

EX-POST EVALUATION OF ACTIONS CO-FINANCED BY THE EXTERNAL BORDERS FUND UNDER THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES FOR PORTUGAL

(Report submitted in accordance with Article 52(2) (b) of Decision No 574/2007/EC)

RELATÓRIO FINAL 30.10.2015

VERSÃO ORIGINAL

ELABORADO POR LOGFRAME – CONSULTORIA E FORMAÇÃO, LDA.

EX-POST EVALUATION OF ACTIONS CO-FINANCED BY THE EXTERNAL BORDERS FUND UNDER THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES FOR PORTUGAL

(Report submitted in accordance with Article 52(2) (b) of Decision No 574/2007/EC)

Report submitted by the Responsible Authority of: Portugal

Direção de Serviços de Gestão de Fundos Comunitários - Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna para a Gestão do Programa Quadro Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios

Date: 05 de novembro de 2015

Name, Signature (authorised representative of the Responsible Authority):



RICARDO CARRILHO

Gestor do Programa

CONTENTS

CONTENTS.....	2
EXECUTIVE SUMMARY.....	3
1. INTRODUCTION.....	7
2. CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF THE EBF 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES.....	9
2.1. SUMMARY INFORMATION ON THE SITUATION IN THE FIELD OF BORDER MANAGEMENT AND SCHENGEN VISA PROCESSING IN THE PERIOD 2010-2015.....	9
2.2. PUBLIC INVESTMENT IN THE FIELD OF BORDER MANAGEMENT AND SCHENGEN VISA PROCESSING IN THE PERIOD 2011-2015	13
3. DESCRIPTION OF THE EBF 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES AND THEIR IMPLEMENTATION.....	15
3.1. INTERVENTION LOGIC	15
3.2. APPROVED 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES AND THEIR REVISIONS	22
3.3. MANAGEMENT OF THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES	26
3.4. OUTPUTS AND RESULTS OF THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES	27
3.5. FINANCIAL IMPLEMENTATION OF THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES	31
4. EVALUATION METHODOLOGY	34
5. ANSWERS TO THE EVALUATION QUESTIONS.....	36
5.1. RELEVANCE	36
5.2. EFFECTIVENESS	39
5.3. EFFICIENCY	47
5.4. UTILITY	49
5.5. SUSTAINABILITY.....	51
5.6. COHERENCE AND COMPLEMENTARITY.....	53
5.7. EU ADDED VALUE	56
6. CONCLUSIONS	58
ANNEXES: INFORMATION SOURCES AND EVALUATION TOOLS	62

EXECUTIVE SUMMARY

A Autoridade Responsável pela gestão técnica, financeira e administrativa do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2007-2013 em Portugal – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna – decidiu, em conformidade com as exigências regulamentares do Fundo plasmadas na alínea b) do n.º 2 do artigo 52.º da Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 574/2007/CE, de 23 de maio, e nos termos e condições imperativamente estabelecidos nos documentos SOLID/2014/FFE e SOLID/2014/Guia da Comissão Europeia, desenvolver a avaliação *ex-post* do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas referente ao período 2011 – junho.2015.

O exercício avaliativo em questão, contratado a uma entidade externa e independente (Logframe, Consultoria e Formação Lda) segundo as regras e procedimentos de contratação pública nacionais, seguiu escrupulosamente as orientações comunitárias em matéria de avaliação dos Fundos do Programa Quadro SOLID, tendo sido estruturado em função: i) de sete critérios (relevância, eficácia, eficiência, utilidade, sustentabilidade, coerência e valor acrescentado da UE) e respetivas questões de avaliação; ii) do modelo recomendado pela Comissão Europeia, garantindo assim a comparabilidade da informação com outros Estados-Membros; iii) de uma abordagem metodológica multi-método baseada na triangulação de informação decorrente de fontes documentais, bases de dados residentes na Autoridade Responsável e, ainda, entrevistas semiestruturadas aos beneficiários do Fundo (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Guarda Nacional Republicana).

Neste quadro foi possível à equipa de avaliação chegar a um leque de conclusões e recomendações cujos principais conteúdos se apresentam de seguida. Importa, no entanto, sublinhar algumas limitações do exercício avaliativo decorrentes do processo de implementação do próprio FFE no período em análise, bem como de constrangimentos sinalizados no quadro do sistema de informação do Fundo e que não foram passíveis de superação durante o período em que decorreu a avaliação.

- **Relevância** – Considerando os principais documentos de planeamento do FFE para o período em análise, conclui-se por uma elevada relevância das ações planeadas à luz das estratégias nacional e comunitária, vertidas no Programa Plurianual 2007-2013 e na Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 574/2007/CE, de 23 de maio, que cria o Fundo para as Fronteiras Externas para o período de 2007 a 2013 no âmbito do Programa Geral “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios”, respetivamente.

De facto, constata-se que os objetivos das ações previstas no âmbito dos Programas Anuais do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2011-2013 em Portugal correspondem globalmente às 3 Prioridades (1 “Apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas”, 2 “Apoio ao desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com carácter permanente nas fronteiras marítimas meridionais dos Estados-Membros da UE” e 4 “Apoio ao estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos”) definidas no Programa Plurianual do FFE 2007-2013 e abrangem todas as principais necessidades do País no domínio das fronteiras externas e processamento de vistos.

É importante sublinhar que o FFE 2007-2013 não cofinancia quaisquer ações no âmbito das Prioridades 3 “Apoio em matéria de emissão de vistos e de imigração ilegal, incluindo a deteção de documentos falsos ou falsificados, graças ao reforço das actividades organizadas pelos serviços consulares e outros serviços dos Estados-Membros em países terceiros” e 5 “Apoio à aplicação eficaz

e eficiente dos instrumentos jurídicos comunitários relevantes no domínio das fronteiras externas e dos vistos, em especial o Código das Fronteiras Schengen e o Código Comunitário de Vistos”, sendo as iniciativas enquadráveis nestas Prioridades apoiadas no âmbito de investimentos públicos nacionais.

- **Eficácia** – Não obstante a inquestionável relevância do processo de planeamento, verificaram-se no período em avaliação vários constrangimentos à execução da estratégia gizada no Programa Plurianual 2007-2013, que resultaram em taxas de execução física limitadas dos Programas Anuais 2011, 2012 e 2013.

As taxas de execução física (número de projetos implementados face ao número de projetos aprovados) dos Programas Anuais foram condicionadas negativamente por diversas desistências ao longo da implementação dos mesmos resultantes mormente de fatores resultantes de uma multiplicidade de elementos administrativos disruptivos sinalizados nos respetivos Relatórios de Execução (2011 e 2013) e relatados pelos beneficiários em sede de entrevista.

A eficácia do PA 2011 foi de 33,33% (4 projetos implementados em 12 aprovados), a do PA 2012 de 66,67% (2 projetos implementados e um revogado pela Autoridade Responsável após avaliação final, num universo de 3 projetos aprovados); e a do PA 2013 de 57,14% (8 projetos implementados em 14 aprovados).

Não obstante esta realidade, importa sublinhar a relevância dos projetos aprovados no quadro do FFE 2011-2013 para o cumprimento da estratégia nacional, tendo sido as suas realizações globalmente positivas à luz das metas inicialmente estabelecidas (com algumas exceções).

Considerando as limitações identificadas em matéria de cumprimento do critério eficácia dos Programas Anuais 2011-2013, surge como pertinente recomendar uma particular atenção a toda a componente processual relativa à contratação pública e à cabimentação orçamental numa fase bastante inicial da implementação dos PA, de modo a assegurar atempadamente que estes constrangimentos não impactam negativamente na execução dos projetos.

- **Eficiência** – A análise do presente critério de avaliação foi desenvolvida, apenas, com base no desempenho financeiro global do FFE 2011-2013 em Portugal.

No quadro do desempenho financeiro do Fundo cumpre sublinhar que as taxas de execução financeira foram efetivamente limitadas. Vários fatores concorreram para esta realidade, sendo de sublinhar as dificuldades em aprovar projetos em algumas ações, por não ser possível assegurar, pelos beneficiários, em vários projetos aprovados, as respetivas contrapartidas nacionais, o que se traduziu num nível significativo de desistências, designadamente nas Prioridades 1 e 4 do FFE. Os problemas registados em matéria de contratação pública, nomeadamente no domínio processual, também contribuíram para as dificuldades de execução do FFE no período 2011-2013, a qual se deteve nos 45,74%.

Sobre a análise que aqui se exige fazer, relação de custo-benefício das ações apoiadas pelo FFE de 2011 a 2013, importa, desde logo, ressaltar a importância incontornável de garantir futuramente as condições metodológicas que, durante os processos de planeamento, permitam responder em matéria de indicadores de resultado quantificados, e de forma robusta ao critério de eficiência.

- **Utilidade** – Pese embora os défices de execução do FFE, cumpre ressaltar a importância e utilidade dos projetos efetivamente apoiados no quadro dos Programas Anuais 2011-2013, tendo estes contribuído para o aumento da segurança no controlo de fronteiras, agilização dos processos de emissão de vistos e para a prevenção e combate a comportamentos abusivos, infrações e criminais.

De facto, foi possível apoiar: i) a implementação de um sistema de vigilância costeira por forma a combater a imigração ilegal na Costa Portuguesa; ii) a consolidação do sistema de apoio à deteção e combate a ameaças, nomeadamente no domínio das fraudes fiscais e aduaneiras, terrorismo, tráfico de droga, etc.; iii) a melhoria da componente nacional do sistema de troca de informação de vistos entre os Estados Membros; iv) a melhoria das condições de funcionamento dos postos de controlo e dos postos de fronteiras (aérea e marítima); entre outros objetivos.

- **Sustentabilidade** – Pese embora as limitações de informação (indicadores quantificados face aos resultados esperados e concretizados), a equipa de avaliação conclui que existe, de facto, um compromisso por parte dos beneficiários do FFE 2001-2013 em manter as principais atividades e benefícios gerados pelos projetos cofinanciados após o término dos Programas Anuais.

Aliás, este compromisso decorre, não raras vezes, de compromissos mais amplos assumidos pelo Estado Português no contexto internacional, bem como de enquadramentos legais e regulamentares que impõem a manutenção de um conjunto de sistemas e actividades cofinanciadas pelo FFE.

- **Coerência** – A análise da coerência e complementaridade entre fundos europeus e nacionais no âmbito das fronteiras externas e da emissão de vistos é bastante evidente na grande maioria dos projetos aprovados no período 2011-2013, na medida em que, de forma direta, contribuem para reforçar a participação nacional num conjunto de compromissos internacionais.

Tal como foi mencionado em matéria de relevância, o Fundo Europeu para as Fronteiras Externas apoiou ações enquadradas nas Prioridade 1, 2 e 4 do FFE; enquanto as Prioridades 3 e 5 foram prosseguidas no quadro dos fundos nacionais, o que demonstra uma complementaridade entre fundos nacionais e fundos europeus na prossecução da estratégia global de gestão, proteção e segurança das fronteiras externas.

Importa, ainda, sublinhar a coerência das ações apoiadas com as principais tarefas da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas da União Europeia constantes do artigo 2 do Capítulo II com o mesmo nome da Regulação n.º 2007/2004. Nesta matéria ressalva-se a maior capacidade de atuação e colaboração das entidades nacionais com iniciativas europeias, quer ao nível dos meios operacionais, quer ao nível dos próprios recursos humanos. Sublinha-se, igualmente, o papel fundamental do FFE na modernização, a nível nacional, dos sistemas de controlo de fronteiras com vista a apoiar o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras Externas (EUROSUR).

- **Valor acrescentado da UE** – O apoio do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas constitui uma mais-valia para o País, no sentido de ser possível implementar, com maior rapidez, eficácia e eficiência, um conjunto de iniciativas fundamentais para a gestão, proteção e segurança das fronteiras externas da União Europeia e, por maioria de razão, de Portugal.

A equipa de avaliação conclui, assim, por Programas Anuais contextualizados no quadro da estratégia nacional e europeia, mas com limitações evidentes de execução financeira e física decorrentes, não raras vezes, de constrangimentos externos ao próprio Fundo Europeu para as Fronteiras Externas.

Foi ainda possível registar oportunidades de melhoria ao nível do sistema de avaliação e monitorização do FFE, designadamente no que se refere à definição de indicadores adequados de resultado e de impacto (e respetiva metainformação) no quadro da programação, bem como à implementação de processos e procedimentos efetivos de recolha desses mesmos indicadores.

Relativamente ao processo avaliativo propriamente dito, sinalizam-se alguns défices de conhecimento sobre os projetos submetidos e não aprovados, ou aprovados e não implementados, por parte de alguns *stakeholders*.

Este défice de histórico residente nas entidades beneficiárias do FFE decorre de um processo de mobilidade de recursos humanos registado na Administração Pública Portuguesa que afetou, naturalmente, a consolidação da memória do Fundo no que se reporta ao período 2011-2013.

1. INTRODUCTION

O presente documento, intitulado “Relatório de avaliação sobre os resultados e o impacto das ações cofinanciadas pelo Fundo Europeu para as Fronteiras Externas”, adiante designado por Relatório, foi elaborado conforme previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 52.º da Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 574/2007/CE, de 23 de maio, e nos termos e condições imperativamente estabelecidos nos documentos SOLID/2014/FFE e SOLID/2014/Guia da Comissão Europeia. De referir que, de modo a acomodar os dados (físicos e financeiros) referentes à execução do Programa Anual 2013 do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, a decisão de transmitir à Comissão, até 30 de junho de 2015, um relatório de avaliação dos resultados e do impacto das ações cofinanciadas pelo Fundo, foi alterada no sentido de alargar o prazo para a data de 30 de novembro de 2015, sendo que o presente documento cumpre integralmente os horizontes temporais estabelecidos pelos serviços europeus competentes.

O Relatório visa, na sua globalidade, proceder a um balanço da aplicação das ações cofinanciadas pelo Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, através da recolha de um conjunto de elementos, tanto de natureza operacional como financeira, sobre a implementação dos Programas Anuais 2011, 2012 e 2013, com o objetivo de constituir uma base de reflexão sobre o desenvolvimento dos Fundos, tal como previsto nos Atos de Base.

Tratou-se, assim, de um processo avaliativo que teve por:

- **Objeto:** Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE), criado pela Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 574/2007/CE, de 23 de maio, no âmbito do Programa Quadro “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios”. Trata-se de um instrumento de financiamento comunitário que visa contribuir para a consecução dos seguintes objectivos: “Organização eficaz das tarefas de controlo e vigilância relacionadas com as fronteiras externas; Gestão eficaz, pelos Estados-Membros, dos fluxos de pessoas nas fronteiras externas, por forma a garantir, por um lado, um elevado nível de proteção nessas fronteiras e, por outro, a fluidez da passagem normal das fronteiras externas em conformidade com o acervo de Schengen, e os princípios de um tratamento respeitoso e de dignidade; Aplicação uniforme, pelos guardas de fronteiras, das disposições da legislação comunitária relativa à passagem das fronteiras externas, nomeadamente do Regulamento (CE) n.º 562/2006; Melhoria da gestão das actividades organizadas pelos serviços consulares e outros serviços dos Estados-Membros nos países terceiros no que se refere aos fluxos de nacionais de países terceiros para o território dos Estados-Membros e à cooperação entre os Estados-Membros a este respeito.” (Artigo 3.º);
- **Âmbito:** o período compreendido entre 1 de janeiro de 2011 e 30 de junho de 2015;
- **Objetivos específicos:** i) Contribuir, enquanto instrumento de apoio, para a orientação política e estratégica do Fundo para a Segurança Interna (FSI 2014-20) e dos futuros Programas Anuais; ii) Contribuir para uma gestão mais informada, efetiva e eficiente da aplicação dos Fundos Comunitários em geral, e do para as Fronteiras Externas (agora integrado no FSI 2014-2020) em particular;
- **Metodologia:** estratégia metodológica multi-método baseada na triangulação de informação de cariz qualitativo e quantitativo, suportada em documentos oficiais, bases de dados residentes na Autoridade Responsável e entrevistas semiestruturadas a beneficiários.

