas.
- d. Implementação mais eficaz de políticas e legislação europeia, contribuindo para uma aplicação mais efetiva do acervo da União em matéria de Fronteiras e Vistos. Mesmo tendo em conta que ainda não há projetos aprovados com enfoque específico neste aspeto, o efeito potencial que resulta da combinação das diferentes intervenções financiadas poderá ser significativo.

23. Sem o apoio europeu, embora a concretização das ações não estivesse, de acordo com as autoridades nacionais, em causa, elas seriam realizadas num horizonte temporal mais alargado, com menor âmbito e sem a garantia de aplicação das melhores soluções em cada caso concreto. Sem o processo inicial de programação conjunta e sem a exigência de alinhamento que resulta da adaptação a um mesmo quadro de referência financeiro, que complementa o quadro estratégico europeu, ter-se-iam corrido riscos de adotar prioridades e projetos mais alinhados com as prioridades setoriais e nacionais e menos com as políticas da UE.

24. Ao nível da União, identificam-se três domínios de vantagens:

- a. A partilha de recursos humanos e técnicos e a coordenação de estratégias ao nível político e operacional entre as organizações do Estado português e entre estas e as autoridades europeias.
- b. Algumas experiências portuguesas no domínio da implementação de mecanismos de cooperação consular para combate à migração ilegal (em PALOP) ou de vigilância das fronteiras marítimas são especialmente convenientes para a experimentação de soluções e difusão de boas práticas em todo o espaço europeu.
- c. Uma implementação mais eficiente e célere de políticas e legislação europeia em matéria de Vistos, Fronteiras e Segurança Interna em geral, tendo em conta as características territoriais de Portugal (frente atlântica, com ampla ZEE) e a inserção do país no espaço CPLP diminuirá significativamente a vulnerabilidade europeia à imigração ilegal e à entrada e operação de redes de criminalidade organizada, designadamente de tráfico de drogas e de seres humanos.

## **Sustentabilidade**

25. Uma resposta global à questão colocada acerca da sustentabilidade assenta em duas leituras: (R2, R4)
- a. A constatação acerca da natureza dos promotores (autoridades públicas com competências exclusivas em matéria de fronteiras, vistos e policial), dos projetos (que, globalmente, correspondem à criação de condições para o cumprimento dos compromissos mútuos no quadro da União nestas matérias), dos desafios em causa (que têm assumido uma relevância crescente no quadro das prioridades europeias e mundiais) e à real dimensão dos projetos e respetivos custos de manutenção e desenvolvimento (incluindo custos com formação, atualização e operação). A conclusão, destes pontos de vista, é a de que questionar a sustentabilidade (no sentido do pleno funcionamento dos equipamentos, tecnologias e sistemas implementados) significa questionar a sustentabilidade do próprio Estado português e da União. Neste sentido estrito, e em circunstâncias normais, estão asseguradas as condições para a sustentabilidade dos projetos após cessação do apoio do FSI.
  - b. Na ótica da sustentabilidade dos efeitos positivos dos projetos, a resposta não é tão assertiva, pois a realização de testes de sustentabilidade não é viável (a implementação do programa nacional apenas se iniciou em 2016 e nenhum projeto está concluído). A aferição desta sustentabilidade depende de fatores diversos (externos e internos) – o tipo de soluções adotadas, a natureza mais ou menos estável dos fenómenos e desafios, a capacitação para otimizar a operação, a garantia de sistemas completos e integrados -, que, em rigor, não são avaliados de forma objetiva na fase de candidatura e acompanhamento.
26. Os mecanismos existentes no programa para analisar a sustentabilidade, em cada candidatura, sobretudo a partir da consideração implícita na aceção que referimos na conclusão anterior - ou seja, basicamente avaliando se “existem condições para a continuidade do projeto sem o apoio do Fundo”. Não é exigida a criação de sistemas e rotinas de monitorização para a futura aferição do cumprimento dos objetivos definidos para cada projeto (com verdadeiros indicadores de resultado e impacto, e não apenas de realização), o que poderá dificultar a avaliação desse cumprimento e do prolongamento dos efeitos dos projetos. (R2, R4)
27. A expectativa dos agentes envolvidos acerca da sustentabilidade futura dos resultados/benefícios dos projetos é bastante positiva, apenas atenuada por algumas considerações acerca (i) da velocidade a que os riscos e ameaças evoluem para novas configurações (o que poderá diminuir a utilidade efetiva de algumas soluções atualmente em implementação) e (ii) da capacidade de resposta em termos de recursos humanos e operacionais (quantidade e capacitação) na otimização dos sistemas implementados, já que as medidas de contenção de despesa pública podem afetá-la negativamente. É reconhecida a importância do investimento em formação-capacitação e na dimensão preventiva dos projetos para que estas vulnerabilidades potenciais possam ser controladas. Do mesmo modo, as diferentes tipologias de ações orientadas para a troca de experiências e de boas práticas, que também devem ser entendidas no âmbito de estratégias de aprendizagem e de capacitação, tenderão a gerar resultados sustentados.

