Iceland Liechtenstein Norway **Active citizens** fund

O APOIO ALIMENTAR EM PORTUGAL

Uma análise das necessidades alimentares e dos recursos mobilizados para a sua satisfação na perspetiva do cumprimento do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada

FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN
FUNDAÇÃO BISSAYA BARRETO
aCtuar
FIAN INTERNACIONAL PORTUGAL
FIAN INTERNASJONAL NORGE

TÍTULO: O APOIO ALIMENTAR EM PORTUGAL: uma análise das necessidades alimentares e dos recursos mobilizados para a sua satisfação na perspetiva do cumprimento do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada

Consultoria da EAPN Portugal no âmbito do projeto "Alimentação é Direito! - Fortalecimento da implementação do Direito Humano à Alimentação e Nutrição", desenvolvido no quadro do "Eixo 2 - Apoiar e Defender os Direitos Humanos", do Programa Cidadãos Ativ@s!, suportado pela componente Active Citizens Fund dos EEA Grants e gerido pela Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação Bissaya Barreto.

AUTORIA:
Ana Vizinho
Cristina Mamede
Elizabeth Santos
Paula Cruz

COLABORAÇÃO:
Cátia Santos
Susana Gouveia

EAPN PORTUGAL
Rua de Costa Cabral, 2368
4200-2018 Porto
Tel: 22 542 0800
e-mail: geral@eapn.pt
www.eapn.pt

EDIÇÃO E PAGINAÇÃO: ACTUAR – ASSOCIAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO

2021

Sobre o estudo

O presente estudo enquadra-se na contratação de serviços de consultoria previstos no projeto "Alimentação é Direito!" tendo em vista a realização de análises e propostas de políticas públicas em áreas relevantes para a implementação do DHANA em Portugal e que apoiem o trabalho das Organizações da Sociedade Civil.

O estudo tem como objetivo geral apoiar o trabalho das Organizações da Sociedade Civil, clarificando as possibilidades de contribuição para a transformação da realidade da pobreza alimentar em Portugal. Assume como objetivos específicos:

- Produzir informação que subsidie a construção de um diagnóstico compreensivo sobre o fenómeno da pobreza alimentar em Portugal.

- Contribuir para um conhecimento mais sistematizado sobre o contributo das atuais medidas e iniciativas de apoio alimentar para a realização do DHANA.

- Identificar recomendações de melhoria das medidas e iniciativas existentes e/ou criação de medidas adequadas visando apoiar a realização do DHANA.

Este estudo consubstancia-se numa análise das políticas, medidas e iniciativas públicas, privadas e solidárias de apoio alimentar existentes em Portugal, com indicação de recomendações visando a sua melhoria e/ou a criação de medidas adequadas, bem como o apoio à maior e melhor compreensão da realidade do DHANA em Portugal.

O projeto "Alimentação é Direito! - Fortalecimento da implementação do Direito Humanos à Alimentação e Nutrição", é implementado pela ACTUAR, em parceria com a FIAN Portugal e a FIAN Noruega, desenvolvido no quadro do "Eixo 2 - Apoiar e Defender os Direitos Humanos", do Programa Cidadãos Ativ@s!, suportado pela componente Active Citizens Fund dos EEA Grants e gerido pela Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação Bissaya Barreto. O projeto pretende contribuir para a realização do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada (DHANA) em Portugal, promover a literacia sobre o mesmo e fortalecer as capacidades da sociedade civil sobre este tema, no sentido de influenciar de forma efetiva mudanças ao nível institucional e legal, no quadro orçamental e de políticas públicas.

Apresentação da EAPN Portugal

A EAPN - European Anti Poverty Network (Rede Europeia Anti-Pobreza) é a maior rede europeia de redes nacionais, regionais e locais de ONG's, bem como de Organizações Europeias ativas na luta contra a pobreza. Fundada em 1990, em Bruxelas, está atualmente representada em 31 países, incluindo Portugal.

Criada em 17 de dezembro de 1991, a EAPN Portugal é uma organização, reconhecida como Associação de Solidariedade Social, de âmbito nacional, tendo obtido em 1995 o estatuto de Organização Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD). Sediada no Porto, estende a sua ação a Portugal Continental, através de 18 Núcleos Distritais, e à Ilha da Madeira, através de um Núcleo Regional.

Missão: contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, em que todos sejam corresponsáveis na garantia do acesso dos cidadãos a uma vida digna, baseada no respeito pelos Direitos Humanos e no exercício pleno de uma cidadania informada, participada e inclusiva.

Eixos de atuação

- Informação e Documentação: neste âmbito, a Organização dissemina conteúdos sobre as problemáticas da pobreza e da exclusão social, utilizando diversas ferramentas e suportes, desde a edição de publicações

até à dinamização de iniciativas para partilha de experiências, passando pela difusão eletrónica de informação.

- Campanhas, através das quais se pretende informar e sensibilizar a sociedade em geral quanto à natureza social da pobreza e da exclusão social, perspetivando a desmistificação e desconstrução de estereótipos e preconceitos e contribuindo, assim, para a inclusão de pessoas e grupos sociais alvo de discriminação social.

- Investigação e Projetos: a EAPN Portugal privilegia o estudo dos fenómenos da pobreza e da exclusão social, como forma de mapear os problemas e contribuir para a sua resolução. Esta atuação materializa-se na elaboração de pareceres e tomadas de posição pública, na dinamização de grupos de trabalho temáticos e transdisciplinares e no desenho e implementação de projetos de investigação-ação.

- Formação: considerando que a construção de uma sociedade democrática implica um papel ativo da sociedade civil, a EAPN Portugal tem na qualificação dos agentes que intervêm na luta contra a pobreza e a exclusão social um dos seus grandes objetivos estratégicos.

- Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa e Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza

A EAPN Portugal privilegia as dimensões de análise e investigação como formas estruturantes de diagnóstico para o bom desenho, implementação e avaliação de políticas de combate à pobreza e à exclusão social.

Na prossecução desta prioridade, desenvolve, desde 2006, o **Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa**, no âmbito de um protocolo de cooperação com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. A sua atividade visa contribuir para o conhecimento da realidade socioeconómica da cidade de Lisboa através da adoção de metodologias e construção de instrumentos de apoio à tomada de decisões estratégicas e à adoção de medidas concretas destinadas à inserção de pessoas socialmente desfavorecidas.

Nesta mesma linha de atuação, desenvolve, desde 2018, o **Observatório Nacional de Luta contra a Pobreza**, tendo como missão observar em permanência o fenómeno da pobreza e de exclusão social na sociedade portuguesa, atendendo não só às suas diversas manifestações e efeitos nas diferentes esferas da vida social, mas também aos processos de reprodução que lhe subjazem, sem deixar de examinar criticamente as estratégias de luta pela sua erradicação e respetivos impactos.

Índice

1. Ideias e Conceitos-chave 6

2. Que políticas? A Europa e Portugal na resposta à pobreza alimentar e no cumprimento do DHANA 10

3. Iniciativas de Apoio Alimentar de Base Local 39

3.1. O que se faz 40

3.2. Como se faz 43

3.3. Quem faz e como faz 45

3.4. Para quem se faz e seu papel no processo 47

4. Retrato nacional sobre a pobreza alimentar 53

4.1. Fome e insegurança alimentar em Portugal 53

4.2. Caracterização sociodemográfica 57

4.3. O apoio alimentar em Portugal 63

4.4. Fome e insegurança alimentar: os dados da crise pandémica 68

4.5. Fome e insegurança alimentar: dados complementares 76

5. Reflexões finais sobre as medidas e iniciativas e sua implementação e recomendações de melhoria 84

A. Resultados alcançados e fatores críticos identificados 84

B. A visão da pobreza e da exclusão social enquanto determinantes da atuação no combate à pobreza alimentar 91

C. Respeito pelos Direitos Humanos 95

D. Recomendações 98

6. BIBLIOGRAFIA 103

1. Ideias e Conceitos-chave

Antes de se iniciar a análise de políticas e iniciativas no domínio social que visam dar resposta às necessidades e privações alimentares, importa explicitar alguns conceitos-chave que orientam a análise e reflexão. Não se trata de uma reflexão aprofundada em torno dos conceitos enunciados, mas antes de identificar ideias centrais na sua definição e lógica.

1.1. DHANA – Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada

"A *primeira grande cristalização internacional do pensamento jurídico em matéria de direitos humanos foi a* Declaração Universal dos Direitos Humanos*, adotada em 1948*"[1] e que Portugal subscreveu. O Direito Humano à Alimentação está consagrado no artigo 25.º da Declaração Universal e no PIDESC - Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Artigo 11, com duas vertentes:

- **O direito fundamental de estar ao abrigo da fome:** "intimamente ligado ao direito à vida, é considerado uma norma absoluta, o nível mínimo que deve ser garantido a todas as pessoas, independentemente do grau de desenvolvimento alcançado"[2];
- **O direito a uma alimentação adequada:** "O direito a uma alimentação adequada é realizado quando cada homem, cada mulher e cada criança, só ou em comunidade com outros, tem física e economicamente acesso a qualquer momento a uma alimentação suficiente ou aos meios para obtê-la."[3], o que não se restringe a, e claramente ultrapassa, uma ideia de um pacote mínimo de nutrientes específicos.

A realização destas duas vertentes ou dimensões é crucial e contempla cinco componentes centrais:

- **disponibilidade:** compreende a possibilidade de alimentar-se diretamente a partir da terra, ou de outros recursos naturais, ou através de um sistema eficaz de distribuição, processamento e comercialização que encaminhe os alimentos do local de produção até às pessoas que deles necessitam;
- **estabilidade:** é necessária estabilidade no fornecimento de alimentos; a disponibilidade de alimentos deve ser garantida de maneira estável ao longo do tempo em cada lugar;
- **acessibilidade:** todas as pessoas devem ter acesso, tanto em termos económicos como físicos, a alimentos suficientes e adequados. Tal implica, portanto, que as despesas inerentes à aquisição dos alimentos necessários para uma dieta alimentar adequada sejam tais que não ponham em risco a satisfação de outras necessidades básicas;
- **sustentabilidade:** a gestão dos recursos naturais deve ser feita de forma a assegurar a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente, não só para as gerações presentes, mas também para as gerações futuras.

