

EX-POST EVALUATION OF ACTIONS CO-FINANCED BY THE EUROPEAN RETURN 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 EUROPEAN RETURN 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
Secretário Geral Adjunto
Ministério da Administração Interna

RICARDO CARRILHO

Gestor do Programa

CONTENTS

| | |
|---|-----------|
| CONTENTS..... | 3 |
| EXECUTIVE SUMMARY..... | 4 |
| 1. INTRODUCTION..... | 7 |
| 2. CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF THE RETURN FUND 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES | 8 |
| 2.1. SUMMARY INFORMATION ON THE SITUATION IN THE FIELD OF RETURN MANAGEMENT IN THE PERIOD 2010-2015 | 8 |
| 2.2. PUBLIC INVESTMENT IN THE FIELD OF RETURN MANAGEMENT IN THE PERIOD 2011-2015 | 13 |
| 3. DESCRIPTION OF THE RETURN FUND 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES AND THEIR IMPLEMENTATION..... | 14 |
| 3.1. INTERVENTION LOGIC | 14 |
| 3.2. APPROVED 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES AND THEIR REVISIONS | 20 |
| 3.3. MANAGEMENT OF THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES | 22 |
| 3.4. OUTPUTS AND RESULTS OF THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES | 23 |
| 3.5. FINANCIAL IMPLEMENTATION OF THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES | 27 |
| 4. EVALUATION METHODOLOGY | 30 |
| 5. ANSWERS TO THE EVALUATION QUESTIONS..... | 32 |
| 5.1. RELEVANCE | 32 |
| 5.2. EFFECTIVENESS | 35 |
| 5.3. EFFICIENCY | 39 |
| 5.4. UTILITY | 41 |
| 5.5. SUSTAINABILITY..... | 44 |
| 5.6. COHERENCE AND COMPLEMENTARITY..... | 46 |
| 5.7. EU ADDED VALUE | 48 |
| 6. CONCLUSIONS | 50 |
| ANNEXES: INFORMATION SOURCES AND EVALUATION TOOLS | 54 |

EXECUTIVE SUMMARY

A Autoridade Responsável pela gestão técnica, financeira e administrativa do Fundo Europeu de Regresso 2008-2013 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 50.º da Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 575/2007/CE, de 23 de maio, e nos termos e condições imperativamente estabelecidos nos documentos SOLID/2014/FR e SOLID/2014/Guia da Comissão Europeia, desenvolver a avaliação *ex-post* do Fundo Europeu de Regresso 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 (Organização Internacional para Migrações e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras).

Neste quadro foi possível à equipa de avaliação chegar a um leque de conclusões e recomendações com um grau de robustez bastante aceitável e cujos principais conteúdos se apresentam de seguida:

- **Relevância** – Os Programas Anuais (PA) 2011-2013 do Fundo Europeu de Regresso apresentaram-se como globalmente relevantes à luz da estratégia nacional para o período 2008-2013, permitindo apoiar de forma significativa os desígnios do País em matéria de gestão de regressos. Dos 6 objetivos operacionais estabelecidos no Programa Plurianual 2008-2013, os PA em questão planearam ações em linha com 4 desses objetivos: i) melhorar as condições de acolhimento temporário; ii) desenvolver programas de regresso voluntário; iii) promover ações de informação, formação e sensibilização para os programas de regresso; iv) apoiar a implementação da estratégia Portuguesa para os regressos coercivos.

Considerando a estratégia europeia financiada pelo Fundo e vertida nas Prioridades e Prioridades Específicas definidas no anexo da Decisão da Comissão 2007/837/CE, os objetivos das ações levadas a cabo no período sob avaliação apenas parcialmente responderam a essas Prioridades, pois somente a Prioridade 1 foi alvo de intervenção durante esse período de tempo. Tal facto não condiciona a relevância dos PA, sendo que a opção nacional recaiu efetivamente numa focalização da intervenção na Prioridade 1 “Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos” do FR. Foi assim possível assegurar, de forma direcionada, o regresso de 3 196 migrantes, quer por via de programas de apoio voluntário assistido, quer por via de processos de retorno coercivo.

Face ao exposto, a equipa de avaliação não assinala qualquer recomendação de fundo para o próximo período de programação 2014-2020.

- **Eficácia** – Os Programas Anuais 2011-2013 do Fundo Europeu de Regresso revelaram-se de grande eficácia, designadamente no apoio aos processos de retorno coercivo, onde as taxas de execução física se situaram sistematicamente em valores iguais ou superiores a 100,00%. As iniciativas de apoio ao retorno voluntário assistido não registaram taxas de execução física tão significativas, mas ainda assim denotam um desempenho bastante positivo do Fundo sobretudo nos PA 2011 e 2012 (89,00% e 97,83%, respetivamente). O problema residiu no PA 2013 em que dos 625 retornos voluntários assistidos planeados, apenas foram realizados 325. Tal desempenho pouco satisfatório teve causas essencialmente

contextuais e, por esse motivo, externas ao Fundo, ao Programa Anual e à dinâmica do próprio beneficiário (OIM).

Como aspeto menos bem conseguido em matéria de eficácia, há que sublinhar a não execução do projeto previsto no âmbito da ação 3 "Melhoria das condições de acolhimento temporário" do PA 2013, o que representa um ponto negativo nas conclusões da avaliação, considerando que esta é notoriamente uma necessidade nacional que não foi possível colmatar no período em causa.

As conclusões a que a equipa de avaliação chegou, remetem para duas recomendações chave para o próximo período de programação 2014-2020: i) ponderar a inclusão do projeto previsto na ação 3 e sem execução no período 2011-junho.2015, assegurando desde logo a resolução de todos os constrangimentos legais e burocráticos que impediram a concretização do projeto; ii) rever as metas para os programas de retorno voluntário assistido, em linha com as tendências recentes de evolução dos pedidos de apoio e considerando uma série longitudinal de pelo menos 10 anos, enquanto período de referência para a definição da respetiva meta quantitativa.

- **Eficiência** – Considerando apenas os projetos com efetiva execução no período sob avaliação, a equipa de avaliação considera que os benefícios gerados para os seus destinatários finais, quer no quadro da ação 1 “Apoio aos programas de regresso voluntário e reintegração”, quer no quadro da ação 2 “Apoio na aplicação das decisões de regresso forçado” da Prioridade 1 foram atingidos a custos bastante satisfatórios. De facto, verifica-se que os custos médios de um retorno estão bastante próximos dos custos incontornáveis de transporte, nomeadamente no caso do retorno coercivo. No que se reporta aos retornos voluntários assistidos o diferencial é maior na medida em que inclui um conjunto mais alargado de serviços, que vão desde ao aconselhamento pré-partida até ao apoio na reintegração no país de origem, o que naturalmente incrementa o custo unitário do retorno.

Como aspeto menos bem conseguido em matéria de eficiência, há que sublinhar o PA 2013 em que os custos unitários dos retornos voluntários assistidos aumentaram de forma algo significativa, na medida em que se verificou uma forte redução do número de pedidos de apoio.

A principal recomendação da equipa de avaliação nesta matéria remete para a recomendação do ponto anterior, em que se deverá ponderar o ajuste das metas físicas e dos recursos financeiros disponíveis no âmbito dos programas de retorno voluntário assistido, sem colocar em causa os necessários padrões de qualidade dos serviços prestados aos migrantes.

- **Utilidade** – Os Programas Anuais 2011-2013 do Fundo Europeu de Regresso foram efetivamente úteis no quadro das principais necessidades nacionais em matéria de gestão de regressos, ainda que não tenha sido possível colmatar todas as necessidades, como foi mencionado anteriormente. No âmbito das ações desenvolvidas na Prioridade 1 foi possível apoiar o regresso de 3 196 migrantes que, nomeadamente no caso do retorno voluntário assistido, dificilmente teria sido possível efetivar com a diversidade de apoios e serviços prestados no período 2011 – junho de 2015.

Face ao exposto, a equipa de avaliação não assinala qualquer recomendação de fundo para o próximo período de programação 2014-2020.

- **Sustentabilidade** – Considerando a informação qualitativa recolhida, os números de pedidos de remigração para Portugal são residuais, o que é de facto um bom indicador da sustentabilidade das intervenções. Importa, nesta matéria, sublinhar que existem evidências, especificamente nos processos de retorno voluntário assistido, do esforço desenvolvido no sentido de assegurar apoios concretos à integração no país de origem, que vão desde incentivos financeiros até aconselhamento *in loco*. Por conseguinte, esta residualidade permite observar a consistência do impacto em matéria de retorno voluntário, abarcando assim um leque alargado de questões associadas à integração, incluindo a estabilidade no âmbito da intervenção relativamente a fatores socioeconómicos no país de origem.

Contudo, a informação sobre a sustentabilidade e durabilidade dos benefícios gerados nos destinatários finais das intervenções a longo prazo é limitada, devendo esta ser uma área a reforçar nos mecanismos de monitorização atualmente existentes sobre a efetividade dos aspetos associados aos apoios à integração social e económica dos migrantes.

- **Coerência e complementaridade** – As ações apoiadas no âmbito dos Programas Anuais 2011-2013 do Fundo Europeu de Regresso são complementares entre si (regresso voluntário assistido por um lado, e regresso coercivo, por outro), bem como com outros financiamentos, desde logo nacionais sendo exemplo desta realidade o apoio de fundos nacionais ao funcionamento da Unidade Habitacional de Santo António (Porto), equipamento fundamental para a política de regresso forçado em Portugal.

É de salientar ainda a coerência e a complementaridade indireta entre atividades deste Fundo com as ações promovidas no âmbito do Fundo de Fronteiras Externas e Fundo Europeu de Integração de Nacionais de Países Terceiros.

Nos seus domínios de competência os três Fundos do Programa-Quadro SOLID contribuíram para melhorar a coordenação e complementaridade, nomeadamente, procurando reforçar as sinergias para a sua implementação e assegurando a coerência com os objetivos da estratégia europeia.

- **Valor acrescentado da UE** – Os recursos financeiros disponibilizados pelo Fundo representam um catalisador de resultados às políticas definidas para a sua execução, gerando benefícios e efeito potenciador a nível nacional e comunitário, maximizando assim o impacto, eficácia e sinergias em matéria de valor acrescentado da UE.

A equipa de avaliação conclui, assim, por Programas Anuais contextualizados no quadro da estratégia nacional e europeia, com níveis de desempenho relevantes em todos os critérios de avaliação, com as devidas exceções já enunciadas nos pontos anteriores.

Relativamente ao processo avaliativo propriamente dito, constata-se um conhecimento e comprometimento efetivo e sólido com os projetos aprovados por parte dos diversos *stakeholders*, bem como com os compromissos que foram assumidos em sede de programação anual. Não obstante, sinalizam-se algumas oportunidades de melhoria, designadamente através de um sistema comum e coerente de avaliação e monitorização do Programa-Quadro SOLID, privilegiando a definição de indicadores adequados de resultado e de impacto, do intercâmbio de informações e boas práticas entre Estado-membros.

1. INTRODUCTION

O presente documento, intitulado “Relatório de avaliação sobre os resultados e o impacto das ações cofinanciadas pelo Fundo Europeu de Regresso”, adiante designado por Relatório, foi elaborado conforme previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 50.º da Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 575/2007/CE, de 23 de maio, e nos termos e condições imperativamente estabelecidos nos documentos SOLID/2014/FR 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 de Regresso, 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 de Regresso, 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 de Regresso (FR), criado pela Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 575/2007/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 “...apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros para melhorar a gestão do regresso em todas as suas dimensões, através da concretização da noção de gestão integrada e da previsão de ações conjuntas a executar pelos Estados-Membros ou de ações nacionais que sirvam os objetivos da Comunidade, de acordo com o princípio da solidariedade, tendo em conta a legislação comunitária neste domínio e respeitando integralmente os direitos fundamentais.” (Artigo 2.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 Asilo, Migração e Integração (FAMI 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 Fundo Europeu de Regresso (agora integrado no FAMI 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 FR – 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 FR 2011-2013; ii) Descrição dos Programas Anuais do FR 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 RETURN FUND 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES

2.1. SUMMARY INFORMATION ON THE SITUATION IN THE FIELD OF RETURN MANAGEMENT IN THE PERIOD 2010-2015

Regresso Voluntário

Muitos dos migrantes que vivem em Portugal enfrentam sérias dificuldades socioeconómicas devido a adversidades diversas, das quais se destacam as situações de instabilidade laboral, os constrangimentos na regularização da sua situação e/ou os baixos rendimentos. A sua vulnerabilidade socioeconómica conduz, não raras vezes, a problemas psicossociais e de saúde e, em algumas situações, a um forte desejo de regressar ao país de origem. No entanto, este regresso nem sempre é fácil ou possível, pois exige meios financeiros relativamente elevados. Um regresso de qualidade e em segurança exige, igualmente, um elevado nível de conhecimento sobre a realidade atual dos países e comunidades de origem, bem como um acompanhamento efetivo do processo de reintegração *in loco*.

Neste contexto, a OIM constitui-se como a entidade responsável em Portugal por implementar as iniciativas enquadradas no Programa de Retorno Voluntário Assistido, assumindo-se assim como um dos principais parceiros do Estado Português nesta matéria. Importa sublinhar que a experiência da OIM em Portugal no que diz respeito ao retorno voluntário remonta ao ano de 1997.

O Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração (ARVoRE III, IV e V - Prioridade 1) implementado pela OIM Lisboa entre os anos de 2011 e 2013 representa, para uma boa parte destes migrantes, a única opção de retornar ao país de origem de forma segura, humana e digna.