## **Simplificação e redução de encargos administrativos**

28. A opção de custos simplificados não é utilizada no programa nacional FSI dada a natureza e montante das despesas que os projetos FSI tendem a representar. Os procedimentos burocráticos associados à justificação de despesas são, de uma forma geral, entendidos como excessivos e pouco claros pelos promotores. A documentação necessária e os ciclos de pedidos de esclarecimentos-complementos, com as comunicações entre a AR e os promotores, são altamente consumidores de recursos humanos e organizacionais. Há componentes de custos (designadamente com pessoal afeto ao projeto) que são frequentemente questionadas e consideradas não-elegíveis. (R1)
29. No entanto, tendo em conta as deficiências do sistema de indicadores e dos mecanismos da sua monitorização, a modalidade de custos simplificados teria, atualmente, poucas condições de aplicação efetiva no programa nacional FSI, já que a sua implementação assenta numa rigorosa definição e monitorização da execução que o sistema de indicadores não permite. (R1, R2)
30. A programação plurianual, tal como a maior abrangência do programa (face aos instrumentos de financiamento anteriores a 2014) é claramente mais adaptada ao tipo de projetos candidatados ao FSI, que são normalmente de média-grande dimensão, exigem, em muitos casos, uma pesquisa inicial das melhores soluções e recorrem, de forma intensa, à contratação pública. É, também, um tipo de programação que

facilita o planeamento de atividades em períodos mais adaptados ao dos próprios procedimentos internos das instituições, cujos planos de atividades são plurianuais, permitindo ainda gerir melhor um quadro de intervenção em que as complementaridades entre projetos e fontes de financiamento são múltiplas. (R5)

31. A arquitetura mais abrangente do programa nacional FSI (ainda por confronto com os instrumentos financeiros que vigoravam nos períodos de programação anteriores) permite, efetivamente, financiar projetos que são complexos, do ponto de vista das componentes de investimento e do contributo para múltiplos objetivos. Há, contudo, um aspeto a assinalar: a excessiva segmentação das linhas de financiamento (OE e, particularmente, ON), que é algo contraditória com esta abrangência. Tendo em conta precisamente a riqueza dos projetos é, por vezes, difícil distinguir se um determinado projeto se enquadra mais ou menos num determinado ON e, até, OE. (R5).

## b. Recomendações

Recomendação	Âmbito	Atividades e recursos	Responsabilidade	Período	Baseada nas conclusões
<b>1. Melhorar as funcionalidades do SIGFIC e introduzir, simultaneamente, medidas de simplificação de procedimentos.</b>	Operacionalidade, eficiência, redução de encargos administrativos.	<p>Completar a avaliação das funcionalidades do SIGFC, no sentido de acelerar a introdução de melhoramentos (capacidade e velocidade, introdução de ferramentas de pesquisa e geração de relatórios dinâmicos de apoio à gestão e monitorização, gravação de formulários para posterior correção e completamento, gravação de perfis de beneficiário, etc.)</p> <p>A tarefa, que dá continuidade e consolida melhorias no SIGFIC que já estão previstas ou em curso, exige o envolvimento de AD, AR e beneficiários, bem como de especialistas em informática e sistemas de informação (contratação externa ou recursos do MAI e MJ).</p> <p>Trata-se de um passo essencial para implementar uma verdadeira lógica de simplificação de procedimentos, ganhos de eficiência e qualidade de gestão.</p> <p>Em simultâneo, devem ser introduzidas medidas, ainda que incrementais e em regime experimental, de simplificação de procedimentos (que podem implicar, por exemplo, algumas adaptações regulamentares, redefinição de circuitos de comunicação interna à gestão ou com os beneficiários ou introdução, se possível, da modalidade de custos simplificados).</p>	AR, AD	1.º semestre de 2018	3, 28,29



Recomendação	Âmbito	Atividades e recursos	Responsabilidade	Período	Baseada nas conclusões
<b>2. Rever de forma sistemática o sistema de indicadores do FSI</b>	Eficácia, eficiência, pertinência e sustentabilidade.	<p>É urgente uma revisão e estabilização do sistema de indicadores do programa (nacionais e europeus), incluindo os respetivos conceitos, metodologia de cálculo e quantificação de metas. É também necessário que seja clarificada a distinção entre indicadores e metas que se referem às realizações-resultados do programa nacional e os que são de âmbito mais alargado (políticas nacionais e europeias).</p> <p>Esta tarefa é indispensável para a seleção criteriosa e acompanhamento de projetos e para a monitorização e avaliação adequadas dos resultados atingidos pelo programa.</p> <p>A revisão, que implicará um trabalho a nível europeu, deve culminar na Elaboração de um Guia de Indicadores, com fichas detalhadas para cada indicador, tal como previsto no Guia do Beneficiário FAMI-FSI.</p> <p>Este trabalho deve estar associado à revisão das metas do programa e à quantificação atualizada do contributo dos projetos já aprovados, no sentido de situar o ponto de situação real em termos de alcance dos resultados.</p>	AR e autoridades europeias responsáveis pelos FAAL.	1.º semestre de 2018	1, 6, 7, 12, 13, 15, 25, 26, 29