---

[1] CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO - O direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições, FAO: http://www.fao.org/3/i3448o/i3448o.pdf
[2] CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO - O direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições, FAO: http://www.fao.org/3/i3448o/i3448o.pdf
[3] Comentário N.º12 CDESC - CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO - O direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições, FAO: http://www.fao.org/3/i3448o/i3448o.pdf

- **adequação:** "a alimentação disponível deve ser suficiente e nutritiva para satisfazer as necessidades alimentares das pessoas, livre de substâncias nocivas e aceitável para a cultura do grupo humano ao qual o indivíduo pertence"[4].

Será importante sublinhar que a garantia do Direito Humano à Alimentação é uma obrigação dos Estados, sendo que deles depende o desenho e adoção de medidas e ações que garantam o pleno direito à alimentação. Estas medidas podem ser legislativas, administrativas, económicas, financeiras, educacionais ou sociais. As ações, por sua vez, devem, pelo menos, assegurar os níveis mínimos para que as pessoas estejam ao abrigo da fome.

Em Portugal, em 2019, discutiu-se na Assembleia da República um projeto de lei[5] para a criação de uma Lei de Bases do DHANA, que, apesar de ter sido discutida na generalidade na Comissão de Agricultura e Mar, veio a ser rejeitada em julho desse mesmo ano. Deste modo, a Constituição da República Portuguesa permanece não reconhecendo explicitamente este Direito.

Esse primeiro passo visava este reconhecimento e conferiria ao Estado a obrigação de desempenhar um papel mais ativo e determinante na definição de políticas, medidas e programas nesta matéria, visando a coordenação e alinhamento de políticas setoriais e a promoção da segurança alimentar. Visava adicionalmente permitir continuidade no desenho e implementação de políticas, independentemente da configuração do Governo.

1.2. Soberania Alimentar

A definição formal do conceito de Soberania Alimentar surge em 1996, apresentada pelo Movimento Internacional de Agricultores Via Campesina[6], coincidindo com a cimeira da FAO[7] - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação em Roma.

O conceito refere-se ao "direito de cada nação a manter e desenvolver os seus alimentos, tendo em conta a diversidade cultural e produtiva", remetendo para a ideia de soberania plena de decidir o que se cultiva e come.

Na base da sua definição subjazia o objetivo de promover a agricultura local e diminuir a desigualdade em relação a grandes agroindústrias. Contudo, ao longo do tempo e progressivamente, foi deixando de se circunscrever ao "movimento camponês", passando a ser "reclamada" de uma forma mais abrangente por diversos setores, nomeadamente pelos setores sociais, assumindo outros contornos.

Assim, Soberania Alimentar diz respeito ao direito que os povos têm para definirem autonomamente as suas políticas sobre o que produzir, para quem e em que condições produzir, mas remete também, de uma forma mais vasta, para a soberania de cada pessoa poder escolher os alimentos que ingere, respeitando a sua cultura, crenças e tradições, sem que tal implique

[4] Componentes do Direito Do Direito à Alimentação/ Comentário N.º12 CDESC - CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO - O direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições, FAO: http://www.fao.org/3/i3448o/i3448o.pdf

[5] A proposta de projeto de lei de bases para o DHANA foi apresentada em 2019 pelo Bloco de Esquerda e pode ser contultada em: https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=43208

[6] https://viacampesina.org/en

[7] FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations, em Português corresponde a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação.

juízo crítico, preconceito e/ou estigmatização. Alimentar-se, e poder decidir como o fazer, é uma das ideias basilares.

1.3. Segurança Alimentar

A primeira definição do conceito de Segurança Alimentar surge em 1974 e, desde esse momento, foi sofrendo evoluções. Se no início o conceito estava sobretudo associado à ideia de oferta de alimentos e aumento da produção, a partir de 2001, passa a incorporar uma dimensão social.

De acordo com a FAO, existe Segurança Alimentar "quando todas as pessoas, em qualquer momento, têm acesso físico, social e económico a alimentos suficientes, seguros e nutricionalmente adequados, que permitam satisfazer as suas necessidades nutricionais e as preferências alimentares para uma vida ativa e saudável"[8].

Assim sendo, é preciso considerar quatro elementos-chave de análise, no que se refere à segurança alimentar:

- **Disponibilidade física dos alimentos** (os alimentos estão disponíveis na quantidade e qualidade suficientes);
- **Acesso económico e físico aos alimentos** (o acesso aos alimentos por parte dos indivíduos/população é permanente);
- **Utilização dos alimentos** (os alimentos estão disponíveis e as necessidades nutricionais estão garantidas);
- **Estabilidade no tempo** (as três dimensões anteriores são estáveis e constantes no tempo).

1.4. Insegurança e Pobreza Alimentar

Insegurança Alimentar define-se por oposição a Segurança Alimentar. Se paralelamente considerarmos Pobreza Alimentar, este conceito refere-se à "impossibilidade de adquirir ou consumir a quantidade e/ou qualidade suficiente de alimentos de forma socialmente aceitável ou à incerteza em relação à possibilidade de o vir a fazer no futuro"[9].

Ainda que os dois conceitos sejam em muito sinónimos, consideramos que Pobreza Alimentar inscreve mais claramente a ideia de impossibilidade ou de incerteza sobre a possibilidade de no futuro garantir alimentação adequada. Expressa a ideia de que "Não consumo mais e melhor porque não quero, mas porque tenho um conjunto de privações que me limitam nas escolhas".

A este nível, as privações concretizam-se de diversas formas[10]:

- constrangimentos orçamentais (ex.: levando a comprar produtos mais baratos para fazer face a várias despesas);

---

[8] Mais informação em: https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/estrategia-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/

[9] No original: "*Food poverty (…) it refers to the inability to acquire or eat an adequate quality or sufficient quantity of food in socially acceptable ways (or the uncertainty of being able to do so*)". Retirado de: Rights-based approaches to addressing food poverty and food insecurity in Ireland and UK, Elizabeth Dowler e Deirdre O'Connor, 2012.

[10] Inspirado em "Alimentação em tempos difíceis - entre a família e a escola", de Truninger, M. e Ramos, V., 2019.

- participação social (ex.: inibição de comer fora/ participar em momentos de lazer e refeição com outras pessoas; isolamento social e cultural);
- aquisição (ex.: dependência de apoio alimentar/ dependência de outros/as para garantir aquilo que é essencial para viver/ comer);
- preocupação (em ficar sem comida e passar fome);
- qualidade (ex.: menos variedade de alimentos, subnutrição, elevada ingestão de calorias, falta geral de equilíbrio na alimentação);
- quantidade (ex.: fome, inexistência de algumas refeições).

Sobressai a ideia de inexistência de "poder de escolha" sobre o que se come e quando se come ou desse "poder" não existir de forma plena, mas de forma intermitente, com interrupções. Esta ideia vai para além de desnutrição ou de eficiência no consumo alimentar.

Outra noção que importa considerar e que foi explorada em termos da Insegurança Alimentar, é a de que esta pode variar na sua **duração** e **gravidade**.

Em termos de **duração**, a Insegurança Alimentar pode ser:

- crónica (persistente e que resulta de longos períodos de pobreza e de falta de acesso a recursos produtivos ou financeiros);
- transitória (de curto prazo, sendo imprevisível e podendo surgir de forma repentina);
- estacionária ou transitória recorrente (corresponde a um padrão cíclico e pode estar relacionada com oscilações climáticas sazonais, padrões de colheitas, variação entre situação de emprego e desemprego, etc.).

Do ponto de vista da **gravidade**, a Insegurança Alimentar pode ser:

- ligeira;
- moderada;
- severa/ extrema;
- podendo culminar na privação total.

1.5. Conclusão

Todos os conceitos enunciados se relacionam entre si e intersectam, permitindo uma abordagem mais abrangente sobre a fome e a desnutrição. Optar por equacionar conceitos como o DHANA ou Soberania Alimentar, cruzando-os com os de Segurança, Insegurança e Pobreza Alimentar, permite olhar e analisar as políticas, medidas, programas e iniciativas de apoio alimentar não unicamente a partir de um prisma de satisfação de necessidades alimentares em termos biológicos e económicos, mas também ao nível da forma como estas contemplam e integram as obrigações, objetivos, metas, papéis e a intersetorialidade da intervenção que promovem.

2. Que políticas? A Europa e Portugal na resposta à pobreza alimentar e no cumprimento do DHANA

Ao longo do tempo, a preocupação com a fome e com a insegurança alimentar foram adquirindo diferentes nuances e enfoques, de acordo com as crises e constrangimentos económicos, sociais e ambientais de cada época e contexto específico. Por consequência, as "soluções", medidas, iniciativas e políticas adotadas foram também sendo condicionadas e sofrendo alterações, pelo que importa traçar uma breve linha temporal das políticas públicas mais relevantes nesta matéria a nível europeu e nacional.

Não é intenção fazer uma análise exaustiva de políticas públicas e/ou traçar toda a sua história, mas sobretudo identificar marcos importantes e elencar um conjunto de políticas com impacto direto na área social e no apoio a pessoas em situação de pobreza alimentar.

E porque as várias políticas desenhadas revelam as adaptações aos contextos específicos de cada momento, mas também a paradigmas específicos sobre a pobreza, sobre as pessoas em situação de vulnerabilidade, sobre a alimentação, procurar-se-á dar conta dessas "apropriações", mais-valias e fragilidades.

Adicionalmente, tendo em conta que as políticas europeias influenciam as nacionais, procurar-se-á contextualizar as políticas a partir do nível europeu, fazendo depois a ligação ao contexto nacional, identificando eventuais especificidades.

Será importante destacar que, em ambos os níveis (europeu e nacional) sobressai, por um lado, a preponderância das Políticas Agrícolas e do setor da agricultura e, por outro, uma matriz de apoio assistencialista que marcará o discurso, a reflexão e o desenho de programas e políticas ao longo do percurso temporal.

