



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

## SUMÁRIO EXECUTIVO

*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.

## **I. OBJETIVOS E ÂMBITO 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 Europeia (UE). 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” (Regulamento (UE) n.º 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014), assumindo os objetivos específicos de apoiar uma política comum de vistos e a gestão integrada das fronteiras.
- **FSI Cooperação Policial**, que “tem por objetivo geral contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União” (Regulamento (UE) n.º 513/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014), adotando os objetivos de prevenir a criminalidade, lutar contra a criminalidade transnacional grave e organizada, e reforçar a capacidade dos Estados-Membros (EM) 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 de *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 (OE), que serão implementados através de uma cadeia de ações inseridas em diversos objetivos nacionais (ON). Esses OE são os seguintes:

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

- OE1 – Apoio a uma política comum de Vistos
- OE2 – Fronteiras
- OE 3 - Apoio Operacional

### **FSI - Cooperação Policial**

- OE5 – Prevenção e combate ao crime
- OE6 - Riscos e crises

Foi aprovada, através de Decisão da Comissão Europeia de 10 de agosto de 2015, uma dotação de 38.649.172,00 € de fundo europeu FSI para todo o período 2014-2020.

A presente avaliação intercalar do programa nacional FSI é enquadrada pelo Quadro Comum de Acompanhamento e de Avaliação estabelecido através do n.º 3 do artigo 55.º do Regulamento (CE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril. De natureza intercalar, esta avaliação 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 a necessidades emergentes.
  - Coerência com outros programas financiados com recursos europeus em domínios de intervenção semelhantes.

## Avaliação Intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 - Fundo de Segurança Interna (FSI)

- 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.

A análise requerida é muito influenciada pelo atraso inicial do arranque do programa, que implica uma situação financeira com significativos desfasamentos face à programação inicial. A tabela 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.

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 Aceno 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 VIST OS	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%
	Total - FSI- Fronteiras e Vistos	18.458.245,60 €	12	10.648.033,03 €	8.598.566,60 €	- €	2.718.226,34 €	47%	0%	0%
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%
	Total FSI- Cooperação Policial	17.558.467,80 €	17	10.696.966,88 €	8.022.725,18 €	- €	965.443,65 €	46%	0%	0%
	FSI Assistência Técnica	2.632.458,60 €	2	1.157.671,59 €	1.157.671,59 €	39.432,41 €	155.189,57 €	44%	1%	3%
Total		38.649.172,00 €	31	22.502.671,50 €	17.778.963,37 €	39.432,41 €	3.838.859,56 €	46%	0,1%	0,2%

Fonte: Sistema de Informação e Gestão dos Fundos Comunitários (SIGFC).

## II. METODOLOGIA PROSEGUIDA

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 (AR) e Delegada (AD) 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.

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.

### **III. PRINCIPAIS CONCLUSÕES GERAIS E DE RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO**

---

De uma forma geral, a avaliação conclui 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.

Em termos de resposta às questões colocadas no caderno de encargos, a avaliação chegou às seguintes conclusões:

#### **a. Eficácia**

---

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

*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?*

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.

##### **OE2 – Fronteiras**

*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 Estados-Membros e entre estes e a Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros 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 Estados-Membros no domínio dos direitos humanos, incluindo o princípio da não repulsão?*

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.

### **OE5 – Prevenção e combate ao crime**

*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 Estados Membros, incluindo a Europol e outros organismos competentes da União, bem como com os países terceiros e as organizações internacionais pertinentes?*

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.

### **OE6 – Riscos e crises**

*De que modo contribuiu o Fundo para melhorar a capacidade dos Estados-Membros 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?*

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.

## **b. Eficiência**

---

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

A questão refere-se a um conceito de eficiência focado na alocação de meios humanos e financeiros e na absorção destes meios por parte do EM, e não uma avaliação de resultados efetivos - a eficiência em termos do custo incorrido para alcançar os resultados propriamente ditos, relacionando o montante de financiamento aos projetos com os seus resultados quantificados.

Entendendo assim a eficiência, a avaliação conclui que os resultados estão a ser alcançados através de uma alocação de recursos humanos e financeiros em linha, ou ligeiramente abaixo, com os valores programados e com a estrutura de gestão predefinida, mas com um custo financeiro em assistência técnica relativamente elevado, por comparação com outros programas (o programa nacional do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), cujo modelo de gestão é articulado com o do FSI, ou os programas financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) do Portugal 2020). O programa nacional FSI é um programa restrito, que apoia um número muito limitado de projetos e beneficiários, pelo que as economias de escala (medidas, por exemplo, através de um indicador de fundo alocado a assistência técnica por referência ao fundo alocado a operações financiadas) são mais difíceis de obter do que em programas mais abertos e que financiam projetos em quantidade significativamente superior.

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.

