

Parecer

EAPN Portugal

Cartões eletrónicos de Apoio Alimentar no âmbito do PO APMC

julho 2022



CARTÕES ELECTRÓNICOS DE APOIO ALIMENTAR NO ÂMBITO DO PO APMC

CONTRIBUTO DA EAPN PORTUGAL

Enquadramento

A Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal (EAPN Portugal) é uma Organização Não Governamental que tem como missão contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, em que todos/as sejam corresponsáveis na garantia do acesso dos cidadãos/ãs a uma vida digna, baseada no respeito pelos Direitos Humanos e no exercício pleno de uma cidadania informada, participada e inclusiva.

Desde o início da implementação do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (PO APMC) que a EAPN Portugal tem procurado acompanhar o mesmo, não só assegurando uma resposta às solicitações da Agência Nacional do Programa, mas também promovendo o debate e a reflexão junto de organizações que o operacionalizam e beneficiários/as diretos/as.

A EAPN Portugal sempre salientou que a promoção da inclusão social inerente ao atual PO APMC é uma das grandes mais-valias do Programa, quando comparado com o anterior PCACC - Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados. O combate à pobreza alimentar não se compadece apenas com a garantia de apoio em alimentos, mas também com o acompanhamento a pessoas e famílias. A incapacidade de os indivíduos e famílias se alimentarem e de o fazerem de forma adequada, não sendo cumprido, de forma plena, o direito à alimentação, é das faces mais profundas da pobreza. É o rosto visível e o reflexo da exclusão e das desigualdades a que estão sujeitas as pessoas em risco e em situação de pobreza. Não ter acesso a um rendimento adequado (seja via salário, seja via proteção social), acesso a serviços, acesso a emprego digno, limita a capacidade das pessoas de garantirem uma necessidade básica, algo essencial à sua sobrevivência, de se alimentarem e de o fazerem adequadamente.

A EAPN Portugal defende uma visão holística no combate à pobreza e, como tal, consideramos que para quebrar ciclos de pobreza, em que a insegurança alimentar é uma das dimensões, é fundamental garantir que os programas e apoios criados assentam nesta visão holística e integrada e se apresentam como soluções para o reforço da inclusão social das pessoas e famílias.

Neste sentido o apoio alimentar que é garantido pelo atual PO APMC (e que visa cobrir 50% das necessidades nutricionais), bem como outras respostas promovidas por autoridades locais e entidades de economia social neste âmbito, são centrais e

imprescindíveis, mas devem ser enquadradas num âmbito mais global, o da luta contra a pobreza.

O PO APMC trouxe mudanças importantes enquanto programa público de apoio alimentar e na composição do cabaz que é entregue, revelando preocupação com a adequação do mesmo e equacionando determinados grupos populacionais. Não obstante, fomos identificando e destacando lacunas e dificuldades que vão desde a impossibilidade de abranger algumas pessoas mais carenciadas pela inexistência de recursos para conservação e confeção de alimentos, de falhas e atrasos na entrega de alguns produtos, seleção de géneros alimentares, produção de desperdício alimentar em contrassenso com o próprio Programa, à necessidade de diversificar e aprofundar as medidas de acompanhamento (que se têm centrado em áreas de gestão do orçamento familiar e combate ao desperdício). Fomos também destacando relativamente ao PO APMC, a “distância e desfocagem” do Programa em relação à autonomia e soberania dos/as destinatários/as finais do apoio. Apesar das mudanças positivas no programa, continua a prevalecer e a estar inscrita uma visão das pessoas beneficiárias como recetoras do apoio, sem margem de escolha face aos géneros alimentares que querem ou não receber e consumir (não considerando preferências, eventuais intolerâncias/alergias ou limitações de saúde, e especificidades culturais e religiosas, etc.), ou mesmo no que diz respeito à forma de os receber (continuamos a assistir em alguns contextos a filas de entrega de alimentos, com pouca dignidade e muito pouco anonimato e respeito pela privacidade). Fomos partilhando a identificação de todas estas dificuldades e tentando contribuir para a identificação de soluções, no acompanhamento¹ que a EAPN Portugal foi fazendo ao Programa ao longo destes anos, quer na resposta às solicitações da Agência Nacional, quer no contacto com organizações e mesmo beneficiários/as diretos/as.