- **PAC – POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM**

Se até 1950 a grande preocupação era a fome e a disponibilidade de alimentos, após esta data vigoram preocupações associadas à produção, fortemente marcada por um conjunto de avanços nas práticas agrícolas (ex.: disseminação de novas sementes) e na produção alimentar. Em 1962 entra em vigor uma das políticas mais antigas da União Europeia, a PAC - POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM. A PAC é estabelecida nesta altura como uma "política comum, com o objetivo de fornecer alimentos a preços acessíveis aos cidadãos da UE e um nível de vida justo aos agricultores"[11], em resposta às dificuldades de falta de alimentos que se vivia em resultado do pós-guerra. A Europa não estava a conseguir responder à procura de alimentos e assegurar a produtividade necessária[12]. A PAC tinha como objetivos:

- "apoiar os agricultores e melhorar a produtividade do setor agrícola, garantindo um abastecimento estável de alimentos a preços acessíveis;
- assegurar um nível de vida digno aos agricultores europeus;
- ajudar na luta contra as alterações climáticas e na gestão sustentável dos recursos naturais;

[11] A Política Agrícola Comum – cronologia. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_pt#Timeline
[12] Mais informações: https://multimedia.europarl.europa.eu/pt/history-the-cap-is-born_V001-0008_ev

- conservar o espaço e as paisagens rurais em toda a UE;
- dinamizar a economia rural promovendo o emprego na agricultura, nas indústrias agroalimentares e nos setores afins"[13].

Neste sentido, a PAC intervém em áreas como a produção de alimentos, desenvolvimento das comunidades rurais e práticas agrícolas, integrando gradualmente preocupações com as questões de sustentabilidade, mas sobretudo de segurança.

Mais recentemente, com o Novo Acordo Verde Europeu e o impacto da Pandemia de COVID-19, o Parlamento Europeu aprova, em final de 2020, novas regras para a política agrícola tendo em vista a reforma da PAC após 2022.

A PAC, tal como a conhecemos até aqui, está a ser desafiada a uma transição gradual e espera-se, após 2022, uma aposta numa política agrícola mais preocupada com as questões *climáticas*, mais *justa* e mais *consistente*[14].

Ainda que nos pareça óbvio que na PAC deveria estar inscrita uma preocupação com as questões da pobreza e da segurança alimentar[15], nomeadamente, no que se refere à disponibilidade de alimentos e acesso aos mesmos por parte de quem está mais vulnerável, existe uma subalternização desta preocupação às questões da regulação da produção e da utilização de alimentos. A preocupação com o acesso não está suficientemente clara e subjacente, com impacto direto nas políticas de apoio alimentar.

- **REGULAMENTO (CEE) N.º 3730/87 DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA DE 10 DE DEZEMBRO DE 1987**

A 10 de dezembro de 1987, o Conselho da União Europeia apresenta um regulamento "que estabelece as regras gerais para o fornecimento a determinadas organizações de géneros alimentícios provenientes das existências de intervenção para distribuição às pessoas mais necessitadas na Comunidade[16]. Elaborado no seguimento de medidas de apoio alimentar que foram tomadas pela Comissão Europeia [em contexto de aumento dos fenómenos de pobreza gerados pelo pico de petróleo nos anos 70/80 do século XX] e em resposta à vaga de frio de 1986/1987. Os alimentos foram distribuídos a organizações para estas os disponibilizarem a pessoas carenciadas".

Refere ainda que "providenciar-se-á para que os produtos que fazem parte das existências de intervenção sejam postos à disposição de determinadas organizações a fim de permitir a distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas na Comunidade. Estas últimas receberão os géneros gratuitamente ou a um preço que não pode, de modo algum, ser superior ao justificado pelos custos em que incorrerem as organizações designadas na execução da ação.

---

[13] Para mais informações consultar: www.ec.europa.eu

[14] "Uma política agrícola da UE mais ecológica, mais justa e mais consistente" - Comunicado de imprensa. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20201016IPR89542/uma-politica-agricola-da-ue-mais-ecologica-mais-justa-e-mais-consistente

[15] Entendemos a segurança alimentar tal como é definida pela FAO, ou seja, a segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, social e económico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que atendam às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável.

[16] Regulamento (CEE) N.º 3730/87 do Conselho de 10 de dezembro de 1987 que estabelece as regras gerais para o fornecimento a determinadas organizações de géneros alimentícios provenientes das existências de intervenção para distribuição às pessoas mais necessitadas na Comunidade. Disponível em: https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/dd85ac83-32b6-45e6-98e7-cc55e8b7c593/language-pt

A distribuição será efetuada de acordo com um plano anual estabelecido pela Comissão com base nas informações prestadas pelos Estados-membros."

No seguimento deste regulamento, a Comissão elabora o **regulamento (CEE) n.º 3149/92, de 29 de outubro de 1992**, que estabelece as normas de execução para o fornecimento de géneros alimentícios provenientes das existências de intervenção a favor das pessoas mais necessitadas da Comunidade. É referido que os Estados-Membros que quiserem realizar a ação de distribuição de alimentos junto das pessoas mais carenciadas devem informar a Comissão anualmente. No mesmo sentido, devem comunicar as quantidades de cada tipo de produto; a forma como os produtos serão distribuídos; os critérios de elegibilidade dos/as beneficiários/as e, se for caso disso, a taxa dos custos que os/as beneficiários/as podem ter que pagar.

É importante referir que este fornecimento é "efetuado, de um modo geral, sob a forma de produtos acondicionados ou transformados a partir dos produtos desarmazenados provenientes dos armazéns de intervenção comunitária; que, todavia, esse objetivo pode ser igualmente atingido através do fornecimento de produtos agrícolas e géneros alimentícios pertencentes à mesma categoria de produtos mobilizados no mercado comunitário; que, nesse caso, o pagamento do fornecimento é efetuado mediante a cessão de produtos a retirar dos armazéns de intervenção".

Este regulamento será atualizado em anos posteriores. Os Estados-Membros terão de apresentar um plano de ação específico para proceder ao recebimento e distribuição dos produtos ao nível nacional.

O regulamento de 2007[17], que estabelece uma *organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas*, vem dar ênfase à importância do Regulamento de 1987 e destaca que "esta medida social que pode ser de valor considerável para os mais desfavorecidos, deverá ser mantida e integrada no quadro do presente regulamento". O regulamento acaba assim por, no âmbito do Mercado Interno (Secção Intervenção Pública, Subsecção IV – escoamento das existências de intervenção) integrar o artigo 27.º, relativo à Distribuição às pessoas mais necessitadas da Comunidade. Não se verificam alterações face aos regulamentos anteriores quanto à necessidade de existir um plano por parte do Estado-Membro e a forma de distribuição dos produtos.

Assistimos, no entanto, a alterações relevantes no regulamento de 2010[18]. Neste caso é descrito o que se entende por pessoas mais necessitadas: «as pessoas singulares, os indivíduos ou as famílias ou agrupamentos compostos por essas pessoas, cuja situação de dependência social e financeira for constatada ou reconhecida com base em critérios de elegibilidade aprovados pelas autoridades competentes ou for julgada com base em critérios utilizados pelas organizações de caridade e aprovados pelas autoridades competentes.»

O regulamento refere ainda um processo de consulta às "principais organizações familiarizadas com os problemas das pessoas mais necessitadas da União". Do ponto de vista dos atores envolvidos, categoriza-os em "destinatários finais" e em "beneficiários". Estes últimos, são as

[17] Regulamento (CE) N.º 1234/207 do Conselho de 22 de outubro de 2007 que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «COM única»).

[18] Regulamento (UE) N.º 807/2010 da Comissão de 14 de setembro de 2010 que estabelece as normas de execução para o fornecimento de géneros alimentícios provenientes das existências de intervenção a favor das pessoas mais necessitadas da União.

pessoas beneficiárias dos alimentos, os destinatários finais são "as organizações de caridade" que as entidades nacionais consideram adequadas para a distribuição dos alimentos.

Do ponto de vista dos alimentos a distribuir, o regulamento aponta a entrega de "pacotes" ou "refeições", deixando assim a possibilidade de alguns produtos "em certas condições, serem incorporados noutros produtos, para o fabrico de géneros alimentícios". Isto é assumido como uma forma de responder melhor às necessidades das "organizações de caridade".

Será importante salientar a ideia de que a distribuição de bens alimentares a pessoas em situação de pobreza alimentar vai sendo marcada nestas medidas por preocupações relacionadas com gestão e controlo de preços de alimentos e gestão de excedentes, passando posteriormente para a aquisição de produtos para este fim. Significa que, **numa primeira fase, as medidas implementadas visavam fazer chegar alimentos a quem precisava, sem que existisse propriamente uma racionalização sobre o que se distribuía, ou dominasse uma preocupação sobre os alimentos do ponto de vista da qualidade nutricional.**

- **PCAAC - PROGRAMA COMUNITÁRIO DE AJUDA ALIMENTAR A CARENCIADOS**

Portugal apresenta candidaturas ao **PCAAC - PROGRAMA COMUNITÁRIO DE AJUDA ALIMENTAR A CARENCIADOS** desde 1987. Os critérios de elegibilidade dos/as beneficiários/as destacam que podem ser "beneficiários do PCAAC os/as indivíduos/famílias que se encontrem em situação de carência económica. A situação de carência económica define-se como a situação de risco de exclusão social em que o/a indivíduo/família se encontra, por razões conjunturais ou estruturais, e cuja capitação seja inferior ao valor da pensão social, atualizado anualmente, por referência ao Indexante dos Apoios Sociais (IAS)"[19].

As famílias e indivíduos beneficiários do Programa assumem diferentes características do ponto de vista da vulnerabilidade. Situações de desemprego, e/ou desemprego prolongado, baixos rendimentos (pensões reduzidas; Rendimento Social de Inserção; trabalho precário), situação de pobreza extrema (prostituição, alcoolismo, toxicodependência, ex-reclusos/as, comunidades ciganas), problemas de saúde e/ou dependência, são algumas das situações que determinam a carência económica definida pelo Programa. É importante destacar também a atenção dada às famílias numerosas, famílias monoparentais e indivíduos isolados.