Recomendação	Âmbito	Atividades e recursos	Responsabilidade	Período	Baseada nas conclusões
<b>3. Fazer um levantamento sistemático do estado de execução dos projetos aprovados.</b>	Eficácia, pertinência, coerência, complementaridade.	<p>No quadro deste levantamento (“operação limpeza”, já iniciada), que atualizará a informação acerca das despesas realizadas e das componentes implementadas nas diversas operações, deve ser dada particular atenção à questão do ajustamento de calendários e indicadores (executados e metas). Este trabalho, a concluir no primeiro trimestre de 2018, deve ser traduzido numa sistematização e revisão da informação constante do SIGFC.</p> <p>A partir das conclusões deste levantamento e de um trabalho preliminar de revisão do sistema de indicadores, deve também ser reformulado o plano de avisos para os próximos anos, numa ótica de gestão orientada para os resultados – colocando o cumprimento das metas como primeiro critério dessa reformulação.</p>	AR, AD, CAT e CIC	1.º trimestre de 2018	1, 10, 11, 12

Recomendação	Âmbito	Atividades e recursos	Responsabilidade	Período	Baseada nas conclusões
4. Revisão dos procedimentos de apreciação e aprovação de candidaturas e seu acompanhamento adotando uma orientação para resultados.	Eficácia, eficiência, sustentabilidade, redução de encargos administrativos	<p>Até ao final do primeiro semestre de 2018 deve ser aprofundada a revisão em curso dos procedimentos de apreciação das candidaturas e seu acompanhamento, visando, para além da simplificação e diminuição de encargos administrativos para os promotores, uma efetiva orientação para resultados e a libertação de recursos de gestão para o acompanhamento de projetos e a monitorização dos resultados.</p> <p>No quadro desta revisão de procedimentos devem ser consideradas as seguintes orientações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Deve ser intensificado, nos novos avisos, o recurso a modelos de convocatória mais ajustados ao quadro restrito de beneficiários (convites, preparação prévia de projetos), reservando os procedimentos concorrenciais para quando existirem efetivas situações de potencial concorrência entre promotores.</li> <li>b) Os critérios relacionados com o contributo (quantificado) dos projetos para resultados definidos no programa devem ser privilegiados.</li> <li>c) Devem ser criadas regras mais exigentes de demonstração de sustentabilidade dos efeitos dos projetos, bem como de mecanismos para a sua monitorização on going e ex post, e utilizá-las de forma mais explícita na avaliação de candidatura.</li> </ul> <p>Estas recomendações devem ser traduzidas na revisão dos critérios de avaliação de candidaturas e dos diversos manuais e orientações técnicas do programa.</p> <p>Recomenda-se, em alguns domínios, um trabalho de <i>benchmarking</i> com regras dos FEEI/ Portugal 2020.</p>	AR, AD	1.º semestre de 2018	4, 8, 10, 11, 17, 18, 25, 26

Recomendação	Âmbito	Atividades e recursos	Responsabilidade	Período	Baseada nas conclusões
<b>5. Preparar algumas reformulações estruturais do programa nacional para o próximo período de programação (pós 2020).</b>	Eficácia, coerência interna e externa, complementaridade, valor acrescentado europeu.	<p>Na preparação do próximo período de programação devem ser revistos alguns aspetos na arquitetura e conceção do programa FSI, designadamente:</p> <p>a) Adotar um modelo de programação que evite a fragmentação de linhas de financiamento, tendo em conta uma avaliação da natureza, da complexidade e das componentes de investimento dos projetos a financiar e a necessidade de assegurar maiores níveis de coerência interna e uma melhor monitorização da eficácia.</p> <p>b) Promover um trabalho conjunto de programação entre as autoridades nacionais implicadas nos Fundos para os Assuntos Internos e nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, no sentido de otimizar a articulação entre os diversos instrumentos suscetíveis de contribuir para os objetivos em matéria de fronteiras, vistos e segurança interna – nomeadamente ao nível da abordagem integrada a riscos, modernização administrativa e capacitação de recursos humanos.</p> <p>Estes trabalhos devem envolver as autoridades nacionais e europeias e a realização de uma avaliação ex-ante dos programas, garantindo nesta que as especificidades nacionais são tidas em conta.</p>	Autoridades nacionais envolvidas na programação de FAAl e FEEI.	Preparação da programação pós-2020.	5, 16, 17, 18, 20, 21, 30, 31

## 7. ESTUDOS DE CASO

O caderno de encargos da avaliação estipula que “no desenvolvimento da avaliação ao programa nacional FSI têm de ser destacados “casos estudo” que sirvam de exemplo relativamente a boas práticas (e de sucesso) e também situações que revelem o oposto”. Face à situação específica do programa nesta fase da sua implementação, em que não há nenhum projeto concluído e em que as informações disponíveis no SIGFC não revelam praticamente nenhuma realização concreta (física ou financeira), tal abordagem não é possível. A formulação “boas práticas (e de sucesso)” ou “situações que revelem o oposto” é dificilmente materializável: como identificar antecipadamente casos de sucesso ou fiascos? A equipa de avaliação entende, no entanto, que estes estudos de caso, não correspondendo à identificação de boas práticas, são ferramentas metodológicas da própria avaliação, e utilizou-os para aprofundar algumas análises. Como já se explicitava na proposta metodológica (cf. Relatório Inicial) foram identificados e analisados:

