COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 8.6.2020
COM(2020) 226 final

# RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

## Síntese dos relatórios anuais de execução dos programas operacionais cofinanciados pelo Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas em 2018

**Síntese dos relatórios anuais de execução dos programas operacionais cofinanciados pelo Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas em 2018**

## 1. INTRODUÇÃO

**O Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) dá resposta às formas mais graves de pobreza na UE, como a privação de alimentos, a pobreza infantil e as pessoas sem-abrigo.** O FEAD disponibiliza um montante total de 3,8 mil milhões de euros[1] para o período 2014-2020. A UE concede um financiamento até 85%, complementado pelos recursos próprios dos Estados-Membros, elevando a dotação total do fundo para cerca de 4,5 mil milhões de euros.

Os Estados-Membros podem utilizar o fundo de duas formas: i) para um programa operacional de distribuição de alimentos e/ou assistência material de base (PO I); e/ou ii) para um programa operacional de inclusão social (PO II). A ajuda alimentar e/ou material de base deve ser complementada por medidas de acompanhamento, tais como a orientação para serviços sociais.

Em conformidade com o artigo 13.º, n.º 9, do Regulamento relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas [Regulamento (UE) n.º 223/2014], a presente síntese tem por base as informações constantes dos relatórios de execução de 2018, tal como aceites pela Comissão[2]. Todos os 27 Estados-Membros apresentaram um relatório de execução, excetuando o Reino Unido que até ao momento ainda não aplicou o FEAD. Tal como em anos anteriores, o presente relatório de síntese inclui desenvolvimentos e informações financeiras além de 2018 - quando disponíveis - nomeadamente relativos ao próximo quadro financeiro plurianual (QFP) 2021-2027 e às iniciativas da Comissão 2019-2024.

## 2. DESENVOLVIMENTOS RECENTES A NÍVEL DA UE

### O QFP 2021-2027 e as iniciativas da Comissão 2019-2024 destinadas a combater a pobreza.

**A percentagem de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social diminuiu pelo sexto ano consecutivo, caindo para 21,9 % em 2018**. A percentagem em situação de privação material grave caiu de 6,6 % em 2017 para 5,9 % em 2018. Em termos de população, este valor representa 29,7 milhões de pessoas. Todavia, 110 milhões de pessoas continuam em risco de pobreza e de exclusão social. A UE ficou aquém do seu objetivo de 2020 de reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social em, pelo menos, 20 milhões, tendo até à data apenas reduzido o número em sete milhões. As crianças - em particular as que têm pais pouco qualificados - e as pessoas com deficiência enfrentam um risco substancialmente mais elevado de pobreza. A tendência crescente de exclusão da habitação e de pessoas sem-abrigo não foi revertida devido a pressões no mercado da habitação que se continuam a fazer sentir. O apoio do FEAD é, portanto, crucial para os grupos mais desfavorecidos da sociedade.

---

[1] Regulamento (UE) n. ° 223/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (JO L 72 de 12.3.2014, p. 1). O regulamento foi alterado em agosto de 2018, através de uma revisão do Regulamento Financeiro: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802

[2] O desfasamento temporal na comunicação agregada geral deveu-se ao facto de os relatórios de execução terem sido apresentados pelos Estados-Membros em meados de 2019 e terem sido depois submetidos a um procedimento de aprovação pela Comissão.

**Para o QFP 2021-2027, a Comissão propôs a fusão do FEAD com o Fundo Social Europeu Mais (FSE+).** A proposta para o FSE+ pretende melhorar a inclusão social através do aumento da percentagem de dotações nacionais do FSE+ (para, pelo menos, 25 % comparativamente com os 20 % no FSE atual) e combater a privação material mediante o estabelecimento de uma meta de 4 % a nível da UE e de uma dotação mínima de 2 % por Estado-Membro. A Comissão considera que isto permitirá que o financiamento para a privação material se mantenha estável comparativamente com o QFP atual. A proposta encontra-se atualmente numa fase avançada de negociações com os colegisladores. Em abril de 2019, o Conselho deu o seu aval a um mandato de negociação parcial para os trílogos. No mesmo mês, o Parlamento Europeu aprovou um relatório com alterações, confirmado pela votação do novo PE. Entretanto, iniciaram-se os trílogos do FSE+.

**A Comissão está também a preparar uma iniciativa política sobre uma «Garantia para a Infância».** De acordo com o princípio 11 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, as crianças têm direito a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância a preços comportáveis e de boa qualidade e à proteção contra a pobreza. Este princípio afirma igualmente que as crianças de meios desfavorecidos têm direito a beneficiar de medidas específicas destinadas a promover a igualdade de oportunidades. Por conseguinte, a iniciativa traduz a concretização na prática do plano de ação que dá execução ao Pilar.

**Em resposta à pandemia do coronavírus, foram elaboradas e adotadas duas «Iniciativas de Investimento Resposta ao Coronavírus».** A segunda Iniciativa de Investimento de Resposta à Crise do Coronavírus (CRII+) específica[3], adotada em abril de 2020, prevê flexibilidade extraordinária na utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Além disso, introduz medidas específicas para apoiar as pessoas mais carenciadas, alterando as regras do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) e para permitir que as autoridades de gestão, organizações parceiras e outros atores reajam rapidamente aos problemas emergentes. Por exemplo, será possível prestar ajuda alimentar e assistência material de base através de vales e fornecer equipamento de proteção individual, reduzindo, assim, o risco de contaminação. Será possível financiar medidas a 100 % para o exercício contabilístico de 2020-2021.

Acresce que a Comissão propôs um quadro financeiro plurianual revisto (QFP) no contexto da recuperação do impacto da pandemia de COVID-19. Graças a esta proposta, os Estados-Membros podem reinvestir no FEAD para garantir um apoio contínuo e reforçado aos mais carenciados.

## 3. COORDENAÇÃO DO FEAD A NÍVEL DA UE

**O grupo de peritos FEAD continua a ser o fórum para as autoridades de gestão trocarem informações sobre a execução do fundo.** O grupo de peritos reuniu-se duas vezes - em 2018 e 2019 - para debater aspetos da execução do programa do FEAD, nomeadamente, medidas de acompanhamento, doações de alimentos, auditorias e coordenação com outros fundos estruturais. A Comissão apresentou aos Estados-Membros as conclusões e recomendações da avaliação intercalar do FEAD e do Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu sobre o FEAD. Também transmitiu atualizações regulares relativas às negociações sobre o FSE+, que incidem sobre medidas destinadas a combater a privação material e a integração social das pessoas mais carenciadas.