Existe um aspeto relevante a sublinhar e que se prende com o impacto da crise económica que se fez sentir com mais intensidade a partir de 2010. O relatório de execução de 2012 do PCAAC reflete os impactos dessa crise na implementação do Programa, ao destacar, na caracterização das famílias/indivíduos, o facto de se evidenciar o agravamento de "situações de famílias com avida organizada, mas que por motivo de desemprego, falência, sobre-endividamento, passam a ter uma situação precária com necessidade de apoio ao nível alimentar"[20].

É importante esta referência, por um lado, porque os impactos da crise originaram o aparecimento de outras medidas de política de apoio em termos alimentares, de que falaremos mais à frente e, por outro lado, porque a resposta imediata a esta necessidade continuava a ser

[19] Manual de Elaboração de listas de beneficiários do PCAAC, ISS.I.P., janeiro de 2013. Disponível em: http://www.seg-social.pt/publicacoes?p_p_id=101_INSTANCE_W8Dh&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_W8Dh_delta=10&_101_INSTANCE_W8Dh_keywords=&_101_INSTANCE_W8Dh_advancedSearch=false&_101_INSTANCE_W8Dh_andOperator=true&p_r_p_564233524_resetCur=false&_101_INSTANCE_W8Dh_cur=1&bundleId=7576521&kw=

[20] Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, *PCAAC. Relatório Global de Execução de 2012*, ISS, I.P. Disponível em: www.seg-social.pt

a de manter os mínimos essenciais, ou seja, a distribuição alimentar e não propriamente atuar em questões mais estruturais do combate à pobreza. Aliás, os próprios relatórios de execução refletem isso mesmo, ou seja, **estamos perante um programa que assume as pessoas mais vulneráveis como meras recetoras de um apoio, que, embora importante, pois permite colmatar necessidades básicas, se encontra desagregado do que deveria ser uma verdadeira política de combate à pobreza e de inclusão social.**

Recorde-se a este nível que, entre 2001 e 2010, vigorava o PNAI – Plano Nacional de Ação para a Inclusão[21], não existindo integração efetiva entre este e o Programa de Apoio Alimentar. O apoio alimentar, ou a resposta à pobreza alimentar, não constitui propriamente uma linha de atuação no PNAI, as referências a metas específicas nesta matéria são muito residuais, sobressaindo uma vez mais a existências de políticas parcelares e a preponderância do setor da agricultura na gestão e desenho de políticas públicas.

Do ponto de vista dos números, entre 2008 e 2012[22], este Programa apoiou um conjunto alargado de famílias/ indivíduos e instituições, conforme podemos ver no quadro seguinte.

Anos	Indivíduos	Famílias	Instituições
2008	393.287	96.729	2.242
2009	401.852	99.435	2.285
2010	423.989	95.125	2.572
2011	478.191	112.790	2.573
2012	539.626	121.220	2.488
2013	506.367	134.668	1.772

Quadro 1: N.º de indivíduos e famílias apoiados pelo PCAAC e instituições responsáveis pelo apoio entre 2008 e 2013. Fonte: Elaboração própria.

Os relatórios focam-se essencialmente nos produtos que são distribuídos, quantidades e custos associados. Os produtos[23] são distribuídos em duas fases aos pólos de receção no Continente e uma fase nas Regiões Autónomas da Madeira e Açores. Este Plano é alargado em 2012. Mantêm-se as duas fases de entrega no Continente, mas em cada uma há duas entregas, sendo uma delas

[21] Os PNAI's surgem no seguimento dos compromissos assumidos no Conselho de Lisboa 2000 e enquadrados na Estratégia de Lisboa. Integram uma forma de governo e trabalho conjunto (Método Aberto de Coordenação) entre os Estados-Membros e "são os meios através dos quais os Estados-Membros convertem os objetivos comuns em políticas nacionais, com o objetivo de contribuírem para a criação de um impacto na erradicação da pobreza e da exclusão social" (Jordi Estivil e Sérgio Aires, De lisboa 2000 a Lisboa 2007: regresso ao futuro, Porto, EAPN Portugal, 2007). Os PNAI's tinham como principais objetivos: promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e serviços; prevenir os riscos de exclusão; atuar em favor dos grupos mais vulneráveis; mobilizar o conjunto dos intervenientes.

[22] Os relatórios de execução do Programa estão disponíveis no site da Segurança Social para os anos entre 2008 e 2012.

[23] Os produtos contemplavam: bolachas (Maria; Torrada; Água e Sal); farinha; diferentes tipos de massas; sobremesas lácteas e do leite em pó; manteiga e derivados de leite; arroz; cereais e açúcar.

coincidente em cada uma das fases (abril a maio; setembro; novembro). Nas Ilhas mantém-se uma fase, mas com dois períodos de entrega também (abril a maio e setembro).

Esta mudança reflete algumas das críticas feitas ao Programa, nomeadamente o facto de ser redutora a existência de uma única fase de distribuição num Programa desta natureza, dado que pretendia atender às necessidades mais básicas das pessoas do ponto de vista alimentar.

A distribuição era também considerada tardia uma vez que começava em setembro (algo que se altera em 2012). Para além das dificuldades inerentes à deterioração de produtos, acidentes nas cargas e descargas, etc., são apontados problemas relativamente à insuficiência do Programa face às necessidades das pessoas mais carenciadas. Um dos relatórios refere mesmo que o Programa não contempla produtos que os/as beneficiários/as gostariam de receber como carne, azeite, bacalhau e enlatados. Ainda que se continue a verificar uma total ausência de soberania alimentar e de poder de escolha por parte dos/as beneficiários/as, reconhece-se a preocupação em anos posteriores (2009) em introduzir uma maior diversidade de produtos, mas prevalecem problemas como, por exemplo, o cumprimento dos prazos das entregas, a falta de capacidade de armazenagem em frio (em algumas regiões do país) e a elevada carga burocrática do Programa. Não conseguimos perceber pelos relatórios a real dimensão da necessidade dos/as beneficiários/as, mas parece-nos que esta também é uma preocupação secundária, uma vez que este é um Programa de ajuda alimentar que assenta na distribuição de produtos alimentares com o objetivo de colmatar situações de fome, não garantindo, no entanto, a segurança alimentar e a autonomia de escolha por parte da pessoa.

- **PES - Programa de Emergência Social**

Em 2011, em plena crise económica e social, Portugal recorre a ajuda externa e assina um memorando de entendimento com o FMI - Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu (Troika). Nesse mesmo ano o novo Governo lança, entre outubro de 2011 e dezembro de 2014, o PES - PROGRAMA DE EMERGÊNCIA SOCIAL, o qual pretende:

- Responder às famílias confrontadas com os novos fenómenos de pobreza, fruto do desemprego, do sobre endividamento, da desestruturação social e familiar e muito especialmente às crianças;
- Promover respostas dirigidas às pessoas mais idosas, com rendimentos muito degradados e consumo de saúde muito elevados;
- Tornar a inclusão da pessoa com deficiência uma tarefa transversal;
- Reconhecer, incentivar e promover o voluntariado;
- Acreditar nas Instituições Sociais e com elas contratualizar respostas;

No campo do apoio às famílias, o Governo pretende garantir a distribuição de refeições a quem não as consegue prover – *Aumentar a resposta às situações de fome*. O objetivo é que mais instituições possam distribuir refeições, articulando a rede de cozinhas e cantinas existentes nos equipamentos sociais ao longo de todo o país. A Segurança Social assume um papel menos restritivo e mais flexível. Pretende-se igualmente que as pessoas possam consumir as refeições no local onde estas são distribuídas ou que possam levá-las para serem consumidas no domicílio. Este objetivo será cumprido pelo **PROGRAMA DE EMERGÊNCIA ALIMENTAR – REDE SOLIDÁRIA DE CANTINAS SOCIAIS**. No Protocolo de Cooperação 2011 - 2012 estabelecido entre o

Ministério, a CNIS - Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, a União das Misericórdias e a União das Mutualidades, é referida a *instalação* desta Rede através do "reforço da capacidade e utilização desta resposta, alargando os serviços e o número de pessoas que podem beneficiar da satisfação das suas necessidades alimentares"[24]. Apesar desta inclusão, a Rede não tem "enquadramento enquanto resposta social".

A possibilidade de beneficiar de uma refeição, quer no local, quer em casa, constitui uma mudança neste tipo de programas, o que permite aumentar a cobertura e beneficiários/as, possibilitando o acesso a pessoas sem capacidade ou recursos para confecionar refeições. Podemos, no entanto, questionar se permite uma resposta mais dignificante e até de preservação do anonimato, já que a pessoa pode usufruir da sua refeição em casa, mas tem sempre de recorrer à cantina para levantar a refeição, sendo este, por vezes, um local com forte conotação a apoio e vulnerabilidade social e, por isso mesmo, socialmente estigmatizante. A exposição pública da situação de vulnerabilidade continua a ser uma realidade, mesmo neste tipo de programa.

Paralelamente, pretende-se agilizar a doação e distribuição de alimentos e refeições a partir da rede de estabelecimentos de restauração, combatendo e encontrando solução para o seu desperdício alimentar.

À semelhança de outras medidas tomadas como forma de combater a pobreza, o PEA surge sem estar enquadrado no que deveria ser um verdadeiro programa de combate à pobreza, com intervenção ao nível das suas causas.

Em 2011 existem 62 Acordos de Cooperação para refeitórios/cantinas sociais e com o PEA este número alarga-se consideravelmente, chegando às 852 cantinas em 2015 (915 protocolos estabelecidos ao longo de todo o período de implementação do Programa). O número de refeições protocoladas também aumenta consideravelmente, passando de 34 974 em 2012, para 49 236 em 2013, 49 900 em 2014 e 48 403 em 2015. Como já referido, o objetivo da medida passa por fornecer refeições às pessoas que delas beneficiem, podendo ser consumidas no local das cantinas ou levadas para o domicílio. As refeições são de distribuição gratuita ou podem ser pagas, ou seja, as entidades fornecedoras podem estipular um valor por refeição até 1€, de acordo com os rendimentos das famílias, sendo os critérios definidos pelas mesmas.