Neste contexto, e de forma a sistematizar o manancial de informação recolhida, tratada e analisada, foi opção da equipa de avaliação juntamente com Autoridade Responsável pela gestão técnica, administrativa e financeira do FFE – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna – utilizar na íntegra o modelo de

relatório disponibilizado pela Comissão Europeia (tal como recomendado), garantindo assim a comparabilidade da informação nele constante. Por conseguinte, o Relatório encontra-se organizado em 5 capítulos, para além desta Introdução, do Sumário Executivo e dos Anexos: i) Contexto de implementação dos Programas Anuais do FFE 2011-2013; ii) Descrição dos Programas Anuais do FFE 2011-2013, bem como da sua implementação; iii) Metodologia de avaliação; iv) Respostas às questões de avaliação; v) Conclusões.

2. CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF THE EBF 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES

2.1. SUMMARY INFORMATION ON THE SITUATION IN THE FIELD OF BORDER MANAGEMENT AND SCHENGEN VISA PROCESSING IN THE PERIOD 2010-2015

De acordo com o texto do Programa Plurianual do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2007-2013 (Decisão da Comissão C(2008) 5471), Portugal apresenta uma longa costa (1 700 km no Oceano Atlântico) e uma posição central no que diz respeito aos corredores de transporte, com ênfase no controle das rotas intercontinentais que ligam a Europa a África e à América, bem como do Atlântico Norte até o Mediterrâneo. Toda a costa é caracterizada pela existência de um grande número de ancoradores, marinas e estuários, sendo a grande parte do comércio externo de Portugal efetuado por via marítima. Por outro lado, a utilização da fronteira marítima Portuguesa assume particular relevância no que diz respeito aos movimentos migratórios irregulares, bem como a fenómenos de contrabando e tráfico de drogas e de seres humanos.

De modo a dar uma resposta adequada a esta realidade e à posição geoestratégica do País, Portugal criou um **quadro jurídico e institucional** complexo, do qual são parte integrante duas entidades de referência e que se constituem como os principais beneficiários do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas: o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a Guarda Nacional Republicana (GNR).

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, abreviadamente designado por SEF, é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa. No quadro da política de segurança interna, o SEF tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios. Enquanto órgão de polícia criminal, o SEF atua nos termos da lei processual penal sob a direção e em dependência funcional da autoridade judiciária competente, realizando as ações determinadas e os atos delegados pela referida autoridade.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é o organismo público que tem como atribuições o controlo da entrada, saída, permanência e afastamento de cidadãos estrangeiros, cabendo-lhe em particular o controlo das fronteiras externas da União Europeia.

O Regime de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros está vertido na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que foi alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto. Este normativo define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de longa duração. Com este fito, transpôs para o ordenamento jurídico nacional as diretivas europeias no âmbito destas matérias e clarificou a aplicação do regime dos vistos de entrada em território nacional, previsto no Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos.

Neste contexto, a execução da missão do SEF assenta num conjunto diversificado de iniciativas, das quais se destacam a consolidação e manutenção de sistemas de informação adequados à operacionalização das suas funções, nomeadamente o Sistema de Controlo de Fronteiras (PASSE, RAPID e APIS), o SIS II, o VIS e o EURODAC.

A Guarda Nacional Republicana (GNR), força de segurança militarizada, é responsável por participar no controle da entrada e saída de pessoas e mercadorias em Portugal, bem como por executar vigilância terrestre e marítima, patrulhamento e interceção, ao longo de toda a costa e mar territorial de Portugal Continental, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira.

Em termos de coordenação e execução da política consular este quadro institucional legal é complementado pelo trabalho do Ministério dos Negócios Estrangeiros, através de uma rede consular com cerca de 122 postos.

No que se reporta à situação do País no período 2010-2015, em conformidade com os indicadores de contexto e com informação qualitativa cedida pelos principais *stakeholders* do FFE (2007-2013), importa sublinhar, desde logo, que não se verificaram mudanças significativas nos fluxos de migração, ou seja, as nacionalidades brasileira, cabo-verdiana, ucraniana, angolana e chinesa continuam a ser as mais relevantes.

Importa, igualmente, sublinhar o aumento da capacidade operacional do País (resultando dos recentes investimentos feitos, nomeadamente, com o apoio do FFE) cujos resultados são expressos por um conjunto de indicadores, dos quais se destacam (Relatórios Anuais do SEF):

- Acréscimo do número de voos controlados e consequente aumento do número de passageiros controlados em fronteiras aéreas.
- Aumento do número de vistos concedidos em postos de fronteira, em particular nos postos de fronteira aérea.
- Diminuição do número de recusas de entrada em Portugal a estrangeiros que não reuniam as condições legalmente previstas para a sua admissão, explicável por: atuação junto dos países de origem (nomeadamente através da colocação de oficiais de ligação e da análise de risco migratório), utilização de documentação de segurança com elementos biométricos, combate à fraude documental, introdução de tecnologias de informação no controlo de fronteiras, alteração das dinâmicas migratórias e impactos da política de regulação dos fluxos migratórios e de promoção da migração legal e combate à imigração ilegal. A maioria das recusas de entrada em território nacional ocorreu em postos de fronteira aérea, evidenciando-se o posto de fronteira no Aeroporto de Lisboa, facto explicável por ser o principal destino nacional de ligações aéreas internacionais provenientes de países terceiros.

Table n° 1: **Context indicators**

	2010	2011	2012	2013	2014	1/1/2015-30/6/2015
Number of irregular migrants detected at the external border	2 068	1 797	1 246	813	959	...
Number of border surveillance patrols using vehicles	40 427	21 153	17 363	14 866	16 492	8 206
Number of border surveillance patrols using vessels	1 938	663	836	1 226	1 330	854
Number of border surveillance flights performed	...	...	...	...	...	...
Average intervention time (time between the alert and arrival on the spot)	...	...	...	...	...	...
Number of vehicles used for border surveillance	313	313	313	306	305	315
Number of planes used for border surveillance	...	...	...	...	...	...
Number of helicopters used for border surveillance	...	...	...	...	...	...
Number of vessels used for border surveillance	39	39	39	39	41	41
Estimated number of travellers crossing the external border	10 786 998	11 487 377	11 782 284	12 386 051	13 280 117	...
Number of border crossing points	29	30	30	30	30	30
Average time necessary for the verification of a traveller's entry at border crossing points (seconds)	40	40	40	40	40	40
Average waiting time for travellers at border crossing points (minutes)	...	...	...	...	...	...
Number of false or falsified travel documents or false or falsified Schengen visas detected at the border crossing points	172	181	195	182	115	...
Number of facilities used for the detention of third-country nationals apprehended in connection to an irregular border crossing	3	3	3	3	3	3
Number of places in facilities used for the detention of third-country nationals apprehended in connection to an irregular	100	100	100	100	100	100

	2010	2011	2012	2013	2014	1/1/2015-30/6/2015
border crossing						
Number of Schengen visa applications	...	...	...	...	...	...
Number of Schengen visas issued	12 052	13 961	12 013	12 899	11 565	...
Number of consulates processing Schengen visas	...	...	...	...	...	...
Number of honorary consuls authorised to collect Schengen visa applications	...	...	...	...	...	...
Average processing time of Schengen visa applications (days)	...	...	...	...	...	...
Number of false or falsified travel documents detected at consulates	...	...	...	...	...	...
Number of consulates connected to VIS	...	...	...	...	...	...
Number of consular officials processing Schengen visas (full time equivalent)	...	...	...	...	...	...
Number of ILOs and other special staff (e.g. document security advisors) posted	9	7	6	6	6	6
Revenue from the fee for Schengen visa processing (in EUR)	...	...	...	...	...	...
Number of border guards ¹ (full time equivalent)	1 756	1 618	1 486	1 274	1 338	1 355

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Guarda Nacional Republicana.

¹ The "border guard" means "Any public official assigned, in accordance with national law, to a border crossing point or along the border or the immediate vicinity of that border who carries out, in accordance with the Regulation (EC) No 562/2006 (Schengen Borders Code) and national law, border control tasks".

2.2.PUBLIC INVESTMENT IN THE FIELD OF BORDER MANAGEMENT AND SCHENGEN VISA PROCESSING IN THE PERIOD 2011-2015

De acordo com os dados disponibilizados pelas entidades beneficiárias do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, a despesa pública total na gestão, proteção e segurança das fronteiras externas para o período 2011-2015 (1º semestre) é de 188 187 739,71 euros, dos quais 1 261 406,61 euros respeitantes ao FFE. Nesta matéria, destaca-se o ano de 2013 em que foram registados os valores mais elevados (44 609 245,06 euros). Por oposição, o ano de 2011 apresenta os valores de despesa pública mais baixos (36 237 166,11 euros).

Table nº 2: **Total public expenditure on border management and its comparison with the EBF expenditure (in EUR)**

		Infrastructure	Equipment (excl. IT)	Staff	IT (incl. SIS II)	Other (please specify in footnotes)	Total
2011	Total public expenditure (incl. EBF)	7 669 272,00	255 940,00	25 470 255,18	1 090 290,00	1 751 408,93	36 237 166,11
	EBF expenditure (incl. EBF 2009-2010 APs funding)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2012	Total public expenditure (incl. EBF)	6 624 605,00	197 070,00	29 323 049,41	1 624 173,00	2 742 022,56	40 510 919,97
	EBF expenditure (incl. EBF 2010 AP funding)	0,00	93.021,96	11.970,47	5.904,44	0,00	110 896,87
2013	Total public expenditure (incl. EBF)	4 636 062,00	1 087 224,00	33 338 382,85	2 720 678,00	2 826 898,21	44 609 245,06
	EBF expenditure	77 384,55	2 671,56	0,00	0,00	2 754,95	82 811,06
2014	Total public expenditure (incl. EBF)	5 036 293,00	1 131 051,00	33 775 276,78	2 185 532,00	2 341.593,56	44 469 746,34
	EBF expenditure	176 949,89	142 109,60	11 533,23	399 432,99	13 045,48	743 071,19
1/1/2015 – 30/06/2015	Total public expenditure (incl. EBF)	3 117 696,00	370 000,00	17 839 672,23	0,00	1 033 294,00	22 360 662,23
	EBF expenditure	0,00	0,00	52.739,37	201.052,98	70.835,14	324 627,49

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Guarda Nacional Republicana.

Considerando a desagregação financeira proposta pela Comissão Europeia na Tabela 3, há que sublinhar o peso significativo de despesa pública com pessoal (*staff*), seguida da despesa com a modernização/consolidação de infraestruturas.

Table nº 3: **Total public expenditure on Schengen visa processing and its comparison with the EBF expenditure** (*in EUR*)

		Infrastructure at visa sections	Equipment at visa sections (excl. IT)	Staff at visa sections and headquarters involved in Schengen visa processing	IT (incl. VIS)	Other (please specify in footnotes)	Total
2011	Total public expenditure (incl. EBF)						
	EBF expenditure (incl. EBF 2009- 2010 APs funding)						
2012	Total public expenditure (incl. EBF)						
	EBF expenditure (incl. EBF 2010 AP)						
2013	Total public expenditure (incl. EBF)						
	EBF expenditure						
2014	Total public expenditure (incl. EBF)						
	EBF expenditure						
1/1/2015 – 30/06/2015	Total public expenditure (incl. EBF)						
	EBF expenditure						

NOTA: Informação solicitada aos serviços competentes do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

3. DESCRIPTION OF THE EBF 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES AND THEIR IMPLEMENTATION

3.1. INTERVENTION LOGIC

Portugal, para o período 2007-2013 definiu um quadro global plurianual alicerçado em 2 objetivos estratégicos:

Com o objetivo de prevenir ameaças contra a segurança interna da UE, a meta nacional para 2007-2013 está centrada na promoção de processos que introduzam e intensifiquem os fatores de modernização (cooptando para o efeito a utilização de tecnologias inovadoras e inteligentes) do equipamento operacional e das infraestruturas e sistemas de informação e comunicação. Em linha com esse objetivo, outro fator decisivo é o ajustamento dos recursos humanos necessários e a formação de pessoal especializado, em especial o que está alocado aos postos de fronteira.

(Decisão da Comissão C(2008) 8471 final, Anexo 1, Páginas 2, 14 e 15. Tradução livre dos autores)

Considerando estes objetivos estratégicos, Portugal decidiu observar 17 objetivos operacionais, organizados em três áreas, a saber:

- Gestão das fronteiras e dos controlos nos postos fronteiriços
- Vigilância das fronteiras
- Atividade dos serviços consulares

(Decisão da Comissão C(2008) 8471 final, Anexo 1, Páginas 16-18. Tradução livre dos autores)

Atendendo a este quadro estratégico, bem como às Prioridades do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2007-2013, o próximo passo do quadro lógico centrou-se na seleção das Prioridades mais adequadas, a fim de alcançar os objetivos operacionais. Nesse sentido, Portugal selecionou as Prioridades 1, 2 e 4, para além da assistência técnica:

- Prioridade 1 – Apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas.
- Prioridade 2 – Apoio ao desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com carácter permanente nas fronteiras marítimas meridionais dos Estados-Membros da UE.
- Prioridade 4 – Apoio ao estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos.

(Decisão da Comissão C(2008) 8471 final, Anexo 1, Páginas 20-24)

A Prioridade 1 apresentou uma Contribuição Comunitária programada de 13 022 010,00 euros; a Prioridade 2 de 14 649 760,00 euros e a Prioridade 4 de 4 883 250,00 euros. Considerando a Contribuição Comunitária para a assistência técnica, o total programado de Contribuição Comunitária para Portugal durante o período

2007-2013 foi de 34 551 250,00 euros. Cada prioridade tem os seus próprios objetivos específicos e indicadores de avaliação globais, como se pode constatar na tabela seguinte.

Table nº 4: Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2007-2013 – Lógica de intervenção

Objetivos estratégicos	Objetivos operacionais	Prioridades			Objetivos específicos	Indicadores
		Nº	Descrição	Contribuição comunitária (€)		
Com o intuito de prevenir ameaças contra a segurança interna da UE, a meta nacional para 2007-2013 está centrada fundamental na promoção de processos que introduzam e intensifiquem fatores de modernização, cooptando para o efeito a utilização de tecnologias inovadoras e inteligentes, do equipamento operacional e das infra-estrutura e sistemas de informação e comunicação. Em linha com esse objetivo, outro fator decisivo é o ajustamento dos recursos humanos necessários e a formação de pessoal especializado, em especial o que está alocado aos postos de fronteira.	Na área da gestão das fronteiras e dos controlos nos postos fronteiriços. Na área da vigilância das fronteiras. Na área da atividade dos serviços consulares.	1	Apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas.	13 022 010,00	Compra e/ou modernização de equipamentos para controlar as fronteiras externas que sejam interoperáveis com outros Estados-Membros e tenham em conta os resultados da avaliação comum e integrada dos riscos.	Número de equipamentos instalados em postos de fronteira, que utiliza tecnologias inovadoras e inteligentes
					Modernização dos sistemas de comunicação nacionais de modo a torná-los interoperáveis com outros Estados-Membros.	Número de equipamentos instalados em postos de fronteira com movimento progressivo
					Compra e/ou modernização de equipamentos para melhorar a capacidade dos Estados-Membros ao nível da participação e/ou contribuição para a cooperação operacional entre os Estados-Membros, coordenada pela Agência FRONTEX.	Número de pontos de passagem de fronteira totalmente operacionais
		2	Apoio ao desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com carácter permanente nas fronteiras marítimas meridionais dos Estados-Membros da EU.	14 649 760,00	Investimentos na criação ou modernização de um único sistema nacional de vigilância da fronteira externa, que permita a partilha permanente das informações entre todas as autoridades envolvidas no controlo das fronteiras externas. Este sistema será operado pela GNR e servirá várias forças de segurança e serviços.	Número de equipamentos instalados para uma identificação mais rápida e eficaz de documentos fraudulentos
					Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras, incluindo recursos terrestres e marítimos, que possam trocar informações com os centros nacionais de coordenação noutros Estados-Membros.	Número de sistemas desenvolvidos para controlar e registrar a entrada e saída de pessoas nas fronteiras
						Número de cursos de formação realizados e número de formandos
		4	Apoio ao estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos.	4 883 250,00	Introdução de uma nova tecnologia informatizada que permita a troca de mais e melhor informação no âmbito do SIS e VIS.	Quantidade de recursos móveis adquiridos para patrulha, vigilância e intervenção
					Desenvolvimento de aplicação biométrica no sistema de vistos, nomeadamente através da instalação generalizada de leitores de impressão digital.	Quantidade e tipo de equipamento relacionado com a implementação dos sistemas de vigilância e de controlo costeiro
					Desenvolvimento de uma nova geração da rede de pedido de vistos,	Grau de interoperacionalidade do sistema de vigilância e controlo costeiro

Objetivos estratégicos	Objetivos operacionais	Prioridades			Objetivos específicos	Indicadores
		Nº	Descrição	Contribuição comunitária (€)		
					que permita à rede de postos consulares o acesso direto ao SIS e ao VIS.	Número de vistos biométricos emitidos
					Reestruturação e modernização do sistema de pedidos de vistos.	
					Desenvolvimento da componente nacional do Sistema FADO através da prestação de informações técnicas a todas as autoridades com responsabilidades em matéria de segurança na fronteira.	