Em 2010, os números do retorno voluntário assumiam uma tendência de crescimento (Pedidos: 2008 – 634; 2009 – 1 011; 2010 – 1 791. Migrantes que regressam: 2008 – 347; 2009 – 381; 2010 – 562). Esta tendência está certamente relacionada com o início da crise económica que atingiu Portugal no ano de 2008, tendo muitos migrantes decidido voltar aos seus países de origem e/ou outros países terceiros (não necessariamente no âmbito de regimes de retorno voluntário) nos anos seguintes. Em 2011 a OIM registou o maior número de pedidos (2 114), mas a partir desse ano até 2015 os números caíram continuamente: 2012 – 1799; 2013 – 1011; 2014 – 525; junho 2015 – 223. O mesmo se aplica aos migrantes regressados, ou seja, os números totais aumentaram até 2012 (2011-594; 2012-753) e começaram a diminuir a partir de 2013 (2013 – 692; 2014 – 412; 2015 – 159).

Estes resultados podem ser justificados pela diminuição do número de elementos das comunidades migrantes em Portugal. De facto, desde 2011 as tendências gerais mostram uma redução anual de mais de 1% de migrantes em Portugal. Nesta matéria importa sublinhar que a situação socioeconómica nos países de origem também influencia estes números; para o efeito basta considerar que os anos de crise na Europa corresponderam exatamente a anos de expansão económica no Brasil, por exemplo.

Atualmente (2015), os números continuam baixos, correspondendo aos valores registados nos anos imediatamente anteriores ao início da crise económica Portuguesa, os quais representam efetivamente as tendências regulares para as dinâmicas de retorno voluntário em Portugal.

A principal nacionalidade apoiada no âmbito dos programas financiados pelo FR 2011-2013 foi o Brasil que representa cerca de 80% dos repatriados desde 2010. Outras nacionalidades, tais como Angola, Cabo Verde,

Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Moçambique, Ucrânia, Rússia, Cazaquistão, Índia, etc., também foram apoiadas, mas com pesos bastante inferiores aos registados para o Brasil.

Uma nota final para o Programa ARVoRE que em 2010 já apresentava:

- i) uma abordagem descentralizada, baseada numa rede de informação e aconselhamento que teve o seu início em 2007. Esta rede era composta por vários parceiros (delegações dos Centros Nacionais e Locais de Apoio ao Imigrante, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Associações de imigrantes, Municípios) e assumia funções operacionais de aconselhamento, registo de candidatos e divulgação local do Programa;
- ii) uma abordagem integrada entre as atividades de retorno e as atividades de apoio à reintegração nos países de origem. Neste contexto, a OIM apoiou os migrantes na identificação das necessidades de reintegração, através de um Plano de Regresso Individual, fornecendo informações e assistência relevantes para a definição de um plano de reintegração no país de origem. Todos os repatriados puderam beneficiar de um subsídio de reintegração e de acompanhamento do seu processo de reintegração, nomeadamente através de missões da OIM nos países de origem ou, quando elas não existiam, através de parceiros locais, como é o caso do Brasil.

Regresso Forçado

Em Portugal, a autoridade competente para dar execução à política de imigração e asilo é o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, de acordo com as disposições da Constituição e da Lei e as orientações do Governo Português. 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 e que, no quadro da política de segurança interna, 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 no processo, 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.

A atuação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras engloba o controlo e fiscalização da permanência e atividades de cidadãos estrangeiros em território nacional. O afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional constitui um resultado direto desta atividade, quando detetados nacionais de países terceiros em situação irregular. Assim, o regresso ao país de origem de cidadãos, nacionais de países terceiros, encontra-se previsto no quadro legal em vigor em Portugal, vigorando as seguintes formas de afastamento coercivo: expulsão determinada por autoridade administrativa e expulsão judicial.

Em ambos os casos, o SEF é a autoridade competente para execução das decisões de afastamento, detendo o ónus de suportar um relevante investimento financeiro, atendendo à quantidade dos afastamentos e ao facto das ações de regresso ao país de origem serem essencialmente executadas por via aérea.

No tocante ao regresso coercivo de cidadãos estrangeiros, entre 2011-2013 foram desenvolvidos três projetos no âmbito da Prioridade 2 “Apoio à cooperação entre Estados-Membros em matéria de gestão dos regressos”: RAJO 2011, PRO 2012 e PRO 2013. Estes projetos visaram o apoio ao afastamento dos cidadãos estrangeiros, detentores de medidas de expulsão judicial e administrativa, respeitando os princípios da

dignidade da pessoa humana, cumprindo as disposições internacionais e comunitárias em matéria de direitos humanos, nomeadamente as consagradas na Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Durante o ano de 2010, foram executadas 720 expulsões: 418 administrativas (artigo 149 da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho), 169 de condução à fronteira (artigo 147 da Lei n.º 23/2007) e 133 judiciais (artigo 151 da Lei n.º 23/2007). Em 2011 registaram-se 659 expulsões; 625 em 2012; 463 em 2013; 437 em 2014.

Table n° 1: **Controlo da permanência (SEF)**

| Indicator | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Ações de Fiscalização | 9 615 | 10 892 | 10 307 | 10 424 | 11 651 |
| Notificações para Abandono Voluntário | 7 425 | 6 648 | 6 549 | 3 763 | 3 265 |
| Processos de Afastamento Coercivo | 2 729 | 2 486 | 2 306 | 1 260 | 816 |
| Afastamento de Território Nacional | 720 | 659 | 625 | 463 | 437 |

FONTE: Relatórios anuais do SEF (www.sef.pt).

De acordo com informação fornecida pelo SEF, em 2010 não se registaram mudanças significativas ao nível dos fluxos migratórios irregulares para Portugal, por comparação com anos anteriores, verificando-se a clara predominância dos fluxos da América Latina, particularmente do Brasil. Em segundo lugar surge o continente africano. Em relação à Europa de Leste, a Ucrânia continua a ser a nacionalidade mais representativa ao nível da imigração irregular.

Table n° 2: **Context indicators**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 1/1/2015-30/6/2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|------|--------------------|
| Number of voluntary return applications/declarations of intent | 1 791 | 2 114 | 1 799 | 1 011 | 525 | 223 |
| Number of voluntary return operations carried out | 140 | 167 | 192 | 193 | 154 | 71 |
| Number of persons returned voluntarily | 609 | 622 | 813 | 735 | 453 | 159 |
| Number of persons having benefitted from reintegration support | 39 | 47 | 72 | 60 | 46 | 39 |
| Number of return decisions issued | 1 333 | 1 244 | 1 329 | 1 135 | 826 | 298 |
| Number of national flights specifically chartered for forced returns performed | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 1/1/2015-30/6/2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|------|--------------------|
| Number of countries to which forced return national operations were carried out | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of persons returned in unilateral forced return operations | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of information activities/campaigns on return policy launched | 3 | 3 | 5 | 0 | 2 | 5 |
| Number of persons counselled on returns | 1 832 | 2 147 | 1 829 | 1 593 | 779 | 337 |
| Number of persons who returned voluntarily as a result of counselling on returns | 562 | 594 | 753 | 692 | 412 | 159 |
| Number of vulnerable persons assisted in relation to return | 562 | 594 | 753 | 692 | 412 | 159 |
| Number of assisted vulnerable persons who returned voluntarily | 562 | 594 | 753 | 692 | 412 | 159 |
| Number of assisted vulnerable persons who were returned forcefully | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of reintegration activities undertaken | 2 | 2 | 4 | 3 | 3 | 2 |
| Number of persons who have returned after or in anticipation of reintegration support | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of income generating/productive activities undertaken under reintegration support after the return | 35 | 46 | 61 | 42 | 34 | 6 |
| Number of new return management tools/initiatives introduced | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of return cases addressed/affected by the use of the new return management tools/initiatives | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of persons actually returned thanks to the new return management tools/initiatives | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of new co-operation partnerships in the field of return management developed with other Member States | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Number of joint return operations carried out with other Member States | 0 | 8 | 3 | 6 | 3 | 1 |
| Number of persons returned through joint return operations | 0 | 17 | 3 | 7 | 5 | 1 |
| Number of new co-operation partnerships in the field of return management developed with third countries | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 1/1/2015-30/6/2015 |
|--|------|------|------|------|------|--------------------|
| Number of return cases documented thanks to co-operation with third countries | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of persons who were returned forcefully further to co-operation with third countries | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of persons who returned voluntarily further to co-operation with third countries | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of staff employed (full-time equivalent) by public institutions in the field of return management | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 |
| Number of detention centres used in connection to returns | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Number of places in the detention centres used in connection to returns | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 |

FONTES: OIM e SEF, informação cedida em agosto de 2015.

2.2. PUBLIC INVESTMENT IN THE FIELD OF RETURN MANAGEMENT IN THE PERIOD 2011-2015

O montante global de investimento público (incluindo o Fundo Europeu de Regresso) em matéria de gestão dos regressos no período 2011-30 junho 2015 é de 9 524 564,47 euros.

O ano em que o investimento público na área em análise foi mais elevado foi ao ano de 2013, com um montante global de 2 377 102,07 euros. Em sentido oposto está o ano de 2014, onde o montante global de investimento público é claramente mais baixo: 1 877 708,98 euros.

Table nº 3: **Total public expenditure on return management (in EUR)**

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 1/1/2015 – 30/06/2015 |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|
| Forced removals | 563 111,21 | 702 361,77 | 644 020,26 | 474 215,81 | 300 615,46 |
| Voluntary return programmes | 778 110,34 | 889 820,87 | 952 109,81 | 622 521,17 | 306 439,77 |
| Counselling | | | | | |
| Support to third parties (i.e. NGOs) | | | | | |
| Case management (IT tools) | | | | | |
| Staff and management costs | 669 404,00 | 669 404,00 | 780 972,00 | 780 972,00 | 390 486,00 |
| Other | | | | | |
| Total | 2 010 625,55 | 2 261 586,64 | 2 377 102,07 | 1 877 708,98 | 997 541,23 |

FONTES: OIM e SEF, informação cedida em agosto de 2015.

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

3.1. INTERVENTION LOGIC

Para o período 2008-2013, Portugal definiu um quadro estratégico de intervenção plurianual alicerçado num único objetivo estratégico:

*“A opção preferencial a ser considerada - e para a qual devem ser ponderados incentivos - é o regresso voluntário, com o regresso forçado mantido em reserva enquanto segunda alternativa.”
(em C(2009) 1539 final, Anexo 1, página 11)*

Considerando este objetivo estratégico, Portugal decidiu observar 6 objetivos operacionais, a saber:

- *Melhorar as condições de acolhimento temporário;*
- *Desenvolver programas de regresso voluntário;*
- *Promover ações de informação, formação e sensibilização sobre os programas de regresso;*
- *Apoiar a implementação da estratégia nacional para o regresso obrigatório;*
- *Desenvolver sistemas de informação sobre os países de origem;*
- *Desenvolver sistemas de informação sobre as pessoas repatriadas e a sua documentação.*

(em C(2009) 1539 final, Anexo 1, páginas 12-13)

Atendendo a este contexto e às Prioridades para o Fundo Europeu de Regresso 2008-2013, o próximo passo do quadro lógico foi escolher as Prioridades mais adequadas, com o propósito de alcançar os objetivos operacionais previamente estabilizados. Nesse sentido, Portugal selecionou as Prioridades 1, 3 e 4, para além da assistência técnica:

- *Prioridade 1 – Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos;*
- *Prioridade 3 – Apoio a instrumentos inovadores (inter)nacionais específicos para a gestão dos regressos;*
- *Prioridade 4 – Apoio a normas comunitárias e melhores práticas em matéria de gestão dos regressos.*

(em C(2009) 1539 final, Anexo 1, páginas 13-15)

Na Prioridade 1 estava prevista uma Contribuição Comunitária de 6 529 830,00 euros; na Prioridade 3 de 870 640,00 euros e na Prioridade 4 de 1 305 970,00 euros. Considerando, ainda, a Contribuição Comunitária para a assistência técnica (646 260,00 euros), o montante global programado de Contribuição Comunitária para Portugal durante o período 2008-2013 ascendeu a 9 352 700,00 euros (Fonte: Programa Plurianual para o período de 2008-2013, aprovado pela Decisão da Comissão C(2009) 1539 final, página 20).

Cada Prioridade tem os seus próprios objetivos específicos e indicadores globais de avaliação, tal como expresso na tabela seguinte.

Table nº 4: **Fundo Europeu de Regresso 2008-2013 – Quadro lógico**

| Objetivo estratégico | Objetivos operacionais | Prioridades | | | Objetivos específicos | Indicadores |
|---|---|-------------|--|------------------------------|--|---|
| | | Nº | Descrição | Contribuição comunitária (€) | | |
| A opção preferencial a ser considerada - e para a qual devem ser ponderados incentivos - é o regresso voluntário, com o regresso forçado mantido em reserva enquanto segunda alternativa. | Melhorar as condições de acolhimento temporário. | 1 | Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos. | 6 529 830,00 | Apoiar ações de regresso de nacionais de países terceiros ao seu país de origem, residência ou de trânsito. | Grau de cumprimento dos programas de regresso. Número de programas de regresso implementados. Número de cidadãos repatriados com planos de regresso. Número de cidadãos apoiados que pertencem a grupos vulneráveis. |
| | | | | | Elaborar e executar programas de regresso voluntário assistido. | |
| | | | | | Apoiar incentivos à reintegração no país de origem, com especial prioridade às pessoas mais vulneráveis. | |
| | Desenvolver programas de regresso voluntário. Para promover ações de informação, formação e sensibilização sobre os programas de regresso. | 3 | Apoio a instrumentos inovadores (inter)nacionais específicos para a gestão dos regressos. | 870 640,00 | Apoiar métodos e procedimentos de informação e de incentivo ao regresso voluntário. | Número de ferramentas implementadas para otimizar os procedimentos de regresso. Número de iniciativas inovadoras para a gestão do regresso. |
| | | | | | Criar novas ferramentas e novos métodos de trabalho para acelerar os procedimentos de regresso e torná-los mais eficientes, em colaboração com as autoridades consulares e os serviços de imigração dos países terceiros envolvidos. | |
| | | | | | Desenvolver sistemas de informação sobre os países de origem. | |
| | Desenvolver sistemas de informação sobre as pessoas repatriadas e a sua documentação. | 4 | Apoio a normas comunitárias e melhores práticas em matéria de gestão dos regressos. | 1 305 970,00 | Apoiar ações de informação e de divulgação dos regulamentos aplicáveis dirigidas aos potenciais interessados. | Número de iniciativas para fornecer informações e divulgar as normas aplicáveis em matéria de regressos. Número de estudos e relatórios que avaliam as atividades realizadas em |
| | | | | | Apoiar a formação de profissionais que operam no domínio da gestão dos regressos. | |

| | | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|-----------------------|
| | | | | | Avaliar o trabalho feito na área da gestão dos regressos. | matéria de regressos. |
|--|--|--|--|--|---|-----------------------|

FONTE: Decisão da Comissão C(2009) 1539 final, Anexo 1.