A própria seleção das pessoas é realizada pelas entidades, havendo, no entanto, critérios preferenciais, designadamente: «os idosos com baixos rendimentos, as famílias expostas ao fenómeno do desemprego ou com filhos a cargo e as pessoas com deficiência ou com dificuldade em ingressar no mercado de trabalho. Ainda devem ser consideradas situações já atendíveis para apoio social (desde que o apoio atribuído não seja no âmbito alimentar), situações recentes de desemprego múltiplo e com despesas fixas com filhos, famílias com baixos salários ou com doenças crónicas e encargos habitacionais fixos e famílias monoparentais ou situações de emergência temporária».

Segundo o relatório[25] de caracterização e avaliação desta medida, publicado em 2017, é possível perceber que a medida chegou a 33 213 beneficiários/as (17 139 agregados familiares) em

[24] Protocolo disponível em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/453876/Protocolo_confedera%C3%A7ao.pdf/dc57123a-76a7-43f3-8c3b-9016522cc094

[25] O relatório de avaliação das cantinas sociais foi elaborado no seguimento do Despacho n.º 1 – I/SESS/2016 que definiu a composição de um Grupo de Trabalho no contexto do Programa de Emergência Alimentar composto por elementos do Gabinete da

novembro de 2015. Na sua maioria, são pessoas desempregadas (40,3% no total), reformados/as e aposentados/as (16,3%) e, as restantes, trabalhadores/as por conta de outrem (7,8%) e pessoas sem qualquer rendimento (9,3%). Verifica-se que 30% recebe PCAAC, 29% recebe RSI, 24% recebe abono de família e 4% beneficia de subsídios eventuais.

Esta referência é importante por dois motivos. Por um lado, uma vez mais estamos perante uma medida que pretende colmatar uma necessidade básica, atender à emergência, mas não confere autonomia às pessoas. No mesmo sentido, percebemos que o facto das pessoas beneficiarem de outros programas e medidas (ex.: RSI) não lhes permite colmatar todas as necessidades e garantir por si próprias a alimentação, quer do ponto de vista da quantidade, quer da variedade de produtos. Se isso é verdade para quem beneficia do PEA, também o é para os 30% de beneficiários/as que beneficiam do PCAAC nesse período.

A este título será de mencionar que este Programa refere que as IPSS podem selecionar as pessoas, mesmo aquelas "atendíveis para apoio social" desde que esse apoio não fosse apoio alimentar: "Não podem beneficiar do PEA as pessoas utentes das IPSS, que, nessa qualidade, beneficiam de alimentação por via de frequência da resposta social em que se encontram inscritas e pessoas já apoiadas por qualquer estrutura/serviço/resposta social que preste apoio direto ao nível da alimentação (tais como Banco Alimentar Contra Fome, refeitório/cantina social, distribuição direta de alimentos a sem abrigo, entre outras)". A complementaridade das medidas e respostas de apoio alimentar na verdade não está prevista, excluindo à partida um conjunto de inúmeras situações.

O facto de se identificar no relatório que 30% dos/as pessoas/famílias beneficiaram do PCAAC, o que, aparentemente, vem contrariar o princípio da medida no tocante à não duplicação do apoio alimentar, parece evidenciar a forte desadequação deste princípio à realidade. Ainda assim, na implementação da medida e do próprio PEA, subjaz, no discurso e na prática, uma preocupação com a duplicação de apoios e não propriamente com a complementaridade. Como veremos mais à frente, no relatório da avaliação da medida, este elemento é considerado como uma fragilidade do Programa e aspeto a melhorar.

A complementaridade das medidas e dos programas é importante, dado que estes intervêm sobre problemas multidimensionais e complexos. No caso específico da dimensão alimentar, parece ser necessária para se conseguir colmatar a falta de adequação inerente a cada uma das intervenções que providenciam e garantir a segurança alimentar. Não obstante, frequentemente, tal não está previsto, sendo inclusivamente, por vezes e explicitamente, contrariado, e parece existir um esforço e preocupação permanentes das autoridades e organizações sociais envolvidas na contenção e controlo dos benefícios articulados e integrados das diversas medidas, procurando evitar aquilo que é geralmente apelidado de "duplicação de apoios".

Esta leitura faz toda a diferença e tem impactos na implementação das medidas (acreditamos que teve nesta e noutras que vão sendo definidas). A pessoa, a sua situação e as suas necessidades são olhadas de forma estanque, como se, na realidade, não fizessem parte de um todo mais amplo, diversificado e complexo, em que todas as dimensões da vida individual e

Secretária de Estado da Segurança Social, Direção-Geral da Segurança Social, Gabinete de Estratégia e Planeamento e Instituto da Segurança Social, com a colaboração do Instituto de Informática do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

coletiva interagem e se influenciam mutuamente. Para além disso, as medidas tendem a garantir rácios muito baixos e frequentemente insuficientes para a satisfação das necessidades a que se destinam (a aparente subversão do princípio da não cumulação de tipos de apoio alimentar, registada no relatório de avaliação das cantinas sociais acima referenciado, parece dar conta desta realidade), pelo que a necessidade de complementaridade surge frequentemente de forma evidente.

Esta visão espartilhada da realidade frequentemente preconizada pelas medidas, enforma uma intervenção limitada, limitativa e não propulsora da efetiva mudança e autonomização da pessoa face ao apoio de que é beneficiária. Dificilmente a pessoa consegue transitar entre medidas, numa escala progressivamente libertadora da sua situação de dependência. Acaba, assim, por se perpetuar uma intervenção de cariz assistencialista. Mesmo medidas que têm na sua génese a ultrapassagem desta visão e a prossecução de processos de inclusão social, como o Rendimento Social de Inserção, acabam por ver os seus resultados fortemente condicionados pelos limites desta visão espartilhada e redutora da realidade social. A realidade (das pessoas apoiadas e das suas situações) adapta-se às respostas e programas e não o contrário, quando, na verdade, seria de esperar uma interdependência entre ambas enquanto motor da mudança e da inclusão social.

O conceito de carência económica subjacente ao PEA é o mesmo do PCAAC, ou seja, considera-se "carência económica a situação de risco de exclusão social em que o indivíduo/família se encontra, por razões conjunturais ou estruturais, e cuja capitação[26] seja inferior ao valor da pensão social (201,53 €), atualizado anualmente por referência ao IAS".

O Programa decorre num período de forte crise económica e social e enquadrado num cenário de emergência que pretende atender aos impactos da crise. O seu relatório de avaliação vem salientar um conjunto de fragilidades, desde logo, no que se refere ao que foi inicialmente estimado e ao que foi realmente efetivado: "apesar do número de cantinas sociais existentes a nível nacional (845) ultrapassar a estimativa mínima inicialmente prevista (808), abrangem apenas cerca de metade dos beneficiários previstos e fornecem 37 das refeições estimadas". A mudança de Governo em 2016 conduz a uma avaliação mais pormenorizada do Programa e gradualmente ao seu "desaparecimento", enquanto tal. Outras das fragilidades apontadas no relatório centram-se na distribuição territorial, ou seja, os critérios de maior vulnerabilidade dos territórios e das maiores carências económicas nem sempre foram seguidos e por isso alguns Distritos obtiveram uma cobertura mais reduzida. Adicionalmente, são efetuadas as seguintes referências: o sobredimensionamento da oferta de refeições que reflete uma discrepância entre as refeições protocoladas e as servidas; a inexistência de mecanismos sólidos de controlo de execução física e financeira da medida que origina uma fraca monitorização do Programa e a duplicação de apoios; a significativa rotatividade dos/as beneficiários/as; o perfil dos/as beneficiários/as, cujas características "não parecem justificar uma resposta de apoio alimentar centrada exclusivamente no fornecimento de refeições confecionadas"; o custo elevado da medida. Estando centrada unicamente no fornecimento de refeições confecionadas, considera-se que o custo poderia ser reduzido ao se "optar por um modelo centrado na distribuição de

[26] A capitação do rendimento do agregado familiar é apurada de acordo com a seguinte fórmula: C= (RAF-DAF)/N. Onde: — RAF é o rendimento mensal do agregado familiar; — DAF são as despesas fixas mensais do agregado familiar; — N é o número de elementos do agregado familiar à data da instrução do processo. Informação em: Programa de Emergência Alimentar-Relatório do Grupo de Trabalho.

alimentos, com custos per capita reduzidos". A avaliação que foi feita dá conta que 72% dos/as beneficiários/as da medida consumiam as refeições no domicílio e não no espaço da cantina (dados de novembro de 2015), optando eventualmente pelos espaços que permitem menor exposição.

O relatório aponta claramente como recomendação final o encerramento da medida, destacando, no entanto, que se encontrasse "instrumento alternativo de apoio alimentar para pessoas carenciadas". As cantinas sociais/refeitórios[27] continuam a ser uma das respostas sociais da Segurança Social integradas no programa da *família e comunidade* e a ajuda alimentar[28]; por si só, é igualmente uma resposta que também faz parte deste eixo de intervenção.

Entre estas duas respostas verifica-se, pelo menos na descrição das mesmas, uma diferença que vai além do apoio alimentar que ambas procuram assegurar. Esta diferença está na cantina social/refeitório pelo facto de aqui se pretender também "promover a autoestima através da prática de hábitos de higiene e sinalizar e diagnosticar situações, tendo em vista um encaminhamento". Não detemos informação suficiente para perceber até que ponto estes objetivos estão cumpridos. No entanto, deduzimos que o facto das cantinas estarem integradas numa instituição (protocolo) indica que se procura assegurar que a ida do/a beneficiário/a à cantina seja enquadrada num acompanhamento mais amplo à pessoa, nomeadamente, considerando a prática de intervenção da própria entidade.

Esta associação do apoio alimentar ao acompanhamento social vem a ser o elemento diferenciador do programa que sucedeu ao PCAAC. Aliás, ao nível europeu, assistimos, com o aparecimento do FEAD - Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas, a mudanças no plano do apoio alimentar.

Antes de passarmos a essa apresentação, e tendo por base a premissa de procurar articular o apoio alimentar com outras dimensões sociais, é importante falarmos do PERA - PROGRAMA ESCOLAR DE REFORÇO ALIMENTAR - que procurou também atender ao impacto da crise iniciada em 2008.

- **PERA - PROGRAMA ESCOLAR DE REFORÇO ALIMENTAR**

O PERA surge como resposta às necessidades que se manifestaram de forma muito severa em crianças e jovens identificadas em contexto escolar, em consequência da crise económica e social com incidência no período 2010-2013. Foi sua intenção promover uma atuação integrada, complementar e inovadora às medidas de apoio já existentes.