Fonte: Decisão da Comissão C(2008) 8471 final, Anexo 1, páginas 16-24.

Para o período 2011-2013 todas as Prioridades registaram ações e projetos apresentados e aprovados pela Autoridade Responsável, verificando-se no entanto diferenças relevantes entre os Programas Anuais:

- O Programa Anual 2011 registou atividade cofinanciada em 2 Prioridades, com 3 ações, 12 projetos aprovados e 4 projetos efetivamente implementados, por parte de 3 beneficiários.
- O Programa Anual 2012 apresentou 2 Prioridades e 2 ações, com 3 projetos aprovados e 2 implementados por parte de 2 beneficiários.
- O Programa Anual 2013 trabalhou todas as 3 Prioridades com 4 ações, 14 projetos aprovados e 8 projetos implementados, por parte de 3 beneficiários.

Table nº 5: Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2007-2013 Programa Anual 2011 – Lógica de intervenção

Prioridades			Ações			Projetos e beneficiários	Resultados	
Nº	Descrição	Contribuição comunitária (€)	Nº	Descrição	Contribuição comunitária (€)		Esperados	Efetivos
1	Apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas	13 022 010,00	1	Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira	480 381,79	Instalações do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras no porto de Leixões 2011/FFE/A1/01 249 975,45 FFE aprovado 215 452,19 FFE executado APDL	Aumento do número de postos de controlo (2)	Aumento do número de postos de controlo (2)
2	Apoio ao desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com carácter permanente nas fronteiras marítimas meridionais dos Estados-Membros da UE	14 649 760,00	3	Investimentos para criar um sistema de vigilância nacional integrado	1 895 683,51	SIVICC 2011/FFE/A3/01 1 189 354,79 FFE aprovado 991 062,60 FFE executado DGIE	Equipamento de Postos de Observação (3 Tipo 1, 4 Tipo 2 e 3 Tipo 3) Instalação, nos Centros de Comando e Controlo Nacional e Regional dos elementos dos subsistemas (2) Execução do Subsistema de Comunicações - Links de Micro-ondas para os PO fixos (7) Ações de formação (8)	Equipamentos de Postos de Observação (2 Tipo 1, 5 Tipo 2 e 3 Tipo 3) Instalação, nos Centros de Comando e Controlo Nacional e Regional dos elementos dos subsistemas (2) Execução do Subsistema de Comunicações - Links de Micro-ondas para os PO fixos (7) Ações de formação (2)
						4	Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras	334 654,30
						Assistência Técnica		1 996 220,00
Total		34 551 250,00	Total (inclui o valor total para o PA)		3 156 378,00	-	-	

Fonte: Decisão da Comissão C (2013) 3872 final, Anexo 1.

Table nº 6: Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2007-2013 Programa Anual 2012 – Lógica de intervenção

Prioridades			Ações			Projetos e beneficiários	Resultados	
Nº	Descrição	Contribuição comunitária (€)	Nº	Descrição	Contribuição comunitária (€)		Esperados	Efetivos
1	Apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas	13 022 010,00	2	Melhorar os sistemas nacionais de comunicação	205 471,00	PEP – 3ª Geração 2012/FFE/A2/01 91 689,32 FFE aprovado 83 123,48 FFE executado SEF	Relatórios/estudos produzidos (2) Equipamentos (5) Eventos/exposições /certames (2)	Relatórios/estudos produzidos (2) Equipamentos (5) Eventos/exposições /certames (2)
2	Apoio ao desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com carácter permanente nas fronteiras marítimas meridionais dos Estados-Membros da UE	14 649 760,00	3	Investimentos para criar um sistema de vigilância nacional integrado	2 822 850,00	SIVICC 2012/FFE/A3/01 2 822 850,00 FFE aprovado 2 352 374,63 FFE executado DGIE	Equipamento de Postos de Observação (4 Tipo 1 e 4 Tipo 2) Instalação nos Centros de Comando e Controlo Nacional e Regional dos elementos dos subsistemas (2) Execução do Sub-sistema de Comunicações-Links de Microondas para os PO Fixos (10) Ações de formação (8)	Equipamento de Postos de Observação (7 Tipo 1 e 1 Tipo 2) Instalação nos Centros de Comando e Controlo Nacional e Regional dos elementos dos subsistemas (2) Execução do Sub-sistema de Comunicações-Links de Microondas para os PO Fixos (10) Ações de formação (8)
Assistência Técnica		1 996 220,00	Assistência Técnica		150 000,00	-	-	
Total		34 551 250,00	Total (inclui o valor total para o PA)		3 978 321,00	-	-	

Fonte: Decisão da Comissão C(2012) 5444 final, Anexo 1.

Table nº 7: Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2007-2013 Programa Anual 2013 – Lógica de intervenção

Prioridades			Ações			Projetos e beneficiários	Resultados	
Nº	Descrição	Contribuição comunitária (€)	Nº	Descrição	Contribuição comunitária (€)		Esperados	Efetivos
1	Apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas	13 022 010,00	1	Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira	1 654 220,00	AEG – SCIGF 2013/FFE/A1/01 318 660,76 FFE aprovado 114 996,62 FFE executado SEF	Aumento do número de perícias efectuadas em 2ª linha (10%) Maior eficiência e eficácia na deteção de documentação fraudulenta (4) Equipamentos de análise e perícia documental adquiridos e respetivos computadores (8)	Aumento do número de perícias efectuadas em 2ª linha (0%) Maior eficiência e eficácia na deteção de documentação fraudulenta (0) Equipamentos de análise e perícia documental adquiridos e respetivos computadores (2)
						Instalações do SEF no Porto de Leixões - fase II 2013/FFE/A1/03 90 000,00 FFE aprovado 88 162,50 FFE executado APDL	Aumento do número de postos de controlo (8)	Aumento do número de postos de controlo (8)
						Reestruturação e modernização dos postos de fronteiras externas 2013/FFE/A1/04 110 963,15 FFE aprovado 107 964,05 FFE executado SEF	Melhoria das condições físicas e de segurança dos postos de fronteiras aéreos (3) Melhoria das condições físicas e de segurança dos postos de fronteiras marítimos (1) Equipamento dos refeitórios das alas dos detidos – PF Aéreos (3)	Melhoria das condições físicas e de segurança dos postos de fronteiras aéreos (3) Melhoria das condições físicas e de segurança dos postos de fronteiras marítimos (1) Equipamento dos refeitórios das alas dos detidos – PF Aéreos (3)
						Reforço de equipamentos operacionais para o controlo de fronteiras 2013/FFE/A1/05 222 972,84 FFE aprovado 101 167,46 FFE executado SEF	Carimbos comuns de entrada e saída (350) Tintas de segurança vermelha (52) Tintas de segurança preta (100) Ecrãs LCD (3) Equipamento fixo de pequeno porte para análise documental (12) Equipamento portátil para a deteção de falsos (65) Equipamento portátil para controlo móvel de embarcações (7) Desenvolvimento de aplicação para operacionalizar malas portáteis de control móveis (1)	Carimbos comuns de entrada e saída (350) Tintas de segurança vermelha (0) Tintas de segurança preta (0) Ecrãs LCD (3) Equipamento fixo de pequeno porte para análise documental (12) Equipamento portátil para a deteção de falsos (65) Equipamento portátil para controlo móvel de embarcações (0) Desenvolvimento de aplicação para operacionalizar malas portáteis de control móveis (0)

Prioridades			Ações			Projetos e beneficiários	Resultados	
Nº	Descrição	Contribuição comunitária (€)	Nº	Descrição	Contribuição comunitária (€)		Esperados	Efetivos
			2	Melhorar os sistemas nacionais de comunicação	1 185 000,00	Migração do Data Center 2013/FFE/A2/02 222 928,80 FFE aprovado 222 928,80 FFE executado SEF	Infraestruturas construídas (1) Infraestruturas melhoradas (1) Equipamento adquirido (1) Relatórios/estudos produzidos (1) Pessoas que beneficiam do projeto (1 200) Técnicos que participaram no projeto (20) Aumento do número de controlos efetuados nas fronteiras (5)	Infraestruturas construídas (1) Infraestruturas melhoradas (1) Equipamento adquirido (1) Relatórios/estudos produzidos (1) Pessoas que beneficiam do projeto (1 200) Técnicos que participaram no projeto (20) Aumento do número de controlos efetuados nas fronteiras (5)
2	Apoio ao desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com carácter permanente nas fronteiras marítimas meridionais dos Estados-Membros da UE	14 649 760,00	4	Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras	1 237 500,00	Morcego & Mobile 2013/FFE/A4/01 314 171,06 FFE aprovado 255 093,75 FFE executado GNR	Antenas portáteis e radares (5) Veículos 4X4 (10)	Antenas portáteis e radares (5) Veículos 4X4 (10)
						Open Sea 2013/FFE/A4/02 211 433,57 FFE aprovado 182 414,10 FFE executado GNR	Motores fora de borda a 4 tempos (5) Embarcações (2) Coletes balísticos (40) Capacetes balísticos (40) Óculos de proteção balística (72) Ações de formação náutica (1) Ações de formação de manutenção naval (1)	Motores fora de borda a 4 tempos (5) Embarcações (2) Coletes balísticos (40) Capacetes balísticos (40) Óculos de proteção balística (72) Ações de formação náutica (1) Ações de formação de manutenção naval (1)
4	Apoio ao estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos	4 883 250,00	6	Investimentos associados ao <i>Visa Information System</i> (VIS)	600 000,00	VIS – Emissão e controle de vistos biomédicos pelo SEF (Fase II) 2013/FFE/A6/01 469 222,51 FFE aprovado 316 051,92 FFE executado SEF	% de vistos emitidos pelos SEF comunicados a partir do momento em que o VIS central esteja operacional (90%-100%)	% de vistos emitidos pelos SEF comunicados a partir do momento em que o VIS central esteja operacional (90%-100%)
Assistência Técnica		1 996 220,00	Assistência Técnica		226 113,00	-	-	
Total		34 551 250,00	Total (inclui o valor total para o PA)		4 902 833,00	-	-	

Fonte: Decisão da Comissão C(2013) 9522 final, Anexo 1.

3.2. APPROVED 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES AND THEIR REVISIONS

No que diz respeito ao Programa Anual 2011 do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, importa sublinhar que este PA foi aprovado pela Decisão da Comissão C(2011) 8222 final, de 15 de novembro. No dia 18 de junho de 2013, foi aprovada uma revisão do PA 2011 pela Decisão da Comissão C(2013) 3872 final, com o mesmo orçamento e a mesma data-limite de elegibilidade das despesas, tendo-se verificado uma reafetação de verbas pelas diferentes ações e assistência técnica.

Em ambas as versões do PA 2011, Portugal decidiu trabalhar nas Prioridades 1 (“Apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas”), 2 (“Apoio ao desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com carácter permanente nas fronteiras marítimas meridionais dos Estados-Membros da UE”) e 4 (“Apoio ao estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos”) do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, com 2 ações em cada Prioridade.

Table n° 8: **Financial plan of the 2011 Annual Programme adopted on 15.11.2011**
(C(2011) 8222 final, November 15th)

Action	Reference to priority	Programmed EU contribution (EUR)	Programmed total public contribution (EUR)
Ação 1: Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira	1	480 381,79	640 509,05
Ação 2: Melhorar os sistemas nacionais de comunicação	1	97 437,39	129 916,52
Ação 3: Investimentos para criar um sistema de vigilância nacional integrado	2	1 189 354,79	1 585 806,39
Ação 4: Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras	2	551 835,88	735 781,17
Ação 5: Investimentos associados ao <i>Schengen Information System</i> (SIS)	4	119 090,14	158 786,85
Ação 6: Investimentos associados ao <i>Visa Information System</i> (VIS)	4	655 150,44	873 533,92
Assistência Técnica	-	63 127,57	63 127,57
Total	-	3 156 378,00	4 187 461,47

Table n° 8a): **Financial plan of the revised 2011 Annual Programme adopted on 15.11.2011
(C(2013) 3872 final, June 18th)**

Action	Reference to priority	Programmed EU contribution (EUR)	Programmed total public contribution (EUR)
Ação 1: Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira	1	480 381,79	640 509,05
Ação 2: Melhorar os sistemas nacionais de comunicação	1	97 437,39	129 916,52
Ação 3: Investimentos para criar um sistema de vigilância nacional integrado	2	1 895 683,51	2 527 578,01
Ação 4: Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras	2	334 654,30	446 205,73
Ação 5: Investimentos associados ao <i>Schengen Information System</i> (SIS)	4	119 090,14	158 786,85
Ação 6: Investimentos associados ao <i>Visa Information System</i> (VIS)	4	72 875,75	97 167,67
Assistência Técnica	-	156 255,12	156 255,12
Total	-	3 156 378,00	4 156 418,96

Em relação ao Programa Anual 2012 do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, o PA teve apenas uma versão aprovada pela Decisão da Comissão C(2012) 5444 final, de 3 de agosto.

Tal como referido para o PA 2011, Portugal decidiu trabalhar no âmbito das Prioridades 1, 2 e 4 do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas. A única diferença é que a ação 4 “Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras” não teve qualquer execução. Outra questão importante prende-se com o facto de todas as ações (com exceção das ações 1 e assistência técnica) terem sido reforçadas do ponto de vista financeiro.

Table n° 9: **Financial plan of the 2012 Annual Programme adopted on 03.08.2012**
(C(2012) 5444 final, August 3rd)

Action	Reference to priority	Programmed EU contribution (EUR)	Programmed total public contribution (EUR)
Ação 1: Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira	1	275 000,00	500 000,00
Ação 2: Melhorar os sistemas nacionais de comunicação	1	205 471,00	400 000,00
Ação 3: Investimentos para criar um sistema de vigilância nacional integrado	2	2 822 850,00	3 763 800,00
Ação 5: Investimentos associados ao <i>Schengen Information System</i> (SIS)	4	187 500,00	250 000,00
Ação 6: Investimentos associados ao <i>Visa Information System</i> (VIS)	4	337 500,00	450 000,00
Assistência Técnica	-	150 000,00	150 000,00
Total	-	3 978 321,00	5 513 800,00

Por último, e no que se reporta ao Programa Anual 2013 do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, sublinha-se o facto de o PA ter sido aprovado pela Decisão da Comissão C(2013) 7684 final, de 13 de novembro. No dia 13 de julho de 2015, foi aprovada uma revisão do PA através da Decisão da Comissão C(2015) 4957 final, com alterações superiores a 10% na alocação financeira total de FFE para 2013.

Na sequência das opções feitas no âmbito dos PA anteriores e em linha com as orientações de intervenção estabilizadas no Programa Plurianual 2007-2013, o PA 2013 manteve a decisão de trabalhar nas Prioridades 1, 2 e 4, tanto na versão original como na versão revista. A diferença reside nas ações que trabalha em cada Prioridade, não tendo apresentado qualquer execução as ações 3 e 5, “Investimentos para criar um sistema de vigilância nacional integrado” e “Investimentos associados ao *Schengen Information System* (SIS)”, respetivamente.

Consequentemente, todas as ações que permaneceram viram a sua dotação orçamental reforçada.