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. No entanto, até à data de referência da avaliação, a Inspeção-Geral de Finanças realizou uma auditoria às contas de 2015 do programa, não tendo detetado qualquer irregularidade.

### **c. Pertinência**

---

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

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):

- *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).
- *Bottom-up:* conclui-se 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.

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).

### **d. Coerência**

---

*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?*



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 os todos os promotores nacionais de projetos a financiar pelo FSI.

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 de uma avaliação da coerência com o Programa Justiça da UE.

Foram estabelecidos dois tipos de mecanismos de coordenação entre o FSI e intervenções com objetivos semelhantes:

- 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 integra representantes de diversos ministérios. A avaliação não encontrou, no entanto, evidências de trabalho neste sentido nas duas reuniões que cada um destes órgãos já realizou.
- 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.

Independentemente de os mecanismos previstos estarem a ser 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.

#### **e. Complementaridade**

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

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.

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.

#### **f. Valor acrescentado da UE**

---

*O apoio da UE produziu algum valor acrescentado?*

O valor acrescentado que resulta do apoio do FSI evidencia-se ao nível da alavancagem de recursos financeiros, da convergência de prioridades nacionais e europeias, da promoção de boas práticas e da implementação mais eficaz de políticas e legislação europeia.

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.

Ao nível da União, identificam-se também alguns domínios de vantagem:

- 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.
- 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.
- 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.

#### **g. Sustentabilidade**

---

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

A resposta global à questão colocada acerca da sustentabilidade assenta em duas leituras:

- 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.
- 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.

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

---

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

De uma forma geral, a avaliação conclui que não foram implementados mecanismos suficientemente robustos para atingir os objetivos de simplificação e redução de custos administrativos, seja devido a opções nacionais, seja por constrangimentos regulamentares.

A opção de custos simplificados não é utilizada no programa nacional FSI, apesar de prevista. 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. No entanto, 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, já que a sua implementação assenta numa rigorosa definição e monitorização da execução.

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 aos 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.

A arquitetura mais abrangente do programa nacional FSI (ainda por confronto com os instrumentos financeiros que vigoravam nos períodos de programação anteriores) permite 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.

#### **IV. RECOMENDAÇÕES**

---

As principais recomendações do estudo de avaliação do programa nacional FSI são as seguintes:

- *R1. Melhorar as funcionalidades do SIGFIC e introduzir, simultaneamente, medidas de simplificação de procedimentos.*

A operacionalização desta recomendação implica completar a avaliação das funcionalidades do SIGFIC, 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.)

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). Trata-se de um passo essencial para implementar uma verdadeira lógica de simplificação de procedimentos, ganhos de eficiência e qualidade de gestão.

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).

A responsabilidade pela implementação é da AR, com a colaboração da AD. Sugere-se que a recomendação seja concretizada no primeiro semestre de 2018.

▪ *R2. Rever de forma sistemática o sistema de indicadores do FSI.*

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).

Esta tarefa é indispensável para a seleção criteriosa e acompanhamento de projetos e para a monitorização e avaliação adequadas dos resultados atingidos pelo programa.

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.

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.

A implementação compete à AR e às autoridades europeias responsáveis pelos Fundos para a Área dos Assuntos Internos (FAAI), devendo ocorrer no primeiro semestre de 2018.

▪ *R3. Fazer um levantamento sistemático do estado de execução dos projetos aprovados.*

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.

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.

As AR e AD serão responsáveis pelos trabalhos, que devem depois ser validados pelo Comité de Apoio Técnico e pela Comissão Interministerial de Coordenação (novo plano de avisos). O primeiro trimestre de 2018 é o prazo adequado para a implementação desta recomendação.

*R4. Revisão dos procedimentos de apreciação e aprovação de candidaturas e seu acompanhamento adotando uma orientação para resultados.*

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.

No quadro desta revisão de procedimentos devem ser consideradas as seguintes orientações:

- 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.
- b) Os critérios relacionados com o contributo (quantificado) dos projetos para resultados definidos no programa devem ser privilegiados.
- 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.

Estas recomendações devem ser traduzidas na revisão dos critérios de avaliação de candidaturas e dos diversos manuais e orientações técnicas do programa. Recomenda-se, em alguns domínios, um trabalho de *benchmarking* com regras dos FEEI do Portugal 2020.

As AR e AD devem implementar esta recomendação no primeiro semestre de 2018.

- *R5. Preparar algumas reformulações estruturais do programa nacional para o próximo período de programação (pós 2020).*

Na preparação do próximo período de programação devem ser revistos alguns aspetos na arquitetura e conceção do programa FSI, designadamente:

- 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.
- 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.

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.

A responsabilidade pela implementação compete às autoridades nacionais envolvidas na programação de FAAl e FEEI, devendo ocorrer na fase preparatória do próximo período de programação dos fundos europeus.