O Programa pretendeu conciliar a educação alimentar e a supressão de carências alimentares identificadas em alunos/as das escolas públicas. Teve um primeiro momento de implementação no ano letivo 2011/2012, através de um projeto piloto, e alargou-se a outros territórios, com necessidades identificadas, nos anos letivos 2012/2013 e 2013/2014, tendo como grandes objetivos:

[27] Resposta social destinada ao fornecimento de refeições a pessoas e famílias economicamente desfavorecidas, podendo integrar outros serviços, nomeadamente de higiene pessoal e tratamento de roupas. Mais informação em: www.seg-social.pt

[28] Entendida como a Resposta social que proporciona a distribuição de géneros alimentícios, através de associações ou de entidades sem fins lucrativos, contribuindo para a resolução de situações de carência alimentar de pessoas e famílias desfavorecidas. Mais informação em: www.seg-social.pt

- disponibilizar aos/às alunos/as em situação de carência alimentar, identificados/as pelas escolas, uma primeira refeição do dia;
- sensibilizar os/as alunos/as e as famílias para uma alimentação saudável e para a importância do pequeno-almoço tomado em casa.

O PERA visou dar continuidade e desenvolver as ações de apoio alimentar complementar já promovidas pelas escolas no âmbito da ASE - Ação Social Escolar - e as orientações da Direção Geral de Educação sobre o funcionamento dos bufetes[29].

Mais especificamente, o Programa pretendeu:

- promover hábitos alimentares saudáveis;
- aumentar a capacidade das escolas disponibilizarem géneros alimentares doados por empresas parceiras do MEC[30] e transportados pelas Autarquias ou por empresas do ramo;
- estabelecer protocolos entre os agrupamentos e instituições de solidariedade social locais, entre outros, de modo a assegurar aos/às alunos/as carenciados/as a primeira refeição do dia;
- nos casos em que se manifestasse necessário, a escola encaminharia, em articulação com as DRE, as famílias dos/as alunos/as carenciados/as para as instituições protocoladas.

O funcionamento do Programa implicaria, assim, o estabelecimento das seguintes parcerias:

- MEC e empresas (de comercialização e produção de géneros alimentares e/ou do ramo dos transportes no âmbito da sua responsabilidade social);
- MEC e a ANMP[31] (as Autarquias viabilizavam o transporte dos géneros alimentares);
- Escolas e redes locais de ação social (considerando-se o espaço familiar como o mais adequado ao consumo da primeira refeição do dia, estas parcerias pretendiam fazer chegar às famílias os géneros alimentares necessários a esta refeição);
- MEC e os diversos Bancos Alimentares Nacionais e as Instituições Particulares de Solidariedade Social.

A estratégia de implementação do Programa procurou assegurar a viabilidade e sustentabilidade do seu funcionamento durante o tempo da sua duração, a resposta às necessidades dos/as beneficiários/as e a garantia de resposta social adequada no momento do seu cessamento.

A resposta preconizava duas vias:

- no domicílio dos(as) alunos(as): géneros disponibilizados pelas parcerias com entidades locais com atuação de âmbito social, nas famílias já intervencionadas;
- na escola: géneros disponibilizados pelos lucros de gestão do bufete; géneros disponibilizados pelas parcerias com entidades locais com atuação de âmbito social; géneros disponibilizados por empresas parceiras do MEC.

[29] Designação utilizada pelo próprio Programa PERA.
[30] Ministério da Educação e Ciência.
[31] Associação Nacional de Municípios Portugueses.

O seu plano de ação desenvolveu-se em torno de quatro vetores:

- Vetor 1: Reforço alimentar – disponibilizar aos/às alunos/as em situação de carência alimentar, identificados/as pelas escolas, uma primeira refeição do dia;
- Vetor 2: Sensibilização familiar – sensibilizar os/as alunos/as e as famílias para uma alimentação saudável e para a importância do pequeno-almoço tomado em casa;
- Vetor 3: Encaminhamento familiar – encaminhar as famílias dos/as alunos/as carenciados/as para estruturas locais de apoio alimentar;
- Vetor 4: Solidariedade – implementar campanhas de solidariedade locais e nacionais. A nível nacional, foi lançado o apoio à campanha iniciada pelos Bancos Alimentares – "Papel por Alimentos".

Consideravam-se, desta forma, determinantes para o sucesso do Programa os seguintes fatores:

- o desenvolvimento de parcerias com as redes locais de ação social que permitissem estabelecer elos de apoio às famílias;
- a sua sustentabilidade e possibilidade de *terminus* só seria possível mediante a assunção, por parte das escolas, da responsabilidade da primeira refeição do dia ser assegurada transitoriamente, tendo em vista que a mesma passasse para a gestão familiar logo que possível.

Em termos de estrutura, organização e recursos, preconizava-se que a equipa do MEC tinha a responsabilidade de execução e acompanhamento do Programa, articulando os três níveis - nacional, regional, escola – e as parcerias estabelecidas, de forma a assegurar os recursos humanos, materiais e organizacionais necessários. Paralelamente, importava assegurar o desenvolvimento de ações educativas articuladas, tais como:

- criação de materiais de apoio adequados à estratégia do Programa, nomeadamente, de promoção do pequeno-almoço em família, sua importância, sua economia, etc.;
- promoção da articulação entre escolas e diferentes redes de apoio social, implicando a estruturação de ações de divulgação/formação específicas das escolas/instituições intervenientes;
- disponibilizar recursos necessários para incentivar ou desenvolver eventuais concursos a lançar no âmbito da ação das escolas que entrassem no Programa.

Em termos de acompanhamento e avaliação, propunha-se um processo de melhoria contínua, mediante a análise das dificuldades identificadas e os contributos de todos/as os/as intervenientes e a realização de avaliações trimestrais.

Na nossa perspetiva, e pela informação que dispomos, o facto de o Programa assentar a sua resposta apenas nos recursos já existentes na comunidade, incluindo o fornecimento dos alimentos (por parte das empresas e do lucro do bufete das escolas), não havendo financiamento específico por parte do MEC, constitui uma fragilidade do Programa. No mesmo sentido, a escassa estruturação dos mecanismos de funcionamento de parcerias intersetoriais complexas, assim como as eventuais dificuldades de coordenação por parte das estruturas do MEC relacionadas com insuficiente flexibilidade do seu funcionamento e articulação com as

outras organizações da comunidade envolvidas, apresentam-se também como potenciais fragilidades do PERA.

De qualquer forma não deixa de ser relevante como, num período de crise, se procurou alargar o tipo de resposta que as escolas podem garantir em termos de apoio alimentar, cruzando com preocupações sociais, algo que se veio a verificar na atual crise provocada pela pandemia de COVID-19. No entanto, programas desta natureza não têm prevalecido no tempo.

Por um lado, podemos dizer que em tempos de crise é necessário apresentar medidas diferentes e específicas, orientadas para a resposta à crise, que, posteriormente, são extintas por se tornarem desnecessárias. Por outro lado, estes programas precisam de ser enquadrados e agregados a outros programas e estratégias já em curso, de modo a que o tipo de resposta apresentada não seja descoordenada ou até contraditória, não apresente lacunas e não crie danos, deixando um vazio de resposta quando terminam.

Algo que importa destacar no programa PERA refere-se à preocupação com a alimentação saudável e a promoção de alguma literacia alimentar, pelo menos, junto das crianças. Este é um elemento distintivo, ou pelo menos, mais expressivo e assumido, em relação a outras políticas de apoio alimentar existentes até aí. No fundo, revela alguma incorporação da reflexão e discursos já reconhecíveis na altura, de que, para além de responder à fome, é necessário acautelar e evitar um conjunto de doenças e problemas sociais que decorrem do consumo de "alimentos pobres" do ponto de vista nutricional e que acarretam outro tipo de despesas e prejuízos, nomeadamente, no setor da saúde (ex.: obesidade, diabetes, etc.).

Refira-se que havia sido criado em 2012 o Programa Nacional para a Promoção de uma Alimentação Saudável, que abordaremos mais à frente, reconhecendo-se, portanto, a tentativa de articulação de abordagens intersetoriais.

Será importante mencionar que todo este contexto, esta reflexão e discussão não se restringem a Portugal, mas a todo o contexto europeu, sendo também determinantes para o desenho do Programa que abordaremos de seguida.

- **FEAC - FUNDO EUROPEU DE AUXÍLIO ÀS PESSOAS MAIS CARENCIADAS**

De facto, uma viragem relevante em matéria de apoio alimentar vem a ser dada com o **FEAC - FUNDO EUROPEU DE AUXÍLIO ÀS PESSOAS MAIS CARENCIADAS**[32]. Criado em 2013, entra em vigor em 2014 e é instituído através do Regulamento (UE) n.º 223/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014. Em 2010, a Comissão Europeia apresenta uma nova Estratégia para a Europa a 10 anos - a Estratégia Europa 2020. Esta estratégia pretende promover um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, através do cumprimento de cinco grandes objetivos, sendo um deles a de reduzir, até 2020, o número de pessoas em situação de pobreza em 20 milhões. O FEAC surge enquadrado nesta Estratégia e, tal como refere no regulamento "deverá reforçar a coesão social, contribuindo para reduzir a pobreza e, em última análise, erradicar as formas mais graves de pobreza na União mediante o apoio aos dispositivos nacionais que prestam assistência não financeira, a fim de atenuar a privação alimentar e a privação material grave e/ou contribuir para a inclusão social das pessoas mais carenciadas. O Fundo deverá mitigar as formas de pobreza extrema com maior impacto em termos de exclusão

[32] O Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (Fund for European Aid for the Most Deprived – FEAD) veio substituir o antigo programa de ajuda alimentar da UE (o programa europeu de ajuda alimentar para as pessoas mais necessitadas (European food aid programme for the most deprived persons - PEAD), que funcionava desde 1987, contando com recursos da PAC.

social, como o fenómeno dos sem-abrigo, a pobreza infantil e a privação de alimentos". Aos Estados membros é atribuído o montante mínimo de 3 500 000€ para o período de programação 2014-2020 com o objetivo de que os países definam um programa operacional nacional. O regulamento refere ainda que estes programas operacionais "deverão identificar e justificar as formas de privação alimentar e/ou material a combater e/ou as atividades de inclusão social a apoiar, e descrever as características da assistência a prestar às pessoas mais carenciadas através do apoio do Fundo aos dispositivos nacionais. Deverão também incluir os elementos necessários para garantir a aplicação efetiva e eficaz dos programas operacionais".