[3] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda_20_574

**No tocante às relações das partes interessadas, a Comissão acolheu 18 reuniões da rede FEAD entre 2016 e o fim de 2019.** Em cada reunião, os participantes tiveram a oportunidade de apresentar estudos de caso e partilhar problemas e soluções sobre um aspeto específico da execução do FEAD, por exemplo sensibilização específica das pessoas mais carenciadas - tais como crianças, pessoas sem-abrigo e idosos. Uma reunião de 2019 concentrou-se no acompanhamento e na avaliação do fundo, salientando esforços substanciais por parte das autoridades de gestão e organizações parceiras. Em consonância com o regulamento, a Comissão também acolheu reuniões anuais a nível da UE em 2018 e 2019, conduzidas por representantes das organizações parceiras, as quais se concentraram na transição para uma nova fase de reforço das capacidades. Nos próximos 18 meses, as reuniões da rede FEAD serão substituídas por atividades de aprendizagem mútua que deverão ajudar a «Comunidade FEAD» a debater mais eficazmente os restantes problemas de execução e as oportunidades do futuro FSE+.

## 4. PROGRESSOS REGISTADOS NA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS

### 4.1 Execução financeira

**A execução financeira dos programas do FEAD acelerou em 2018**. A despesa pública elegível total mobilizada para apoiar as iniciativas do FEAD aumentou de forma constante de 564,7 milhões de euros em 2016, para 637,1 milhões de euros em 2017 e 762,2 milhões de euros em 2018. No fim de 2018, os fundos cumulativos consignados (para 2014-2018) ascenderam a cerca de 2,732 milhões de euros, ou 61 % dos recursos totais dos programas (que incluem fundos da UE e cofinanciamento nacional). Os pagamentos aos beneficiários também aumentaram consideravelmente em 2018 (497,9 milhões de euros) face a anos anteriores (409,9 milhões de euros em 2017 e 463,0 milhões de euros em 2016). Consultar o quadro I do anexo[4] para uma repartição financeira pormenorizada por indicador e por Estado-Membro.

Os pedidos de pagamento apresentados pelos Estados-Membros à Comissão em 2018 perfizeram 345,3 milhões de euros em despesa pública elegível. Tratou-se de uma diminuição em relação a anos anteriores (478,2 milhões de euros em 2017 e 353,4 milhões de euros em 2016), devido, em parte, à flexibilidade de que os Estados-Membros gozam na apresentação dos seus pedidos de pagamento. No total, a despesa pública elegível declarada à Comissão para 2014-2018 ascendeu a 1 223, 3 milhões de euros.

Até 31 de dezembro de 2019, a Comissão pagou um total de 1,5 mil milhões de euros em pagamentos intercalares (955 milhões de euros no fim de 2018) - representando mais de 38 % da dotação total 2014-2020.

A execução financeira do FEAD está de um modo geral no bom caminho e corresponde aos progressos do programa no terreno (ver secção seguinte). Os indicadores revelam que, de um modo geral, a execução acelerou, apesar de uma estagnação nos pedidos de pagamento agregados. Ademais, até à data foram feitas muito poucas anulações (apenas ao abrigo do programa do Reino Unido - que não foi executado).

[4] Vários Estados-Membros atualizaram certos valores dos indicadores comuns de recursos do FEAD relativos a 2015, 2016 e 2017. Por conseguinte, os valores comunicados nesta secção podem divergir dos publicados em anos anteriores.

## 4.2 Aplicação no terreno

### Alcance do FEAD e perfil dos destinatários finais

**O apoio do FEAD prosseguiu em 2018 em 26 Estados-Membros, com base nos progressos registados nos anos anteriores.** A maioria dos Estados-Membros (22 de 26) distribuiu alimentos e/ou assistência material de base e previu medidas de acompanhamento (PO I - ver quadro 1), com Chipre, Hungria e Lituânia a prestarem assistência material de base pela primeira vez em 2018[5]. Quatro Estados-Membros continuaram a gerir programas de inclusão social (PO II - ver quadro 1). A Roménia não prestou qualquer assistência em 2018 devido a atrasos na reformulação do seu programa operacional na sequência de alterações institucionais, que foram agravados por problemas com contratos públicos.

*Table 1. Tipo de assistência prestada em 2018*

| PO | Tipo de assistência | Estado-Membro |
|---|---|---|
| PO I | Alimentos | Bélgica, Bulgária, Estónia, Espanha, Finlândia, França, Itália, Malta, Polónia, Portugal, Eslovénia (11) |
| | Material de base | Áustria (1) |
| | Ambos | Chipre, Chéquia, Grécia, Croácia, Hungria, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo, Letónia, Eslováquia (10) |
| PO II | Inclusão social | Alemanha, Dinamarca, Países Baixos, Suécia (4) |

Fonte: SFC2014

**Em 2018, estima-se que 12,6 milhões de pessoas beneficiaram da assistência alimentar do FEAD, um milhão recebeu assistência material e 39 000 beneficiaram de apoio à inclusão social.** Quase 13 milhões de pessoas no total beneficiaram de apoio do FEAD, segundo uma estimativa conservadora baseada na média anual comunicada na avaliação intercalar do FEAD relativa a 2014-2017[6]. Os aumentos mais significativos no alcance de mais pessoas verificaram-se na Hungria (mais 185 000 pessoas do que em 2017), Irlanda (mais 92 011) e Bélgica (mais 82 619) e Portugal (mais 41 276 mais, embora o número continue a ser baixo). Em contrapartida, 17 Estados-Membros alcançaram menos, nomeadamente a Croácia (menos 214 068 pessoas do que em 2017), Bulgária[7], Espanha, França (embora o número ainda seja elevado) e Chéquia. A Roménia continua a enfrentar problemas de execução (mais informações sobre esta questão em seguida).

[5] A Itália começou a prestar assistência material de base em 2018 ao abrigo da medida 4, mas não introduziu nada no sistema de acompanhamento.

[6] Nos programas operacionais em que o apoio alimentar e a assistência material de base são prestados às mesmas pessoas, a aparente sobreposição dos dados do relatório anual de execução foi subtraída para comunicar números agregados.

[7] No seu relatório de execução de 2018, as autoridades búlgaras reviram os seus indicadores de resultados para este ano e para os anos anteriores. Por conseguinte, os valores publicados no presente relatório podem divergir dos comunicados em anos anteriores.

*Figure 1. Número de pessoas que recebem apoio alimentar e/ou assistência material de base*