Para o período 2011-2013 apenas a Prioridade 1 “Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos” registou projetos submetidos e aprovados, tendo as demais Prioridades sido descontinuadas em 2009.

No que se refere ao Programa Anual 2011, foi acionada 1 Prioridade, operacionalizadas 2 ações e implementados 2 projetos com 2 beneficiários distintos.

- A ação 1 “Apoio aos programas de regresso voluntário e reintegração” assumiu 72,22% do montante global do PA 2011, enquanto que a ação 2 “Apoio na aplicação das decisões de regresso forçado” assegurou 25,38% desse mesmo montante global.

Table nº 5: **Fundo Europeu de Regresso Programa Anual 2011 – Quadro lógico**

| Prioridades 2008-2013 | | | Ações 2011 | | | Projetos e beneficiários 2011 | Resultados 2011 | |
|-----------------------|--|------------------------------|------------|--|------------------------------|--|--|--|
| Nº | Descrição | Contribuição comunitária (€) | Nº | Descrição | Contribuição comunitária (€) | | Esperados | Efetivos |
| 1 | Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos. | 6 529 830,00 | 1 | Apoio aos programas de regresso voluntário e reintegração. | 847 586,28 | ARVoRE III - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração 2011/FR/A1/01 712 562,92 FR aprovado 680 062,02 FR executado OIM – Organização Internacional para Migrações | 800 cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário. | 712 cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário. |
| | | | 2 | Apoio na aplicação das decisões de regresso forçado. | 297 871,37 | RAJO 2011 - Regresso/retorno ao país de origem por decisão administrativa/judicial 2011/FR/A2/02 297 871,37 FR aprovado 252 206,56 FR executado SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras | 60 cidadãos que beneficiam de apoio à reintegração nos países de origem. | 61 cidadãos que beneficiam de apoio à reintegração nos países de origem. |
| | | | | | | | 295 retornos por decisão administrativa. | 295 retornos por decisão administrativa. |
| | | | | | | | 105 retornos por decisão judicial. | 105 retornos por decisão judicial. |

| | | | | | |
|-----------------------|--------------|---------------------|--------------|---|---|
| Assistência Técnica | 646 260,00 | Assistência Técnica | 28 205,44 | - | - |
| Total (incl. P3 + P4) | 9 352 700,00 | Total | 1 173 663,09 | - | - |

FONTES: Programa Anual 2011 aprovado pela Decisão da Comissão C(2011) 2645 final, Anexo 1; Relatório Final 2011.

No Programa Anual 2012 foi acionada 1 Prioridade, operacionalizadas 2 ações e implementados 2 projetos com 2 beneficiários distintos, à semelhança do PA 2011.

- A ação 1 “Apoio aos programas de regresso voluntário e reintegração” assumiu 63,70% do montante global do PA 2012, enquanto a ação 2 “Apoio na aplicação das decisões de regresso forçado” assumiu 32,30%.

Table nº 6: Fundo Europeu de Regresso Programa Anual 2012 – Quadro lógico

| Prioridades 2008-2013 | | | Ações 2012 | | | Projetos e beneficiários 2012 | Resultados 2012 | |
|-----------------------|--|------------------------------|---------------------|--|------------------------------|---|--|--|
| Nº | Descrição | Contribuição comunitária (€) | Nº | Descrição | Contribuição comunitária (€) | | Esperados | Efetivos |
| 1 | Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos. | 6 529 830,00 | 1 | Apoio aos programas de regresso voluntário e reintegração. | 1 129 096,00 | ARVoRE IV - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração 2012/FR/A1/01 733 718,6 FR aprovado 586 674,44 FR executado OIM – Organização Internacional para Migrações | 600 cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário. | 587 cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário. |
| | | | 2 | Apoio na aplicação das decisões de regresso forçado. | 572 610,00 | PRO 2012 -Projeto de Regresso à Origem 2012 2012/FR/A2/01 572 610,00 FR aprovado 549 867,45 FR executado SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras | 60 cidadãos que beneficiam de apoio à reintegração nos países de origem. | 63 cidadãos que beneficiam de apoio à reintegração nos países de origem. |
| Assistência Técnica | | 646 260,00 | Assistência Técnica | | 70 904,00 | - | - | |
| Total (incl. P3 + P4) | | 9 352 700,00 | Total | | 1 772 610,00 | - | - | |

FONTES: Programa Anual 2012 revisto pela Decisão da Comissão C(2014) 3480 final, Anexo 1; Relatório Final 2012.

Por último, no Programa Anual 2013 foi acionada 1 Prioridade, 3 ações, aprovados 3 projetos e implementados 2, com 2 beneficiários distintos.

- A ação 1 “Apoio aos programas de regresso voluntário e reintegração” assumiu 34,31% do montante global do PA 2013, enquanto a ação 2 “Apoio na aplicação das decisões de regresso forçado” assumiu 16,90%; e a ação 3 “Melhoria das condições de acolhimento temporário” garantiu 45,82%.

Table nº 7: Fundo Europeu de Regresso Programa Anual 2013 – Quadro lógico

| Prioridades 2008-2013 | | | Ações 2013 | | | Projetos e beneficiários 2013 | Resultados 2013 | |
|-----------------------|--|------------------------------|------------|--|------------------------------|---|---|---|
| Nº | Descrição | Contribuição comunitária (€) | Nº | Descrição | Contribuição comunitária (€) | | Esperados | Efetivos |
| 1 | Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos. | 6 529 830,00 | 1 | Apoio aos programas de regresso voluntário e reintegração. | 748 044,46 | ARVoRE V - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração 2013/FR/A1/01 748 020,59 FR aprovado 444 730,45 FR executado OIM – Organização Internacional para Migrações | 625 cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário. | 325 cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário. |
| | | | 2 | Apoio na aplicação das decisões de regresso forçado. | 368 560,35 | PRO 2013 - Projeto de Regresso à Origem 2013/FR/A2/01 368 560,35 FR aprovado 361 574,62 FR executado SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras | 320 retornos por decisão administrativa. | 340 retornos por decisão administrativa |
| | | | 3 | Melhoria das condições de acolhimento temporário. | 998 986,19 | Desistência | 35 Capacidade de detenção | 0 Capacidade de detenção |

| | | | | | |
|-----------------------|--------------|---------------------|--------------|---|---|
| Assistência Técnica | 646 260,00 | Assistência Técnica | 64 872,00 | - | - |
| Total (incl. P3 + P4) | 9 352 700,00 | Total | 2 180 463,00 | - | - |

FONTES: Programa Anual 2013 aprovado pela Decisão da Comissão C(2013) 3426 final, Anexo 1; Relatório de Execução Final do ARVoRE V - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração (2013/FR/A1/01); Relatório de Execução Final do PRO 2013 – Projeto de Regresso às Origens (2013/FR/A2/01).

3.2. APPROVED 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES AND THEIR REVISIONS

Em relação ao Programa Anual 2011 do Fundo Europeu de Regresso, é essencial sublinhar que este PA foi aprovado pela Decisão da Comissão C(2011) 2645 final, de 13 de abril, não tendo sido efetuada qualquer revisão ao Programa. Na versão original do PA, Portugal decidiu trabalhar no âmbito da Prioridade 1 (“Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos”) do FR 2008-2013, com 2 ações e 2 projetos aprovados e implementados.

Table n° 8: **Financial plan of the 2011 Annual Programme adopted on 13.04.2011 (C(2011) 2645 final, April 13rd)**

| Action | Reference to priority | Programmed EU contribution (EUR) | Programmed total public contribution (EUR) |
|--|-----------------------|----------------------------------|--|
| Action 1.: Support for voluntary return and reintegration programmes | 1 | 847 586,28 | 1 130 115,04 |
| Action 2: Support for the enforcement of return decisions | 1 | 297 871,37 | 397 161,82 |
| Technical Assistance | - | 28 205,44 | 28 205,44 |
| Total | - | 1 173 663,09 | 1 555 482,30 |

FONTE: Programa Anual 2011 aprovado pela Decisão da Comissão C(2011) 2645 final, Anexo 1.

Em relação ao Programa Anual 2012 do Fundo Europeu de Regresso, existiram duas versões do PA: uma versão original aprovada pela Decisão da Comissão C(2012) 4136 final, de 21 de junho e uma versão revista aprovada pela Decisão da Comissão C(2014) 3480 final, de 26 de maio. O PA 2012 revisto foi aprovado com o mesmo orçamento, o mesmo prazo para a elegibilidade das despesas (ações e assistência técnica), mas com um aumento da percentagem de cofinanciamento.

Tal como referido para o PA 2011, Portugal decidiu trabalhar exclusivamente no âmbito da Prioridade 1 (“Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos”).

Table n° 9: **Financial plan of the 2012 Annual Programme adopted on 21.06.2012 (C(2012) 4136 final, June 21st)**

| Action | Reference to priority | Programmed EU contribution (EUR) | Programmed total public contribution (EUR) |
|--|-----------------------|----------------------------------|--|
| Action 1.: Support for voluntary return and reintegration programmes | 1 | 1 129 096,00 | 1 505 461,34 |
| Action 2: Support for the enforcement of return decisions | 1 | 572 610,00 | 763 480,00 |
| Technical Assistance | - | 70 904,00 | 70 904,00 |
| Total | - | 1 772 610,00 | 2 339 845,34 |

FONTE: Programa Anual 2012 aprovado pela Decisão da Comissão C(2012) 4136 final, Anexo 1.

Table n° 9a): **Financial plan of the revised 2012 Annual Programme adopted on 26.05.2014**
(C(2014) 3480 final, May 26th)

| Action | Reference to priority | Programmed EU contribution (EUR) | Programmed total public contribution (EUR) |
|--|-----------------------|----------------------------------|--|
| Action 1.: Support for voluntary return and reintegration programmes | 1 | 1 129 096,00 | 1 188 525,00 |
| Action 2: Support for the enforcement of return decisions | 1 | 572 610,00 | 602 760,00 |
| Technical Assistance | - | 70 904,00 | 70 904,00 |
| Total | - | 1 772 610,00 | 1 862 189,00 |

FONTE: Programa Anual 2012 revisto aprovado pela Decisão da Comissão C(2014) 3480 final, Anexo 1.

Finalmente, o Programa Anual 2013 do Fundo Europeu de Regresso teve apenas uma versão aprovada pela Decisão da Comissão C(2013) 3426 final, de 03 de junho.

Tal como referido para os PA 2011 e PA 2012, Portugal decidiu trabalhar apenas no âmbito da Prioridade 1 (“Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos”). A diferença relevante está no facto de o PA 2013 ter planeado uma terceira ação com vista à “Melhoria das condições de acolhimento temporário”, em que o elemento âncora seria a criação de um centro especializado de detenção temporária localizado em Sintra (com uma capacidade para 35 indivíduos).

Apesar da relevância desta ação 3, o projeto a ela associado não avançou.

Table n° 10: **Financial plan of the 2013 Annual Programme adopted on 03.06.2013**
(C(2013) 3426 final, June 3rd)

| Action | Reference to priority | Programmed EU contribution (EUR) | Programmed total public contribution (EUR) |
|--|-----------------------|----------------------------------|--|
| Action 1.: Support for voluntary return and reintegration programmes | 1 | 748 044,46 | 997 392,61 |
| Action 2: Support for the enforcement of return decisions | 1 | 368 560,35 | 491 413,41 |
| Action 3: Improvement of conditions for temporary reception | 1 | 998 986,19 | 1 633 619,00 |
| Technical Assistance | - | 64 872,00 | 64 872,00 |
| Total | - | 2 180 463,00 | 3 187 297,02 |

FONTE: Programa Anual 2013 aprovado pela Decisão da Comissão C(2013) 3426 final, Anexo 1.

3.3.MANAGEMENT OF THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES

O Sistema de Gestão e Controle (SGC) dos Programas Anuais do Fundo Europeu de Regresso 2011-2013 para Portugal é muito semelhante ao fixado para o período 2008-2010, de acordo com as regras definidas para o programa plurianual 2008-2013.