O regulamento dá ainda orientação aos países para que sejam "promovidas, sempre que necessário, a cooperação entre as autoridades locais, regionais e as entidades representativas da sociedade civil, fomentando a participação de todos os envolvidos na elaboração e execução de atividades custeadas pelo Fundo". O estabelecimento de parcerias é reconhecido como a forma mais eficaz e adequada de responder às necessidades e alcançar as pessoas mais carenciadas. A Comissão propõe-se também a promover intercâmbios de experiências e boas práticas, algo que veio a ser feito no âmbito da Rede FEAD[33].

Ainda do ponto de vista da monitorização e da avaliação, o Fundo prevê que sejam realizadas avaliações (*ex-ante* e *ex-post*) e que, sempre que adequado, as avaliações devem ser "complementadas por inquéritos às pessoas mais carenciadas" beneficiárias do programa. No mesmo sentido, o conceito de *privação* tem de ser reconhecido no âmbito da própria avaliação como um "conceito complexo e de natureza multidimensional".

O Regulamento declara respeitar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente, o respeito pela dignidade humana, e refere que o Fundo deve complementar "as ações financiadas pelo FSE [Fundo Social Europeu] como atividades de inclusão social e que, ao mesmo tempo, apoie exclusivamente as pessoas mais carenciadas".

No âmbito do FEAD é possível financiar dois tipos de Programas Operacionais: o PO I, que contempla a distribuição de alimentos e/ou assistência material de base, combinada com medidas de acompanhamento tendo em vista a inclusão social; o PO II, que contempla assistência não-material e não financeira orientadas para a inclusão social. Portugal enquadra-se no PO I, e no PO II encontramos apenas quatro países: Dinamarca, Suécia, Holanda e Alemanha. O financiamento a medidas de inclusão social é possível e foi contemplado em ambos os Programas, embora no PO II a inclusão social seja "o fim"/o objetivo, enquanto no PO I é encarada enquanto medida de acompanhamento. Mesmo que no PO I as medidas de acompanhamento surjam como "adicionais", ainda assim, é algo diferenciador face ao programa anterior de apoio alimentar.

Igualmente diferenciadoras são as preocupações com a diversificação da oferta de géneros alimentícios, a importância de ter em consideração os aspetos climáticos e ambientais, tendo em vista prevenir e reduzir o desperdício alimentar; os cuidados com uma dieta equilibrada, as preocupações com o trabalho em rede e a auscultação aos beneficiários. Os programas

[33] FEAD Network (Rede FEAD) foi, e ainda é, embora com contornos ligeiramente diferentes, uma plataforma europeia de intercâmbio de boas práticas e de diálogo entre diferentes entidades (entidades gestoras do Programa, entidades públicas, entidades da sociedade civil). Foram realizados ao longo dos anos vários *workshops* temáticos regulares, em diferentes Estados-Membros, e foram publicados relatórios. Com o fim da Rede enquanto tal e com a situação de pandemia em 2020, a Rede FEAD deu início a outras formas de articulação entre estes diferentes *stakeholders*, passando a ser realizados encontros temáticos *online*.

operacionais têm que estar preparados em setembro de 2014 e os primeiros cabazes (embora incompletos) apenas começaram a ser distribuídos em novembro de 2017[34].

- **PO APMC - PROGRAMA OPERACIONAL DE APOIO ÀS PESSOAS MAIS CARENCIADAS**

O PO APMC - PROGRAMA OPERACIONAL DE APOIO ÀS PESSOAS MAIS CARENCIADAS, que corresponde ao programa português de implementação do FEAC, foi aprovado pela Comissão Europeia em dezembro de 2014[35], importando destacar que foi desenhado e concebido no âmbito do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social – via Instituto de Segurança Social, I.P. - e Ministério da Saúde – via Direção-Geral da Saúde. É importante ter presente este aspeto para identificar as lógicas subjacentes ao Programa.

O regulamento do PO APMC vem a ser estabelecido pela Portaria n.º 190-B/2015 de 26 de junho[36] e nele é definido o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito das seguintes medidas do Programa: Medida 1 - referente à aquisição e distribuição de géneros alimentares e ou de bens de primeira necessidade - e Medida 2 - relativa ao fornecimento de refeições diárias gratuitas, articulando a rede de cozinhas e cantinas existentes.

No âmbito da Medida 1, para além da aquisição, transporte, armazenagem e distribuição de bons alimentares, são contempladas as ações de acompanhamento referidas anteriormente que "permitem capacitar as famílias e ou as pessoas mais carenciadas na seleção dos géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade, na prevenção do desperdício e na otimização da gestão do orçamento familiar, nomeadamente, através de sessões de esclarecimento e ou de formação" (art.º 49).

De uma forma simplificada, e no que se refere especificamente à distribuição de produtos alimentares, o Programa consiste na distribuição periódica e regular de cabazes unicamente de produtos alimentares, incluindo um conjunto de produtos congelados (hortícolas, carne) e de produtos secos (enlatados, cereais, papas, etc.)[37].

A Direção-Geral de Saúde tem um papel central no processo de definição do cabaz de géneros alimentares, não só no que se refere ao tipo de alimentos, mas também às suas quantidades, procurando garantir um maior equilíbrio nutricional[38]. São também tidos em conta cinco grupos populacionais: adultos +/- 40 anos (compreende adultos com idades entre os 19 e os 60 anos); idosos >60 anos (compreende adultos com idade superior a 60 anos); crianças de 2 anos (compreende crianças com idades entre os 1 e os 4 anos); crianças de 9 anos (compreende crianças com idades entre os 5 e os 11 anos) e os adolescentes de 14 anos (compreende crianças/adolescentes com idades entre os 12 e os 18 anos). São tidas em consideração as necessidades energéticas e nutricionais para cada um dos grupos, por forma a que os cabazes

[34] Informação do Relatório de Execução do PO APMC de 2017.
[35] A Decisão de Execução pode ser consultada aqui: https://poapmc.portugal2020.pt/documents/27821/30929/DECISAO+CE+FEAC+C_2014_10066_PT.pdf/ab00ba95-6ab4-400f-8140-f5aa508321f9
[36] O texto programático do PO APMC pode ser consultado aqui: https://poapmc.portugal2020.pt/documents/27821/32576/Texto+PO+APMC_12_12_2014+SFC+vers%C3%A3o+final.pdf/a140ac34-e098-4a1f-b0a2-0b83e5995c6b
[37] Na 1.ª fase do Programa, o cabaz inclui 18 produtos e, na 2.ª fase, passa a integrar 25 (ainda que alguns sejam distribuídos de forma alternada).
[38] O Programa contempla ainda um conjunto de manuais de apoio para uma utilização adequada do cabaz, processos de congelação e descongelação, confeção e receitas para os produtos, etc. Informações disponíveis em: https://poapmc.portugal2020.pt/guias

permitam assegurar 50% das necessidades alimentares de todos os indivíduos. Esta foi sem dúvida uma evolução significativa face a programas anteriores de apoio alimentar.

Os destinatários do Programa são, assim, os indivíduos e/ou famílias que se encontrem em situação de carência económica. Segundo o regulamento, podem ainda ser destinatárias as pessoas sem-abrigo e as pessoas na situação de indocumentadas, de acordo com as regras em vigor no subsistema de Segurança Social. É o/a técnico/a de acompanhamento e atendimento social das famílias que identifica a pessoa/família a ser beneficiária das Medidas do Programa.

Constrangimentos e limitações do programa

Uma das preocupações relacionadas com os/as destinatários/as finais prende-se com o número de pessoas/famílias ajudadas neste Programa, que é inferior ao do anterior Programa. Há um risco, sentido pelas entidades de terreno[39], da cobertura ficar muito aquém das necessidades das pessoas que estão em situação de pobreza e de carência económica. Algumas das entidades que aplicam a Medida destacam mesmo o facto de alguns territórios *terem um limite máximo de beneficiários, o que obriga à seleção e, eventual exclusão de potenciais beneficiários/as, e de, portanto, precisarem selecionar e escolher entre "quem precisa e quem precisa".*

Uma outra observação prende-se com o conceito de carência económica e o cabaz de géneros alimentares. O Programa contempla um processo de auscultação às entidades do Terceiro Sector relativamente a estas dimensões centrais. O conceito de carência económica segue o já anteriormente referido: "a situação de carência económica define-se como a situação de risco de exclusão social em que o/a indivíduo/família se encontra, por razões conjunturais ou estruturais, e cuja capitação seja inferior ao valor da pensão social, atualizado anualmente, por referência ao IAS". Na primeira alteração ao regulamento do PO APMC (Portaria 51/2017 de 2 de fevereiro), o conceito de carência económica "é equiparado ao conceito de carência económica aplicável, em cada momento, no âmbito do subsistema de ação social pelo organismo responsável pela execução das políticas de proteção social". Não existem grandes alterações a este nível. A carência, tal como é apresentada, acaba por limitar a multidimensionalidade da pobreza à sua dimensão mais económica, correndo o risco de esquecer todos os outros componentes de não acesso a um conjunto de direitos. No mesmo sentido, o valor do IAS continua a ser bastante desatualizado face aos orçamentos e despesas familiares, o que tem determinado a definição das prestações sociais em Portugal, nomeadamente, das pensões e do RSI que, também por si, continuam a ser bastante desadequadas.

Esta leitura da realidade social muito centrada na carência económica determina também a orientação de programas desta natureza, uma vez que limita os destinatários finais à sua condição de destinatários e não de indivíduos autónomos que podem gerir a constituição do seu próprio cabaz e eventualmente a compra dos alimentos que consideram necessários para si e/ou para o seu agregado. Isto implicaria necessariamente uma mudança na orientação do próprio Programa, garantindo uma maior autonomia às pessoas na gestão da sua vida.