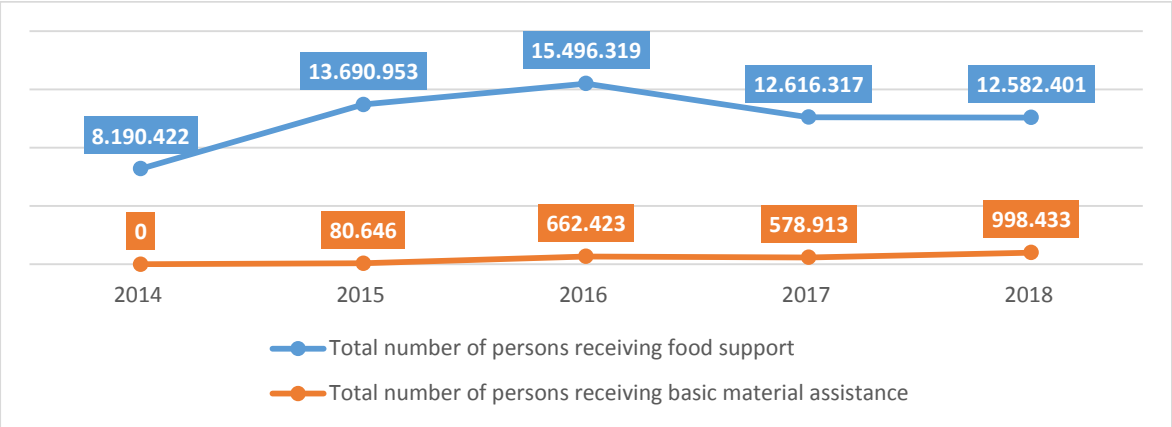
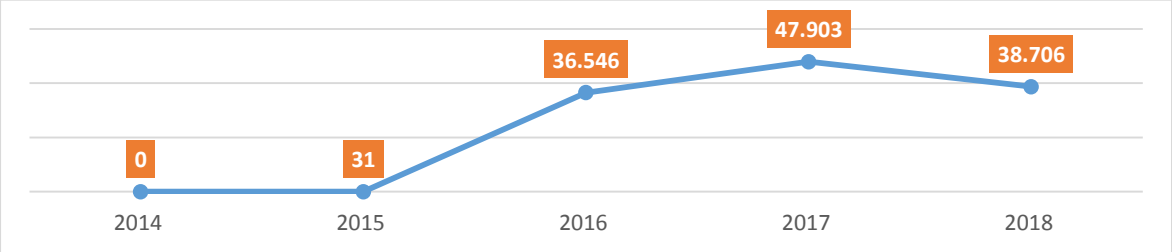



*Figure 2. Número total de pessoas que recebem apoio à inclusão social*




Fonte: SFC2014

**O perfil geral dos destinatários finais do apoio do FEAD manteve-se em grande medida inalterado.** Como em anos anteriores, o maior grupo - pouco menos de metade (48 %) de todas as pessoas que receberam assistência - eram mulheres. As crianças receberam quase 30 % do apoio disponível, seguindo-se-lhes os migrantes, as pessoas de origem estrangeira ou minorias (10 %) e os sem-abrigo (7 %). Em 2018, 8 % dos destinatários finais do FEAD eram pessoas com 65 anos de idade ou mais e 5 % eram pessoas com deficiência. Estes números correspondem a estimativas das organizações parceiras e devem ser tratados com prudência.

**As crianças representam 29 % dos que receberam alimentos, material de base ou assistência à inclusão social em 2018.** Esta percentagem manteve-se estável comparativamente com anos anteriores. Em vários Estados-Membros, as crianças receberam a maior percentagem de apoio alimentar - designadamente em Chipre, Croácia, Malta, Hungria e Chéquia – onde variou entre 44 % e 92 % do total de destinatários finais. De igual modo, Chipre, Irlanda, Hungria e Áustria tiveram uma elevada percentagem de crianças como destinatários finais da assistência material de base, que variou entre 93 % e 100 %. Os programas nesses países preveem apoio específico a crianças. As crianças noutros Estados-Membros (por exemplo, Bélgica, Espanha e França) representam uma elevada percentagem de destinatários da ajuda alimentar, uma vez que os seus programas alcançam famílias com crianças em situações vulneráveis.

*Box 1. Exemplos nacionais de alcance de crianças*

Chéquia: A Chéquia fornece refeições subsidiadas a crianças desfavorecidas nas escolas. Pensa-se que o fornecimento de refeições escolares de alta qualidade a crianças do ensino pré-escolar e primário incentiva uma maior assiduidade dos alunos. O número de escolas que participam nesses programas está a aumentar continuamente. Em relação à assistência material, os bens distribuídos na Chéquia incluem cinco tipos de fórmulas infantis e leite de transição para diferentes grupos etários e alimentos para bebés.

Chipre: As crianças representam uma grande percentagem de destinatários finais de alimentos (92 %) e assistência material (100 %). As crianças que frequentam a escola tomam refeições gratuitas preparadas nas cantinas escolares.

Croácia: Um programa escolar presta assistência a crianças que vivem na pobreza ou que estão em risco de pobreza. Estas crianças recebem refeições escolares, bem como pastas e outro material escolar.

Malta: Foi lançado um programa em 2018 (enquanto medida de acompanhamento) para distribuir fruta, legumes e leite aos alunos, a fim de ajudar a criar uma cultura alimentar de qualidade e sustentável entre os mais novos. As crianças de famílias vulneráveis e com rendimentos muito baixos também recebem assistência relativa às necessidades escolares, tais como fornecimento de uniformes, artigos de papelaria, atividades extracurriculares e outras necessidades básicas.

Hungria: As crianças representam uma grande percentagem de destinatários finais. As crianças de famílias pobres recebem apoio na forma de cabazes de alimentos e assistência material de base.

Irlanda: As crianças de famílias que recorrem a bancos alimentares também beneficiam destes programas. Os conjuntos de artigos para o lar (que incluem artigos para bebé) dados a famílias de refugiados que se mudam para casas novas também beneficiam as crianças. Em 2018, 40 000 alunos e 1 000 crianças filhas de requerentes de proteção internacional que vivem em alojamentos proporcionados pelo Estado receberam conjuntos de artigos escolares.

Áustria: O apoio na forma de pastas e outros materiais escolares é diretamente direcionado para crianças em idade escolar cujas famílias recebem o rendimento mínimo.

Espanha: A fim de satisfazer as necessidades específicas das crianças e promover a sua saúde, crescimento e desenvolvimento, as famílias desfavorecidas recebem alimentos específicos (por exemplo, boiões de comida de bebé, cereais para lactentes e leite de transição em pó).

**Cerca de 10 % dos destinatários finais eram migrantes, pessoas de origem estrangeira ou minorias.** Contudo, observe-se que a informação sobre migrantes que recebem apoio nem sempre é comunicada por motivos de proteção de dados (Grécia, França e Eslováquia). Entre estes grupos, os mais visados (mencionados em 45 % dos PO destinados a migrantes) eram refugiados e requerentes de asilo.