Table n° 10: **Financial plan of the 2013 Annual Programme adopted on 11.11.2013**
(C (2013) 7684 final, November 11th)

Action	Reference to priority	Programmed EU contribution (EUR)	Programmed total public contribution (EUR)
Ação 1: Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira	1	1 018 248,98	1 357 665,31
Ação 2: Melhorar os sistemas nacionais de comunicação	1	138 185,88	184 247,85
Ação 3: Investimentos para criar um sistema de vigilância nacional integrado	2	2 822 850,00	3 763 800,00
Ação 4: Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras	2	235 343,09	313 790,79
Ação 5: Investimentos associados ao <i>Schengen Information System</i> (SIS)	4	206 438,89	275 251,85
Ação 6: Investimentos associados ao <i>Visa Information System</i> (VIS)	4	290 652,84	387 537,12
Assistência Técnica	-	191 113,32	191 113,32
Total	-	4 902 833,00	6 473 406,24

Table n° 10a): **Financial plan of the revised 2013 Annual Programme adopted on 11.11.2013**
(C(2015) 4957 final, July 13th)

Action	Reference to priority	Programmed EU contribution (EUR)	Programmed total public contribution (EUR)
Ação 1: Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira	1	1 654 220,00	2 205 626,68
Ação 2: Melhorar os sistemas nacionais de comunicação	1	1 185 000,00	1 580 000,00
Ação 4: Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras	2	1 237 500,00	1 650 000,00
Ação 6: Investimentos associados ao <i>Visa Information System</i> (VIS)	4	600 000,00	800 000,00
Assistência Técnica	-	226 113,00	226 113,00
Total	-	4 902 833,00	6 461 739,68

3.3.MANAGEMENT OF THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES

O Sistema de Gestão e Controle (SGC) dos Programas Anuais do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) 2011-2013 para Portugal é muito semelhante ao fixado para o período 2007-2010, de acordo com as regras definidas para o Programa Plurianual 2007-2013.

Registou-se apenas uma alteração em 2012, conforme relatado no Relatório Anual de 2012 (página 30). De acordo com este documento, a alteração da descrição do SGC, submetida à Comissão Europeia em dezembro de 2014, resultou da implementação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), que determinou a reorganização dos vários departamentos e agências públicas nacionais, o que impactou no caso concreto do FFE em termos de designação das Autoridade Responsável e Autoridade de Certificação.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 02 de dezembro, a DGAI - Direção-Geral da Administração Interna foi extinta, dando lugar à Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna que assumiu a suas responsabilidades e o papel de Autoridade Responsável. A designação da Autoridade de Certificação também foi alterada, sendo atualmente a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP que assume esta função.

O SGC estabelecido para a execução do Programa Quadro “Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios” (SOLID) está ancorado numa estrutura organizacional que, em termos gerais, é comum a todos aos 4 Fundos. Concretizando, por razões de coerência, eficiência e racionalização dos recursos, os responsáveis pela gestão, certificação e auditoria dos quatro Fundos são os mesmos:

- Autoridade Responsável (AR) – A AR é a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) que, nos termos do Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro, sucede nas suas atribuições à Direção-Geral da Administração Interna (DGAI) e à Direção Geral de Infraestruturas e Equipamentos (DGIE). À SGMAI, atualmente regulada pelo Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro, compete, na dependência do Ministro da Administração Interna, assegurar a programação e a gestão técnica, administrativa e financeira dos quatro fundos que integram o Programa Quadro “Solidariedade e Gestão de Fluxos Migratórios” (SOLID). A AR integra ainda uma Comissão Mista (CM), de caráter consultivo, que assegura o acompanhamento da programação dos fundos e dos projetos.
- Autoridade de Certificação (AC) – A AC é a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. que foi criada pelo Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18/10/2013, e nos termos do preceituado no artigo 18.º, sucedeu nas atribuições do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP (IFDR); do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. (IGFSE) e da Estrutura de Missão do Observatório do Quadro de Referência Estratégico Nacional (Observatório do QREN). O exercício de funções de certificação constitui atribuição da Agência, I.P., encontrando-se aquelas definidas na respetiva Lei Orgânica.
- Autoridade de Auditoria (AA) – A AA é a Inspeção-Geral de Finanças (IGF). Nos termos da respetiva Lei Orgânica – Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril – esta entidade é um serviço central da administração direta, dotado de autonomia administrativa, que tem por missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas.

3.4. OUTPUTS AND RESULTS OF THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES

Please describe the main outputs and results of the 2011-2013 annual programmes for MS X. Please indicate values for the outputs and results indicators defined in the table below. Max. 4 pages (incl. the tables).

Table n° 11: **Output and result indicators**

Indicator	2011	2012	2013	2014	1/1/2015-30/6/2015	Total 2011-2015
Number of vehicles acquired under the 2011-2013 annual programmes	0	0	10	0	0	10
Number of border surveillance patrols performed using the vehicles acquired under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Number of planes acquired or upgraded under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Number of border surveillance flights performed using the planes acquired or upgraded under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Number of helicopters acquired or upgraded under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Number of border surveillance flights performed using the helicopters acquired or upgraded under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Number of vessels acquired or upgraded under the 2011-2013 annual programmes	0	0	2	0	0	2
Number of border surveillance patrols performed using the vessels acquired or upgraded under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	24	24
Length of the external border covered by surveillance equipment acquired or upgraded under the 2011-2013 annual programmes (km)	0	0	0	0	125	125
Number of border crossing points equipped by equipment acquired or upgraded under the 2011-2013	0	0	0	0	30	30

Indicator	2011	2012	2013	2014	1/1/2015-30/6/2015	Total 2011-2015
annual programmes						
Change in the average time spent with the verification of a traveller's entry at border crossing points equipped by equipment acquired or upgraded under the 2011-2013 annual programmes (in %) ²	0	0	0	0	0	0
Change in the number of false or falsified travel documents detected at border crossing points equipped by equipment acquired or upgraded under the 2011-2013 annual programmes (in %) ³	0	0	0	0	0	0
Number of border crossing points constructed, renovated or upgraded under the 2011-2013 annual programmes	0	0	1	2	0	3
Change in the average waiting time for traveller's entry at border crossing points constructed, renovated or upgraded under the 2011-2013 annual programmes (in %) ⁴	0	0	0	0	0	0
Number of detention facilities constructed or upgraded under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Number of places in detention facilities constructed or upgraded under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Number of consulates connected to VIS with the support of the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Number of border crossing points connected to VIS with the support of the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Number of consular co-operation activities developed under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0

²Comparison of the average time of the verifications in the period between the installation of the equipment and 30/6/2015 (a) and the average time of the verifications in a period of the same length prior to the installation of the equipment (b) in %: (a-b)/b x 100.

³Comparison of the number of false or falsified documents detected in the period between the installation of the equipment and 30/6/2015 (a) and the number of false or falsified documents detected in a period of the same length prior to the installation (b) in %: (a-b)/b x 100)

⁴Comparison of the average time of the verifications in the period between the construction/upgrade and 30/6/2015 (a) and the average waiting time in a period of the same length prior to the construction/upgrade (b) in %: (a-b)/b x 100.

Indicator	2011	2012	2013	2014	1/1/2015-30/6/2015	Total 2011-2015
Number of Member States / Schengen Associated States with whom consular co-operation activities were developed under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Number of ILOs deployed under the 2011-2013 annual programmes	2	1	2	2	1	8
Number of consulates constructed or renovated under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Number of Schengen visas issued in the period 2011-2013 at consulates constructed or renovated under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Number of consulates equipped with security enhancing equipment (security doors, bulletproof windows etc.) under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Change in the number of security incidents at consulates equipped with security enhancing equipment (security doors, bulletproof windows etc.) under the 2011-2013 annual programmes (in %) ⁵	0	0	0	0	0	0
Number of consulates equipped with operating equipment for Schengen visa processing under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0
Change in the average waiting time for Schengen visa processing or for receiving appointment at consulates equipped with operating equipment for Schengen visa issuance under the 2011-2013 annual programmes (in %) ⁶	0	0	0	0	0	0
Change in the number of false or falsified travel documents detected at consulates equipped with operating equipment for Schengen	0	0	0	0	0	0

⁵Comparison of the number of security incidents in the period between the installation of the equipment and 30/6/2015 (a) and the number of security incidents in a period of the same length prior to the installation (b) in %: (a-b)/b x 100.

⁶Comparison of the average waiting time in the period between the installation of the equipment and 30/6/2015 (a) and the average waiting time in a period of the same length prior to the installation (b) in %: (a-b)/b x 100.

Indicator	2011	2012	2013	2014	1/1/2015- 30/6/2015	Total 2011-2015
visa processing under the 2011-2013 annual programmes (in %) ⁷						
Number of border guards trained under the 2011-2013 annual programmes	13	0	28	182	189	412
Number of consular officials trained under the 2011-2013 annual programmes	0	0	0	0	0	0

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Guarda Nacional Republicana.

⁷ Comparison of the number of false or falsified travel documents detected in the period between the installation of the equipment and 30/6/2015 (a) and the number of false or falsified travel documents detected in a period of the same length prior to the installation (b) in %: $(a-b)/b \times 100$.

3.5. FINANCIAL IMPLEMENTATION OF THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES

Em relação ao Programa Anual de 2011 do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, na sua versão revista (aprovada pela Decisão da Comissão C(2013) 3872 final) a taxa de execução financeira de todo o PA foi de 50,00%. Dito de outra forma, Portugal apenas absorveu metade do montante total de FFE programado para o PA 2011, mesmo após a sua revisão.

Durante o período de elegibilidade, verificaram-se 3 ações sem qualquer implementação financeira: Ação 2 “Melhorar os sistemas nacionais de comunicação” (o único projeto aprovado nesta ação – 2011/FFE/A2/01 – registou uma desistência por parte do promotor), Ação 5 “Investimentos associados ao *Schengen Information System* (SIS)” (o único projeto aprovado nesta ação – 2011/FFE/A5/01 – registou uma desistência por parte do promotor) e Ação 6 “Investimentos associados ao *Visa Information System* (VIS)” (os três projetos aprovados foram retirados pelo promotor – 2011/FFE/A6/02, 2011/FFE/A6/03 e 2011/FFE/A6/04).

A ação com o melhor desempenho financeiro foi a Ação 4 “Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras”, com uma taxa de implementação de 83,96%.

Table n° 12: Financial implementation of the revised 2011 Annual Programme

Action	Reference to priority	Programmed EU contribution ⁸ (EUR) (a)	Final EU contribution ⁹ (EUR) (b)	Implementation rate (%) (c) = (b) / (a) x 100
Ação 1: Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira	1	480 381,79	215 452,19	44,85
Ação 2: Melhorar os sistemas nacionais de comunicação	1	97 437,39	0,00	0,00
Ação 3: Investimentos para criar um sistema de vigilância nacional integrado	2	1 895 683,51	991 062,60	52,28
Ação 4: Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras	2	334 654,30	280 987,87	83,96
Ação 5: Investimentos associados ao <i>Schengen Information System</i> (SIS)	4	119 090,14	0,00	0,00
Ação 6: Investimentos associados ao <i>Visa Information System</i> (VIS)	4	72 875,75	0,00	0,00
Assistência Técnica	-	156 255,12	90 676,66	58,03
Total	-	3 156 378,00	1 578 179,32	50,00

⁸ In the case where the originally approved annual programme was revised (by Commission Decision), programmed amount as in the last revision.

⁹ Final EU contribution recognized by the Commission as chargeable to the EBF. In the cases where the closure of the annual programmes has not been finalized by 30 June 2015, preliminary calculation based on the last available data should be indicated.

No que se prende com o Programa Anual 2012 do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, na sua única versão (aprovada pela Decisão da Comissão C(2012) 5444 final, de 3 de agosto), a taxa de execução de todo o PA foi de 63,75%. Esta taxa de execução foi melhor que a do PA 2011, mas claramente inferior ao desejável.

O FFE continuou a registar dificuldades de implementação financeira, nomeadamente na Ação 1 “Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira” (sem projetos aprovados), Ação 5 “Investimentos associados ao *Schengen Information System* (SIS)” (sem projetos aprovados) e Ação 6 “Investimentos associados ao *Visa Information System* (VIS)” (o único projeto aprovado foi revogado pela Autoridade Responsável), todas com uma taxa de execução de 0,00%.

A ação com o melhor desempenho financeiro foi a Ação 3 “Investimentos para criar um sistema de vigilância nacional integrado”, com uma taxa de execução de 83,33%.

Table n° 13: **Financial implementation of the 2012 Annual Programme**

Action	Reference to priority	Programmed EU contribution (EUR) (a)	Final EU contribution (EUR) (b)	Implementation rate (%) (c) = (b) / (a) x 100
Ação 1: Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira	1	275 000,00	0,00	0,00
Ação 2: Melhorar os sistemas nacionais de comunicação	1	205 471,00	83 123,48	40,46
Ação 3: Investimentos para criar um sistema de vigilância nacional integrado	2	2 822 850,00	2 352 374,63	83,33
Ação 5: Investimentos associados ao <i>Schengen Information System</i> (SIS)	4	187 500,00	0,00	0,00
Ação 6: Investimentos associados ao <i>Visa Information System</i> (VIS)	4	337 500,00	0,00	0,00
Assistência Técnica	-	150 000,00	100 744,47	67,16
Total	-	3 978 321,00	2 536 242,58	63,75

Finalmente, no que diz respeito ao Programa Anual 2013 do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, na sua versão revista (aprovado pela Decisão da Comissão C(2015) 4957 final), a taxa de execução de todo PA foi de 23,78%, que se fica a dever à não execução financeira da assistência técnica até à data do conclusão da presente avaliação (importa sublinhar que o período de elegibilidade de despesa ainda não terminou) e à dificuldade de implementação da Ação 2 “Melhorar os sistemas nacionais de comunicação” (dois dos três projetos aprovados foram retirados pelo promotor, e o único projeto que permaneceu – 2013/FFE/A2/02 – não registou qualquer execução financeira).

A ação com o melhor desempenho financeiro foi a Ação 6 “Investimentos associados ao *Visa Information System* (VIS)”, com uma taxa de execução de 52,68%.

Table n° 14: **Financial implementation of the revised 2013 Annual Programme**

Action	Reference to priority	Programmed EU contribution (EUR) (a)	Final EU contribution (EUR) (b)	Implementation rate (%) (c) = (b) / (a) x 100
Ação 1: Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira	1	1 654 220,00	412 290,63	24,92
Ação 2: Melhorar os sistemas nacionais de comunicação	1	1 185 000,00	0,00	0,00
Ação 4: Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras	2	1 237 500,00	437 507,85	35,35
Ação 6: Investimentos associados ao <i>Visa Information System</i> (VIS)	4	600 000,00	316 051,92	52,68
Assistência Técnica	-	226 113,00	226 113,00	100,00
Total	-	4 902 833,00	1 391 963,40	28,39

Uma última nota, para sublinhar o valor global da execução financeira para o período 2011-2013, que regista uma taxa de 45,74% (12 037 532,00 euros de Fundo programado; 5 506 385,30 euros de Fundo executado).

4. EVALUATION METHODOLOGY

Tal como mencionado no Capítulo Introdutório do presente relatório, a avaliação das ações do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) enquadradas nos Programas Anuais 2011-2013 está prevista na Decisão N° 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, nomeadamente no Artigo 18 “Assistência técnica por iniciativa dos Estados-Membros”. Observando esta tarefa em particular, bem como as recomendações recentes da Comissão Europeia e as boas práticas na área da avaliação de políticas e programas, a Autoridade Responsável pelo FFE em Portugal decidiu contratar uma entidade externa para desenvolver o estudo de avaliação em apreço.

Neste quadro, foi contratada uma empresa privada (Logframe, Consultoria e Formação Lda.) com o claro objetivo de obter informação e gerar conhecimento relevante, através de um processo de participação e aprendizagem organizacional, sobre a concretização dos objetivos do FFE 2011-2013 e dos Programas Anuais 2011, 2012 e 2013. Deste propósito mais lato, resultam dois objetivos específicos do processo avaliativo:

- Contribuir, enquanto instrumento de apoio, para a orientação política e estratégica do Fundo para a Segurança Interna (FSI 2014-2020) e dos futuros Programas Anuais.
- Contribuir para uma gestão mais informada, efetiva e eficiente da aplicação dos Fundos Comunitários em geral, e do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (agora integrado no FSI 2014-2020) em particular.