Neste seguimento, a EAPN Portugal considera que a alteração introduzida em 2020 no Regulamento do Fundo Europeu de Apoio às Pessoas mais Carenciadas (FEAC) que passou a incluir a possibilidade da utilização de vouchers ou cartões eletrónicos no apoio alimentar, pode trazer algumas mudanças relevantes na forma como o apoio alimentar é garantido. O facto de o Governo Português ter decidido implementar um modelo adicional de cartão eletrónico ou voucher é, na nossa perspetiva, um avanço muito importante no PO APMC e poderá contribuir para uma maior dignidade e liberdade de escolha das pessoas apoiadas e eventualmente garantir uma maior cobertura do Programa a outros grupos que se encontram atualmente fora dele. O regulamento do FEAD refere o respeito pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente, o respeito pela dignidade humana, neste sentido consideramos que as recentes mudanças que se pretendem implementar no Programa Nacional, vêm em

¹ Este acompanhamento está refletido em vários pareceres que a Organização foi elaborando ao longo destes anos, mas também em documentos e comunicações apresentados nas reuniões da Rede Europeia FEAD e reuniões com entidades de decisão nacionais.

consonância e poderão ser um contributo para a garantia do direito à alimentação adequada e, conseqüentemente, no combate à pobreza. Esta mudança sai reforçada no novo quadro comunitário de apoio 2021-2027 FSE+ que inclui o FEAC/FEAD (todos os Estados Membros devem atribuir pelo menos 3% dos recursos do FSE+ para o apoio alimentar e assistência material a par com medidas de acompanhamento à sua inclusão social).

Na senda das reflexões e recolhas de contributos que fomos fazendo ao longo do tempo, e como forma de promover o conhecimento e reflexão em torno de experiências e práticas concretas já existentes de cartões de apoio alimentar, a EAPN Portugal promoveu em maio de 2022 um encontro com algumas entidades nacionais e locais que desenvolvem experiências neste domínio, com diferentes características e abrangência.

A EAPN Portugal pretende assim com este parecer apresentar um conjunto de preocupações e recomendações - que resultam destes anos de reflexão sobre o Programa nacional e o apoio alimentar em geral, assim como das aprendizagens reunidas a partir do recente encontro sobre práticas de cartões - com vista a contribuir para a construção participada deste modelo a implementar pelo Governo nacional.

Face ao exposto a EAPN Portugal apresenta de seguida algumas das suas preocupações e recomendações com o objetivo de contribuir para uma maior eficácia na implementação deste novo instrumento no PO APMC:

Auscultação / Participação e envolvimento de atores

- A participação é um princípio estratégico na intervenção social. Neste sentido consideramos que a preparação da implementação do cartão deve ser feita, tendo por base momentos de auscultação às entidades que operacionalizam o programa e às próprias pessoas beneficiárias. Para além destes momentos permitirem construir, de forma participada, esta nova prática, poderão permitir às entidades perceber, conhecer e planear a forma como será feita a implementação do modelo cartão (...quando? como? quem?...).
- É fundamental garantir, durante a fase piloto de implementação do cartão, mas não só, que a monitorização e avaliação seja efetuada de forma participada. Importa que sejam promovidos momentos de participação dos diferentes atores envolvidos e dos/as beneficiários/as finais, com o objetivo de identificar pontos fortes da experiência, lacunas ou desvios, áreas menos conseguidas, soluções a implementar na fase final de adoção do cartão.
- A promoção de momentos de participação durante a fase piloto é central para definir os perfis que irão ser abrangidos numa fase posterior, montantes a atribuir, de acordo com o agregado familiar, necessidades, recursos estruturais

(possibilidade de cozinhar em casa; capacidade de fazer face a despesas extra, de energia, gás, etc.).