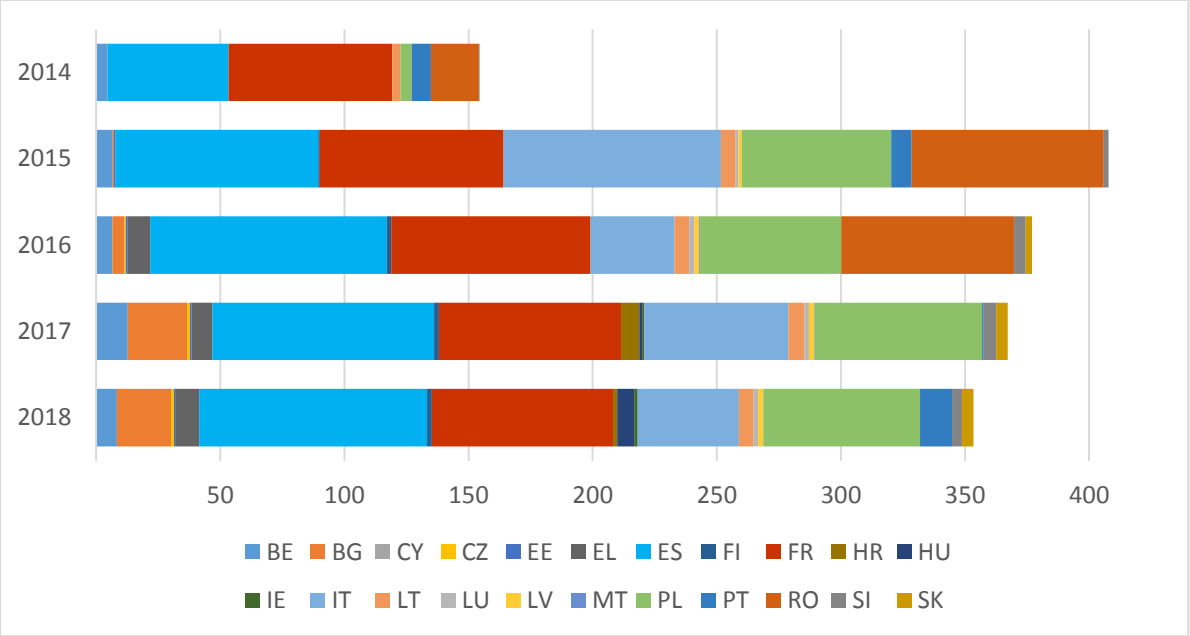
**Estima-se que 7 % dos destinatários finais do FEAD eram pessoas sem-abrigo**, com uma percentagem mais elevada em 2018 comparativamente com 2017. Contudo, o número de pessoas sem-abrigo é particularmente difícil de estimar, porquanto não estão registadas e são frequentemente muito relutantes em prestarem quaisquer informações pessoais. Além disso, a principal razão para o aumento das pessoas sem-abrigo é o facto de a França ter comunicado os valores relativos a 2018, não o tendo feito no ano anterior. Na Chéquia, França, e Irlanda, mais de 10 % das pessoas sem-abrigo receberam apoio alimentar. Excetuando em Espanha, a

percentagem de pessoas sem-abrigo que recebem assistência diminuiu em 2018 comparativamente com 2017, nomeadamente na Itália.

**PO I — Assistência alimentar**

**A ajuda alimentar manteve-se geralmente estável em comparação com os anos anteriores.** A maior parte dos 21 Estados-Membros que participam no programa aumentaram ou mantiveram a quantidade de alimentos fornecidos. De um modo geral, foram fornecidos ligeiramente menos alimentos em 2018 do que em 2017, dado que as entregas de refeições ou de cabazes de alimentos diminuíram nalguns dos maiores Estados-Membros. Cinco Estados-Membros (Espanha, França, Polónia, Itália e Bulgária) foram responsáveis por 82 % da quantidade total de alimentos fornecidos em 2018. Três Estados-Membros aumentaram significativamente a quantidade de alimentos fornecidos (Portugal, Hungria e Irlanda). Dez Estados-Membros forneceram menos alimentos do que em 2017 - no caso da Bélgica, Estónia, Croácia, Itália e Eslovénia, consideravelmente menos.

*Figura 3: Assistência alimentar prestada em 2014-2018 (milhares de toneladas) por Estado-Membro*




Fonte: SFC2014

**Mais de metade (55 %) da ajuda alimentar consistiu em produtos lácteos e farinha, pão, batatas e outros produtos amiláceos.** A percentagem de produtos lácteos foi particularmente elevada na Bélgica e França. Na Finlândia, Itália, Letónia e Eslováquia, a percentagem de farinha, pão, batatas e outros produtos amiláceos foi elevada. A quantidade de frutas e produtos hortícolas distribuídos subiu de forma estável de 9 % em 2014 para 17 % em 2018[8]. A quantidade de gorduras e óleos variou e, em média, situa-se nos 6 %. A percentagem de outros géneros alimentícios é bastante elevada na Hungria e Irlanda, mas, por outro lado, razoavelmente baixa situando-se em cerca de 11 % na UE. Na Irlanda, as refeições preparadas estão incluídas nas categorias de alimentos pedidos por organizações parceiras. Tal deve-se à procura dos clientes e visa, portanto, reduzir o desperdício alimentar. O custo dos alimentos distribuídos por pessoa varia substancialmente entre Estados-Membros

[8] Também devido ao aumento de distribuição de alimentos em Portugal, que apresenta uma elevada percentagem de frutas e legumes.

e de ano para ano. Tal deve-se essencialmente à quantidade e ao tipo de produtos distribuídos (por exemplo, uma elevada taxa de produtos frescos), bem como à intensidade do apoio.

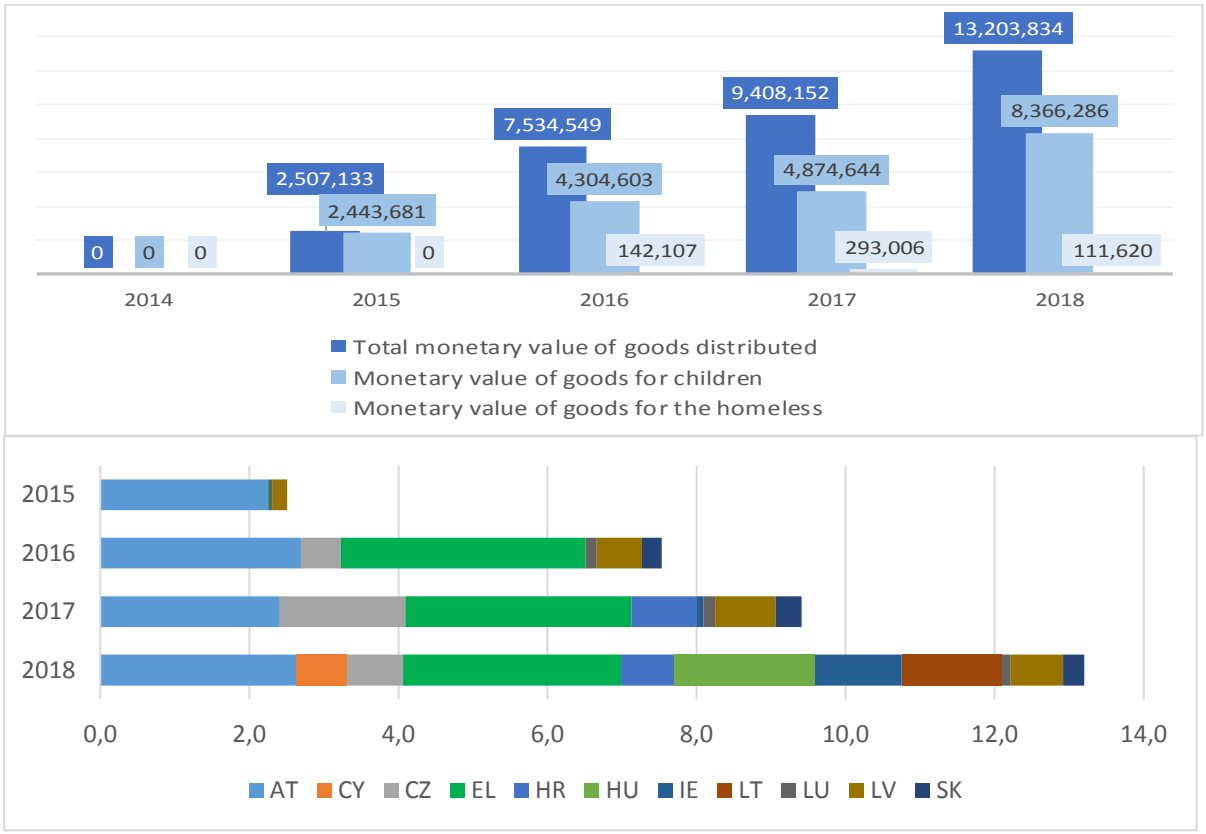
**Todos os 21 Estados-Membros que distribuíram alimentos - exceto Chipre - entregaram-nos na forma de cabazes normalizados de alimentos.** Catorze Estados-Membros também forneceram refeições: Bélgica, Bulgária, Chipre, Chéquia, Grécia, Espanha, Finlândia, Croácia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Polónia e Eslováquia. Alguns Estados-Membros forneceram também refeições prontas a alunos dos estabelecimentos escolares (Chipre, Chéquia, Croácia e Itália) ou a pessoas sem-abrigo (Finlândia, Hungria, Itália, Letónia, Polónia e Eslováquia). O banco alimentar da Estónia trabalhou estreitamente com autoridades locais e cooperou com municípios para chegar o mais perto possível das pessoas sem-abrigo. Graças a uma boa comunicação entre parceiros, 95 % de todos os cabazes de ajuda alimentar foram distribuídos durante o período alvo. Tal como em anos anteriores, as entregas de alimentos pelas organizações parceiras na Bulgária, Chipre, Hungria e Espanha foram totalmente financiadas pelo FEAD, ao passo que nos outros Estados-Membros as organizações parceiras complementaram a ajuda alimentar do FEAD com alimentos doados ou financiados através de outras fontes.