- três casos que configurem procedimentos preparatórios e de implementação reveladores de bom alinhamento com objetivos, eficiência na adaptação às condições de contexto e de financiamento, articulação e complementaridade de áreas de intervenção, inovação, criação de mecanismos de monitorização e avaliação, etc.
- um caso de um projeto que, podendo considerar-se relevante para alcançar os objetivos do FSI, tenha sido afetado por constrangimentos de enquadramento, operacional, de financiamento ou outro.

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

- ✓ EC1: a experiência da GNR enquanto promotora de candidaturas aos diversos OE (10 projetos nos **OE2, OE3, OE5 e OE6**) do programa nacional FSI. Este EC permitiu recolher elementos informativos acerca dos seguintes aspetos:
  - Identificar e avaliar os mecanismos operacionais, organizativos e estratégicos adotados pela entidade promotora que enquadram os projetos, individualmente e como um todo.
  - Analisar comparativamente condições de articulação com projetos de diferentes OE e de articulação com outras candidaturas a programas com apoio de Fundos Estruturais.
  - Explorar condições de capacitação e eventuais constrangimentos na operacionalização de ações de controlo e vigilância de fronteiras e de prevenção e combate ao crime.
- ✓ EC2: projeto do **OE2 – Fronteiras** (ON3 - Normas comuns da União): PT/2017/FSI/142 - Fronteira Segura (SEF).
  - Este projeto contempla um *upgrade* tecnológico no Sistema de Segurança física e lógica da gestão e controle das Fronteiras que evolua para o conceito de fronteiras Inteligentes, reforçando a imagem positiva e de vanguarda tecnológica do país.
  - É um bom exemplo de um projeto integrado, com diversas tipologias de despesa (recursos humanos, aquisição de plataformas de gestão e comunicação, equipamentos de leitura de documentos de viagem, dotação de segurança e privacidade nos postos fronteiriços).
- ✓ EC3: projeto do **OE5 - Prevenção e combate ao crime** (ON3 - C-Formação): PT/2016/FSI/040 - Criminalidade económico-financeira e corrupção (PGR).
  - Este projeto tem como objetivo capacitar os magistrados do Ministério Público em funções nas secções especializadas dos DIAP distritais e regionais (com funções de investigação dos ilícitos criminais de cariz económico-financeiro) e no DCIAP (com funções específicas na prevenção deste tipo de crime e na coordenação da cooperação com os órgãos de polícia criminal nesta área).
  - Os cursos de especialização realizados no âmbito deste projeto são de presença obrigatória para 60 magistrados do Ministério Público selecionados das unidades especializadas no combate à corrupção e ao crime económico-financeiro. Os cursos têm uma componente prática forte, sendo analisados processos concretos em termos de resultados e das metodologias utilizadas, fomentando a discussão entre magistrados. Estes cursos são fundamentais para a resolução de processos relacionados com o crime económico-financeiro, permitindo o conhecimento mútuo dos magistrados e a partilha de experiências. O projeto também tem uma componente de formação mais geral, aberta a todos os interessados ligados ao combate à corrupção e ao crime económico-financeiro, sob a forma de conferências públicas. Através da colaboração de entidades terceiras, como o Instituto de Formação

Bancária, nas ações realizadas tem sido possível gastar menos do que o previsto, pelo que foi possível abrir a formação especializada a um público mais geral (mais 10 pessoas). No final do projeto será criada uma plataforma, alimentada por este público-alvo, com questões práticas de investigações, entre outras informações, que irá permitir dar continuidade à partilha de experiências e informação.

- Em termos de resultados já alcançados até ao momento destaca-se: o grau de satisfação dos formandos muito elevado (80% avalia com nota máxima) e o aumento da partilha de informação e de entreaajuda entre os magistrados na resolução de processos.

Quanto ao projeto com constrangimentos:

- ✖ EC4: projeto do **OE2 - Fronteiras** (ON3 - Normas comuns da União): PT/2016/FSI/066 - PEP Património (SEF).
  - Este projeto baseia-se na conceção, implementação e difusão de um novo modelo de Passaporte Eletrónico Português, atendendo as recomendações internacionais de que um documento de identidade e viagem deve ser periodicamente renovado nas suas componentes física e lógica. Pretende ainda reforçar um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça na UE, diminuir a tendência de fraude na documentação e reforçar a cadeia de identidade.
  - Trata-se de um projeto inovador, com uma dimensão informativa e apostando no desenvolvimento de soluções tecnológicas de alta segurança, que culmina um processo iniciado com financiamento SOLID, no período de programação anterior. No entanto, alguns constrangimentos (rigidez das regras de elegibilidade do programa, contenção orçamental e inexperiência da entidade beneficiária no novo modelo de programa) vão implicar que uma parte relevante do financiamento (e dos indicadores de resultado) previsto no contrato de financiamento não será concretizada com apoio do FSI.