- É fundamental que seja possível, na fase posterior à fase piloto, criar a capacidade de ajustar os montantes do cartão às necessidades das pessoas e famílias, que podem variar por motivos de saúde, emprego, educação, família...
- Um elemento-chave e incontornável é, tal como sublinham algumas organizações que já dispõem de experiências de cartões eletrónicos e vouchers, o trabalho em rede, parceria, e de envolvimento dos vários atores. Nomeadamente que a articulação e dinâmica de trabalho em rede entre organizações, tecido empresarial / produtores, consiga, preferencialmente, ir mais além do que parcerias unicamente perspetivadas a partir de soluções concretas de montagem do cartão. O trabalho em rede e de proximidade, parecem ser elementos centrais para a estabilidade e sucesso.
- Seria fundamental poder garantir o envolvimento e adesão de estabelecimentos comerciais de diferentes dimensões e características, bem como de produtores, para facilitar acesso a todo o território nacional, e circuitos mais curtos e de maior proximidade.

Capacitação “ex ante e durante”

- A capacitação de todos os atores envolvidos é central, sendo por isso necessário realizar momentos de informação/formação sobre a forma de gestão do cartão e a melhor forma de o utilizar. Do ponto de vista das pessoas beneficiárias, é importante reconhecer que nem todas poderão ter à partida competências digitais para a utilização deste tipo de ferramentas, mas isso não poderá constituir um elemento que as exclua à partida deste apoio. Deste modo, a preparação e suporte para utilizarem o cartão e manterem utilização adequada, é fundamental para que se garanta o acesso ao apoio.
- Sabemos que existe uma preocupação com o tipo de consumo, com os bens que será possível adquirir com o cartão, procurando limitar excessos e garantir uma coerência com políticas de segurança alimentar, nutricional e de saúde. Independentemente dos mecanismos de limitação e “controlo” que se pretendam criar, o “barrar” a aquisição de produtos pode causar constrangimentos diversos e até de conflito no ato da compra, bem como entre beneficiários/as e profissionais de acompanhamento que importa acautelar. Neste sentido, é central que os momentos de capacitação sejam esclarecedores para os/as utilizadores/as do cartão sobre regras-chave, e que possa ser promovida a aprendizagem e capacitação sobre consumo e consumo consciente.

Acompanhamento e suporte

- A fase piloto de implementação do cartão deve ser reforçada com medidas de acompanhamento às pessoas beneficiárias, por um lado, de cariz pedagógico e dignificantes de literacia alimentar e consumo; por outro lado, com o objetivo de uma maior autonomização das pessoas apoiadas.
- O PO APMC será reforçado pelo FSE+ o que já permitiu a integração do modelo de cartão eletrónico no Programa. É fundamental que o Programa possa ainda reforçar as equipas envolvidas diretamente na sua implementação, de forma a promover um maior e mais eficaz acompanhamento social. O investimento a ser realizado terá maior sucesso, se for no sentido de alterar a situação em que a família/pessoa se encontra, promovendo a sua autonomização face a estes apoios. Temos de devolver à pessoa a condução da sua vida, de liberdade de escolha e poder de mudança.
- O que algumas práticas de cartões já adotadas em Portugal apontam, é que é fundamental canalizar o investimento para o acompanhamento e apoio à alteração da condição que motiva a insegurança alimentar e sua autonomização, descentrando do controlo e regulação do consumo alimentar. Algumas práticas revelam mesmo, que os consumos alimentares não foram alterados ou prejudicados, pela introdução do cartão para aquisição direta por parte das pessoas apoiadas.
- A criação de algumas ferramentas e documentação de apoio e suporte a profissionais, para diagnóstico e avaliação da situação de insegurança alimentar, parece-nos fundamental para identificar as soluções/estratégias mais adaptáveis a cada pessoa/ família.

Perfis de pessoas beneficiárias e utilizadores/as

- Com o enquadramento do FEAD, como é óbvio, as pessoas a beneficiar deste apoio e modelo serão sempre pessoas mais carenciadas. Ainda assim, e como referido anteriormente, a existência de uma fase piloto de implementação do cartão, poderá ser crucial para “experimentar” e eventualmente adequar/ajustar alguns critérios de integração.
- Se no PO APMC, com as características atuais, a capacidade de confeção e de conservação de alimentos (ex: frigorífico com capacidade de congelação) é central para que pessoas e famílias possam integrar o Programa, no caso do cartão eletrónico, parece-nos fundamental prevalecer a integração de perfis com recursos diferenciados. Deste ponto de vista, será fundamental garantir a integração quer de pessoas/famílias que optem por alimentos por confeccionar, quer pessoas/famílias que optem por alimentos já confeccionados ou que

dispensam confecção, em função de hábitos, preferências, capacidades e recursos.