**PO I - Assistência material de base**

**O número de destinatários de assistência material de base também aumentou significativamente.** Em 2018, os Estados-Membros distribuíram 13,2 milhões de euros em assistência material de base, 29 % mais do que em 2017, o que já correspondia a um aumento de 25 % comparativamente com 2016. Este aumento significativo deveu-se em grande medida ao facto de três Estados-Membros terem concedido assistência material de base pela primeira vez em 2018 - Chipre, Hungria e Lituânia. Oito Estados-Membros continuaram a conceder assistência material de base como no ano anterior (Áustria, Chéquia, Grécia, Croácia, Irlanda, Luxemburgo, Letónia e Eslováquia). A maioria dos bens foi distribuída em três Estados-Membros. Áustria, Chéquia e Grécia (ver figura 4). As pessoas sem-abrigo foram visadas na Chéquia, Grécia, Croácia e Eslováquia e receberam produtos de higiene e outros artigos. Na Croácia também receberam artigos de cozinha e vestuário, e na Grécia e na Croácia receberam sacos-cama/cobertores.

**Material escolar e produtos de higiene pessoal para famílias com crianças continuaram a ser os principais artigos de assistência material de base.** Em 2018, os artigos para famílias com crianças incluíram artigos de papelaria e material escolar (Áustria, Grécia, Croácia, Irlanda Letónia), pastas escolares (Áustria, Grécia, Croácia e Letónia), cabazes de produtos para bebés (Croácia, Hungria e Irlanda), fraldas e toalhetes para bebés (Grécia) e equipamento desportivo e roupa (Croácia). Na Grécia, Irlanda, Hungria, Luxemburgo, Letónia e Eslováquia, também foram distribuídos artigos como detergente para roupa, detergente em pó (para roupa de cor), detergente para a louça, fraldas, creme e sabonete para bebés e crianças, toalhetes húmidos e fraldas.

*Figura 4: Valor monetário total dos produtos 2014-2018 e por Estado-Membro*




*Fonte: SFC2014*

**PO I — Medidas de acompanhamento**

**Todos os Estados-Membros que executaram programas do PO I em 2018 também introduziram medidas de acompanhamento.** As medidas bem-sucedidas incluíram: i) atividades de comunicação relativas a «conselhos sobre gestão do orçamento familiar», «prevenção do desperdício alimentar» e «seleção de alimentos» (Portugal); ii) uma revista em estónio e russo, intitulada «Help»[9] distribuída a destinatários de ajuda alimentar (Estónia); iii) distribuição de brochuras com receitas que incluem ingredientes dos cabazes de alimentos do FEAD e dos alimentos comummente doados (Finlândia); iv) o projeto «Together» da Cruz Vermelha que proporciona experiências culturais às crianças de meios socialmente desfavorecidos, ajuda com os trabalhos de casa, mentorado e outro tipo de assistência (Eslovénia); v) o projeto «Tackling economic vulnerability through volunteering opportunities» (Combater a vulnerabilidade económica através de oportunidades de voluntariado) gerido pela Caritas da arquidiocese de Zadar (Croácia) que vai além da assistência material e incentiva os participantes a agirem para resolver as causas da pobreza; e vi) juntamente com as pastas escolares, distribuição de uma brochura que presta aconselhamento aos alunos sobre um conjunto de temas desde a escola ao trabalho, passando pelos problemas psicológicos (Áustria).

**A maioria dos Estados-Membros levou a cabo uma combinação de medidas de acompanhamento e apenas alguns optaram por se concentrar apenas numa ou duas atividades.** As medidas de acompanhamento implementadas em 2018 (ver figura 5) incluíram:

[9] A edição de 2018 da revista foi dedicada à alimentação saudável e inclui receitas saudáveis para preparar os alimentos fornecidos no cabaz, recomendadas por um nutricionista. A revista também inclui contactos de 38 organizações, que podem prestar apoio adicional.