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

Neste ponto referem-se os principais documentos de enquadramento temático e metodológico desta avaliação. Alguns dos documentos foram apenas objeto de consulta parcial ou, até pontual.

### ***Regulamentação europeia***

- Regulamento (UE) n.º 513/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014 - “que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises, e revoga a Decisão 2007/125/JAI do Conselho.”;
- Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014 – “que estabelece disposições gerais aplicáveis ao fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises”;
- Regulamento (UE) n.º 515/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014 - “que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos e que revoga a Decisão n.º 574/2007/CE”;
- Regulamento de Execução (UE) n.º 799/2014 da Comissão, de 24 de julho de 2014 – “que estabelece modelos para os relatórios de execução anuais e finais nos termos do disposto no Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises”;
- Regulamento de Execução (UE) n.º 800/2014 da Comissão, de 24 de julho de 2014 – “que estabelece procedimentos para a elaboração de relatórios e outras medidas práticas sobre o financiamento do apoio operacional ao abrigo dos programas nacionais e no quadro do regime de trânsito facilitado, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos”;
- Regulamento de Execução (UE) n.º 802/2014 da Comissão, de 24 de julho de 2014 – “que estabelece modelos para os programas nacionais e que estabelece os termos e as condições do sistema de intercâmbio eletrónico de dados entre a Comissão e os Estados-Membros, nos termos do Regulamento (UE) n.º 514/2014



do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises”;

- Regulamento Delegado (UE) n.º 1042/2014 da Comissão, de 25 de julho de 2014 – “que completa o Regulamento (UE) n.º 514/2014 no que se refere à designação e às competências de gestão e de controlo das autoridades responsáveis, e no que se refere ao estatuto e obrigações das autoridades de auditoria.”
- Regulamento Delegado (UE) n.º 1048/2014 da Comissão, de 30 de julho de 2014 – “que define medidas de informação e de publicidade destinadas ao público e medidas de informação destinadas aos beneficiários nos termos do disposto no Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece disposições gerais aplicáveis ao fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises.”;
- Regulamento de Execução (UE) n.º 1049/2014 da Comissão, de 30 de julho de 2014 – “relativo às características técnicas das medidas de informação e comunicação nos termos do disposto no Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises.”;
- Regulamento de execução (UE) 2015/378 da Comissão, de 2 de março de 2015 – “que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à execução do procedimento de apuramento anual de contas e à execução do apuramento da conformidade.”;
- Decisão da Comissão C (2015) 5411 final, de 10 de agosto de 2015 – “que aprova o programa nacional de Portugal com vista a receber apoio financeiro do Fundo para a Segurança Interna para o período 2014-2020”
- Decisão de Execução da Comissão C (2017) 5856 final, de 29.8.2017, que altera a Decisão C (2015) 5411 da Comissão
- Regulamento Delegado (UE) 2017/207 da Comissão de 3 de outubro de 2016 – “relativo ao quadro comum de acompanhamento e de avaliação previsto no Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho”;
- Regulamento (UE) 2016/369 do Conselho, de 15 de março de 2016, relativo à prestação de apoio de emergência na União.

#### **Regulamentação e legislação nacional**

- Portaria n.º 43/2016, de 11 de março – “define as condições de acesso e as regras gerais de cofinanciamento comunitário aos projetos apresentados ao abrigo do Fundo para a Segurança Interna (FSI), para o seu período de execução”;
- Declaração de Retificação n.º 8/2016, de 10 de maio – 1.ª retificação à Portaria 43/2016 de 11 de março;
- Portaria n.º 121/2017 de 24 de março 2017 – “procede à primeira alteração da Portaria n.º 43/2016, de 11 de março”;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2015 de 9 de julho de 2015 – procede “(...) à aprovação do sistema de gestão e controlo dos fundos europeus integrados no Quadro Financeiro Plurianual 2014 -2020 para a área dos assuntos internos;
- Texto Integral do Programa Nacional relativo ao FSI [aprovado pela Decisão C\_2015\_5411 de 10 de agosto.]

#### **Documentação sobre contexto e políticas de enquadramento**

- Aurora Teixeira e outros (2015), *Corruption, Economic Growth and Globalization*, Londres: Routledge
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2016), Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo.
- Sistema de Segurança Interna (2009-2016), Relatório Anual de Segurança Interna.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2010), *THE GLOBALIZATION OF CRIME – a transnational organized crime threat assessment*, Viena
- António João Maia e Outros (2016), *Fraude em Portugal. Causas e Contextos*, Coimbra: Almedina
- Portugal 2020 Acordo de Parceria 2014-2020 (2014), Julho, Lisboa