Registou-se, apenas, uma alteração em 2012, conforme relatado no Relatório Anual de 2012. 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 FR 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 assume a suas responsabilidades e o papel da 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 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 4 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 de outubro, e nos termos do preceituado no artigo 18º, 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

As principais realizações e resultados dos Programas Anuais 2011-2013 do Fundo Europeu de Regresso para Portugal estão divididas em duas categorias principais:

- Regresso Voluntário
 - Cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário
 - 712 no PA 2011 (593 Brasileiros, 23 Cabo Verdianos, 24 Ucrrianos, 19 Angolanos, 19 São Tomenses, 9 Guineenses; 5 Indianos, 5 Russos, 4 oriundos da África do Sul, 2 oriundos da Bielorrússia, 2 da Guine Conacri, 2 Moçambicanos, 1 do Cazaquistão, 1 Senegalês, 1 Peruano e 1 Colombiano).
 - 587 no PA 2012 (507 Brasileiros, 22 Cabo Verdianos, 13 Ucrrianos, 12 Angolanos, 9 São Tomenses, 8 Moçambicanos, 5 Guineenses, 2 Chineses, 2 oriundos do Cazaquistão, 2 Indianos, 2 Russos, 1 Moldavo, 1 Paquistanês e 1 Senegalês).
 - 325 no PA 2013 (267 Brasileiros, 17 Angolanos, 13 Cabo Verdianos, 7 São Tomenses, 5 Guineenses, 4 Venezuelanos, 2 Moçambicanos, 2 Russos e 2 Ucrrianos, 1 oriundo da Guatemala, 1 das Honduras, 1 Indiano, 1 Paquistanês, 1 Senegalês e 1 Tunisino).
 - Cidadãos repatriados que beneficiam de apoio à reintegração nos países de origem
 - 61 no PA 2011 (49 Brasileiros, 4 Angolanos, 2 São Tomenses, 1 Cabo Verdiano, 1 oriundo do Cazaquistão, 1 Colombiano, 1 Guineense, 1 Moçambicano e 1 Peruano).
 - 63 no PA 2012 (54 Brasileiros, 1 Angolano, 3 Cabo Verdianos, 1 oriundo do Cazaquistão, 1 Guineense e 3 Moçambicanos).
 - 58 no PA 2013 (42 Brasileiros, 6 Cabo Verdianos, 4 Angolanos, 3 São Tomenses, 1 Senegalês, 1 Tunisino e 1 Venezuelano).
 - Projetos de reintegração monitorizados nos países de origem: 32 no PA 2011; 29 no PA 2012; e 14 no PA 2013.
 - A média de dias compreendidos entre o momento em que o processo de regresso é iniciado até ao momento do embarque foi de 237 no PA 2011 e de 153 dias no PA 2012.
- Regresso forçado
 - Número de retornos por decisão administrativa: 295 no PA 2011; 392 no PA 2012; e 340 no PA 2013.
 - Número de retornos por decisão judicial: 105 no PA 2011; 233 no PA 2012; e 207 no PA 2013.

No que diz respeito especialmente ao regresso voluntário, é importante sublinhar o tipo de apoio à reintegração disponibilizado pela OIM através dos Programas ARVoRE III, IV e V: i) prestação de serviços de aconselhamento pré-partida no que respeita à reintegração; ii) assistência em viagens; iii)

dinheiro de bolso; iv) assistência social no destino (e outro tipo de assistência); v) subsídio de reintegração; e vi) apoio na elaboração de planos de negócio (ver Caixa 1).

Table n° 11: Output and result indicators

| Indicator | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 1/1 – 30/6/2015 | Total 2011-2015 |
|---|-------|-------|-------|------|-----------------|-----------------|
| Number of voluntary return applications/declarations of intent under the 2011-2013 RF annual programmes | 1 791 | 2 114 | 1 799 | 525 | 223 | 6 452 |
| Number of voluntary return operations carried out under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of persons who returned voluntarily under the 2011-2013 RF annual programmes | 594 | 753 | 692 | 412 | 159 | 2 610 |
| Number of persons having benefitted from reintegration support under the 2011-2013 RF annual programmes | 47 | 72 | 60 | 46 | 39 | 264 |
| Number of national flights specifically chartered for forced returns performed under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of countries to which forced return national operations were carried out under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of persons returned in unilateral forced return operations under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of information activities/campaigns on return policy organised under the 2011-2013 RF annual programmes | 3 | 5 | 0 | 2 | 5 | 15 |
| Number of persons counselled on returns under the 2011-2013 RF annual programmes | 2 147 | 1 829 | 1 593 | 779 | 337 | 6 685 |
| Number of persons who returned voluntarily as a result of counselling on returns under the 2011-2013 RF annual programmes | 594 | 753 | 692 | 412 | 159 | 2 610 |
| Number of vulnerable persons ¹ assisted in relation to return under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of assisted vulnerable persons who returned voluntarily under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of assisted vulnerable persons who were returned forcefully under the 2011-2013 RF | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

¹ Such as minors, unaccompanied minors, disabled people, elderly people, pregnant women, single parents with minor children, persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence.

| Indicator | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 1/1 – 30/6/2015 | Total 2011-2015 |
|---|------|------|------|------|-----------------|-----------------|
| annual programmes | | | | | | |
| Number of reintegration activities undertaken under the 2011-2013 RF annual programmes | 4 | 2 | 4 | 4 | 2 | 16 |
| Number of persons assisted in their reintegration under the 2011-2013 RF annual programmes | 47 | 72 | 60 | 46 | 39 | 264 |
| Number of persons who have returned after or in anticipation of reintegration support under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of income generating/productive activities undertaken under reintegration support under the 2011-2013 RF annual programmes | 46 | 61 | 42 | 34 | 6 | 189 |
| Number of new return management tools/initiatives introduced under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of return cases addressed/affected by the use of the new return management tools/initiatives under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of persons actually returned thanks to the new return management tools/initiatives under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of new co-operation initiatives in the field of return management developed with relevant stakeholders in other Member States under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of joint return operations carried out with other Member States under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of persons returned through joint return operations under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of new co-operation initiatives in the field of return management developed with relevant stakeholders in third countries under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of return cases documented thanks to co-operation with third countries under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of persons who were returned forcefully further to co- | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| Indicator | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 1/1 – 30/6/2015 | Total 2011- 2015 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|-----------------------------|
| operation with third countries under the 2011-2013 RF annual programmes | | | | | | |
| Number of persons who returned voluntarily further to co-operation with third countries under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of staff employed (full-time equivalent) by public institutions who acquired returns related knowledge under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of staff employed (full-time equivalent) by non-governmental organisations / international organisations who acquired returns related knowledge under the 2011-2013 RF annual programmes | 49 | 49 | 34 | 156 | 183 | 471 |
| Number of detention centres constructed, renovated or upgraded under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Number of places in detention centres constructed, renovated or upgraded under the 2011-2013 RF annual programmes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

FONTE: OIM, informação cedida em agosto de 2015.

3.5. FINANCIAL IMPLEMENTATION OF THE 2011-2013 ANNUAL PROGRAMMES

Em relação ao Programa Anual de 2011 do Fundo Europeu de Regresso, na sua versão original (aprovado pela Decisão C (2011) 2645 final, 13 de abril) a taxa de implementação de todo o PA foi de 81,83%. Dito de outra forma, Portugal absorveu 960 429,58 euros do montante total de 1 173 663,10 euros programados de Contribuição Comunitária para o ano de 2011.

Durante o período de elegibilidade, foram implementados todos os projetos programados e aprovados:

- Ação 1: ARVoRE III - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração (2011/FR/A1/01) implementado pela OIM – Organização Internacional para Migrações.
- Ação 2: RAJO 2011 - Regresso/retorno ao país de origem por decisão administrativa/judicial (2011/FR/A2/02) implementado pelo SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

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

| Action | Reference to priority | Programmed EU contribution ² (EUR) (a) | Final EU contribution ³ (EUR) (b) | Implementation rate (%) (c) = (b) / (a) x 100 |
|---|-----------------------|---|--|---|
| Action 1: Support for voluntary return and reintegration programmes | 1 | 847 586,28 | 680 062,02 | 80,24 |
| Action 2: Support for the enforcement of return decisions | 1 | 297 871,37 | 252 206,56 | 84,67 |
| Technical Assistance | - | 28 205,45 | 28 161,00 | 99,84 |
| Total | - | 1 173 663,10 | 960 429,58 | 81,83 |

NOTA: Consideram-se, para efeitos de cálculo, a Contribuição Comunitária programada (coluna 3 da tabela) e executada (coluna 4 da tabela).

Relativamente ao Programa Anual 2012 do Fundo Europeu de Regresso, na sua versão revista (aprovado pela Decisão C (2014) 3480 final, 26 de maio) a taxa de implementação de todo o PA foi de 65,44%. Ou seja, Portugal absorveu 1 159 968,44 euros do montante total de 1 772 610,00 euros programados da Contribuição Comunitária para o ano de 2012.

É importante ressaltar que a ação 2 “Apoio à execução de decisões de regresso” apresentou um desempenho financeiro muito positivo, com uma taxa de implementação de 96,02%. Em contrapartida, a ação 1 “Suporte para programas de regresso voluntário e reintegração” registou um desempenho financeiro menor quando comparado com 2011.

² In the case where the originally approved annual programme was revised (by Commission Decision), programmed amount as in the last revision.

³ Final EU contribution recognized by the Commission as chargeable to the RF. 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.

Os projetos cofinanciados durante o período de elegibilidade foram:

- Ação 1: ARVoRE IV - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração (2012/FR/A1/01) implementado pela OIM – Organização Internacional para Migrações.
- Ação 2: PRO 2012 - Projeto de Regresso à Origem (2012/FR/A2/01) implementado pelo SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

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

| Action | Reference to priority | Programmed EU contribution ⁴ (EUR) (a) | Final EU contribution ⁵ (EUR) (b) | Implementation rate (%) (c) = (b) / (a) x 100 |
|--|-----------------------|---|--|--|
| Action 1.: Support for voluntary return and reintegration programmes | 1 | 1 129 096,00 | 586 674,44 | 51,96 |
| Action 2: Support for the enforcement of return decisions | 1 | 572 610,00 | 549 867,45 | 96,02 |
| Technical Assistance | - | 70 904,00 | 23 426,55 | 33,04 |
| Total | - | 1 772 610,00 | 1 159 968,44 | 65,44 |

NOTA: Consideram-se, para efeitos de cálculo, a Contribuição Comunitária programada (coluna 3 da tabela) e executada (coluna 4 da tabela).

Por último, o Programa Anual 2013 do Fundo Europeu de Regresso, na sua versão original aprovado pela Decisão C(2013) 3426 final, 3 de junho, registou uma taxa global de implementação de 36,98%. Este desempenho financeiro menos conseguido decorre do facto de a ação 3 não ter sido implementada.

Mais uma vez, a ação 2 “Apoio à execução de decisões de regresso” teve um desempenho financeiro muito positivo, com uma taxa de implementação de 98,10%.

Os projetos cofinanciados durante o período de elegibilidade foram:

- Ação 1: ARVoRE V - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração (2013/FR/A1/01) implementado pela OIM – Organização Internacional para Migrações.
- Ação 2: PRO 2013 - Projeto de Regresso à Origem (2013/FR/A2/01) implementado pelo SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

⁴ In the case where the originally approved annual programme was revised (by Commission Decision), programmed amount as in the last revision.

⁵ Final EU contribution recognized by the Commission as chargeable to the RF. 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.

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

| Action | Reference to priority | Programmed EU contribution ⁶ (EUR) (a) | Final EU contribution ⁷ (EUR) (b) | Implementation rate (%) (c) = (b) / (a) x 100 |
|--|-----------------------|---|--|---|
| Action 1.: Support for voluntary return and reintegration programmes | 1 | 748 044,46 | 444 730,45 | 59,45 |
| Action 2: Support for the enforcement of return decisions | 1 | 368 560,35 | 361 574,62 | 98,10 |
| Action 3: Improvement of conditions for temporary reception | 1 | 998 986,19 | 0,00 | 0,00 |
| Technical Assistance | - | 64 872,00 | 0,00 | 0,00 |
| Total | - | 2 180 463,00 | 806 305,07 | 36,98 |

NOTA: Consideram-se, para efeitos de cálculo, a Contribuição Comunitária programada (coluna 3 da tabela) e executada (coluna 4 da tabela).

Table n° 15: Expenditure under the Return Fund 2011-2013 annual programmes on the different types of activities under the return management (*in EUR*)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 1/1/2015 – 30/06/2015 |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|
| Forced removals | 401 939,53 | 463 938,14 | 343 534,42 | 360 897,74 | 236 778,26 |
| Voluntary return programmes | 893 549,99 | 973 360,05 | 1 025 298,64 | 703 372,64 | 271 136,89 |
| Counselling | | | | | |
| Support to third parties (i.e. NGOs) | | | | | |
| Case management (IT tools) | | | | | |
| Staff and management costs | | | | | |
| Other | | | | | |
| Total | 1 295 489,52 | 1 437 298,19 | 1 368 833,06 | 1 064 270,38 | 507 915,15 |

FONTES: OIM e SEF.

⁶ In the case where the originally approved annual programme was revised (by Commission Decision), programmed amount as in the last revision.

⁷Final EU contribution recognized by the Commission as chargeable to the RF. 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.

4. EVALUATION METHODOLOGY

Tal como mencionado no Capítulo Introdutório do presente relatório, a avaliação das ações do Fundo Europeu de Regresso enquadradas nos Programas Anuais 2011-2013 está prevista na Decisão N.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, nomeadamente no Artigo 17 “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 FR 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 www.logframe.pt) 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 FR 2011-2013 e dos respetivos Programas Anuais. Deste propósito mais lato, resultam dois objetivos específicos do processo avaliativo:

- Contribuir, enquanto instrumento de apoio, para a orientação política e estratégica do Fundo Asilo, Migração e Integração (FAMI 2014-20) 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 de Regresso (agora integrado no FAMI 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 os critérios de: 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.º 575/2007/CE; Decisão n.º 2007/837/CE; Programa Plurianual do FR Decisão da Comissão C(2009) 1539 final, Anexo 1; Programa Anual 2008 Decisão da Comissão C(2009) 1539 final, Anexo; Programa Anual 2009 Decisão da Comissão C(2011) 5252 final, Anexo; Programa Anual 2010 Decisão da Comissão C(2010) 9432 final, Anexo; Programa Anual 2011 Decisão da Comissão C(2011) 2645 final, Anexo; Programa Anual 2012 Decisão da Comissão C(2014) 3480 final, Anexo; Programa Anual 2013 Decisão da Comissão C(2013) 3426 final, Anexo; Documentação diversa sobre os projetos aprovados; Sistema de Gestão e Controlo do Fundo Europeu de Regresso; Relatórios finais de execução dos Programas Anuais 2011 e 2012; Relatórios Anuais do SEF.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (Portugal), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Organização Internacional para Migrações (OIM).