- Conselhos sobre preparação e conservação dos alimentos (Bélgica, Bulgária, Estónia, Finlândia, França, Lituânia, Luxemburgo, Polónia, Portugal, Eslováquia)
- Atividades educativas para a promoção de uma alimentação saudável/aulas de culinária (Bélgica, Bulgária, Chéquia, Estónia, Espanha, Finlândia, França, Croácia, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Letónia, Malta, Polónia, Portugal, Eslovénia)
- Conselhos sobre redução do desperdício alimentar (Bélgica, Bulgária, Lituânia, Polónia, Portugal)
- Conselhos sobre higiene pessoal (BG, Hungria, Lituânia, Letónia, Eslováquia)
- Encaminhamento para os serviços competentes (por exemplo, serviços sociais/administrativos (Áustria, Bélgica, Bulgária, Estónia, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Letónia, Malta, Eslováquia)
- Acompanhamento individual e ateliês (Bélgica, Bulgária, Chéquia, Estónia, Grécia, Espanha, França, Lituânia, Luxemburgo, Letónia, Malta, Eslovénia, Eslováquia)
- Apoio psicológico e terapêutico (Bélgica, Bulgária, Chéquia, Chipre, Estónia, Grécia, Hungria, Itália, Lituânia, Letónia, Eslovénia, Eslováquia)
- Conselhos sobre gestão do orçamento familiar (Bélgica, Bulgária, Chéquia, Grécia, Finlândia, Itália, Lituânia, Letónia, Malta, Polónia, Portugal, Eslováquia)
- Atividades sociais e de lazer (Chéquia, Grécia, Finlândia, França, Lituânia, Luxemburgo, Polónia, Eslovénia)
- Atividades educativas e formação/programas de competências (Estónia, Croácia, Itália, Lituânia, Malta, Eslovénia)
- Prestação de serviços jurídicos (Bélgica, Estónia, França, Itália, Lituânia, Eslováquia)
- Outras (Bélgica, Estónia, Finlândia, Irlanda, Itália, Letónia, Malta, Eslovénia)

*Figura 5: Tipos de medidas de acompanhamento implementadas em 2018 (n=22)*




**PO II - Inclusão social**

Tal como em anos anteriores, Alemanha, Dinamarca, Países Baixos e Suécia implementaram ações de inclusão social.

**Na Alemanha, a principal atividade foi alcançar os adultos recém-chegados e as pessoas sem-abrigo e melhorar o seu acesso a aconselhamento e medidas de apoio.** A Alemanha já supera várias metas neste domínio. Quase 90 % dos adultos recém-chegados e pessoas sem-abrigo que participaram em atividades de inclusão social em 2018 passaram a usar

serviços sociais (face a uma meta de 50 %). O número total de pessoas sem-abrigo e de pessoas em risco de o virem a ser que receberam aconselhamento até 2018 atingiu 21 564 - o que já é superior à meta específica do programa. Registaram-se igualmente progressos significativos em relação às crianças recém-chegadas em idade pré-escolar (12 237) e respetivos pais (13 734). Por conseguinte, o objetivo de alcançar 19 700 crianças e pais até 2020 deverá ser exequível.

**Na Dinamarca, as condições das pessoas sem-abrigo - e das pessoas sem-abrigo de outros países da UE com autorizações de residência na Dinamarca - melhoraram graças ao acesso a abrigos e assistentes sociais.** Através de atividades de sensibilização, estas pessoas beneficiaram de alojamento temporário, puderam participar em eventos sociais e de estabelecimento de contactos e puderam adquirir experiência de trabalho numa empresa privada. As atividades foram adaptadas à situação particularmente vulnerável dos migrantes sem-abrigo que enfrentam barreiras linguísticas e outros problemas. No total, 1 412 pessoas beneficiaram destas atividades em 2014-2018, o que já supera a meta fixada para o período de programação 2014-2020 (1 400).

**Nos Países Baixos, o projeto «Idosos na Vizinhança» continuou em 2018 com 776 participantes, menos do que em 2017, mas muito acima do nível de 2016.** O projeto procura mitigar a exclusão social das pessoas idosas desfavorecidas. Todas as pessoas alcançadas tinham mais de 65 anos de idade. O número total de participantes para 2014-2018 era 2 274 - 45 % da meta (5 000). Um importante resultado foi o facto de, após dois anos no programa, cerca de 84 % dos idosos ainda estavam envolvidos, 45 % afirmaram que tinham alargado a sua rede social e 35 % tinham reforçado as suas competências digitais e financeiras. Em 2018 foi prestada muita atenção em chegar aos idosos oriundos da imigração, por exemplo, de origem turca ou marroquina, que não são fáceis de alcançar e que, por conseguinte, estão amiúde isolados. 29 % dos participantes do projeto não nasceram nos Países Baixos.

**As medidas de inclusão social na Suécia incidem sobre a promoção da saúde e informações básicas sobre a sociedade sueca direcionadas para as pessoas carenciadas provenientes de outros países da UE ou do EEE.** Os principais grupos-alvo são as pessoas sem-abrigo (ou pessoas em risco de o virem a ser), os migrantes, as pessoas de origem estrangeira, as minorias e as mulheres. Até ao momento, o programa alcançou 2 016 pessoas, incluindo 414 em 2018. A percentagem de pessoas que afirmam ter recebido apoio ou assistência aumentou de forma estável desde 2016, de 43 % para 84 % em 2018. A percentagem de pessoas que afirmam ter melhores condições para gerir a sua saúde e higiene também aumentou - de 38 % em 2016 para 82 % em 2018. O objetivo de 40 % para ambos os indicadores foi consideravelmente superado.

### Obstáculos à execução

**Foram 19 os Estados-Membros que assinalaram obstáculos à execução,** nomeadamente: i) problemas logísticos subsistentes, por exemplo entrega e armazenamento (Grécia, Finlândia, Hungria, Portugal); ii) questões jurídicas, por exemplo, contratos públicos ou proteção dos dados (Bélgica, Bulgária, Estónia, Grécia, Hungria, Itália, Malta, Portugal, Roménia); iii) falta de capacidade das organizações parceiras (Dinamarca, Hungria, Polónia); iv) problemas em alcançar grupos-alvo (Estónia, Hungria, Letónia, Polónia e Suécia); v) problemas com o acompanhamento e a recolha de dados sobre destinatários finais (Hungria, Itália, Roménia); e vi) problemas com os produtos distribuídos, por exemplo, a sua qualidade,

variedade e peso[10] (França, Hungria). Houve também problemas de execução gerais na Roménia, nomeadamente questões com contratos públicos e capacidade. Apesar do acompanhamento regular e do apoio prestado pela Comissão, e da utilização ativa da assistência técnica disponível para melhorar a capacidade da autoridade de gestão do FEAD, não foi possível resolver os problemas durante o ano de referência.

**A flexibilidade do FEAD e forte cooperação entre as autoridades de gestão e as organizações parceiras ajudou os países a superarem muitos desses obstáculos.** Em Itália, a autoridade de gestão organizou uma reunião com beneficiários de assistência material para oferecer apoio adicional relativamente aos problemas de execução. Em 2018, a França alterou o seu sistema de gestão e adotou novos procedimentos, nomeadamente no âmbito do controlo interno, da logística e da assistência técnica, a fim de concluir o procedimento de auditoria do programa.

**Princípios horizontais**

O artigo 5.º do Regulamento FEAD identifica princípios horizontais que devem ser aplicados transversalmente na conceção e na execução do Fundo. Esses princípios incluem complementaridade do financiamento, igualdade de género, antidiscriminação, não ao desperdício alimentar, uma dieta equilibrada e aspetos ambientais e climáticos. Os Estados-Membros devem reger-se por estes princípios e prestar contas a este respeito nos seus relatórios anuais de execução.