- Center for the Study of Democracy (2010), *Examining the links between organised crime and corruption*: [https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf); acedido em 04.08.2017
- 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
- European Commission (2015), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - The European Agenda on Security, Strasbourg, 28.4.2015 COM(2015) 185 final
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council COM(2017) 608 final, de 18.10.2017: "Eleventh progress report towards an effective and genuine Security Union".
- Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho COM (2016) 655 final, sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece o VIS (...).
- European Commission (sem data), *Evaluation Report ISF, SFC* Portal: <https://ec.europa.eu/sfc/en/node/2102>; acedido em 11.08.2017)
- Relatório de avaliação sobre os resultados e o impacto das ações cofinanciadas pelo Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2011-2013 (SGMAI, 2015).
- Óscar Afonso (2013), *A economia não registada em Portugal*, Porto: Observatório de Economia e de Gestão de Fraude – Faculdade de Economia do Porto – Universidade do Porto
- Jay S. Albanese (2014), *Organized Crime- From the Mob to Transnational Organized Crime*. Londres: Taylor & Francis: <http://www.sciencedirect.com/science/book/9780323296069>; acedido em 14.08.2017
- Informação sobre política europeia de segurança e fronteiras, bem como sobre instrumentos financeiros neste domínio, na página Internet da DG Migration and Home Affairs: [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings_en)
- Plano de Gestão Integrada de Fronteiras (Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017, de 18 de maio).
- Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 19 de fevereiro).
- Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto).
- Sistema Nacional de Gestão de Crises (Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de julho).
- Lei-quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei n.º 30/84, de 5 de setembro - com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/95 de 21 de fevereiro; Lei n.º 15/96, de 30 de abril; Lei n.º 75-A/97, de 22 de julho e pela Lei Orgânica n.º 4/2004 de 6 de novembro).
- Lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança do MAI (Lei n.º 10/2017, de 3 de março).
- Programa Justiça + Próxima e Plano de Ação (<https://justicamaisproxima.mj.pt/>).

#### **Documentos de apoio metodológico**

- 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)
- 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 Internal Security Fund 2014-2020: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-2272614\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-2272614_en); acedido em 11.08.2017)
- 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)
- 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
- Peter Swanborn (2010), *Case Study Research – what, why and how?*, Sage: Londres

## 9. ANEXOS

---

1. Listagem de entidades auscultadas
2. Listagem de documentação consultada
3. Instrumentos de recolha de informação – questionários, guiões de entrevista, guiões de estudos de caso, etc.

## ANEXO 1 – LISTAGEM DE ENTIDADES AUSCULTADAS

---

Tendo em conta que o número de entidades promotoras de projetos apoiados pelo FSI (com contratação até 30.06.2017 é muito restrito, a opção metodológica seguida foi a de realizar entrevistas individuais com cada entidade, a partir de um guião com questões comuns (ver Anexo 3 a este relatório).

No caso de projetos que eram integrados em estudos de caso, foi ainda utilizado o guião que também consta do mesmo Anexo.

Foram ainda auscultadas (cf. guião no Anexo 3) as Autoridades Responsável e Delegada.

As entrevistas e contactos no âmbito de estudos de caso foram realizadas entre 14 de setembro e 18 de outubro de 2017.

### Entidades auscultadas

#### *Autoridades de gestão:*

- Autoridade Responsável - Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna
- Autoridade Delegada – Secretaria Geral do Ministério da Justiça

#### *Entidades beneficiárias:*

- Guarda Nacional Republicana
- Polícia de Segurança Pública
- Polícia Judiciária
- Procuradoria-Geral da República
- Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
- Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

## ANEXO 2 – LISTAGEM DA DOCUMENTAÇÃO CONSULTADA

---

Neste anexo são referenciados elementos de informação adicionais aos que foram apresentados no capítulo 8 deste relatório. Trata-se, aqui, da documentação referente aos procedimentos de candidatura, decisão e acompanhamento, bem como aos referenciais para a gestão.

- Documentos constantes do SIGFC, mediante consulta realizada pela equipa de avaliação (a partir de um acesso facultado pela SGMAI): avisos, documentos de candidatura e respetiva avaliação, troca de comunicação entre AR e beneficiários, documentos de processamento de pedidos de pagamento, etc. <https://www.sigfc.sg.mai.gov.pt>.
- Documentação diversa sobre os programas de financiamento nacionais e europeus, disponibilizada na página Internet da SGMAI: <https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/Paginas/default.aspx>
- Para a preparação e complemento dos estudos de caso e entrevistas, foram consultados elementos de informação nos portais das entidades beneficiárias, da SGMJ (<http://www.sg.mj.pt/sections/home>) e da SGMAI (<https://www.sg.mai.gov.pt/Paginas/default.aspx>).
- Documentos de apoio ao seminário de divulgação do novo quadro de programação FAMI e FSI, realizado entre 23 e 24 de maio de 2016.
- Guia do Beneficiário FAMI-FSI (SGMAI, dezembro de 2016) e respetivo anexo.
- Manual de Procedimentos do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 (SGMAI, junho de 2016).
- Manual do Sistema de Informação e Gestão dos Fundos Comunitários (SIGFC) (Traçacordo, Lda, junho d2016).
- Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 (SGMAI, junho de 2016).