Os *stakeholders* foram entrevistados mediante entrevista semi-estruturada e foram interpelados no sentido de disponibilizar à equipa de avaliação informação quantitativa 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).
- Organização Internacional para Migrações (OIM): entrevistado no dia 15 de setembro de 2015 – Luís Carrasquilho (R. José Estêvão 137, 1169 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 pequeno 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 financiados pelo Fundo Europeu de Regresso no período 2011-2013.

5. ANSWERS TO THE EVALUATION QUESTIONS

5.1. RELEVANCE

Evaluation Question 1: **To what extent did the objectives of the actions under the Return Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal correspond to the needs of Portugal in the field of return management?**

Resposta:

Os objetivos das ações cofinanciadas no âmbito dos Programas Anuais do FR 2011-2013 em Portugal correspondem globalmente às necessidades do país em matéria de gestão dos regressos. De facto, as ações programadas têm os seus objetivos em linha com os objetivos operacionais do país para o período 2008-2013: i) melhorar as condições de acolhimento temporário (PA 2013); ii) desenvolver programas de regresso voluntário (todos os PA); iii) promover ações de informação, formação e sensibilização para os programas de regresso (todos os PA); iv) apoiar a implementação da estratégia Portuguesa para os regressos forçados (todos os PA). A necessidade de desenvolver sistemas de informação sobre os países de origem e sobre as pessoas repatriadas, incluindo a sua documentação, não foi abordada especificamente no período sob avaliação, na medida em que as ações que poderiam dar resposta a esta necessidade foram descontinuadas em 2009.

Concretizando a resposta:

- Considerando o texto do Programa Plurianual 2008-2013 para o Fundo Europeu de Regresso, os objetivos das ações levadas a cabo no período 2011-2013 apenas responderam parcialmente aos objetivos desse Programa Plurianual. Na verdade, apenas a Prioridade 1 foi objetivamente trabalhada durante esse período de tempo. Quando se lê o texto do PA 2009, é evidente que as atividades apoiadas no âmbito das Prioridades 3 (“Apoio a instrumentos inovadores (inter)nacionais específicos para a gestão dos regressos”) e 4 (“Apoio a normas comunitárias e melhores práticas em matéria de gestão dos regressos”) foram descontinuadas.

No entanto, é importante mencionar que os projetos realizados durante o período 2011-2013 contemplam algumas das preocupações das Prioridades 3 e 4. Por exemplo, o Programa ARVoRE (OIM) desenvolveu um seminário final sobre o tema “Assistência ao Retorno Voluntário e Reintegração: Boas práticas e desafios para uma reintegração sustentável nos países de origem” e produziu materiais que foram disponibilizados a profissionais e a migrantes (histórias e guias de reintegração). No projeto também é importante sublinhar que foram “sensibilizadas” 87 entidades governamentais e não-governamentais de âmbito local para o tema do regresso voluntário (ver Caixa 1).

- Considerando os Artigos 2 (“Objetivo geral do Fundo”) e 3 (“Objetivos específicos”) da Decisão N° 575/2007/CE, os objetivos das ações realizadas no período 2011-2013 concorreram, de uma forma geral, para o conteúdo de ambos os artigos.

Neste contexto, e para além do exposto anteriormente que naturalmente fundamenta a resposta, é ainda relevante sublinhar a abordagem de parceria existente nos países de origem, nomeadamente em matéria de regresso voluntário. De facto, a OIM Lisboa participa na Rede Voluntária (coordenada pela OIM Bruxelas) cujo principal objetivo é o da criação de uma rede europeia de regresso, participando ainda no “Sistema Eurolatinamericano de Formação Profissional, Regresso e Inserção

Sustentável” (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Paraguai). O desenvolvimento de trabalho com parceiros locais, em especial no Brasil, permitiu uma melhor execução dos planos de reintegração individuais rentabilizando para o efeito os recursos comunitários existentes. Os parceiros são informados, com antecedência, sobre as necessidades dos cidadãos que regressam e, para além de apoiarem na implementação do plano de reintegração desenhado em Portugal, ainda ajudam os migrantes a encontrar soluções locais para as suas necessidades.

Ainda sobre matérias de colaboração e cooperação internacional, e para além dos acordos bilaterais ou multilaterais celebrados, especialmente fora do contexto da UE e do Espaço Schengen, importa sublinhar a cooperação entre o Estado Português e a Agência FRONTEX na promoção de voos conjuntos de regresso, colaboração esta que facilitou o regresso de cidadãos cujas nacionalidades são tradicionalmente mais complexas para expulsão: Nigéria e Paquistão, por exemplo.

Considerando agora os projetos concretos realizados pela OIM (Programa ARVoRE III, IV e V) e pelo SEF (Projetos RAJO 2011, PRO 2012 e PRO 2013) há que sublinhar que, no primeiro caso, a implementação de planos integrados de regresso voluntário constitui uma boa prática que vai de encontro aos objetivos específicos do FR 2008-2013. Estes planos prevêm três fases distintas: i) pré-partida; ii) retorno; e iii) pós-chegada, nas quais têm lugar várias atividades, nomeadamente no que diz respeito à receção de pedidos e de aconselhamento em matéria de regresso, formação em gestão de pequenas empresas e formação profissional de curta duração, prestação de informações sobre o país de origem, assistência para o planeamento da viagem, apoio nos procedimentos de partida, de trânsito e de chegada.

Em relação ao regresso forçado de cidadãos estrangeiros, durante 2011-2013 foram desenvolvidos três projetos no âmbito da Prioridade 1 (“Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos”): RAJO 2011, PRO 2012 e PRO 2013. Estes projetos, destinados a apoiar o retorno de cidadãos estrangeiros com medidas de expulsão judiciais e administrativas, respeitam os princípios da dignidade humana consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Por último, e considerando mais uma vez o disposto nos artigos em análise (Artigo 2º, nº 2), é de referir que todos os Programas Anuais contribuíram para o financiamento da assistência técnica nacional, com um montante total de Contribuição Comunitária de 163 981,44 euros (28 205,44 euros em 2011, 70 904,00 euros em 2012 e 64 872, 00 euros em 2013).

- Considerando as Prioridades e Prioridades específicas definidas no anexo da Decisão da Comissão 2007/837/CE, os objetivos das ações levadas a cabo no período 2011-2013 apenas parcialmente respondem a essas Prioridades. Como se afirma no primeiro *bullet*, apenas a Prioridade 1 foi trabalhada durante esse período de tempo (ou seja, apenas a Prioridade 1 teve projetos aprovados e financiados). Nesta Prioridade foram acolhidas todas as Prioridades específicas previstas: apoio a programas de regresso voluntário (pela OIM), incentivos em dinheiro e medidas para resolver a situação específica de repatriados vulneráveis, planos integrados de regresso para apoio ao repatriamento de nacionais de países terceiros ou apátridas não abrangidos por acordos de readmissão comunitários ou por acordos de readmissão bilaterais nacionais, aos países de origem, de anterior residência ou de trânsito com os quais a cooperação no domínio do regresso é particularmente difícil.

Resumindo, o país não trabalhou nas Prioridades 3 “Apoio a instrumentos inovadores (inter)nacionais específicos para a gestão dos regressos” e 4 “Apoio a normas comunitárias e melhores práticas em matéria de gestão dos regressos” (pese embora as mesmas terem sido previstas no Programa Plurianual) e não acionou, em sede de programação 2008-2013, a Prioridade 2 “Apoio à cooperação entre Estados-Membros em matéria de gestão dos regressos”.

- Considerando o texto dos Programas Anuais, todos os objetivos das ações levadas a cabo no período 2011-2013 estiveram em linha com as ações programadas. No entanto, é importante notar que no PA 2013 foi planeada uma ação 3 “Melhoria das condições de acolhimento temporário” com o propósito de criar um centro especializado de detenção temporária em Sintra (35 indivíduos)" (998 986,19 euros de Contribuição Comunitária) que não ocorreu. Esta questão será abordada em maior detalhe no critério eficácia.

Caixa 1 – Programa ARVoRE (OIM)

O Programa disponibiliza uma opção de regresso voluntário eficaz, que respeita os direitos humanos a migrantes vulneráveis, relutantes ou incapazes de permanecer em Portugal. O Programa, cuja implementação acompanhou o tempo de execução do Programa Quadro SOLID, visa: i) promover a informação e o aconselhamento dos migrantes sobre a opção de retorno bem como sobre as perspetivas de reintegração no país de origem, com o intuito de contribuir para uma decisão de regresso informada; ii) fornecer assistência de regresso; iii) proporcionar um acompanhamento continuado após a chegada ao país de origem, com enfoque no processo de reintegração individual.

Componente I: Divulgação

- Rever e reforçar a estratégia de comunicação para melhor informar os migrantes e os parceiros que trabalham com esta população
- Organizar reuniões periódicas com a rede de aconselhamento e informação
- Criar materiais de informação atualizados e ajustados que deverão ser divulgados junto da rede de parceiros e cidadãos migrantes

Componente II: Assistência pré-partida

- Aconselhamento pré-partida a migrantes
- Aconselhamento individualizado para apoio específico à reintegração, realizado em coordenação com os parceiros nos países de origem

Componente III: Assistência no regresso através de reserva e emissão de bilhetes, documentação e assistência no aeroporto

Componente IV: Assistência pós-chegada (através das missões da OIM e/ou de parceiros locais)

- Acompanhamento e apoio por parte dos parceiros em todo o processo de reintegração

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Decisão nº 575/2007/CE; Decisão nº 2007/837/CE; Programa Plurianual do FR Decisão da Comissão C(2009) 1539 final, Anexo 1; Programa Anual 2008 Decisão da Comissão C(2009) 1539 final, Anexo; Programa Anual 2009 Decisão da Comissão C(2011) 5252 final, Anexo; Programa Anual 2010 Decisão da Comissão C(2010) 9432 final, Anexo; Programa Anual 2011 Decisão da Comissão C(2011) 2645 final, Anexo; Programa Anual 2012 Decisão da Comissão C(2014) 3480 final, Anexo; Programa Anual 2013 Decisão da Comissão C(2013) 3426 final, Anexo.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (Portugal), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Organização Internacional para Migrações (OIM).

5.2.EFFECTIVENESS

Evaluation Question 2: **To what extent did the actions under the Return Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal contribute to the development of an integrated return management and in particular to the balance between forced and voluntary return and to the setting up of a return procedure based on the assessment of the situation of the potential returnees?**

Resposta:

As ações implementadas no âmbito dos Programas Anuais 2011-2013 do FR em Portugal correspondem, em regra, a dois tipos de projetos e dois tipos de beneficiários, como é possível constatar na tabela seguinte.

Table nº 16: **Projetos aprovados no âmbito da Prioridade 1 (2011-2013)**

| Prioridade | Ação | PA 2011 | PA 2012 | PA 2013 | Beneficiário |
|---|--|---|---|--|---|
| 1 Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos. | 1 Apoio aos programas de regresso voluntário e reintegração | ARVoRE III - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração 2011/FR/A1/01 | ARVoRE IV - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração 2012/FR/A1/01 | ARVoRE V - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração 2013/FR/A1/01 | OIM Organização Internacional para Migrações |
| | 2 Apoio na aplicação das decisões de regresso forçado | RAJO 2011 - Regresso/retorno ao país de origem por decisão administrativa/judicial 2011/FR/A2/02 | PRO 2012 -Projeto de Regresso à Origem 2012 2012/FR/A2/01 | PRO 2013 -Projeto de Regresso à Origem 2013 2013/FR/A2/01 | SEF Serviço de Estrangeiros e Fronteiras |
| | 3 Melhoria das condições de acolhimento temporário | | | Centro Especializado de detenção temporária de Sintra (35 indivíduos) | SEF Serviço de Estrangeiros e Fronteiras |

Em primeiro lugar, importa sublinhar que o projeto previsto no âmbito da ação 3 "Melhoria das condições de acolhimento temporário" não teve qualquer execução, o que representa um ponto negativo nas conclusões da avaliação. Como foi mencionado pelo SEF, existe atualmente em Portugal apenas um equipamento - A Unidade Habitacional de Santo António (Porto) - com capacidade para 30 adultos e 6 crianças, o que é manifestamente insuficiente para atender às necessidades do país nesta matéria. A não concretização do projeto deveu-se a diversos fatores externos ao FR, dos quais se destacam problemas e dificuldades do foro burocrático e administrativo decorrentes dos procedimentos de contratação pública nacional. Verificaram-se, ainda, questões associadas à dimensão legal (licenças de habitação e contratos com o senhorio do imóvel) que inviabilizaram uma solução satisfatória em tempo útil, pelo que esta necessidade nacional não foi suprida no período 2011-2013.

Considerando-se, especificamente, os projetos com execução (ações 1 e 2), as conclusões da avaliação são positivas, designadamente para os anos de 2011 e 2012, em que se regista alguma forma de equilíbrio entre os números do retorno forçado e do regresso voluntário. No entanto, 2013 foi um ano diferente, com uma queda significativa no número de cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário. A tendência durante 2011-2013 é de diminuição do número de regressos voluntários e aumento do número de

regressos forçados, o que não está em linha com o objetivo estratégico do país nesta matéria, sendo os números claros e inequívocos:

- 712 cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário (89,00% face ao previsto) em 2011; 587 cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário (97,83% face ao previsto) em 2012; e 325 cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário (52,00% face ao previsto) em 2013.
- 400 retornos por decisão administrativa e judicial (100,00% face ao previsto) em 2011; 625 retornos por decisão administrativa e judicial (140,45% face ao previsto) em 2012; e 547 retornos por decisão administrativa e judicial (122,92% face ao previsto) em 2013.