O exercício de avaliação decorreu entre os meses de julho e outubro de 2015 e procurou dar respostas robustas e credíveis a vários critérios de avaliação, nomeadamente: relevância, eficácia, eficiência, utilidade, sustentabilidade, coerência e valor acrescentado da UE. Do ponto de vista metodológico, a equipa de avaliação adotou uma estratégia multi-método baseada na triangulação de informação oriunda das seguintes fontes:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Decisão n° 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de maio de 2007; Decisão da Comissão C(2007) 3925; Programa Plurianual do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) C(2008) 8471 final, Anexo 1; Programa Anual 2011 C(2011) 8222 final, Anexo; Programa Anual 2011 revisão C (2013) 3872 final, Anexo; Programa Anual 2012 C(2012) 5444 final, Anexo; Programa Anual 2013 C (2013) 7684 final, Anexo; Programa Anual 2013 revisão C(2015) 4957 final, Anexo; Relatórios Anuais do SEF; Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do FFE; Relatórios finais de execução dos Programas Anuais 2011 e 2012; Documentos diversos sobre os projetos enquadrados no Programa Anual 2013.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Guarda Nacional Republicana (GNR).

Os *stakeholders* foram entrevistados mediante entrevista semiestruturada e foram interpelados no sentido de disponibilizar à equipa de avaliação informação quantitativa relevante sobre a execução física e financeira dos projetos que promoveram.

- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF): entrevistado no dia 15 de setembro de 2015 – Maria José Ribeiro e Ana Luísa Ribeiro (Avenida do Casal de Cabanas, Urbanização Cabanas Golf N° 1, 2734-506 Barcarena, Oeiras, Portugal);
- Guarda Nacional Republicana (GNR): entrevistado no dia 16 de setembro de 2015 – Capitão Roma (Largo do Carmo, 1200-092 Lisboa, Portugal).

É importante enfatizar que o número reduzido de entrevistas deve-se ao facto de os PA 2011, 2012 e 2013 registarem, eles próprios, um reduzido número de beneficiários.

A Autoridade Responsável foi uma fonte de informação constante, disponibilizando documentos e informação quantitativa chave sobre a programação e a implementação dos Programas Anuais. Foi, igualmente, a entidade que facilitou o contacto com os promotores dos projetos cofinanciados pelo FFE no período 2011-2013.

Todos os resultados da avaliação foram apresentados e discutidos durante o processo com a Autoridade Responsável, com reuniões nas instalações da RA (Direção de Serviços de Gestão de Fundos Comunitários, da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, Rua S. Mamede n° 23, 1100-533 Lisboa, Portugal).

5. ANSWERS TO THE EVALUATION QUESTIONS

5.1. RELEVANCE

Evaluation Question 1: **To what extent did the objectives of the actions under the External Borders Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal correspond to the needs of Portugal in the field of external borders and Schengen visa processing?**

Resposta:

Os objetivos das ações cofinanciadas no âmbito dos Programas Anuais do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2011-2013 em Portugal correspondem globalmente às 3 Prioridades (1, 2 e 4) definidas no Programa Plurianual do FFE 2007-2013 e abrangem todas as principais necessidades do País no domínio das fronteiras externas e processamento de vistos. É importante sublinhar que esta conclusão apenas tem em consideração a relação entre as necessidades e objetivos planeados; a resposta não tem em consideração a relação entre planeamento e operacionalização, a qual será analisada no critério eficácia).

Considerando especificamente:

- O principal objetivo nacional para o período 2007-2013 “Com o objetivo de prevenir ameaças contra a segurança interna da UE, a meta nacional para 2007-2013 está centrada na promoção de processos que introduzam e intensifiquem os fatores de modernização (cooptando para o efeito a utilização de tecnologias inovadoras e inteligentes) do equipamento operacional e das infraestruturas e sistemas de informação e comunicação. Em linha com esse objetivo, outro fator decisivo é o ajustamento dos recursos humanos necessários e a formação de pessoal especializado, em especial o que está alocado aos postos de fronteira” (C(2008) 8471 final, Anexo 1) e as seguintes 7 necessidades do País em matéria de fronteiras externas à data de 2006, é possível encontrar ligações diretas entre as necessidades reais e as ações previstas, das quais se apresentam alguns exemplos que não esgotam a lógica de intervenção do FFE para o período em análise.
 - Necessidade 1: Promover o desenvolvimento do processo de modernização do sistema de gestão do controlo das fronteiras, que já começou previamente a atuar em diferentes fases: i) a montante do controle por meio de vigilância que permitirá uma ação atempada e adequada; ii) controlo eficaz da fronteira; iii) e, posteriormente, através do processamento de dados e à sua utilização, a fim de melhor definir estratégias de atuação na luta contra a imigração ilegal e o crime organizado, reduzindo os riscos para a segurança interna.
 - Ação 1: Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira
 - Ação 2: Melhorar os sistemas nacionais de comunicação
 - Necessidade 2: Criar condições para uma implementação mais rápida e mais eficiente do novo sistema SIVICC, Prioridade que deve ser acompanhada pela instalação de equipamento adicional considerado essencial para o seu funcionamento, contribuindo para o reforço das capacidades de resposta da UE em termos de vigilância das fronteiras externas.

- Ação 3: Investimentos para criar um sistema de vigilância nacional integrado
- Necessidade 3: Fortalecer os componentes de vigilância, prevenção e intervenção através de meios no mar e em terra, ao longo da costa Portuguesa e nas ilhas da Madeira e dos Açores.
 - Ação 4: Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras
- Necessidade 4: Reforçar as capacidades operacionais, de comando e controlo, em matéria de vigilância das fronteiras externas.
 - Ação 4: Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras
- Necessidade 5: Dotar as estruturas de recursos humanos qualificados e dos meios técnicos e tecnológicos necessários.
 - Diversas ações, na medida em que a formação de pessoal deveria ser complementar (e é de facto) à aquisição de equipamento e modernização de infraestruturas (as ações 3 e 4 constituem bons exemplos deste desígnio)
- Necessidade 6: Promover o investimento em novas tecnologias de informação e em conhecimento no domínio dos vistos, nomeadamente em termos de equipamentos e sistemas de informação (eg., equipamento de deteção de fraude documental, leitores ópticos de 1ª e 2ª geração de passaportes eletrónicos, caixas de controle RAPID e desenvolvimento da componente nacional do SIS II, do VIS e do FADO)
 - Ação 5: Investimentos associados ao *Schengen Information System* (SIS)
 - Ação 6: Investimentos associados ao *Visa Information System* (VIS)
- Necessidade 7: Fortalecer a participação portuguesa nos projetos internacionais e operações conjuntas promovidas pela agência FRONTEX.
 - Diversas ações, na medida em que a aquisição de equipamento e a modernização de infraestruturas melhorará a capacidade nacional para participar em missões internacionais.
- As Prioridades e as Prioridades específicas definidas no anexo da Decisão da Comissão 2007/599/CE, conclui-se que os objetivos das ações levadas a cabo no período 2011-2013 respondem diretamente e de forma inequívoca às prioridades 1, 2 e 4.

Quanto à Prioridade 1 “Apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas” as ações relevantes são as Ações 1 “Modernizar o equipamento operacional e as infraestruturas de postos de fronteira” e 2 “Melhorar os sistemas nacionais de comunicação”.

Em relação à Prioridade 2 “Apoio ao desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com carácter permanente nas fronteiras marítimas meridionais dos Estados-Membros da UE” as ações relevantes são as número 3 e 4, correspondendo respetivamente a “Investimentos para criar um

sistema de vigilância nacional integrado” (SIVICC) e “Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras” (Open Sea e Morcego & Mobile).

Por fim, no que se refere à Prioridade 4 “Apoio ao estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos”, as ações relevantes são as 5 e 6, que correspondem aos “Investimentos associados ao *Schengen Information System* (SIS)” e “Investimentos associados ao *Visa Information System* (VIS)”, respetivamente.

É importante sublinhar que o FFE 2007-2013 não cofinancia quaisquer ações no âmbito das Prioridades 3 e 5, sendo as iniciativas enquadráveis nestas Prioridades apoiadas no quadro de investimentos públicos nacionais.

- Considerando as informações descritas, é claro que os objetivos das ações previstas para o período de 2011-2013 proporcionam uma resposta muito satisfatória aos textos dos artigos 3.º (“Objetivos gerais do Fundo”) e 4.º (“Objetivos específicos”) da Decisão N.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de maio de 2007.

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de maio de 2007; Decisão da Comissão C(2007) 3925; Programa Plurianual do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) C(2008) 8471 final, Anexo 1; Programa Anual 2011 C(2011) 8222 final, Anexo; Programa Anual 2011 revisão C (2013) 3872 final, Anexo; Programa Anual 2012 C(2012) 5444 final, Anexo; Programa Anual 2013 C (2013) 7684 final, Anexo; Programa Anual 2013 revisão C(2015) 4957 final, Anexo; Relatórios Anuais do SEF; Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do FFE; Relatórios finais de execução dos Programas Anuais 2011 e 2012; Documentos diversos sobre os projetos enquadrados no Programa Anual 2013.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

5.2. EFFECTIVENESS

Evaluation Question 2: To what extent did the actions under the External Borders Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal contribute to the gradual establishment of the common integrated border management system as regards the checks on persons at and the surveillance of the external borders?

Resposta:

As ações aprovadas no âmbito dos Programas Anuais do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2011-2013 em Portugal (Prioridade 1 “Apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas”) correspondem globalmente a duas ações e dois beneficiários, como demonstra a tabela seguinte.

Table nº 15: **Projetos da Prioridade 1 (2011-2013)**

Prioridade	Ação	PA 2011	PA 2012	PA 2013	Beneficiário
1 Apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas.	1 Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira.	Instalações do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras no porto de Leixões 2011/FFE/A1/01	Sem aprovações	Instalações do SEF no Porto de Leixões - fase II 2013/FFE/A1/03	APDL
		Equipamentos técnico-operacionais para o controlo de fronteiras externas 2011/FFE/A1/02 Desistência		AEG – SCIGF 2013/FFE/A1/01	SEF
		Implementação do reconhecimento facial com deteção térmica de presença humana no sistema automático de controlo de fronteiras (RAPID) - Aquisição de <i>hardware, software</i> e serviços Desistência		Reestruturação e modernização dos postos de fronteiras externas 2013/FFE/A1/04	SEF
		Implementação da Fase 2 da PKD - Acesso à Public Key Directory Desistência		Reforço de equipamentos operacionais para o controlo de fronteiras 2013/FFE/A1/05	SEF
				Equipamentos técnico-operacionais para o controlo de fronteiras 2013/FFE/A1/02 Desistência	SEF
				RAPID 2013 - Última Geração: fase 2 Desistência	SEF
	2 Melhorar os sistemas nacionais de comunicação.	Modernização e uniformização dos equipamentos de perícia documental, de instalação obrigatória em todos os postos de fronteira externos 2011/FFE/A2/01 Desistência	PEP – 3ª Geração 2012/FFE/A2/01	Migração do Data Center 2013/FFE/A2/02	SEF
				Apetrechamento da sala do centro de situação de fronteiras Desistência	SEF
				Projeto de Evolução Tecnológica Desistência	SEF

Em primeiro lugar, importa ressaltar que no âmbito do PA 2011 foi registado um elevado número de desistências - 4 em 5 projetos aprovados. Na verdade, apenas um projeto avançou (Instalações do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras no porto de Leixões, 2011/FFE/A1/01, no âmbito da ação 1 “Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira”), tendo atingido os objetivos e os resultados a que se propôs inicialmente (construção de 2 novos postos de controlo). Nesse sentido, a avaliação considera-o como um ponto positivo. No entanto, a eficácia do PA 2011 foi residual – 20,00%. Como se afirma no Relatório Final de 2011 (página 13), existiram vários fatores externos que influenciaram este fraco desempenho, nomeadamente, dificuldades ao nível da contrapartida nacional e limitações decorrentes dos procedimentos de contratação pública em Portugal, que tornaram impossível a aquisição em tempo útil de equipamentos, a fim de assegurar um grau mínimo de execução.

Em relação ao PA 2012, apenas foi aprovado e implementado um projeto (PEP – 3ª Geração, 2012/FFE/A2/01) na ação 2 “Melhorar os sistemas nacionais de comunicação”. O projeto PEP - 3ª Geração, apresentado pelo SEF, foi aprovado em junho de 2014 com um montante do financiamento comunitário de 91 689,32 euros correspondentes a 75% do investimento total elegível de 122 252,42 euros. O projeto alcançou todos os seus resultados esperados, a saber: 2 relatórios/estudos produzidos, 5 equipamentos e 2 eventos/exposições/certames. Neste Programa Anual a taxa de eficácia foi de 100,00%. No entanto, é importante notar que todos os 3 projetos apresentados no âmbito da ação 1 “Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira” foram recusados pela Autoridade Responsável: um projeto foi rejeitado por não demonstrar o cumprimento das disposições legais, nomeadamente em matéria de procedimentos de contratação pública; os outros dois projetos não foram aceites pois as candidaturas foram apresentadas após o término do prazo previsto.

Por último, em relação ao PA 2013, existiram 9 projetos aprovados, mas apenas cinco foram implementados. Esta situação resulta numa taxa de eficácia de 55,56%. Considerando os resultados esperados desses 5 projetos, a avaliação conclui por um desempenho satisfatório, mas com várias oportunidades de melhoria. Na verdade, o projeto “AEG – SCIGF” não alcançou nenhum dos resultados esperados e o projeto “Reforço de equipamentos operacionais para o controlo de fronteiras” apenas alcançou parcialmente os resultados a que se propunha. Em contraste, projetos como o da “Migração do Data Center”, “Reestruturação e modernização dos postos de fronteiras externas” e “Instalações do SEF no Porto de Leixões - fase II” foram um sucesso, tendo alcançado todos os resultados esperados.

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Plurianual do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) C(2008) 8471 final, Anexo 1; Programa Anual 2011 C(2011) 8222 final, Anexo; Programa Anual 2011 revisão C (2013) 3872 final, Anexo; Programa Anual 2012 C(2012) 5444 final, Anexo; Programa Anual 2013 C (2013) 7684 final, Anexo; Programa Anual 2013 revisão C(2015) 4957 final, Anexo; Relatórios finais de execução dos Programas Anuais 2011 e 2012; Documentos diversos sobre os projetos enquadrados no Programa Anual 2013.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Evaluation Question 3: To what extent did the actions under the External Borders Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal contribute to the development and implementation of the national components of a European Surveillance System for the external borders and of a permanent European Patrol Network at the southern maritime borders of the EU Member States, including the upgrading of surveillance systems to locate and identify vehicles, boats and aircrafts correctly?

Resposta:

Os projetos aprovados no quadro dos Programas Anuais do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2011-2013 em Portugal (Prioridade 2 “Apoio ao desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com carácter permanente nas fronteiras marítimas meridionais dos Estados-Membros da UE”) correspondem, em regra, a duas ações e dois tipos de beneficiários, tal como é possível aferir na tabela seguinte (ainda assim, o utilizador final do SIVICC é a Guarda Nacional Republicana).