**Os Estados-Membros têm em consideração estes princípios gerais. Dão cumprimento ao princípio da subsidiariedade utilizando outros instrumentos de financiamento.** Na Estónia, o Ministério dos Assuntos Sociais é também o organismo intermediário para o FSE e assegura uma visão unificada e um fluxo de informações sobre os serviços prestados pelos dois fundos. A Finlândia também indicou sinergias entre os projetos de inclusão social cofinanciados pelo FSE que servem de medidas de acompanhamento à distribuição de alimentos do FEAD.

**Vários Estados-Membros explicaram de que modo aplicam o princípio da igualdade de género.** A Chéquia procura alcançar as mães solteiras, que considera ser um grupo particularmente vulnerável. A Alemanha concentra-se no aconselhamento a mulheres sobre cuidados infantis e questões de saúde e elaborou fichas informativas sobre questões de género para serem utilizadas por organizações parceiras. Dois projetos na Suécia abordam especificamente a saúde das mulheres e outros projetos foram adaptados para as alcançarem melhor. Na Suécia e nos Países Baixos 80 % dos destinatários de assistência em matéria de inclusão social eram mulheres.

**A maioria dos Estados-Membros referiu explicitamente ações antidiscriminação.** Alemanha e Letónia fornecem orientações e oficinas de trabalho sobre a não discriminação. Na Hungria, as necessidades especiais das pessoas com deficiência são tidas em conta, por exemplo, a distribuição de alimentos realiza-se em locais sem barreiras, sendo também prestada ajuda à recolha do cabaz de alimentos. O Luxemburgo assegura a acessibilidade a pessoas com deficiência. A Bulgária alega que o FEAD contribui para a igualdade de oportunidades ao fornecer refeições específicas atendendo à etnia e à religião.

[10] Foram igualmente indicados outros problemas mais pontuais sobre, por exemplo: alimentos não entregues (Grécia), produtos destruídos ou danificados (Grécia), cálculo errado por parte da autoridade de gestão de um indicador que teve de ser corrigido (Chipre), a insuficiência dos alimentos fornecidos ao grupo-alvo (Croácia), encargos administrativos e recursos financeiros limitados (Estónia), desinteresse de organizações parceiras (Eslováquia), medidas consideradas inapropriadas por enquanto, conduzindo a atrasos na execução (Roménia), e atitudes sociais em relação ao grupo-alvo (Suécia).

**A maioria dos programas do FEAD nacionais dá prioridade a medidas para evitar o desperdício alimentar.** A Irlanda reduz o desperdício alimentar combinando os alimentos recolhidos nos supermercados com as entregas de alimentos do FEAD. Em Malta e Espanha, os cabazes de alimento desperdício. A Eslovénia dá prioridade à eficiência do sistema de distribuição de alimentos para assegurar que as pessoas recebem alimentos rapidamente e muito antes da expiração da data de validade. Na Bélgica, é distribuída, enquanto parte do FEAD, sopa fresca confecionada com alimentos não vendidos. A Bélgica também encoraja as doações de alimentos com uma isenção de IVA e uma Carta entre o setor de ajuda alimentar e o da grande distribuição. Na França, a lei «antidesperdício» de 2016 é amplamente aplicada por organizações parceiras, o que resultou numa redução significativa do desperdício alimentar. No seu procedimento de concurso para selecionar fornecedores, o critério de ter em conta a pegada de carbono no transporte dos géneros alimentícios foi aditado em 2016. Na Croácia, a documentação do concurso relativo à privação de alimentos, à privação material de base e à assistência técnica especifica como prevenir o desperdício alimentar, garantir a segurança dos produtos e proteger a saúde pública e o ambiente. Na Lituânia, quaisquer sobras de cabazes de alimentos vão para cantinas que preparam e entregam comida a pessoas sem-abrigo.

**Muitos Estados-Membros afirmaram que distribuem alimentos variados e equilibrados em termos nutricionais.** Em França, as refeições são adaptadas à idade e condições de vida das pessoas que delas beneficiam. Os cabazes de alimentos em Portugal visam satisfazer, pelo menos, 50 % das necessidades de energia e nutrição de uma pessoa e as porções diárias incluem cada um dos sete grupos de alimentos. A composição dos cabazes de alimentos da Eslováquia foi avaliada pela Autoridade de Saúde Pública, a fim de assegurar o correto equilíbrio nutricional. Na Estónia, o Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Saúde foi consultado sobre cabazes de alimentos tendo sido recomendado que se excluíssem os alergénios mais comuns (por exemplo, frutos de casca rija e alimentos que os contenham). A Bulgária teve em conta as instruções do Ministério da Saúde, bem como o *feedback* dos destinatários. A Letónia organizou atividades de promoção da saúde, por exemplo, sobre uma dieta e um estilo de vida saudáveis, questões relacionadas com cuidados infantis, prevenção da toxicodependência, competências em primeiros socorros, resposta de emergência e prevenção de doenças.

**Muitos Estados-Membros atenderam a considerações relacionadas com o clima e o ambiente.** A Áustria indica que foram escolhidos produtos de alta qualidade e duradouros por motivos ambientais. Na Chéquia, apenas produtos ecológicos que encorajam a reciclagem são encomendados através do FEAD. As organizações parceiras selecionam produtos de um cabaz de mercadorias de acordo com as necessidades dos seus clientes, o que minimiza o risco de fornecer aprovisionamentos não desejados e evita o desperdício.

## Avaliações

**Os efeitos das atividades do FEAD em cada Estado-Membro são de um modo geral positivos segundo avaliações aprofundadas.** Por exemplo, o relatório do Luxemburgo concluiu que o apoio do FEAD permite ao país libertar o seu orçamento para outras necessidades públicas. Em Portugal, um estudo nacional demonstrou que a ajuda alimentar permitiu a 72 % das pessoas abrangidas pelo PO gerirem melhor o seu orçamento familiar. A avaliação da França suscitou incertezas sobre a ligação entre o programa FEAD e uma redução da pobreza, atendendo à natureza multidimensional e complexa da pobreza. No entanto, uma vez que a ajuda alimentar é o primeiro contacto com as pessoas que enfrentam

dificuldades e abre portas para um apoio personalizado, o seu impacto positivo deverá ser observável ao longo do tempo.

**Alguns Estados-Membros utilizaram critérios específicos de avaliação e/ou avaliaram questões específicas.** A Bélgica realizou um inquérito de mercado para testar que produtos saudáveis poderiam ser comprados e distribuídos com um impacto ambiental mínimo. A Grécia estudou a contribuição do programa para combater a insegurança alimentar, ou seja, se alcançou o aporte nutricional em linha com as recomendações científicas e melhorou a qualidade de vida dos destinatários.