Table nº 17: Resultados dos projetos aprovados no âmbito da Prioridade 1 (2011-2013)

| PA | Projetos | Indicadores | Resultados esperados | Resultos efetivos |
|---------------------|---|--|----------------------|-------------------|
| Programa Anual 2011 | ARVoRE III - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração 2011/FR/A1/01 | Número de cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário | 800 | 712 |
| | | Número de cidadãos que beneficiam de apoio à reintegração nos países de origem | 60 | 61 |
| | RAJO 2011 - Regresso/retorno ao país de origem por decisão administrativa/judicial 2011/FR/A2/02 | Número de retornos por decisão administrativa | 295 | 295 |
| | | Número de retornos por decisão judicial | 105 | 105 |
| Programa Anual 2012 | ARVoRE IV - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração 2012/FR/A1/01 | Número de cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário | 600 | 587 |
| | | Número de cidadãos que beneficiam de apoio à reintegração nos países de origem | 60 | 63 |
| | PRO 2012 -Projeto de Regresso à Origem 2012 2012/FR/A2/01 | Número de retornos por decisão administrativa | 320 | 392 |
| | | Número de retornos por decisão judicial | 125 | 233 |
| Programa Anual 2013 | ARVoRE V - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração 2013/FR/A1/01 | Número de cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário | 625 | 325 |
| | | Número de cidadãos que beneficiam de apoio à reintegração nos países de origem | 60 | 58 |
| | PRO 2013 -Projeto de Regresso à Origem 2013 2013/FR/A2/01 | Número de retornos por decisão administrativa | 320 | 340 |
| | | Número de retornos por decisão judicial | 125 | 207 |

De acordo com informação disponibilizada pela OIM, nomeadamente sobre as metas associadas aos objetivos fixados em sede de programação para os regressos voluntários, importa considerar que estes são naturalmente estimativas calculadas numa fase prévia da implementação efetiva do programa correspondente, pelo que a existência de desvios é uma realidade muito possível de acontecer. É, igualmente, necessário ter em consideração que a participação no Programa ARVoRE tem uma base voluntária o que introduz um elevado nível de incerteza, *a priori*, na concretização dos resultados esperados.

No que diz respeito especificamente ao PA 2013 o desvio principal diz respeito às metas fixadas para os retornos e para os projetos de reintegração a serem monitorados no país de origem. Segundo a mesma fonte, após um *boom* de pedidos de apoio registado durante os últimos 5 anos - principalmente como resultado da crise económica – em 2014/2015 (período de execução do PA 2013) registou-se uma quebra abrupta destes pedidos, regressando-se aos valores “mais razoáveis” de 2008 e 2009 quando não se verificou uma migração

de regresso massiva. Era, de facto, difícil prever quando é que essa quebra poderia ocorrer, especialmente tendo em conta que o número de imigrantes em Portugal tem vindo a diminuir progressivamente e não de forma abrupta.

Para além dos fatores enumerados, importa ainda ressaltar que a OIM não conseguiu basear a meta para o PA 2013 no volume real de pedidos do Programa anterior. Na verdade, a proposta de PA 2013 foi apresentada no final de 2012, enquanto o programa sob financiamento do PA 2012 (para o qual foi registada uma primeira redução de retornos) só começou em janeiro de 2013. O desvio no número de projetos de reintegração monitorizados no país de origem deve-se à diversificação de Estados de regresso no Brasil, com a maioria dos migrantes a regressar para Estados onde a rede de parceiros não estava presente.

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Plurianual do FR Decisão da Comissão C(2009) 1539 final, Anexo 1; Programa Anual 2008 Decisão da Comissão C(2009) 1539 final, Anexo; Programa Anual 2009 Decisão da Comissão C(2011) 5252 final, Anexo; Programa Anual 2010 Decisão da Comissão C(2010) 9432 final, Anexo; Programa Anual 2011 Decisão da Comissão C(2011) 2645 final, Anexo; Programa Anual 2012 Decisão da Comissão C(2014) 3480 final, Anexo; Programa Anual 2013 Decisão da Comissão C(2013) 3426 final, Anexo; Descrição dos projetos aprovados; Relatórios de Execução Finais dos anos de 2011 e 2012.
- *Stakeholders*: Autoridade Responsável – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (Portugal), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Organização Internacional para Migrações (OIM).

Evaluation Question 3: **To what extent did the actions under the Return Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal contribute to the co-operation between Member States in return management?**

Resposta:

Como já foi mencionado anteriormente, a Prioridade 2 (“Apoio à cooperação entre Estados-Membros em matéria de gestão dos regressos”) não tem quaisquer objetivos, ações ou projetos previstos no âmbito dos Programas Anuais 2011, 2012 e 2013 do FR para Portugal.

Por conseguinte, a resposta à pergunta de avaliação 3 não se aplica a Portugal.

Evaluation Question 4: **To what extent did the actions under the Return Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal contribute to specific innovative (inter)national tools for return management?**

Resposta:

Como já foi mencionado anteriormente, a Prioridade 3 (“Apoio a instrumentos inovadores (inter)nacionais específicos para a gestão dos regressos”) não tem quaisquer objetivos, ações ou projetos previstos no âmbito dos Programas Anuais 2011, 2012 e 2013 do FR para Portugal.

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

Evaluation Question 5: **To what extent did the actions under the Return Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal contribute to the implementation of the EU standards and best practices in return management?**

Resposta:

Como já foi mencionado anteriormente, a Prioridade 4 (“Apoio a normas comunitárias e melhores práticas em matéria de gestão dos regressos”) não tem quaisquer objetivos, ações ou projetos previstos no âmbito dos Programas Anuais 2011, 2012 e 2013 do FR para Portugal.

Por conseguinte, a resposta à pergunta de avaliação 5 não se aplica a Portugal.

5.3.EFFICIENCY

Evaluation Question 6: **To what extent were the effects of the actions under the Return Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal achieved at a reasonable cost in terms of financial and human resources deployed?**

Resposta:

A avaliação conclui que os resultados dos projetos apoiados pelo FR durante o período 2011-2013 foram alcançados a um custo muito razoável, tendo em conta que: i) Portugal é sem dúvida um país periférico que não tem um fácil acesso a uma grande quantidade de rotas aéreas; ii) A maioria dos retornos, se não todos, são feitos por via aérea; iii) O Brasil é o país com mais retornos, não existindo voos diretos concorrentes da TAP, sendo esta a única operadora da rota direta a partir de Portugal. Este facto torna os regressos, frequentemente por via aérea, muito mais dispendiosos.

Table nº 18: **Resultados e recursos envolvidos nos projetos aprovados no âmbito da Prioridade 1 (2011-2013)**

| PA | Projetos | Indicadores | Resultados efetivos | Total elegível executado (€) | Custo por regresso (€) |
|---------------------|--|--|---------------------|------------------------------|------------------------|
| Programa Anual 2011 | ARVoRE III - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração 2011/FR/A1/01 | Número de cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário | 712 | 906 749,36 | 1 273,52 |
| | RAJO 2011 - Regresso/retorno ao país de origem por decisão administrativa/judicial 2011/FR/A2/02 | Número de retornos por decisão administrativa | 295 | 336 275,41 | 840,69 |
| | | Número de retornos por decisão judicial | 105 | | |
| Programa Anual 2012 | ARVoRE IV - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração 2012/FR/A1/01 | Número de cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário | 587 | 782 232,59 | 1 332,59 |
| | PRO 2012 -Projeto de Regresso à Origem 2012 2012/FR/A2/01 | Número de retornos por decisão administrativa | 392 | 594 194,35 | 950,71 |
| | | Número de retornos por decisão judicial | 233 | | |
| Programa Anual 2013 | ARVoRE V - Programa de apoio ao retorno voluntário e à reintegração 2013/FR/A1/01 | Número de cidadãos repatriados no âmbito dos planos de regresso voluntário | 325 | 592 973,93 | 1 824,54 |
| | PRO 2013 -Projeto de Regresso à Origem 2013 2013/FR/A2/01 | Número de retornos por decisão administrativa | 340 | 482 099,49 | 881,35 |
| | | Número de retornos por decisão judicial | 207 | | |

Neste ponto, é importante sublinhar as boas práticas de ambos os beneficiários de modo a maximizar a razão entre os resultados efetivos e os custos envolvidos.

- A Organização Internacional para Migrações garante a relação custo-eficácia nos seus projetos através de um sistema de alocação de custos designado como *Projectization*. Este sistema tem sido utilizado com doadores e com a Comissão Europeia desde 1994, existindo um entendimento comum e satisfatório sobre o desempenho do mesmo, na medida em que se tem revelado uma ferramenta

facilitadora da partilha de custos entre diferentes projetos, evitando desta forma a duplicação de funções entre projetos. É, igualmente, uma estratégia relevante para reduzir a sobrecarga administrativa nos custos dos projetos. Para além do exposto, através do sistema é ainda possível garantir a melhor relação preço / qualidade na aquisição de bens e serviços pela OIM.

A maior fatia do orçamento do Programa ARVoRE vai para os custos de deslocação dos cidadãos migrantes (passagem aérea). Neste contexto, a OIM recorre a acordos locais e globais com companhias aéreas em todo o mundo, de modo a conseguir as melhores taxas e condições mais favoráveis.

Considerando-se que o tempo médio de concretização de um regresso voluntário é de aproximadamente 150 dias, a equipa de avaliação fez uma simulação para uma viagem de ida agendada com 4 meses de antecedência na TAP (setembro.2015) entre Lisboa e São Paulo (Brasil) – o valor obtido (incluindo taxas) é de 661,47 euros, aquém dos valores calculados pela equipa de avaliação para o custo unitário do retorno voluntário. O diferencial é naturalmente coberto por um conjunto de serviços fundamentais a um processo de retorno voluntário de sucesso: i) aconselhamento individual (quer no que diz respeito ao retorno voluntário assistido, quer no apoio à reintegração); ii) inscrição e gestão dos processos iniciados; iii) articulação com os parceiros relevantes desde a fase de análise até à fase operacional (SEF, Rede de Informação e Aconselhamento, centros de acolhimento, hospitais, embaixadas, companhias aéreas, etc.); iv) custos com *staff* imputado ao projeto e custos de funcionamento do escritório; v) atividades de sensibilização e disseminação; vi) pacote de apoio à reintegração e tudo o que está relacionado (análise e discussão de processos, articulação com missões da OIM/parceiros nos países de origem, preparação e atribuição do subsídio, etc.); vii) preparação e atribuição do subsídio de apoio à viagem; viii) assistência diferenciada à partida do aeroporto de Lisboa e através de outras missões da OIM durante os trânsitos, quando aplicável.

- O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras não imputa os custos da instrução de processos de expulsão aos projetos cofinanciados pelo FR 2011-2013 (projeto RAJO e PRO). Nesse sentido, o valor de 840,69 euros por retorno em 2011 (950,71 euros em 2012 e 881,35 euros) não reflete todos os custos inerentes ao processo de expulsão. Ainda assim, pode afirmar-se que o SEF é bastante eficiente na forma como atinge os seus resultados, na medida em que o valor unitário registado é apenas ligeiramente superior ao valor (incontornável) do custo da passagem aérea.

Considerando que estes regressos forçados são muitas vezes urgentes, a equipa de avaliação fez uma simulação para uma viagem de ida agendada com uma semana de antecedência na TAP (setembro.2015) entre Lisboa e São Paulo (Brasil), tendo encontrado valores entre os 660,55 euros e os 839,55 euros.

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Anual 2011 Decisão da Comissão C(2011) 2645 final, Anexo; Programa Anual 2012 Decisão da Comissão C(2014) 3480 final, Anexo; Programa Anual 2013 Decisão da Comissão C(2013) 3426 final, Anexo; Descrição dos projetos aprovados; Relatórios de Execução Finais dos anos de 2011 e 2012; Portal da TAP (www.flytap.pt); Relatórios de execução final dos projetos.
- *Stakeholders*: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Organização Internacional para Migrações (OIM).

5.4. UTILITY

Evaluation Question 7: **To what extent did the results and impacts of the actions under the Return Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal correspond to the needs of Portugal in the field of return management?**

Resposta:

Os resultados das ações aprovadas no âmbito dos Programas Anuais do Fundo Europeu de Regresso 2011-2013 em Portugal correspondem, em grande medida, às necessidades de Portugal em matéria de gestão dos regressos. No entanto, é importante ressaltar, mais uma vez, que a necessidade de ampliação da capacidade de detenção não foi colmatada, sendo este é um ponto negativo para a equipa de avaliação.

Nesta fase importa lembrar o objetivo estratégico do país para o período 2008-2013

“A opção preferencial a ser considerada - e para a qual devem ser ponderados incentivos - é o regresso voluntário, com o regresso forçado mantido em reserva enquanto segunda alternativa.” (em C(2009) 1539 final, Anexo 1, página 11)

bem como os objetivos operacionais

- *Melhorar as condições de acolhimento temporário;*
- *Desenvolver programas de regresso voluntário;*
- *Promover ações de informação, formação e sensibilização sobre os programas de regresso;*
- *Apoiar a implementação da estratégia nacional para o regresso obrigatório;*
- *Desenvolver sistemas de informação sobre os países de origem;*
- *Desenvolver sistemas de informação sobre as pessoas repatriadas e a sua documentação.*

(em C(2009) 1539 final, Anexo 1, páginas 12-13)

É, também, importante lembrar que para o período 2011-2013, Portugal decidiu acionar uma única Prioridade do FR 2008-2013, com duas ações:

Prioridade 1 – Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos (em C(2009) 1539 final, Anexo 1, página 13)

Ação 1 – Apoio aos programas de regresso voluntário e reintegração

Ação 2 – Apoio na aplicação das decisões de regresso forçado

Neste contexto, a equipa de avaliação considera que os projetos (ARVoRE III, IV e V, RAJO2011, PRO 2012 e PRO 2013) e as ações 1 e 2 foram de grande utilidade para Portugal e para os cidadãos que regressaram aos seus países de origem (neste último caso, no que se prende com os processos de retorno voluntário).