Table nº 16: **Projetos da Prioridade 2 (2011-2013)**

Prioridade	Ação	PA 2011	PA 2012	PA 2013	Beneficiário
2 Apoio ao desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com carácter permanente nas fronteiras marítimas meridionais dos Estados-Membros da EU.	3 Investimentos para criar um sistema de vigilância nacional integrado.	SIVICC – Fase 3 2011/FFE/A3/01	SIVICC – Fase 4 2012/FFE/A3/01	SIVICC Desistência	DGIE
	4 Compra de equipamentos para deteção, identificação e intervenção nas fronteiras.	Open Sea – Fase 4 2011/FFE/A4/02	Sem aprovações	Open Sea – Fase 4 2013/FFE/A4/02	GNR
		Morcego & Mobile – Fase 4 2011/FFE/A4/01		Morcego & Mobile – Fase 4 2013/FFE/A4/01	GNR

Em relação ao PA 2011, a taxa de eficácia foi de 100,00% com todos os projetos aprovados implementados. Ainda mais importante é o fato de todos esses projetos terem alcançado os resultados esperados:

- O projeto SIVICC - Fase 3, representando a continuidade do projeto incluído no Programa Anual 2009 do FFE, atingiu todos os resultados esperados, designadamente:
 - Fornecimento e instalação de 2 PO do Tipo I (3 previsto). De acordo com o texto do Relatório Anual 2011, “esta situação decorreu das alterações de localização determinadas por condicionantes diversas, nomeadamente problemas de licenciamento dos terrenos e instalação de antenas em instalações já edificadas sempre que possível. Assim, houve necessidade de alterar a localização inicial de instalação de antenas em postos da GNR e

optar por instalação em outros terrenos alterando assim a tipologia do PO. Importa salientar que, qualquer das alterações efetuadas, não implicou alteração do valor na execução financeira” (páginas 17 e 18);

- Fornecimento e instalação de 5 PO do Tipo II (4 previstos);
 - Fornecimento de 3 PO do Tipo III (móveis) (3 previstos);
 - 2 Instalação, nos Centros de Comando e Controlo Operacional da GNR e dos PO fornecidos e instalados na execução das Fases I a III. (2 previstos);
 - 7 Execução do Subsistemas de Comunicações - Links de Micro-ondas para os PO fixos (7 previstos);
 - 2 Cursos de formação (8 previstos, mas retificados para 2).
- O projeto Open Sea – Fase 4 alcançou todos os resultados esperados, tendo desta forma contribuído para a consolidação do SIVICC, na medida em que constitui um reforço dos meios disponíveis na fronteira marítima externa para efetuar a vigilância, patrulhamento e interceção.
 - 9 Kit Embarcações - Sistema de içar embarcações auxiliares (9 previstos);
 - 5 Sistema de *upgrade* electrónico de embarcações (5 previstos);
 - 5 Antenas e ecrãs para melhoramento dos existentes nos meios marítimos da Unidade (5 previstos);
 - 10 Kit de palamenta para embarcações (10 previstos);
 - 2 Motores para EAV (2 previstos).
 - O projeto Morcego & Mobile - Fase 4 atingiu todos os resultados esperados, tendo contribuído, à semelhança do Open Sea, para o reforço do SIVICC, na medida em que constitui um fortalecimento dos meios disponíveis na fronteira externa para realizar operações de vigilância, patrulhamento e interceção, bem como garante um ambiente de partilha e interoperabilidade entre os sistemas de vigilância e controlo das fronteiras. Como se afirma no Relatório Anual de 2011 (página 23), com o equipamento adquirido, a Unidade de Controlo Costeiro da GNR (UCC/GNR), aumentou o grau de prontidão operacional e a capacidade de intervir em operações dirigidas especificamente para combater a imigração irregular/ilegal (mais patrulhamento na fronteira marítima e mais atividades de inspeção no mar).
 - Aquisição de:
 - 1 mobiliário (1 previsto); 12 computadores (12 previstos); 3 projetores (2 previstos); 6 ecrãs (6 previstos); 3 telas (2 previstas); 3 quadros interativos (3 previstos); 3 equipamentos multifunções (3 previstos); 17 discos externos (17 previstos); 1 contentor (1 previsto).

Em relação ao PA 2012, a taxa de eficácia foi de 100,00%, com o único projeto aprovado implementado. Este projeto (SIVICC - Fase 4, 2012/FFE/A3/01) é uma continuação do anterior (SIVICC - Fase 3, 2011/FFE/A3/01). Genericamente, todos os resultados esperados foram alcançados, como afirmado no

Relatório Anual de 2012, tendo o número de navios controlados aumentado em 1 400% (de 5 para 70).

- Fornecimento e instalação de 7 PO do Tipo I (4 previstos);
- Fornecimento e instalação de 1 PO do Tipo II (4 previstos);
- 2 Instalação, nos Centros de Comando e Controlo Nacional e Regional, dos elementos dos subsistemas de: Detecção e Identificação; de Comunicações; de Comando e Controlo; Aplicacional e de Gestão; de Localização, necessários ao funcionamento dos referidos Centros de Comando e Controlo e dos PO fornecidos e instalados na execução das Fases I a IV (2 previstos);
- 10 Execução do Sub-sistema de Comunicações-Links de Microondas para os PO Fixos (10 previstos);
- 8 Cursos de formação (8 previstos).

Em relação ao PA 2013, a taxa de eficácia foi de 66,67%, com 2 projetos implementados em 3 aprovados (Open Sea e Morcego & Mobile).

Neste ponto, é importante sublinhar os projetos levados a cabo pela GNR, nomeadamente o Open Sea e o Morcego & Mobile. Na verdade, e como apontado pelo beneficiário, a aquisição de sistemas de radar portáteis permitiu uma cobertura até 15% da zona de costa mais próxima, melhorando a capacidade de deteção em áreas onde o litoral é mais irregular e acidentado. Os motores adquiridos têm melhorado a capacidade operacional de barcos semi-rígidos, garantindo a disponibilidade de meios marítimos e expandindo assim a capacidade de operação ao nível do patrulhamento e vigilância. Os equipamentos de proteção individual (coletes e capacetes balísticos) garantiram a redução do risco de lesões nas forças armadas, decorrentes de ações violentas no ambiente marinho. A formação marítima ministrada ao pessoal militar permitiu uma maior disponibilidade de recursos humanos com formação adequada para a operação com as embarcações e melhorou a capacidade global de resposta e de intervenção.

Uma última nota para sublinhar que os projetos Open Sea e Morcego & Mobile são um complemento ao SIVICC, como aliás já foi mencionado no presente Relatório. Neste contexto, a Prioridade 2 deve ser entendida como um todo com três componentes, que se potenciam mutuamente. De facto, toda a Prioridade 2 visa, em última instância, aumentar a capacidade da GNR para participar em projetos nacionais e à escala europeia e ainda garantir o leque necessário de meios disponíveis para as operações conjuntas da Guarda promovidas e coordenadas pela FRONTEX, no quadro das EBGT (*European Border Guard Teams*) e da EPN (*European Patrol Network*).

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Plurianual do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) C(2008) 8471 final, Anexo 1; Programa Anual 2011 C(2011) 8222 final, Anexo; Programa Anual 2011 revisão C (2013) 3872 final, Anexo; Programa Anual 2012 C(2012) 5444 final, Anexo; Programa Anual 2013 C (2013) 7684 final, Anexo; Programa Anual 2013 revisão C(2015) 4957 final, Anexo; Relatórios finais de execução dos Programas Anuais 2011 e 2012; Documentos diversos sobre os projetos enquadrados no Programa Anual 2013.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e Guarda Nacional Republicana (GNR).

Evaluation Question 4: **To what extent did the actions under the External Borders Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal contribute to the effective processing of Schengen visas and the tackling of illegal immigration, including the detection of false or falsified documents by enhancing the activities organised by the consular and other services of the Member States in third countries?**

Resposta:

Como já foi mencionado anteriormente, a Prioridade 3 (“Apoio em matéria de emissão de vistos e de imigração ilegal, incluindo a deteção de documentos falsos ou falsificados, graças ao reforço das atividades organizadas pelos serviços consulares e outros serviços dos Estados-Membros em países terceiros”) não tem quaisquer objetivos, ações ou projetos previstos no âmbito do Programa Plurianual 2007-2013 do FFE para Portugal.

Por conseguinte, a resposta à questão de avaliação 4 não se aplica a Portugal.

Evaluation Question 5: **To what extent did the actions under the External Borders Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal contribute to the establishment of IT systems required for implementation of the EU legal instruments in the field of external borders and Schengen visas?**

Resposta:

As ações aprovadas no âmbito dos Programas Anuais do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2011-2013 em Portugal (Prioridade 4 “Apoio ao estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos”) correspondem globalmente a duas ações e dois beneficiários, como se pode constatar na tabela seguinte.

Table nº 17: **Projetos da Prioridade 4 (2011-2013)**

Priority	Action	AP 2011	AP 2012	AP 2013	Beneficiary
4 Apoio ao estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos	5 Investimentos associados ao <i>Schengen Information System</i> (SIS)	Preparação da componente nacional do SIS II de acordo com a última versão da componente central do SIS II 2011/FFE/A5/01 Desistência	Sem aprovações	SIS II (NS.SISII) - Sistema Alternativo Desistência	SEF
			VIS - Emissão e Controlo de Vistos Biométricos por parte do SEF Revogado pela AR	VIS - Emissão e controlo de vistos biométricos por parte do SEF (Fase II) 2013/FFE/A6/01	SEF
	6 Investimentos associados ao <i>Visa Information System</i> (VIS)	Implementação do sistema de recolha e transmissão de dados biométricos 2011/FFE/A6/02 Desistência			DGACCP
		Automatização de procedimentos 2011/FFE/A6/03 Desistência			DGACCP
		Informatização de postos consulares em vistos 2011/FFE/A6/04 Desistência			DGACCP

Em relação ao PA 2011, a taxa de eficácia foi de 0,00%, sem qualquer projeto aprovado e implementado. O projeto no âmbito da Ação 5 “Investimentos associados ao *Schengen Information System* (SIS)” não avançou na medida em que, como é afirmado no Relatório Anual de 2011 (página 26) e de acordo com o beneficiário, a execução iniciou tardiamente, devido à falta da contrapartida nacional correspondente e aos constrangimentos inerentes aos procedimentos de contratação pública que impossibilitaram a aquisição atempada de equipamentos (nível de execução do projeto foi de 2,25 %).

Em 2011 nenhum projeto foi implementado no âmbito da Ação 6 “Investimentos associados ao *Visa Information System* (VIS)”, mais uma vez devido às dificuldades associadas à disponibilização da contrapartida nacional.

No que diz respeito ao PA 2012, a taxa de eficácia foi de 0,00%, porque o único projeto aprovado, no âmbito da Ação 6 “Investimentos associados ao *Visa Information System* (VIS)” foi revogado pela Autoridade

Responsável. Na verdade, tal como referido no Relatório Anual de 2012, a implementação do projeto não estava em conformidade com os resultados esperados, tendo-se verificado vários problemas em matéria de procedimentos formais e administrativos.

Por ultimo, e no que se prende com o PA 2013, a taxa de eficácia foi de 50,00%, com apenas um projeto executado no quadro da ação 6 “Investimentos associados ao *Visa Information System* (VIS)”. Em relação ao único resultado esperado deste projeto “% dos vistos emitidos pelo SEF comunicada a partir do momento em que o VIS Central está operacional (90%-100%)” a avaliação é positiva, uma vez que foi alcançado.

As principais razões apontadas nos Relatórios Anuais, bem como pelo beneficiário SEF, para um desempenho tão negativo ao nível das taxas de execução física são fundamentalmente de ordem burocrática e administrativa: dificuldades de contratação pública.

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Plurianual do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) C(2008) 8471 final, Anexo 1; Programa Anual 2011 C(2011) 8222 final, Anexo; Programa Anual 2011 revisão C (2013) 3872 final, Anexo; Programa Anual 2012 C(2012) 5444 final, Anexo; Programa Anual 2013 C (2013) 7684 final, Anexo; Programa Anual 2013 revisão C(2015) 4957 final, Anexo; Relatórios finais de execução dos Programas Anuais 2011 e 2012; Documentos diversos sobre os projetos enquadrados no Programa Anual 2013.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Evaluation Question 6: **To what extent did the actions under the External Borders Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal contribute to the effective and efficient application of relevant EU legal instruments in the field of external borders and Schengen visas, in particular the Schengen Borders Code and the Visa Code?**

Resposta:

Como já foi mencionado anteriormente, a Prioridade 5 (“Apoio à aplicação eficaz e eficiente dos instrumentos jurídicos comunitários relevantes no domínio das fronteiras externas e dos vistos, em especial o Código das Fronteiras Schengen e o Código Comunitário de Vistos”) não tem quaisquer objetivos, ações ou projetos previstos no âmbito do Programa Plurianual 2007-2013 do FFE para Portugal.

Por conseguinte, a resposta à questão de avaliação 6 não se aplica a Portugal.

5.3. EFFICIENCY

Evaluation Question 7: **To what extent were the effects of the actions under the External Borders Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal achieved at a reasonable cost in terms of financial and human resources deployed?**

Resposta:

A resposta à presente questão de avaliação é desenvolvida, apenas, com base no desempenho financeiro global do FFE 2011-2013 em Portugal. Conforme indicado no subcapítulo 3.5, as taxas de execução financeira foram efetivamente limitadas: i) a taxa de execução financeira do PA 2011 revisto foi de 50,00%; ii) a taxa de execução financeira do PA 2012 foi de 63,75%; e iii) a taxa de execução financeira do PA 2013 foi de 28,39%. Vários fatores concorreram para esta realidade, sendo de sublinhar as dificuldades em fazer aprovar projetos em algumas ações, bem como assegurar as respetivas contrapartidas nacionais em vários projetos aprovados o que se traduziu num nível significativo de desistências, designadamente nas Prioridades 1 e 4 do FFE. Os problemas registados em matéria de contratação pública, nomeadamente em matéria processual, também colocaram dificuldades à execução do FFE no período 2011-2013, a qual se deteve nos 45,74%.

A equipa de avaliação reconhece que esta não é uma resposta suficiente tendo em consideração a ambição da questão de avaliação em causa e, bem assim, do próprio critério de avaliação eficiência.

No entanto, o sistema de informação do FFE bem como a informação residente e/ou disponibilizada pelos beneficiários finais do Fundo não permitiu à equipa desenvolver um racional suficientemente robusto e credível que permitisse apresentar respostas e conclusões sólidas à questão de avaliação em causa. Nesta matéria, as limitações são de ordens diversas, encontrando-se sistematizadas nos pontos seguintes:

- Inexistência de indicadores de impacto dos projetos e, por maioria de razão, das ações cofinanciadas pelo FFE 2011-2013. De facto, esta constitui uma das principais limitações do sistema de informação (lato senso) do próprio Fundo Europeu para as Fronteiras Externas em Portugal;
- Défice de informação sobre indicadores de resultado, não existindo este tipo de indicadores para todos os projetos aprovados no âmbito dos Programas Anuais sob análise. Aliás, nesta matéria importa sublinhar que, após análise aprofundada dos PA, nem todas as ações prevêem estes indicadores e quando o fazem nem sempre apresentam metas específicas e concretas com base nas quais possam ser aferidos os resultados e realizada uma análise custo-benefício;
- Existência de um vasto leque de indicadores de realização, mas que pela sua tipologia diferenciada (em função das diferenças entre os projetos aprovados) não favorece uma leitura agregada ao nível da ação, tal como é solicitado no texto da questão de avaliação em causa.
- Dificuldade, por parte das entidades beneficiárias do FFE, em disponibilizar informação *à posteriori*, que permitisse à equipa de avaliação desenvolver o racional com base no qual deveria ser sustentada a resposta à presente questão de avaliação.

Pelo exposto, não foi possível durante o exercício de avaliação desenvolver uma análise de eficiência suficientemente credível.

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Plurianual do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) C(2008) 8471 final, Anexo 1; Programa Anual 2011 C(2011) 8222 final, Anexo; Programa Anual 2011 revisão C (2013) 3872 final, Anexo; Programa Anual 2012 C(2012) 5444 final, Anexo; Programa Anual 2013 C (2013) 7684 final, Anexo; Programa Anual 2013 revisão C(2015) 4957 final, Anexo; Relatórios finais de execução dos Programas Anuais 2011 e 2012; Documentos diversos sobre os projetos enquadrados no Programa Anual 2013.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Guarda Nacional republicana (GNR).

5.4. UTILITY

Evaluation Question 8: **To what extent did the results and impacts of the actions under the External Borders Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal correspond to the needs of Portugal in the field of external borders and Schengen visa processing?**

Resposta:

A utilidade das ações efetivamente concretizadas no âmbito dos Programas Anuais do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2011-2013 em Portugal foi bastante diversificada, variando de acordo com cada Prioridade.

Relativamente à Prioridade 1 “Apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas”, e tal como já foi mencionado no presente Relatório, o número de desistências de projetos foi bastante significativo, o que leva a equipa de avaliação a concluir que os projetos aprovados, não questionando a sua relevância, apenas foram úteis para os propósitos nacionais de forma parcial.