- Parece-nos importante que possam ser acauteladas previamente algumas questões relacionadas com limitação, ou não, de utilizadores/as, de quem pode usar o cartão (ex.: em famílias com vários elementos - quem pode utilizar? em caso de pessoa isolada com impossibilidade ou constrangimentos de saúde - quem poderá utilizar em substituição? ...). Estes elementos podem facilitar a utilização do cartão, evitar “intermitências e interrupções” e garantir a sua maior eficácia, sem “percalços de percurso”.

Formato e Imagem

- Defendemos que o cartão não deve conter uma identificação visível da ligação ao Programa, permitindo, deste modo, respeitar o direito ao anonimato. Parece-nos que alguns dos princípios inerentes a um modelo de cartão de apoio alimentar, seriam enviesados se a opção pelo formato e imagem do cartão valorizasse a identificação do programa e apoio, em detrimento do anonimato e dignidade de quem dele beneficiará. Algumas das práticas já implementadas (ex.: experiência Cruz Roja - FEAD em Espanha) garantiram esta opção, considerando-a fundamental para o acompanhamento e integração das pessoas apoiadas.

Produtos

- Até ao momento o PO APMC considera unicamente bens alimentares no apoio concedido, ainda que no âmbito do FEAD/ FEAC existam experiências de programas nacionais que considerem outros bens, nomeadamente de higiene. O mesmo acontece em algumas experiências de âmbito nacional de cartões eletrónicos, fora do âmbito do FEAC. Considerando as pessoas em situação de maior carência em Portugal, e algumas necessidades de apoio identificadas por organizações de intervenção social, seria relevante a integração, no modelo de implementação de cartões, o apoio à aquisição de produtos de higiene pessoal (ex: produtos para higiene oral, produtos para higiene menstrual, etc....)
- Será importante garantir que a utilização do cartão garanta a possibilidade de acesso a descontos e promoções de produtos, uma vez que estas permitem facilitar a gestão do valor em cartão.
- Seria interessante a valorização da aquisição de produtos saudáveis e de produção nacional, através de mecanismos de bónus, de descontos, etc.

Duração do apoio

- Convém reforçar neste domínio, que uma fase inicial de experimentação / projeto piloto pode ser fundamental para equacionar possibilidades e as melhores opções a adotar. Adicionalmente, importa mencionar que, e de acordo com algumas práticas e experiências já em curso da utilização de cartões, é necessário algum tempo de adaptação a esta nova estratégia por parte das pessoas e famílias, mas também de profissionais de acompanhamento. Segundo algumas experiências, são necessários alguns meses (mínimo 6 meses), para por exemplo, a interiorização de algumas regras, superação de possíveis dificuldades ou desvios, algum nível da superação da carência de partida etc.
- Consideramos que a duração do apoio possa ser ajustada e variar em função da situação de carência e vulnerabilidade das pessoas e famílias a apoiar, bem como da avaliação da sua situação de insegurança alimentar (intensidade e duração).

Complementaridade

- A preocupação com a duplicação de apoios/intervenção e forma de a evitar surge, bastantes vezes, como um tema central, relacionada com a preocupação em garantir igualdade e acesso. Não obstante, é importante considerar que em Portugal existem muitas famílias que vivem ciclos de pobreza prolongados, de longa duração, e de grande intensidade. Por isso mesmo falar de Pobreza Alimentar ou insegurança alimentar no contexto nacional, é muitas vezes falar de intensidade e de continuidade ao longo do tempo, algo que importa considerar. Neste sentido, garantir a complementaridade de alguns apoios alimentares será importante e poderá ser, em algumas situações, a solução para garantir a segurança alimentar e nutricional. Referimo-nos por exemplo à possível complementaridade entre cartão e alguns apoios alimentares garantidos por organizações e autarquias locais.

INFORMAÇÃO INSTITUCIONAL

EAPN Portugal

Rua de Costa Cabral 2368 | 4200-218 Porto

225 420 800

geral@eapn.pt

www.eapn.pt