É preciso lembrar que as taxas de implementação financeira da ação 2 para 2011, 2012 e 2013 são muito positivas: 84,67%, 96,02% e 98,10%, e a taxa de execução física (resultados efetivos vs resultados esperados) é também ela muito positiva.

As taxas de implementação financeira da ação 1 para 2011, 2012 e 2013 não são tão positivas: 80,24%, 51,96% e 59,45%. No entanto, a taxa de execução física é interessante, ou seja, para 2011 e 2012: 89,00%, 97,83% e 52,00% (em 2013), tendo sido o trabalho desenvolvido no âmbito desta ação de grande utilidade:

- Foram produzidos e disponibilizados aos profissionais e aos migrantes materiais diversos de comunicação e divulgação: i) novas brochuras e cartazes em Português e Russo; ii) brochura com cinco narrativas dos migrantes que decidiram regressar aos seus países de origem com o título “Histórias de retorno”; iii) produção de um DVD sobre histórias de reintegração; iv) *newsletters* e infografias.
- Foram realizadas diversas atividades de divulgação, abrangendo mais de 350 organizações e redes temáticas nacionais e locais que trabalham direta ou indiretamente com as populações migrantes. Cada organização recebeu informação sobre o processo de regresso voluntário e reintegração no país de origem.
- O número de organizações que trabalharam diretamente com a OIM na qualidade de parceiros na Rede Nacional de Informação e Aconselhamento aumentou significativamente, passando de 15 para mais de 50 organizações.
- 5 visitas ao Brasil com o propósito de participar em eventos de grande escala que permitam divulgar amplamente as políticas e as práticas institucionais no âmbito do retorno voluntário assistido. Estas visitas de trabalho permitiram, ainda, contactar os cidadãos que beneficiaram de apoio de reintegração no seu contexto real e promover reuniões com organizações locais com o propósito de estabelecer novas parcerias.
- 2 seminários em Lisboa: um em 2014 subordinado ao tema “Retorno Voluntário e Reintegração: tendências, perspetivas e desafios” (Relatório Final 2012), reunindo cerca de 100 participantes, oriundos de organizações governamentais e não-governamentais; um segundo em 2015 subordinado ao tema “Retorno Voluntário Assistido e Reintegração: Boas práticas e desafios para uma reintegração sustentável nos países de origem” (Relatório Final 2013), centrando-se especificamente sobre os desafios e abordagens inovadoras para apoio à reintegração. Ambos os seminários foram uma ocasião de debate e divulgação de informação e sensibilização sobre o Programa ARVoRE.
- Dada a vulnerabilidade socioeconómica dos cidadãos que solicitam apoio, tanto os migrantes como as organizações de referência têm vindo a destacar a necessidade de tornar os processos mais rápidos. Para responder a esta necessidade, o Programa evoluiu adotando uma base de dados *online* que opera desde julho de 2013, ferramenta que permite à OIM receber pedidos processados pelos pontos focais da Rede de forma mais rápida, permitindo também uma análise mais eficiente de cada caso.
- Desde 2005 que o Brasil se tornou o país com mais pedidos de retorno assistido, representando cerca de 80% do total dos pedidos nos últimos anos. Esta situação reflete, por um lado, o facto de a comunidade brasileira ser a maior comunidade imigrante em Portugal e, por outro lado, o facto de a migração de retorno de brasileiros ser um grande fenómeno no país.

Dado o exposto, a OIM procurou melhorar os seus serviços de reintegração para responder às necessidades dos repatriados para o Brasil, apostando na melhoria da assistência local e melhorando a sua capacidade de informação e aconselhamento sobre questões práticas como a criação de pequenas empresas, exigências burocráticas, serviços de suporte, etc.

Com este propósito, foi criada uma Rede de Apoio à Reintegração nos principais Estados do Brasil, com o objetivo de incrementar o apoio, encaminhamento e monitorização da reintegração. Foi ainda possível elaborar dois Guias: “Como criar uma pequena empresa” e “Retornando ao Brasil” com informações práticas e úteis que facilitam a reintegração dos cidadãos brasileiros.

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Anual 2011 Decisão da Comissão C(2011) 2645 final, Anexo; Programa Anual 2012 Decisão da Comissão C(2014) 3480 final, Anexo; Programa Anual 2013 Decisão da Comissão C(2013) 3426 final, Anexo; Descrição dos projetos aprovados; Relatórios de Execução Finais dos anos de 2011 e 2012; Relatórios de execução final dos projetos.
- *Stakeholders*: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Organização Internacional para Migrações (OIM).

5.5. SUSTAINABILITY

Evaluation Question 8: **To what extent have the positive effects of the actions under the Return Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal lasted after the interventions were terminated?**

Resposta:

A avaliação do critério sustentabilidade é relativamente positiva, na medida em que se verificou um esforço real dos beneficiários do Fundo Europeu de Regresso 2011-2013 em Portugal em garantir uma reintegração completa e acompanhada dos cidadãos que retornam ao seu país de origem (no caso do retorno voluntário, naturalmente) e evitar a probabilidade de remigração destas pessoas.

Em primeiro lugar importa sublinhar que não foi possível recolher dados sobre a questão da remigração de forma sistemática e objetiva. No entanto, tanto o SEF, como a OIM e, ainda, a Autoridade Responsável pelo FR referiram a existência de 5 pedidos de regresso a Portugal por parte de cidadãos apoiados pelo FR 2011-2013 (retorno voluntário). Considerando essas informações, a razão entre o número de cidadãos que regressaram ao seu país fruto de um retorno voluntário assistido e o número de pedidos de regresso a Portugal é muito favorável: $5/1624 * 100 = 0,31\%$

Quanto à questão do apoio à reintegração, é claro que este tipo de apoio só ocorre em processos de regresso voluntário. A OIM defende publicamente que a eficácia do regresso depende, em larga medida, da sustentabilidade do mesmo, a qual depende, por sua vez, de medidas de assistência à reintegração bem-sucedidas. Estas medidas devem ser acionadas desde logo, na fase de pré-partida, e posteriormente no acompanhamento dos cidadãos que regressam nos seus países de origem. No caso concreto do Programa ARVoRE são disponibilizados três tipos de apoio à reintegração:

- Apoio financeiro (1 500,00 euros)
- Aconselhamento específico antes da partida e após a chegada
- Assistência individualizada *in loco* após a chegada

Todos estes componentes são complementares e contribuem cumulativamente para o aumento da eficácia do processo de reintegração e, em última instância, para a sustentabilidade do regresso. Além disso, a assistência é adaptada a situações de eventual vulnerabilidade social, económica ou de outra índole por parte dos migrantes, podendo incluir, por exemplo, apoio médico, psicológico ou social.

O Estudo sobre "Fatores positivos e obstáculos à reintegração sustentável no Brasil", realizado em 2012/2013, como parte integrante do Programa ARVoRE III (Relatório Final 2011) pela Universidade de Minas Gerais (Brasil), destacou o papel crucial dos parceiros locais no apoio aos repatriados, na medida em que constituem um ponto de referência para estas pessoas e têm revelado um impacto positivo no apoio a projetos geradores de rendimento para as pessoas repatriadas (e suas famílias). No entanto, este estudo também demonstra que o apoio à reintegração não compensa fatores negativos externos, tais como o contexto económico da região, bem como fatores individuais, tais como a vulnerabilidade psicossocial.

No que diz respeito às perspetivas de remigração, é difícil estabelecer uma ligação direta ou avaliar em que medida o Programa tem impacto sobre tais perspetivas. Um estudo recente encomendado pela OIM e conduzido pela Universidade de Maastricht destacou que a remigração não tem uma relação direta com a (não) reintegração. Para muitos retornados que não conseguiram uma efetiva reintegração a remigração não é necessariamente uma opção, e o inverso também é verdade. Ou seja, muitos dos migrantes que tiveram uma

reintegração bem-sucedida ponderam novos processos de remigração, embora de uma forma mais planeada e organizada.

Quanto ao Programa ARVoRE a assistência disponibilizada pela OIM e pelos parceiros contribuiu para uma maior segurança financeira e emocional dos cidadãos que retornaram aos seus países de origem, que de outra forma se sentiriam menos seguros e confiantes. O incentivo financeiro fornecido pela OIM para a criação de um pequeno negócio ou investir em formação profissional é, igualmente, essencial para uma reintegração bem-sucedida. A análise dos relatórios finais de 2011 e 2012 proporciona alguns números sobre esta questão:

- No quadro do Programa ARVoRE III, 61 pessoas receberam apoio para a reintegração no país de origem. A maioria destas pessoas foi apoiada no sentido de abrir um pequeno negócio no país de origem em áreas tão diversas como a construção, o artesanato ou a alimentação. Alguns destes migrantes foram ainda apoiados em matéria de formação profissional na área de enfermagem, estética, cozinha, entre outras.
- Relativamente ao Programa ARVoRE IV, 63 pessoas receberam apoio para a reintegração no país de origem. No que diz respeito ao tipo de apoio disponibilizado, foi seguida a tendência dos anos mais recentes: 51 pessoas foram apoiadas no sentido de abrir um pequeno negócio no país de origem e 11 pessoas receberam apoio em matéria de formação profissional.

Não obstante a avaliação positiva do presente critério de avaliação, a equipa de avaliação levanta algumas questões que devem ser tidas em consideração no futuro próximo, a saber:

- i) O valor de 1 500 euros será suficiente para promover uma efetiva reintegração? Se o valor fosse outro que impacto teria no processo de reintegração?
- ii) Apesar da existência de uma Rede nacional de apoio no Brasil e dos escritórios da OIM em muitos países, a tarefa de acompanhamento é realizada da melhor forma possível?
- iii) Quanto tempo deverá durar o acompanhamento após chegada ao país de origem?

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Programa Anual 2011 Decisão da Comissão C(2011) 2645 final, Anexo; Programa Anual 2012 Decisão da Comissão C(2014) 3480 final, Anexo; Programa Anual 2013 Decisão da Comissão C(2013) 3426 final, Anexo; Descrição dos projetos aprovados; Relatórios de Execução Finais dos anos de 2011 e 2012; Relatórios de execução final dos projetos.
- *Stakeholders*: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Organização Internacional para Migrações (OIM).

5.6. COHERENCE AND COMPLEMENTARITY

Evaluation Question 9: **To what extent was the implementation of the actions under the Return Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal coherent with and complementary to actions in the field of return management financed from other EU financial instruments or from national resources?**

Resposta:

A resposta a esta questão de avaliação é clara, na medida em que não existem outros instrumentos financeiros da UE a operar em Portugal diretamente relacionados com a gestão dos regressos. Importa, igualmente, ressaltar que existem sempre recursos nacionais envolvidos (a contrapartida nacional de cofinanciamento do FR) na execução das ações descritas nos pontos anteriores do presente documento.

Da informação que foi recolhida nas fontes documentais, mas também resultante das entrevistas a *stakeholders*, é possível atestar com segurança que a política nacional de promoção do regresso de migrantes aos países de origem (ou outros) é muito dependente do Fundo Europeu de Regresso, num primeiro momento, e do Orçamento do Estado Português, num segundo momento.

Dito isto, a avaliação conclui que existe algum tipo de complementaridade com:

- O Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros (FEINPT), na medida em que este fundo cofinancia alguns serviços de apoio a imigrantes em Portugal, serviços estes que estão envolvidos no Programa ARVoRE, nomeadamente na fase de pré-partida em que é disponibilizada informação e aconselhamento aos migrantes. Alguns destes serviços fazem parte da rede de parceiros da OIM Lisboa (eg., CLAI Vila Real de Santo António, Salvaterra de Magos, Tavira e Vila Franca de Xira).

A Rede Nacional de CLAI (ACM) é também um parceiro da OIM Lisboa, nomeadamente quando a organização realiza sessões de informação com o objetivo de estimular a participação de instituições que não fazem parte da Rede de Informação e Aconselhamento nas atividades do programa ARVoRE.

- O Fundo para as Fronteiras Externas (FFE), na medida em que este fundo tornou possível aumentar o número de atividades de vigilância na fronteira, o que por sua vez permitiu a identificação (potencial) de mais cidadãos em situação irregular e exigindo, neste sentido, um maior apoio do Fundo Europeu de Regresso para ações de retorno forçado.

Nesta matéria importa sublinhar o apoio fundamental prestado pelo Estado Português para o funcionamento da Unidade Habitacional de Santo António (Porto), equipamento fundamental para a política de regresso forçado em Portugal.

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Decisão n.º 575/2007/CE; Decisão n.º 2007/837/CE; Programa Plurianual do FR Decisão da Comissão C(2009) 1539 final, Anexo 1; Programa Anual 2011 Decisão da Comissão C(2011) 2645 final, Anexo; Programa Anual 2012 Decisão da Comissão C(2014) 3480 final, Anexo; Programa Anual 2013 Decisão da Comissão C(2013) 3426 final, Anexo; Descrição dos projetos aprovados; Relatórios de Execução Finais dos anos de 2011 e 2012; Relatórios de execução final dos projetos.

- *Stakeholders*: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Organização Internacional para Migrações (OIM).