Considerando exclusivamente os projetos aprovados, também já foi mencionado no presente Relatório que nem todos atingiram os objetivos a que se propunham, nomeadamente o AEG – SCIGF (alguns equipamentos não foram adquiridos devido a dificuldades de cabimentação por parte do SEF) e o Reforço de equipamentos operacionais para o controlo de fronteiras (não foram adquiridas as tintas para carimbo e as malas portáteis para controlos móveis de embarcações). Nesta Prioridade há a destacar a utilidade das intervenções ao nível dos postos de controlo (Porto de Leixões) e postos de fronteiras (aéreos e marítimos), do PEP – Passaporte electrónico e, ainda, da migração do Data Center do SEF.

Da análise desenvolvida no quadro da Prioridade 2 “Apoio ao desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com carácter permanente nas fronteiras marítimas meridionais dos Estados-Membros da UE” é inequívoca a utilidade das Ações 3 (projeto SIVICC) e 4 (projetos Open Sea e Morcego & Mobile). Nesta matéria importa sublinhar vários aspetos positivos, os quais concorrem para a conclusão da equipa de avaliação. Em primeiro lugar existe efetivamente um projeto-âncora na Prioridade 2 – o projeto SIVICC; em segundo lugar existem projetos de menor dimensão financeira que concorrem, em estreita articulação, para os propósitos do projeto-âncora; em terceiro e último lugar, os três projetos convergem para o mesmo desígnio e necessidade nacional de “... implementação de um sistema de vigilância costeira por forma a combater a imigração ilegal na Costa Portuguesa bem como um sistema de apoio à deteção e combate a ameaças no âmbito das missões cometidas à Unidade de Controlo Costeiro (UCC), da GNR, nomeadamente no domínio das fraudes fiscais e aduaneiras, terrorismo, tráfico de droga, catástrofes ambientais, proteção do ambiente, proteção de atividades económicas, permitindo, assim, um eficaz empenhamento das Forças de Segurança” (Relatório Final 2012, página 12). Importa, ainda, lembrar que o sistema nacional articula de perto com o sistema espanhol SIVE, proporcionando informação relevante ao EUROSUR sobre as dinâmicas de vigilância marítima e partilha de informação ao nível da Península Ibérica.

Ainda assim, e segundo fonte da Guarda Nacional Republicana, existe margem de intervenção futura nomeadamente ao nível do maior tempo de permanência dos efetivos no mar, da criação de instalações no sul de Portugal e, ainda, de aquisição de viaturas pesadas.

Já no que diz respeito às ações 5 (SIS II) e 6 (VIS), a análise e conclusões da equipa de avaliação são menos positivas, na medida em que durante o período 2011-2013 a ação 5 não registou qualquer projeto

implementado e a ação 6 apenas registou um projeto implementado com o apoio do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (PA 2013). As razões que justificam esta realidade já foram amplamente expostas no presente relatório, mas em termos gerais pode afirmar-se que este défice de *performance* de ambas as ações se deve, fundamentalmente, a problemas de ordem burocrática e administrativa do beneficiário SEF. Donde, se conclui que as ações aprovadas e implementadas no âmbito da Prioridade 4 “Apoio ao estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos” foram de utilidade muito limitada, pois efetivamente só um projeto foi cofinanciado. Este projeto, VIS - Emissão e controlo de vistos biométricos por parte do SEF (Fase II) 2013/FFE/A6/01, contribui efetivamente para a melhoria da componente nacional do sistema de troca de informação de vistos entre os Estados Membros, quer em matéria de SNV, quer no que diz respeito ao PASSE. Tal como é referido no Relatório Anual do SEF 2013 verificou-se em 2013 o “Reforço da operacionalidade do PASSE (Processo Automático e Seguro de Saídas e Entradas) no sentido de permitir a recolha e verificação de impressões digitais para adaptação ao VIS (*Visa Information System*) e acomodar necessidades decorrentes da implementação do APIS (*Advanced Passenger Information System*), contribuindo [assim] para o aumento da segurança no controlo de fronteiras, agilização dos processos de emissão de vistos e para a prevenção e combate a comportamentos abusivos, infrações e criminais.” (página 34)

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Plurianual do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) C(2008) 8471 final, Anexo 1; Programa Anual 2011 C(2011) 8222 final, Anexo; Programa Anual 2011 revisão C (2013) 3872 final, Anexo; Programa Anual 2012 C(2012) 5444 final, Anexo; Programa Anual 2013 C (2013) 7684 final, Anexo; Programa Anual 2013 revisão C(2015) 4957 final, Anexo; Relatórios finais de execução dos Programas Anuais 2011 e 2012; Relatórios finais dos projetos apoiados no âmbito do PA 2013; Relatórios Anuais do SEF; Documentos diversos sobre os projetos enquadrados no Programa Anual 2013.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

5.5. SUSTAINABILITY

Evaluation Question 9: **To what extent have the positive effects of the actions under the External Borders Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal lasted after the interventions were terminated?**

Resposta:

A análise da sustentabilidade dos benefícios gerados pelas ações efetivamente concretizadas no âmbito dos Programas Anuais do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2011-2013 em Portugal é ainda limitada, nomeadamente no que se reporta aos projetos aprovados e implementados no PA 2013, alguns dos quais terminaram a sua execução no ano de 2015. A análise é, igualmente, condicionada pelo facto de não existirem dados quantitativos e reflexões suficientemente estruturadas sobre esta matéria nos projetos, bem como nos Relatórios Anuais de execução do FFE 2011-2013.

Face às limitações expostas, a resposta à questão da sustentabilidade é essencialmente de índole qualitativa, baseada nas perceções dos entrevistados e na análise de conteúdos dos projetos aprovados, nos textos relativos à previsão de sustentabilidade dos benefícios gerados (formulários de Pedido de Pagamento de Saldo Final).

Pese embora as limitações enunciadas, a equipa de avaliação conclui que existe, de facto, um compromisso por parte dos beneficiários do FFE 2011-2013 em manter as principais atividades e benefícios gerados pelos projetos cofinanciados após o término dos Programas Anuais. Aliás, este compromisso decorre, não raras vezes, de compromissos mais amplos assumidos pelo Estado Português no contexto internacional, bem como de enquadramentos legais e regulamentares que impõem a manutenção de um conjunto de sistemas e atividades.

Os textos dos relatórios finais dos projetos sustentam esta perspetiva da equipa de avaliação:

- No que se refere à ação 1
 - “... o Data Center é o centro tecnológico de suporte a todos os sistemas, aplicações e dados [PASSE, RAPID, APIS, SISI II, VIS, EURODAC e SIISEF] que são cruciais para o cumprimento dos objetivos e a estratégia do Serviço. Pelo que o projeto em causa tem garantida a sua sustentabilidade e continuidade” (Pedido de Pagamento de Saldo do projeto Data Center)
 - “A aquisição dos equipamentos e a melhoria do espaço físico geral permitem a continuidade desta atividade nestas instalações”(Pedido de Pagamento de Saldo do projeto Modernizar o equipamento operacional e as infra-estruturas de postos de fronteira)
- No que se refere à ação 2
 - “O SEF, enquanto entidade nacional com responsabilidades no controlo de fronteiras, garante a sustentabilidade do projeto [PEP] através da verificação e validação das melhores propostas a incorporar no documento de viagem português.” (Pedido de Pagamento de Saldo do projeto PEP 3ª Geração)

- No que se refere à ação 3
 - “O projeto [SIVICC] em execução, após testes de aceitação finais, tem já previsto no seu contrato um Plano de Manutenção que integra a garantia pós aceitação de 730 dias até mais dois períodos idênticos, com o objectivo de garantir os níveis de disponibilidade definidos para o sistema. Além disso o Plano de Formação prevê ações de formação especializadas nas áreas técnicas e de administração e gestão da manutenção que permitam que a GNR possa acompanhar e assumir a responsabilidade da manutenção durante o tempo de vida útil do sistema.” (Pedido de Pagamento de Saldo do projeto SIVICC)
- No que se refere à ação 4
 - “O projeto [Morcego & Mobile / Open Sea] está inserido num sistema integrado de vigilância e controlo da fronteira do País e da União, faz parte de um conjunto vasto de soluções aplicáveis à vigilância costeira e complementa os meios existentes ao funcionar em estreita articulação com o sistema SIVICC”. (Pedido de Pagamento de Saldo dos projetos Morcego & Mobile e Open Sea)
- No que se refere à ação 6 “A implementação do VIS, sendo um projeto comum e obrigatório para todos os Estados Membros, implicará ao SEF, no futuro, o cumprimento do mesmo em moldes a definir” (Pedido de Pagamento de Saldo do projeto VIS);

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Plurianual do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) C(2008) 8471 final, Anexo 1; Programa Anual 2011 C(2011) 8222 final, Anexo; Programa Anual 2011 revisão C (2013) 3872 final, Anexo; Programa Anual 2012 C(2012) 5444 final, Anexo; Programa Anual 2013 C (2013) 7684 final, Anexo; Programa Anual 2013 revisão C(2015) 4957 final, Anexo; Relatórios finais de execução dos Programas Anuais 2011 e 2012; Relatórios finais dos projetos apoiados no âmbito dos PA 2011, 2012 e 2013; Documentos diversos sobre os projetos enquadrados no Programa Anual 2013.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Guarda Nacional Republicana (GNR).

5.6. COHERENCE AND COMPLEMENTARITY

Evaluation Question 10: **To what extent was the implementation of the actions under the External Borders Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal coherent with and complementary to actions in the field of external borders and Schengen visa processing financed by other EU financial instruments and from national resources?**

Resposta:

A análise da coerência e complementaridade entre fundos europeus e nacionais no âmbito das fronteiras externas e da emissão de vistos é bastante evidente na grande maioria dos projetos aprovados no período 2011-2013, na medida em que, de forma direta, contribuem para reforçar a participação nacional num conjunto de compromissos internacionais. De acordo com o texto dos Relatórios Anuais do FFE 2011 e 2012 “As atividades desenvolvidas asseguram a coerência, a complementaridade e a não duplicação no âmbito do Programa anual com outras ações pertinentes da UE e do Estado Membro, não existindo duplicação de fundos.” (páginas 27)

Refira-se, a título de exemplo, o projeto “VIS - Emissão e controlo de vistos biométricos por parte do SEF (Fase II) 2013/FFE/A6/01” que procura assegurar a componente nacional do *Visa Information System*, estando assim em perfeita complementaridade com outros projetos promovidos por outros Estados Membros (com ou sem financiamento do FFE) e os projetos da ação 3 e 4 (sistema de vigilância das fronteiras marítimas) que estão em relação direta com o SIVE (sistema espanhol) e com o EUROSUR (*European External Border Surveillance System*).

A nível nacional importa mencionar que as Prioridades 3 e 5 do FFE 2011-2012 foram asseguradas exclusivamente por fundos nacionais, o que demonstra a complementaridade entre fundos nacionais e fundos europeus.

Às referências anteriores, acresce ainda a complementaridade entre fundos no âmbito da assistência técnica, tal como expresso nos Relatórios Anuais do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2011 e 2012: “o projeto de Assistência Técnica do FFE 2012 foi desenvolvido em simultâneo, e numa perspetiva de complementaridade, com o projeto de Assistência Técnica do FI 2009, 2010, 2011 e 2013, do FER 2009, 2010, 2011 e 2013 e do FR 2009, 2010, 2011 e 2013. Decorrente das boas práticas estabelecidas pelas normas comunitárias para a gestão do Programa-Quadro SOLID as despesas, incorridas no período de execução dos Fundos, que não sejam possíveis de imputar exclusivamente a um dos Fundos foram imputadas aos diversos Fundos/PA em execução com base numa taxa de imputação fundada em critérios verificáveis e claros.” (página 27)

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Plurianual do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) C(2008) 8471 final, Anexo 1; Programa Anual 2011 C(2011) 8222 final, Anexo; Programa Anual 2011 revisão C (2013) 3872 final, Anexo; Programa Anual 2012 C(2012) 5444 final, Anexo; Programa Anual 2013 C (2013) 7684 final, Anexo; Programa Anual 2013 revisão C(2015) 4957 final, Anexo; Relatórios finais de execução dos Programas Anuais 2011 e 2012; Relatórios finais dos projetos apoiados no âmbito dos PA 2011, 2012 e 2013; Documentos diversos sobre os projetos enquadrados no Programa Anual 2013.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Guarda Nacional Republicana (GNR).

Evaluation Question 11: **What were the synergies between the actions under the External Borders Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal and the actions of the European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders of the Member States of the European Union as established by Regulation (EC) No 2007/2004?**

Resposta:

A resposta à presente questão tem em consideração as principais tarefas da Agência FRONTEX constantes do artigo 2 do Capítulo II com o mesmo nome, designadamente, as tarefas de:

- planear e coordenar operações conjuntas com recurso a pessoal e equipamentos dos Estados-Membros nas fronteiras externas marítimas, terrestres e aéreas;
- criar normas e instrumentos comuns de formação para os guardas de fronteira nacionais;
- efetuar análises de risco (p. ex., a avaliação regular da capacidade dos Estados-Membros para enfrentar ameaças e pressões nas suas fronteiras externas);
- prestar aos Estados-Membros que o necessitarem uma maior assistência técnica e operacional nas fronteiras externas (por exemplo, emergências humanitárias e salvamento no mar, ou sempre que determinados Estados-Membros se encontrem sujeitos a pressões específicas e desproporcionadas nas suas fronteiras);
- desenvolver uma capacidade de intervenção rápida: tal envolve as EEGF, bem como uma base de dados de equipamentos e recursos disponíveis na eventualidade de uma situação de crise.

Em matéria de formação, existem projetos que prevêem claramente a formação dos guardas de fronteira nacionais (Open Sea e Morcego & Mobile) reforçando assim, segundo a entidade promotora dos mesmos (Guarda Nacional Republicana) as competências dos seus efetivos, tornando-os mais aptos para intervir e, bem assim, para utilizar todo o material adquirido no quadro do financiamento do FFE 2011-2013. Durante o período em análise, foram formados 112 GNR (*Table nº 11: Output and result indicators*)

No que diz respeito ao planeamento e coordenação de operações conjuntas com recurso a pessoal e equipamentos dos Estados-Membros nas fronteiras externas marítimas, terrestres e aéreas, há que sublinhar o esforço desenvolvido no quadro do período 2011-2013 em termos de melhoria das condições físicas e de segurança dos postos de fronteiras (aéreos e marítimos) e reforço de equipamentos operacionais para o controlo de fronteiras (eg., equipamento fixo de pequeno porte para análise documental, equipamento portátil para a deteção de falsos) especialmente a cargo do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Neste contexto, todo o trabalho desenvolvido ao nível das fronteiras marítimas com o SIVICC (eg., equipamento de postos de observação, subsistemas de comunicações) e os projetos Open Sea e Morcego & Mobile (eg., sistema de *upgrade* electrónico embarcações, Kit de palamenta para embarcações, veículos 4X4, coletes, capacetes e óculos de proteção balística) concorre diretamente para a tarefa da FRONTEX em análise.

Os referidos projetos contribuem, igualmente, para o desenvolvimento de uma capacidade de intervenção mais rápida e efetuar análises de risco, com sistemas de monitorização permanente das atividades ilícitas e dos fluxos de imigração ilegal. Segundo o texto do Relatório Final de 2011, o SIVICC "... entrou em produção operacional em novembro de 2013, pelo que só a partir dessa data foi possível aferir os indicadores de monitorização e supervisão, especialmente com a sua interligação com os restantes sistemas de informação e

vigilância marítima e das fronteiras. No entanto, o funcionamento permanente do Centro de Comando e Controlo Operacional, no qual se veio incluir o Centro de Vigilância de Fronteiras, em funcionamento permanente, permitiu entre janeiro e agosto de 2014 registar uma monitorização (detecção, seguimento, vigilância e quando necessário intervenção) de oitenta e um mil e quinhentas e sessenta e sete (81 567) embarcações em navegação. Esta monitorização permanente é efetuada em tempo real, com a possibilidade de ser supervisionada por todos os decisores da cadeia operacional, reduzindo o tempo de resposta a eventos. Os tempos da análise situacional nacional/europeu e resposta ao dispositivo operacional, reduziram-se para a ordem dos cinco minutos, pelo se considera que os indicadores de prontidão na supervisão e monitoramento das metas no ambiente marítimo ultrapassaram em muito os 15% propostos.” (páginas 25 e 26)

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Plurianual do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) C(2008) 8471 final, Anexo 1; Programa Anual 2011 C(2011) 8222 final, Anexo; Programa Anual 2011 revisão C (2013) 3872 final, Anexo; Programa Anual 2012 C(2012) 5444 final, Anexo; Programa Anual 2013 C (2013) 7684 final, Anexo; Programa Anual 2013 revisão C(2015) 4957 final, Anexo; Relatórios finais de execução dos Programas Anuais 2011 e 2012; Relatórios finais dos projetos apoiados no âmbito dos PA 2011, 2012 e 2013; Documentos diversos sobre os projetos enquadrados no Programa Anual 2013.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (Portugal), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Guarda Nacional Republicana (GNR).