## ANEXO 3 – INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO

### A. Estudos de Caso

***Estudo de caso EC1: a experiência da GNR enquanto promotora de candidaturas aos diversos OE (10 projetos nos OE2, OE3, OE5 e OE6) do programa nacional FSI.***

#### Dimensões de análise

- 1) Qual a experiência anterior da GNR nas áreas de trabalho do FSI e no programa SOLID?
- 2) Como se organizam para responder nas diversas fases da implementação do Programa e dos projetos?
  - a) Preparação do Programa FSI e definição de prioridades e projetos; como participou a GNR?
  - b) Apresentação de candidaturas e processo até à aprovação;
  - c) Execução dos projetos – acompanhamento físico, financeiro, recolha de informação sobre indicadores, etc.
- 3) Como se estabelece a relação com Autoridade Responsável (SG MAI), nomeadamente em termos
  - a) Operacionais;
  - b) Na reprogramação e decisão sobre novos avisos/candidaturas.
- 4) Quais são os recursos afetados pela GNR às atividades relacionadas com as candidaturas?
- 5) Apreciação global das 10 candidaturas aprovadas (para cada uma delas):
  - a) Qual o grau de implementação real de cada um dos projetos (financeira e em termos de indicadores físicos)?
  - b) Há alguns problemas específicos relacionados com a execução de alguma (s) candidatura (s)? Sintetizar os constrangimentos mais relevantes no processo de implementação do projetos.
  - c) Quais as principais razões/ fatores explicativos para o eventual atraso na execução de alguns projetos?
  - d) Quais os resultados já alcançados por referência ao definido nas candidaturas? Os objetivos serão atingidos?
- 6) Articulação entre projetos e com políticas e estratégias:
  - a) Há alguma relação entre os diversos projetos aprovados no FSI?
  - b) E com outros projetos em curso/candidatados na GNR ou noutras entidades?
  - c) Quais são os “referenciais” de política ou operacionais em que se inserem os projetos (ex: algum Plano Nacional, compromissos europeus, etc?)
  - d) Os projetos estão articulados com outras candidaturas a programas com apoio de Fundos Estruturais?
  - e) Monitorização geral dos instrumentos de financiamento, designadamente europeus; há alguma “unidade” que centraliza esta informação?
- 7) Valor acrescentado da EU e sustentabilidade
  - a) A GNR teria realizado as ações sem o apoio financeiro do FSI?
  - b) Quais seriam as consequências mais prováveis de uma interrupção do apoio prestado pelo Fundo?
  - c) Em que medida se espera que os resultados/benefícios das ações apoiadas pelo Fundo prossigam após essa data?
- 8) Ensinamentos e boas práticas
  - a) Principais ensinamentos a reter para projetos futuros
  - b) Experiências passíveis de serem replicadas para outros contextos/ projetos

#### Resultados esperados

- A questão capacitação e organização;
- Os pontos fortes em matéria de controlo de fronteiras e vigilância;

- A perceção fundamentada quanto à melhoria de procedimentos de prevenção e combate ao crime e de gestão de riscos e crises, em Portugal
- Evidências concretas de articulação bem-sucedida com outros programas envolvendo apoios de Fundos Estruturais;
- Boas práticas a disseminar.

**Estudo de caso EC2: Estudo aprofundado de um projeto do SEF no âmbito do OE 2 Fronteiras (ON3 - Normas comuns da União) - PT/2017/FSI/142 - Fronteira Segura**

**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 gestão integrada de fronteiras e reflexo da capacidade de aprendizagem no projeto em implementação
- Estrutura organizativa e quadros técnicos associados ao(s) projeto(s) FSI entretanto aprovados: estrutura especializada? Quadros técnicos afetos ao projeto em exclusividade, com recrutamento específico para o efeito? Valências e qualificações específicas?
- Que alterações têm sido observadas ao nível do aumento do fluxo de pessoas que entram no país, sobretudo das que utilizam os transportes aéreos, e que implicações mais relevantes podem ser antecipadas ao nível da gestão integrada de fronteiras?
- Perceção e evidências que o SEF tem da evolução dos procedimentos de controlo de fronteiras, vigilância e identificação de ilícitos criminais, em Portugal?
- Que tipo de melhorias têm sido observadas ao nível da articulação entre os vários sistemas de informação e controlo de fronteiras?
- Que progressos são esperados com o reforço da infraestrutura tecnológica de apoio ao controlo de fronteiras?
- Existe articulação com projetos com o apoio do FAMI?
- Relacionamento com outras entidades nacionais e europeias: 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 ao nível da gestão integrada de fronteiras, em Portugal;
- Implicações do aumento crescente do número de pessoas que entram no país;
- Boas práticas a disseminar

**Estudo de caso EC3: Estudo aprofundado de um projeto da Procuradoria-Geral da República no âmbito do OE5 - Prevenção e combate ao crime (ON3 - C-Formação) - PT/2016/FSI/040 - Criminalidade económico-financeira e corrupção.**

**Dimensões de análise**

- Breve descrição do projeto e da génese da candidatura: dificuldades, ensinamentos e recomendações
- Estrutura organizativa e quadros técnicos associados ao(s) projeto(s) FSI entretanto aprovados: estrutura especializada? Quadros técnicos afetos ao projeto em exclusividade, com recrutamento específico para o efeito? Valências e qualificações específicas?
- Quais os grandes desafios e ameaças que têm vindo a emergir ao nível da segurança e que implicações mais relevantes podem ser antecipadas ao nível da prevenção e combate ao crime grave e organizado?
- Realizações e resultados esperados: que constrangimentos foram identificados na implementação dos projetos? Existe uma função especializada de monitorização e acompanhamento físico dos projetos?