*Box 2. Atividades de avaliação na Irlanda e em Espanha*

Na Irlanda, a autoridade de gestão do FEAD realiza regularmente inquéritos às partes interessadas. As principais conclusões são as de que o apoio tem um impacto positivo nas pessoas desfavorecidas, ajudando-as a avançarem na vida e a aumentarem os seus contactos sociais, e liberta verbas para outras ações essenciais. Foi elogiada a qualidade dos conjuntos escolares e as crianças que deles beneficiaram manifestaram o seu contentamento por terem artigos semelhantes aos dos seus amigos. Outro benefício fundamental é que os bancos alimentares puderam aumentar e assegurar a sua regularidade do aprovisionamento. Além disso, a «FoodCloud Hubs» – a principal organização parceira - pôde combinar os alimentos recolhidos em supermercados com alimentos financiados pelo FEAD. São boas notícias para o ambiente, porque quanto menos resíduos de alimentos forem enviados para aterros, menores são as emissões de carbono.

Em Espanha, a Cruz Vermelha e a Federação de Bancos Alimentares realizaram uma avaliação exaustiva do FEAD em 2018[11]. O seu relatório conclui que o apoio do FEAD é altamente apreciado pelos beneficiários - 96 % deles recomendá-lo-iam a outras pessoas e 76 % afirmam que os alimentos que receberem «os libertam de muitas dificuldades». Todavia, também confirma que - apesar de ajudar a atenuar formas extremas de pobreza e apoiar a nutrição das famílias, o programa não é suficiente para livrar as famílias e as pessoas sozinhas da sua situação precária.

## 5. CONCLUSÕES

**As dotações financeiras ao abrigo do programa FEAD aumentaram substancialmente, alcançando 762,2 milhões de euros em 2018.** As despesas cumulativas autorizadas para 2014-2018 perfizeram cerca de 2 732 milhões de euros, ou 61 % do total de recursos do programa (UE e cofinanciamento nacional). Por conseguinte, a execução do orçamento do FEAD está no bom caminho. Os pagamentos também aumentaram significativamente, com os pagamentos intercalares da Comissão a excederem 38 % da afetação total 2014-2020 até 31 de dezembro de 2019 (25 % até ao fim de 2018).

**A maioria dos Estados-Membros consolidou o seu historial sólido de concretização e registou progressos positivos na consecução dos seus objetivos.** Em 2018, 26 Estados-Membros prestaram com êxito assistência FEAD. A ajuda alimentar manteve-se geralmente estável em comparação com os anos anteriores. A prestação de assistência material de base continuou a aumentar, com 29 % mais assistência distribuída em 2018 comparativamente com 2017. Chipre, Hungria e Lituânia distribuíram assistência material de base pela primeira vez em 2018. No entanto, subsistem alguns problemas de execução, nomeadamente atrasos e dificuldades no plano logístico, aspetos jurídicos, alcance dos grupos-alvo, acompanhamento

[11] Cruz Vermelha espanhola (2018): Avaliação de impacto do FEAD em Espanha.

e avaliação e falta de capacidade das organizações parceiras. A maioria dos Estados-Membros conseguiu superar essas dificuldades graças à confiança e cooperação das partes interessadas, embora por vezes tenham sido necessárias alterações ao programa. Contudo, apesar do acompanhamento de perto da Comissão, a Roménia não prestou assistência em 2018 devido a alterações institucionais e problemas persistentes com a contratação pública.

**Em 2018, estima-se que quase 13 milhões de pessoas beneficiaram do apoio do FEAD.** O apoio do FEAD demonstrou ser estável ao longo dos anos. Os alimentos continuam a ser o tipo mais frequente de assistência. Do número total de destinatários finais, mais de 12,5 milhões (92 %) receberam ajuda alimentar e cerca de 998 000 (7 %) receberam assistência material de base em 2018, ao passo que quase 39 000 participaram em programas de inclusão social (PO II do FEAD). Tal como em anos anteriores, as crianças continuaram a ser o maior grupo de destinatários (29 % de todos os destinatários). As pessoas sem-abrigo (7 %) e as pessoas com deficiência (5 %) encontravam-se entre os grupos-alvo específicos. Estima-se que 10 % de todas as pessoas apoiadas eram migrantes, pessoas de origem estrangeira ou minorias e 8 % eram pessoas com 65 anos de idade ou mais.

**Tal como em anos anteriores, os relatórios revelam que a flexibilidade do FEAD foi crucial para a sua execução eficaz e eficiente.** O papel das organizações parceiras em termos de conhecimento dos grupos-alvo e sensibilização foi muito importante. No entanto, o FEAD também ajudou organizações parceiras a tornarem-se mais eficientes, nomeadamente no que respeita aos prazos de entrega e à cooperação institucional. Ademais, os Estados-Membros e as organizações parceiras foram capazes de tomar decisões sobre como e quando alcançar grupos-alvo, o que se revelou determinante para estabelecer relações de confiança mútua com destinatários finais.

**As medidas de acompanhamento foram convenientemente consolidadas e diversificadas.** Todos os Estados-Membros do PO I que executaram o FEAD em 2018 introduziram medidas de acompanhamento, segundo os seus relatórios. O tipo mais comum de medidas de acompanhamento foi as atividades educativas para promover uma nutrição saudável/aulas de culinária, seguidas do acompanhamento individual e ateliês, e apoio psicológico e terapêutico. O encaminhamento para os serviços competentes continuou a ser um primeiro passo crucial para sair da pobreza. De um modo geral, surgiu um conjunto diversificado de boas práticas.

**Em termos gerais, os Estados-Membros indicam terem cumprido os princípios horizontais.** Todos asseguraram que a assistência era acessível nas mesmas condições a homens e mulheres e a maioria salientou que não havia discriminação com base no género, origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Alguns Estados-Membros envidaram esforços para garantir que os conteúdos dos cabazes de alimentos do FEAD correspondiam aos pedidos de organizações parceiras e destinatários finais, a fim de evitar o desperdício alimentar. Os Estados-Membros envidaram esforços para fornecer sobretudo alimentos saudáveis e prestaram atenção especial ao armazenamento e entrega atempada e à utilização de materiais reciclados. Estes aspetos também contribuíram para a proteção do clima e do ambiente.

**À medida que o FEAD entra nas suas etapas finais de execução, o foco passou a incidir na integração com êxito do apoio às pessoas mais carenciadas no programa FSE+** Com a proposta relativa ao FSE+ de 2018, a Comissão lançou os alicerces para uma continuação bem-sucedida do apoio às pessoas mais carenciadas. As negociações em curso por parte dos colegisladores revelaram que a intenção de criar sinergias, simplificar e integrar solidamente o apoio numa abordagem de inclusão social mais ampla, é bastante apreciada. Agora é fundamental que as negociações sejam concluídas com êxito para que o diálogo sobre a

programação do FSE+ possa avançar para a sua fase final e os programas possam ser apresentados sem demora. O programa FSE+ será determinante para apoiar a recuperação económica e social após a pandemia do coronavírus e para promover uma transição justa para uma economia com impacto neutro no clima em consonância com as ambições do Pacto Ecológico Europeu[12]e em conjugação com o Fundo para uma Transição Justa[13]. Será igualmente um programa fundamental para a concretização do Pilar Europeu dos Direitos Sociais[14].

[12] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf
[13] https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism
[14] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1226&furtherNews=yes&newsId=9524