5.7. EU ADDED VALUE

Evaluation Question 12: **To what extent would Portugal have been able to carry out the investments necessary for the implementation of the EU policies in the field of border management and Schengen visa processing and in particular the investments related to EUROSUR, VIS, SIS II, automatic border controls and consular co-operation, without the support of the Fund?**

Resposta:

O apoio do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas constitui uma mais-valia para o País, no sentido de ser possível implementar, com maior rapidez, eficácia e eficiência, um conjunto de iniciativas fundamentais para a gestão, proteção e segurança das fronteiras externas da União Europeia e, por maioria de razão, de Portugal.

No caso concreto da Guarda Nacional Republicana (GNR) e segundo informação cedida por esta organização, o FFE permitiu a aquisição de equipamento indispensável na deteção e intervenção de ameaças na fronteira externa. A identificação e intervenção direta nas ameaças veio permitir um aumento de produção de informação relacionada com a segurança da fronteira externa. Essa informação veio contribuir largamente para uma melhor troca de informação com os outros Estados Membros e com as Agências Europeias (eg., FRONTEX), nomeadamente através do sistema EUROSUR. De acrescentar, que os meios e equipamentos adquiridos reportam o resultado da informação obtida no patrulhamento para um NCC Portugal, o qual é responsável pela gestão da aplicação EUROSUR e pela partilha de informação.

Nesta matéria, teria sido muito difícil à GNR assegurar todos os resultados apresentados neste documento sem o apoio do FFE. Aliás, importa sublinhar que em muitos casos os equipamentos adquiridos são de avultada monta, o que se tornaria difícil de suportar para o orçamento da GNR. De ressaltar um exemplo concreto de material que não foi possível adquirir no âmbito do PA 2013 – 2 veículos pesados – e que não foram adquiridos com recursos nacionais por indisponibilidade dos mesmos.

No que se reporta às ações desenvolvidas pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), alguns dos projetos não aprovados ou que foram retirados após aprovação apresentam como principal justificação problemas ao nível do não cumprimento dos procedimentos da contratação pública e a não existência da contrapartida nacional o que traduz naturalmente as dificuldades financeiras do País. Aliás, importa mais uma vez salientar que o período a que se reporta a presente avaliação coincidiu com uma fase de fortes constrangimentos orçamentais do País (o que foi transversal a praticamente todas as áreas da administração pública). Ainda assim, existiu a preocupação e esforço por parte do SEF em assegurar, pelo menos, os projetos que representam um compromisso internacional do País, e cuja implementação era inadiável: VIS e RAPID.

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Plurianual do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas (FFE) C(2008) 8471 final, Anexo 1; Programa Anual 2011 C(2011) 8222 final, Anexo; Programa Anual 2011 revisão C (2013) 3872 final, Anexo; Programa Anual 2012 C(2012) 5444 final, Anexo; Programa Anual 2013 C (2013) 7684 final, Anexo; Programa Anual 2013 revisão C(2015) 4957 final, Anexo; Relatórios finais de execução dos Programas Anuais 2011 e 2012; Relatórios finais dos projetos apoiados no âmbito dos PA 2011, 2012 e 2013; Documentos diversos sobre os projetos enquadrados no Programa Anual 2013.

- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Guarda Nacional Republicana (GNR).

6. CONCLUSIONS

As conclusões e recomendações do estudo de “Avaliação sobre os resultados e o impacto das ações cofinanciadas pelo Fundo Europeu para as Fronteiras Externas” integram duas vertentes distintas, mas relacionadas entre si: i) questões de natureza transversal; ii) questões de natureza específica, relativas aos critérios de avaliação considerados no exercício avaliativo.

No entanto, e antes de apresentar as principais conclusões e recomendações do estudo, importa sublinhar que o mesmo foi suportado por uma triangulação de fontes e métodos de recolha, tratamento e análise de informação que envolveu essencialmente: i) recolha e análise documental; ii) informação quantitativa decorrente da exploração da base de dados residente na Autoridade Responsável pelo FR; iii) informação qualitativa sistematizada a partir de entrevistas semiestruturadas aos beneficiários do Fundo (SEF e GNR). Nesta matéria há ainda a ressaltar a disponibilidade e total colaboração manifestada ao longo do processo por parte de todos os *stakeholders*, demonstrando um forte compromisso com o processo avaliativo.

No que se refere às **conclusões de natureza transversal**, a equipa de avaliação sublinha, desde logo a existência de um forte alinhamento do processo de planeamento, ou seja, entre o quadro lógico de intervenção do Fundo Europeu de Fronteiras Externas para o período 2007-2013 e os Programas Anuais 2011, 2012 e 2013. No entanto, foram detetadas algumas fragilidades que deverão constituir motivo de reflexão futura.

Nesta matéria, sinaliza-se desde logo as limitações do sistema de monitorização e avaliação do FFE 2007-2013, as quais incidem fundamentalmente na não existência de indicadores de impacto, bem como no alcance limitado dos indicadores de resultado constantes dos documentos oficiais. De facto, nem todas as ações apresentam este tipo de indicadores e, por vezes, quando o fazem, os mesmos não são convenientemente quantificados. Regista-se, igualmente, a não existência de um módulo de metainformação, pelo que não foi possível à equipa de avaliação compreender, de forma aprofundada, o conteúdo e metodologia de cálculo de muitos dos indicadores plasmados nos textos dos Programas Anuais sob análise. Tal situação condiciona em muito os processos avaliativos do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas.

Pese embora o forte compromisso de todos os *stakeholders* com o processo e com os projetos que executaram, registaram-se alguns défices de reflexão qualitativa e de conhecimento sobre a história da implementação do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas ao longo do período 2007-2013 em Portugal, decorrentes em alguns casos de uma forte mobilidade de Recursos Humanos no seio da Administração Pública Portuguesa nos anos mais recentes, o que limitou uma reflexão mais aprofundada e de âmbito mais distendido no tempo.

Pelo exposto, é importante criar um sistema de memória do Fundo, integrando um módulo de metainformação nos sistemas de informação, referente a todos os indicadores, nomeadamente os de impacto, para além dos indicadores de realização física e financeira, que permita sistematizar ao longo do período 2014-2020 toda a informação relevante, ficando a mesma residente nas organizações e não nos recursos humanos que acompanham a execução o Fundo.

Relativamente às **conclusões de natureza específica**, as mesmas encontram-se sistematizadas na tabela 18, a qual se apresenta de seguida.

Table nº 18: **Conclusões e recomendações da avaliação**

Critério de avaliação	Conclusões	Recomendações
Relevância	• Elevada relevância das ações planeadas à luz das estratégias nacional e comunitária, vertidas no Programa Plurianual 2007-2013 e na Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho nº 574/2007/CE, de 23 de maio. • Os objetivos das ações previstas no âmbito dos Programas Anuais do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas 2011-2013 em Portugal correspondem globalmente às 3 Prioridades definidas no Programa Plurianual do FFE 2007-2013 e abrangem todas as principais necessidades do País no domínio das fronteiras externas e processamento de vistos. • O FFE 2007-2013 não cofinancia quaisquer ações no âmbito das Prioridades 3 e 5 sendo as iniciativas enquadráveis nestas Prioridades apoiadas no âmbito de investimentos públicos nacionais.	• Sem qualquer recomendação por parte da equipa de avaliação.
Eficácia	• No período em avaliação registaram-se vários constrangimentos à execução da estratégia gizada no Programa Plurianual 2007-2013, que resultaram em taxas de execução física limitadas dos Programas Anuais 2011, 2012 e 2013. • A eficácia do PA 2011 foi de 33,33% (4 projetos implementados em 12 aprovados), a do PA 2012 de 66,67% (2 projetos implementados e um revogado pela Autoridade Responsável após avaliação final, num universo de 3 projetos aprovados); e a do PA 2013 de 57,14% (8 projetos implementados em 14 aprovados). • As taxas de execução física dos Programas Anuais foram condicionadas negativamente por diversas desistências ao longo da implementação dos mesmos resultantes mormente de fatores do foro administrativo e burocrático.	• Dispensar particular atenção a toda a componente processual relativa à contratação pública e à cabimentação orçamental numa fase bastante inicial da implementação dos PA, de modo a assegurar atempadamente que estes constrangimentos não impactam negativamente na execução dos projetos.
Eficiência	• A análise da eficiência das ações cofinanciadas pelo FFE não foi desenvolvida, na medida em que não	• Desenvolver um sistema de monitorização e avaliação com indicadores de resultado e de impacto

Critério de avaliação	Conclusões	Recomendações
	estavam reunidas as condições metodológicas, nomeadamente em matéria de indicadores de resultado quantificados, que permitissem proceder à exigida relação custo-benefício das ações apoiadas no quadro dos Programas Anuais 2011-2013. No quadro do desempenho financeiro do Fundo cumpre sublinhar que as taxas de execução financeira foram efetivamente limitadas: 50,00% (PA 2011 revisto), 63,75% (PA 2012) e 28,39% (PA 2013).	(para além dos de realização) devidamente descritos, detalhados e alinhados com os objetivos do Fundo, que permita efetivamente suportar uma análise de eficiência robusta, ou seja, que permita conhecer a razoabilidade dos custos envolvidos na obtenção dos resultados pretendidos (e não das realizações conseguidas). Ponderar acerca dos motivos que justificam as taxas de desempenho financeiro registadas e mitigar as suas principais causas (mormente de âmbito administrativo, burocrático e processual).
Utilidade	- Pese embora os défices de execução do FFE, cumpre ressaltar a importância e utilidade dos projetos efetivamente apoiados no quadro dos Programas Anuais 2011, 2012 e 2013. - De facto, foi possível apoiar: i) a implementação de um sistema de vigilância costeira por forma a combater a imigração ilegal na Costa Portuguesa; ii) a consolidação do sistema de apoio à deteção e combate a ameaças, nomeadamente no domínio das fraudes fiscais e aduaneiras, terrorismo, tráfico de droga, etc.; iii) a melhoria da componente nacional do sistema de troca de informação de vistos entre os Estados Membros; iv) a melhoria das condições de funcionamento dos postos de controlo e dos postos de fronteiras (aérea e marítima); entre outros objetivos.	Sem qualquer recomendação por parte da equipa de avaliação.
Sustentabilidade	- Verifica-se um compromisso por parte dos beneficiários do FFE 2001-2013 em manter as principais atividades e benefícios gerados pelos projetos cofinanciados após o término dos Programas Anuais, ainda que por vezes as estratégias associadas a esse compromisso sejam algo genéricas. - Este compromisso decorre, não raras vezes, de compromissos mais amplos assumidos pelo Estado Português no contexto internacional, bem como de	Reforçar os indicadores de resultados e clarificar as estratégias de sustentabilidade desses mesmos resultados.

Critério de avaliação	Conclusões	Recomendações
	enquadramentos legais e regulamentares que impõem a manutenção de um conjunto de sistemas e actividades cofinanciadas pelo FFE.	
Coerência	• A coerência e complementaridade entre fundos europeus e nacionais no âmbito das fronteiras externas e da emissão de vistos é bastante evidente na grande maioria dos projetos aprovados no período 2011-2013, na medida em que, de forma direta, contribuem para reforçar a participação nacional num conjunto de compromissos internacionais. • Importa, ainda, sublinhar a coerência das ações apoiadas com as principais tarefas da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas da União Europeia constantes do artigo 2 do Capítulo II com o mesmo nome da Regulação n.º 2007/2004. Nesta matéria ressalva-se a maior capacidade de atuação e colaboração das entidades nacionais com iniciativas europeias, quer ao nível dos meios operacionais, quer ao nível dos próprios recursos humanos.	• Sem qualquer recomendação por parte da equipa de avaliação.
Valor acrescentado da UE	• O apoio do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas constitui uma mais-valia para o País (ainda que não totalmente otimizada), no sentido de ser possível implementar, com maior rapidez, eficácia e eficiência, um conjunto de iniciativas fundamentais para a gestão, proteção e segurança das fronteiras externas da União Europeia e, por maioria de razão, de Portugal.	• De forma a otimizar o valor acrescentado da UE em matéria de gestão, proteção e segurança das fronteiras externas, importa colmatar as dificuldades sentidas ao nível da execução física e financeira do FFE.

ANNEXES: INFORMATION SOURCES AND EVALUATION TOOLS

Bibliografia consultada

- Legislação comunitária
 - Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 574/2007/CE, de 23 de maio (cria o Fundo Europeu para as Fronteiras Externas para o período de 2007 a 2013 no âmbito do Programa Geral “Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios”).
 - Decisão da Comissão C(2007) 3925, de 27 de agosto (Diretrizes Estratégicas – Estabelece as prioridades e prioridades específicas respeitantes à Decisão n.º 574/2007/CE).
 - Decisão da Comissão C(2008) 789, de 5 de março (estabelece as normas de execução da Decisão n.º 574/2007/CE, no que respeita aos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros, às normas de gestão administrativa e financeira e à elegibilidade das despesas para projetos cofinanciados pelo Fundo).
 - Decisão da Comissão C(2009) 5373, de 10 de julho (altera a Decisão 2008/456/CE que estabelece as normas de execução da Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho).
 - Decisão da Comissão C(2011) 1160 final, de 2 de março (altera a Decisão 2008/456/CE, que estabelece normas de execução da Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu para as Fronteiras Externas para o período de 2007 a 2013 no âmbito do Programa Geral SOLID, no que respeita aos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros, às normas de gestão administrativa e financeira e à elegibilidade das despesas para projetos cofinanciados pelo Fundo).
- Legislação nacional
 - Portaria n.º 79/2008, de 25 de janeiro (define o regime jurídico do financiamento público das ações elegíveis a desenvolver no âmbito do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, para o período de 1 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2013, criado pela Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 574/2007/CE, de 23 de maio).
 - Portaria n.º 270/2010, de 18 de maio (aprova o Regulamento do Financiamento da Assistência Técnica pelo Fundo Europeu para as Fronteiras Externas).
 - Portaria n.º 912/2010, de 16 de setembro, primeira alteração à Portaria n.º 79/2008, de 25 de janeiro, que aprova o Regulamento do Financiamento pelo Fundo Europeu para as Fronteiras Externas.

- Portaria n.º 916/2010, de 16 de setembro, primeira alteração à Portaria n.º 270/2010, de 18 de maio, que aprova o Regulamento do Financiamento da Assistência Técnica pelo Fundo Europeu para as Fronteiras Externas.
- Portaria n.º 269/2013, de 20 de agosto, define o regime jurídico do financiamento público das ações elegíveis a desenvolver no âmbito do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, criado pela Decisão n.º 574/2007/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, incluindo a respectiva Assistência Técnica, para o período de 1 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2013.
- Outros
 - Programa Plurianual 2007-2013 do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas
 - Programas Anuais 2010/2011/2012/2013
 - Relatórios Finais dos Programas Anuais 2010/2011/2012
 - Relatórios de Execução dos projetos aprovados no âmbito do Programa Anual 2013
 - Relatórios anuais do SEF 2010/2011/2012/2013/2014
 - Sistema de Gestão e Controlo do Programa-Quadro SOLID
 - Documentação diversa sobre os projetos aprovados
 - Relatório de Avaliação sobre a execução das ações cofinanciadas pelo Fundo, relativo ao período de 2007-2010

Stakeholders entrevistados

- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF): entrevistado no dia 15 de setembro de 2015 – Maria José Ribeiro e Ana Luísa Ribeiro (Avenida do Casal de Cabanas, Urbanização Cabanas Golf N.º 1, 2734-506 Barcarena, Oeiras, Portugal).
- Guarda Nacional Republicana (GNR): entrevistado no dia 16 de setembro de 2015 – Capitão Roma (Largo do Carmo, 1200-092 Lisboa, Portugal).