- Articulação potencial com o SAMA 2020;
- Que progressos são esperados com a capacitação dos profissionais em termos de investigação, prevenção e combate à corrupção e demais criminalidade económico-financeira?
- Perceção e evidências que a PGR tem da evolução dos procedimentos de prevenção e combate ao crime grave e organizado, em Portugal?
- Relacionamento com outras entidades nacionais e europeias: práticas colaborativas; regularidade de contactos; troca de informação, partilha de conhecimento e de boas práticas;
- Principais ensinamentos a reter para projetos futuros.

#### **Resultados esperados:**

- A questão capacitação e organização;
- Os pontos fortes em matéria de investigação, prevenção e combate à corrupção e demais criminalidade económico-financeira;
- Implicações dos novos desafios e ameaças que têm vindo a emergir na UE ao nível da segurança
- A perceção fundamentada quanto à melhoria de procedimentos de prevenção e combate ao crime grave e organizado, em Portugal
- Boas práticas a disseminar

**Estudo de caso EC4 – Estudo de um projeto/experiência com dificuldades de implementação - projeto do OE2 - Fronteiras (ON3 - Normas comuns da União) - PT/2016/FSI/066 - PEP Património (SEF).**

#### **Dimensões de análise**

- Caracterização das dificuldades de implementação e identificação a partir da autoavaliação do promotor do projeto das suas principais razões;
- Constrangimentos técnicos e organizacionais da entidade promotora?
- Constrangimentos ditados pelas características do público-alvo abrangido pelo projeto?
- Constrangimentos inerentes a uma deficiente formulação inicial do projeto?
- Constrangimentos ditados por um mau funcionamento de práticas colaborativas previstas?
- Que perspetivas de superação atempada dos constrangimentos de implementação?
- Os constrangimentos de implementação face à ação do modelo de gestão do Programa: poderiam ter sido antecipados em fase de apreciação de candidatura?
- A função monitorização e acompanhamento poderia ter identificado os constrangimentos após aprovação do projeto?
- Representatividade/tipicidade dos constrangimentos observados.

#### **Resultados esperados**

- Tipificação de constrangimentos de implementação e sua possível generalização;
- Avaliação das implicações do ponto de vista do modelo de gestão do Programa: função acompanhamento e monitorização; papel da Autoridade Delegada.

### **B – Guião de entrevistas semi-diretivas à Autoridade Responsável (SGMAI) e Autoridade Delegada (SGMJ)**

- Apresentação dos objetivos da entrevista;
- Reconstituição do racional da programação do FSI 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 FSI proposto pela equipa de avaliação e da teoria da mudança associada;
- A relação entre Autoridade Responsável e Autoridade Delegada SG MJ: 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 FSI exigiria?
- A Autoridade Delegada SGMJ 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 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?
- A SGMJ tem uma função organizada de acompanhamento e monitorização de projetos? Exerce alguma função proativa de indução de procura?
- Que apreciação global fazem do programa de trabalho anual das ações da União? Os objetivos e ações definidas vão de encontro às necessidades nacionais?
- Face aos novos desafios e ameaças que emergem na EU ao nível da segurança como avaliam o programa de trabalho anual da ajuda de emergência?
- Com este grau de aprovação e de implementação já atingidos, que apreciação global fazem dos resultados esperados do FSI?

### **C – Guião de entrevistas semi-diretivas a outras entidades (SEF, SG MNE, GNR, PSP, PJ, PGR e SG PCM)**

- Apresentação dos objetivos da entrevista;
- Algumas das entidades entrevistadas foi ouvida ou auscultada no período de conceção e programação do FSI? 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 FSI 2014-2020? Há evidências citáveis desse contributo?
- Que grandes objetivos prosseguem os projetos que submeteram com êxito ao FSI?
- Que resultados esperados podem ser antecipados para esses projetos do ponto de vista dos objetivos nacionais que enquadram e orientam o FSI?
- 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 SG MJ)?
- Os Avisos publicados eram claros do ponto de vista dos objetivos a atingir e dos critérios de apreciação do mérito do projeto?
- 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?
- 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 FSI e a submissão de candidaturas a apoios de programas com cofinanciamento de FEEL? Que evidências podem ser disponibilizadas à equipa de avaliação?
- Que recomendações têm a dirigir às Autoridades Responsável e Delegada do FSI?

FIM