5.7.EU ADDED VALUE

Evaluation Question 10: **What is the likelihood that the positive effects of the actions under the Return Fund 2011-2013 annual programmes in Portugal would have occurred without the EU support?**

Resposta:

Tal como foi mencionado por diversas vezes ao longo do presente relatório, existem dois grandes tipos de impactos do Fundo Europeu de Regresso em Portugal durante o período 2011-2013: i) o regresso voluntário; ii) o regresso forçado. Analisando os efeitos positivos das ações 1 e 2 do FR 2011-2013, conclui-se que a probabilidade desses efeitos ocorrerem sem o apoio Comunitário é mínima, nomeadamente no caso do regresso voluntário assistido.

No que se prende com o regresso forçado, o valor acrescentado do FR é bastante limitado, pois estes retornos ocorreriam sempre, na medida em que constituem uma obrigação do Estado Português para com a segurança interna do país e da própria União Europeia, ou seja, existiriam sempre verbas nacionais afetas a esta tarefa específica. No entanto, considera-se que, nomeadamente em matéria de expulsões administrativas, existe um valor acrescentado do financiamento comunitário através de dois fundos: em primeiro lugar do Fundo para as Fronteiras Externas, que apoiou Portugal no incremento das iniciativas de vigilância; e em segundo lugar do Fundo Europeu de Regresso, que apoia Portugal na expulsão de cidadãos que estando em situação ilegal não podem permanecer em território nacional e europeu.

Relativamente aos processos de regresso voluntário assistido, o valor acrescentado da UE é mais evidente e direto. O Programa de Retorno Voluntário Assistido e Reintegração é implementado pela OIM desde 2001 através de fundos nacionais com base num protocolo de colaboração com o Governo de Portugal. Até 2006, o Programa tinha uma capacidade financeira e humana bastante limitada: a equipa residente no escritório da OIM Lisboa realizava todo o aconselhamento (centralizado) e assistência aeroportuária. O orçamento disponível à data permitia apoiar 160 retornos/ano sem qualquer assistência de reintegração (apesar de 252 pedidos recebidos em 2006 e 455 recebidos em 2005) e com pouco material de informação.

Em 2007, o projeto SURRIA – cofinanciado em 2006 por Iniciativas Comunitárias – favoreceu o incremento da capacidade financeira e humana do Programa, alargando a equipa de profissionais e financiando mais de 600 retornos/ano. Desta forma foi possível satisfazer o número de pedidos, bem como promover a introdução de um subsídio de reintegração. Como resultado, os pedidos aumentaram em 66% e os retornos em 113%.

Com o Programa Quadro SOLID e o Fundo Europeu de Regresso 2008-2013, o Programa foi novamente reforçado: i) aumentando o número de retornos e o montante da subvenção de reintegração; ii) tendo sido criada a Rede de Informação e Aconselhamento; iii) incrementando os valores para *follow-up* em diferentes países de origem; iv) incluindo atividades de divulgação e comunicação, visitas de estudo, sessões de sensibilização e informação, entre muitas outras.

A contribuição nacional aumentou ao longo do tempo para atender ao requisito de cofinanciamento e reconhecendo o valor acrescentado de uma abordagem global e integrada à gestão dos regressos. No entanto, o FR 2011-2013 representa a maior parcela de recursos sem os quais não seria possível sustentar a abordagem e fornecer o mesmo nível de assistência, tanto em quantidade e como em qualidade à população migrante.

Fontes de informação:

- Fontes documentais (revistas com base na técnica análise de conteúdo): Relatórios de Execução Finais dos Programas Anuais 2011 e 2012; Relatórios de execução final dos projetos.
- *Stakeholders*: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Organização Internacional para Migrações (OIM).

6. CONCLUSIONS

As conclusões e recomendações do estudo de “Avaliação sobre os resultados e o impacto das ações cofinanciadas pelo Fundo Europeu de Regresso” integram duas vertentes distintas, mas naturalmente 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 (OIM e SEF). Nesta matéria há ainda a ressaltar a disponibilidade e total colaboração manifestada ao longo do processo por parte de todos os *stakeholders*, sem exceção, demonstrando os mesmos um forte compromisso com o processo avaliativo, bem como com os projetos que executaram no período 2011 – junho.2015.

No que se refere às **conclusões de natureza transversal**, a equipa de avaliação sublinha, desde logo a existência de uma forte consistência entre as diferentes fontes de informação, pese embora terem sido identificadas algumas fragilidades que importam sublinhar, nomeadamente tendo em conta o atual período de elaboração e consolidação do sistema de informação (lato senso) do FAMI – Fundo Asilo, Migração e Integração 2014-2020.

Nesta matéria, a equipa de avaliação registou incoerências (ainda que pouco expressivas e significativas) entre alguns documentos de planeamento e reporte, designadamente ao nível das metas de referência para a intervenção (o que conduziu a dificuldades iniciais no processo avaliativo). Foram igualmente detetadas algumas lacunas no que se refere ao sistema de informação do Fundo, nomeadamente ao nível da não existência de indicadores de impacto, bem como da inexistência de metainformação sobre os indicadores de realização física.

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 de Regresso ao longo do período 2008-2013 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, considera a equipa de avaliação que o futuro sistema de informação do FAMI deverá ter em atenção estas conclusões, procurando nomeadamente integrar um módulo de metainformação referente aos seus indicadores, bem como contemplar indicadores de impacto, para além dos necessários indicadores de realização física e financeira.

Será, igualmente, importante criar um sistema de memória do FAMI 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 19, a qual se apresenta de seguida. Sublinha-se, desde logo, a avaliação bastante positiva da execução o Fundo Europeu de Regresso no período em questão.

Table nº 19: **Conclusões e recomendações da avaliação**

| Critério de avaliação | Conclusões | Recomendações |
|-----------------------|--|---|
| Relevância | <ul style="list-style-type: none"> Programas Anuais 2011-2013 globalmente relevantes à luz da estratégia nacional, permitindo apoiar de forma significativa 4 dos 6 objetivos operacionais estabelecidos no Programa Plurianual 2008-2013 do FR. Verificou-se uma total focalização das ações e projetos desenvolvidos na Prioridade 1 do FR “Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos”. | <ul style="list-style-type: none"> Sem qualquer recomendação por parte da equipa de avaliação. |
| Eficácia | <ul style="list-style-type: none"> Programas Anuais 2011-2013 globalmente eficazes, designadamente em matéria de retorno coercivo. No que se reporta ao retorno voluntário assistido, as taxas de realização física são elevadas, com exceção do PA 2013 onde se verificou uma quebra significativa no número de pedidos de apoio. Não foi possível executar a ação 3 do PA 2013 referente à criação e um centro de acolhimento temporário em Sintra. | <ul style="list-style-type: none"> Ponderar a inclusão do projeto previsto na ação 3 e sem execução no período 2011-junho.2015, assegurando desde logo a resolução de todos os contrangimentos legais e burocráticos que impediram a concretização do projecto. Rever as metas para os programas de retorno voluntário assistido, em linha com as tendências recentes de evolução dos pedidos de apoio e considerando uma série longitudinal de pelo menos 10 anos, enquanto período de referência para a definição da respetiva meta quantitativa. |
| Eficiência | <ul style="list-style-type: none"> Programas Anuais 2011-2013 significativamente eficientes, tanto ao nível do retorno coercivo como do retorno voluntário assistido. No que se reporta ao retorno voluntário assistido, verificou no PA 2013 um aumento algo significativo do custo unitário do retorno, o que se deve à quebra de pedidos de apoio, e ao não ajuste dos custos inerentes ao funcionamento da estrutura. | <ul style="list-style-type: none"> Rever as metas para os programas de retorno voluntário assistido, de acordo com a recomendação anterior. A estrutura de custos destes programas deverá, igualmente, merecer os devidos ajustes, sem colocar em causa naturalmente a qualidade dos serviços prestados aos migrantes. |
| Utilidade | <ul style="list-style-type: none"> Programas Anuais 2011-2013 úteis considerando a estratégia nacional de gestão dos regressos. No âmbito das ações desenvolvidas na Prioridade 1 foi possível apoiar o regresso de 3 196 migrantes que, nomeadamente no caso do retorno voluntário assistido, | <ul style="list-style-type: none"> Sem qualquer recomendação por parte da equipa de avaliação. |

| Critério de avaliação | Conclusões | Recomendações |
|-------------------------------|--|---|
| | <p>difícilmente teria sido possível efetivar com a diversidade de apoios e serviços prestados no período 2011 – junho de 2015.</p> | |
| Sustentabilidade | <ul style="list-style-type: none"> • O número de pedidos de remigração para Portugal é residual, o que é de facto um bom indicador da sustentabilidade das intervenções. • Existem evidências, especificamente nos processos de retorno voluntário assistido, do esforço desenvolvido no sentido de assegurar apoios concretos à integração no país de origem, que vão desde incentivos financeiros até aconselhamento <i>in loco</i> e que abrangeram, segundo a entidade responsável, todos os migrantes que solicitaram esse apoio. • Ainda assim, verificaram-se limitações de informação que condicionaram uma resposta de avaliação mais robusta, nomeadamente: i) não disponibilização de dados concretos sobre pedidos de remigração para Portugal; ii) Informação limitada sobre a efetividade dos processos de reintegração; iii) Défice de informação sobre pedidos de remigração para outros países que não Portugal. | <ul style="list-style-type: none"> • Reforçar os indicadores que permitem aferir, em concreto, a sustentabilidade dos retornos, designadamente dos retornos voluntários assistidos. • Reforçar dos processos de <i>follow up</i> dos migrantes apoiados no quadro dos retornos voluntários assistidos. |
| Coerência e complementaridade | <ul style="list-style-type: none"> • As ações apoiadas no âmbito dos Programas Anuais 2011-2013 do FR são complementares entre si, bem como com outros financiamentos, desde logo nacionais. • Pouca reflexão residente nos <i>stakeholders</i> sobre esta temática, o que dificultou a recolha de informação por parte da equipa de avaliação. | <ul style="list-style-type: none"> • Clarificar, em sede de quadro lógico do FAMI e dos respetivos suportes documentais, bem como no argumentário e estratégia de atuação dos beneficiários do Fundo, a importância e as estratégias a encetar com vista a uma efetiva complementaridade e coerência externa das ações apoiadas. |
| Valor acrescentado da UE | <ul style="list-style-type: none"> • O valor acrescentado da UE nas ações apoiadas no âmbito dos Programas Anuais 2011-2013 do Fundo Europeu de Regresso é diferenciado, em função do tipo de regresso. • No caso do regresso forçado, o valor acrescentado do FR é bastante limitado, pois estes retornos ocorreriam sempre independentemente da fonte de | <ul style="list-style-type: none"> • Sem qualquer recomendação por parte da equipa de avaliação. |

| Critério de avaliação | Conclusões | Recomendações |
|-----------------------|--|---------------|
| | <p>financiamento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relativamente aos processos de regresso voluntário assistido, o valor acrescentado da UE é mais evidente e direto, já que permitiu o reforço do leque de serviços prestados, bem como a sua descentralização segundo uma perspetiva de proximidade aos cidadãos. | |

ANNEXES: INFORMATION SOURCES AND EVALUATION TOOLS

Bibliografia consultada

- Legislação comunitária
 - Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 575/2007/CE, de 23 de maio (cria o Fundo Europeu de Regresso para o período de 2008 a 2013 no âmbito do Programa Quadro “Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios”).
 - Decisão da Comissão C(2007) 5822, de 30 de novembro (Diretrizes Estratégicas – Estabelece as prioridades e prioridades específicas respeitantes à Decisão n.º 575/2007/CE).
 - Decisão da Comissão C(2008) 796, de 5 de março (estabelece as normas de execução da Decisão n.º 575/2007/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) 5453, de 23 de julho (altera a Decisão 2008/458/CE que estabelece as normas de execução da Decisão n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho).
 - Decisão da Comissão C(2011) 1159 final, de 2 de março, altera a Decisão 2008/458/CE, que estabelece normas de execução da Decisão n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Regresso para o período de 2008 a 2013 no âmbito do Programa Quadro “Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios”, 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 de Execução da Comissão C(2012) 6408, de 20 de setembro, altera a Decisão 2008/458/CE, que estabelece normas de execução da Decisão n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Regresso.

- Legislação nacional
 - Portaria n.º 98/2008, de 31 de janeiro (define o regime jurídico do financiamento público das ações elegíveis a desenvolver no âmbito do Fundo Europeu de Regresso, para o período de 1 de janeiro de 2008 a 31 de dezembro de 2013, criado pela Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 575/2007/CE, de 23 de maio).
 - Portaria n.º 272/2010, de 18 de maio, que aprova o Regulamento do Financiamento da Assistência Técnica pelo Fundo Europeu de Regresso.
 - Portaria n.º 913/2010, de 16 de setembro, primeira alteração à Portaria n.º 98/2008, de 31 de janeiro, que aprova o Regulamento do Financiamento pelo Fundo Europeu de Regresso.

- Portaria n.º 918/2010, de 16 de setembro, primeira alteração à Portaria n.º 272/2010, de 18 de maio, que aprova o Regulamento do Financiamento da Assistência Técnica pelo Fundo Europeu de Regresso.
- Portaria n.º 268/2013, de 20 de agosto, define o regime jurídico do financiamento público das ações elegíveis a desenvolver no âmbito do Fundo Europeu de Regresso, criado pela Decisão n.º 575/2007/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio, incluindo a respetiva Assistência Técnica, para o período de 1 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2013.
- Outros
 - Programa Plurianual 2008-2013 do Fundo Europeu de Regresso
 - Programas Anuais 2008/2009/2010/2011/2012/2013
 - 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

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).
- Organização Internacional para Migrações (OIM): entrevistado no dia 15 de setembro de 2015 – Luís Carrasquilho (R. José Estêvão 137, 1169 Lisboa, Portugal).