Ainda que o Programa se destine a perfis de destinatários/as em situação de maior carência, na prática, as suas características excluem à partida alguns deles/as, já que implicam condições e recursos para confeção de alimentos e de conservação em frio (frigoríficos/congeladores para

[39] Conclusões do Encontro Nacional de Associados da EAPN Portugal dedicado ao PO APMC (2017).

produtos congelados). Do ponto de vista das lacunas na cobertura do Programa, esta é uma das observações que podemos fazer e que se refere à exclusão precisamente de alguns dos grupos de pessoas mais carenciadas (alvo central do Programa), como, por exemplo, a população sem-abrigo e as pessoas migrantes indocumentadas. Se por um lado, a população em situação de sem-abrigo não tem as condições físicas necessárias para armazenar, conservar e confecionar os alimentos distribuídos, por outro lado, as pessoas indocumentadas não possuem os requisitos necessários do ponto de vista documental para poderem ser admitidos no sistema de informação do Programa. O acesso aos alimentos por parte destes grupos em particular, mas também de todas as pessoas em situação de carência com algum destes constrangimentos, continuaria a ser feita via acesso a uma cantina social que, neste caso, integra a Medida 2 do PO APMC.

A inexistência de condições físicas por parte dos/as destinatários/as finais para armazenar, conservar e confecionar os alimentos está intimamente relacionada com a condição de carência económica, com as más condições habitacionais e outras vulnerabilidades, a que o Programa, com a sua complexidade (número de produtos, elevado número de produtos congelados, etc.) não se consegue adaptar. Reconhecer e considerar a multidimensionalidade da pobreza e das problemáticas que afetam e rodeiam as pessoas que vivem em situação de maior carência e em pobreza alimentar, é fundamental no desenho deste Programa e de outros que visem assegurar a segurança alimentar. Exige uma visão holística sobre a pessoa (*whole person approach*) porque muitas vezes a pobreza alimentar e a necessidade de apoio alimentar coexiste e encontra-se no mesmo patamar de outras necessidades também fundamentais à inclusão social da pessoa.

No entanto, no que se refere ao cabaz, à sua distribuição, armazenamento e mesmo composição, residem outras lacunas do PO APMC. O facto de serem sempre os mesmos produtos alimentares que são distribuídos ao longo do tempo, sem possibilidade de diversificação, de respeito pelas diferenças culturais e religiosas, entre outras, em relação a tipo de alimentos e de alimentação, traduz-se, pela sua homogeneidade e temporalidade, num estigma de pobreza.

A sua implementação exige às famílias em situação de pobreza um comportamento mais exemplar do que às restantes famílias, do ponto de vista de consumo alimentar. A proporção entre alimentos, correspondente às regras de nutricionismo, não têm equivalência nos hábitos alimentares médios da população em geral, sendo necessário sensibilizar para a mudança do comportamento. No caso das famílias apoiadas pelo Programa, estão previstas ações de sensibilização/formação, mas a lógica mais evidente é a imposição de uma dieta alimentar "teórica".

Recusar receber determinados alimentos (porque não se gosta, porque não pode comer ou porque não se tem como armazenar/confecionar) é uma impossibilidade[40] e não constitui opção, existindo o medo de poder deixar de receber qualquer tipo de ajuda e ficar excluído/a do apoio. Mas esta situação leva também, em algumas situações, a um aumento de desperdício alimentar, correndo-se um risco acrescido de os alimentos não serem consumidos ou de se deixarem deteriorar.

[40] Referimos impossibilidade pois recusar receber o cabaz pode incorrer no risco de ser "expulso" do Programa, por isso dificilmente a pessoa recusa receber os alimentos.

Este aspeto é algo que na verdade contradiz o "espírito" do Programa, que definiu como um dos temas centrais das medidas de acompanhamento, a sensibilização para a diminuição do desperdício alimentar. Por mais que se promovam ações de combate ao desperdício alimentar, introduzindo inclusivamente um cariz pedagógico de receitas culinárias para otimizar o consumo dos alimentos recebidos, o ponto de partida de distribuir grandes quantidades de produtos de forma regular e que não foram escolhidos, dificilmente permite adaptar o consumo às necessidades específicas.

O elevado número de produtos congelados, essencialmente vegetais, é um exemplo paradigmático, uma vez que exige capacidades de conservação superiores às capacidades habituais de uma família com recursos económicos médios. Tal resulta em custos financeiros acrescidos em equipamentos de frio e gastos energéticos, que as pessoas em situação de pobreza dificilmente conseguem garantir. Adicionalmente, resulta também na adoção de estratégias alternadas de descongelação e congelação que contribui para situações de mal-estar físico dos/as beneficiários/as.

A opção pela distribuição direta de alimentos exige igualmente às organizações envolvidas custos financeiros acrescidos na compra/aluguer de equipamentos de frio, gastos energéticos, bem como custos gerais de manipulação e armazenamento. Este armazenamento e forma de distribuição ocupa tempo técnico e tempo de trabalho voluntário, os quais são também um custo acrescido e gasto de recursos que poderiam ser canalizados para o trabalho com as famílias e comunidades. Praticamente toda a capacidade humana das organizações executoras se esgota no armazenamento, registos, distribuição, e não no acompanhamento que é, como vimos, um "pilar" do FEAD.

Outro aspeto a referir prende-se com problemas relacionados com o transporte dos cabazes por parte de algumas pessoas mais vulneráveis (grandes quantidades de produtos recebidos em cada entrega e número elevado de produtos congelados, devido a retroativos e problemas/atrasos nas entregas de alguns produtos por fornecedores), sobretudo em período pré COVID-19". Estes problemas nem sempre se tornaram passíveis de evitar pelas organizações executoras devido às vicissitudes referidas anteriormente, isto é, pela sua própria dificuldade/incapacidade real de gestão, armazenamento e conservação dos produtos em causa. Neste sentido, mais uma vez, se aponta para dificuldades concretas colocadas aos/às beneficiários/as, quer do ponto de vista logístico, quer do ponto de vista financeiro e da saúde individual[41] .

Em 2018, o PO APMC realizou um processo de auscultação aos/às seus/as destinatários/as, do qual resultou exatamente a identificação de *problemas na conservação dos alimentos enquanto não são consumidos*. Responderam ao inquérito por questionário 1093 destinatários/as do Programa[42], que assinalaram que os produtos que gostariam de receber em menor quantidade são exatamente alguns dos produtos congelados, como espinafres, brócolos, mistura de

[41] Note-se, por exemplo, que algumas pessoas vivem em situação de vulnerabilidade por motivos de saúde (por exemplo, com doenças músculo esqueléticas) e se deparam com dificuldades/constrangimentos físicos acrescidos no transporte/recolha dos produtos. De referir também a existências de situações em que os/as beneficiários/as necessitaram de contratar serviço de táxis, uma vez que não dispõem de viatura própria, para transporte de número elevado de produtos.

[42] Consultar: PO APMC, Cabazes alimentares. Resultados dos questionários efetuados aos/às beneficiários/as em 2018, GEP. MTSSS, outubro de 2020.

vegetais, mas também a sardinha em lata. Os problemas com a confeção dos alimentos é uma realidade para 99,1% destes/as destinatários/as.

Mesmo quando há possibilidade de comprar alguns eletrodomésticos, como arcas frigoríficas ou eventualmente frigoríficos com uma maior capacidade, isso traduz-se, como vimos, em despesas energéticas acrescidas. No entanto, em matéria de despesas, é importante referir que os/as destinatários/as que responderam ao questionário referiram que o facto de receberem o cabaz permitiu uma maior poupança e fazer face a outras despesas, nomeadamente, despesas correntes, pagamento de rendas ou prestações, medicamentos, etc.. Foi possível "baixar alguns níveis de privação" destas pessoas.

Ainda relativamente ao cabaz, tendo a sua revisão em 2018 sido importante, prevalecem necessidades bem descritas nos resultados do processo de auscultação e no relatório de execução de 2019, como a possibilidade de receber mais azeite (importante para a confeção dos alimentos de uma forma mais saudável). Alimentos como o frango congelado, leite, pescada congelada, arroz e creme vegetal foram também identificados pelos/as destinatários/as como alimentos que gostariam de receber em maior quantidade. Salientamos ainda que continua a ser fundamental tentar encontrar soluções para as pessoas que continuam a *preferir alimentos em menor quantidade ou dispensar mesmo recebê-los* quando estão em causa as condições de conservação e armazenamento. Também a preocupação em adequar o cabaz aos hábitos alimentares, intolerâncias ou contraindicações e preferências dos/as destinatários/as é muito relevante.

Contudo é de referir que uma das conclusões do questionário se prende com a avaliação positiva que os/as destinatários/as fazem do PO APMC quando comparado com outros apoios alimentares recebidos, uma vez que assegura uma maior diversidade e quantidade de alimentos e em continuidade.

Ainda no que respeita às dificuldades verificam-se, ao longo da implementação do Programa, atrasos na entrega dos alimentos. Na verdade, o relatório de execução de 2018 refere *constrangimentos* com as *questões procedimentais da contratação pública*, algo que tem claramente impacto na *execução da despesa* do Programa, mas também nos seus destinatários/as, uma vez que existem produtos que acabam por estar ou em falta ou em grandes quantidades no momento em que os cabazes são entregues, com implicações na gestão dos alimentos, armazenamento e também no desperdício.

A opção pela distribuição a nível nacional dos alimentos através de circuitos de distribuição longos, em detrimento de soluções que permitam o favorecimento da economia local/ circuitos curtos, têm consequências conhecidas, nomeadamente, nos alimentos que são distribuídos. Existem produtos que na sua maioria estão frequentemente em falta, como é o caso do azeite, uma vez que os concursos a nível nacional para as empresas fornecedoras dos produtos são constantemente alvo de impugnações por parte de outras empresas, levando a que os produtos alimentares fiquem suspensos e não cheguem aos/às destinatários/as finais[43].

No mesmo relatório de execução é referido que *os alimentos selecionados foram escolhidos tendo em consideração os aspetos climáticos e ambientais, assim como a redução do desperdício.* É importante referir que a regulamentação contratual e a opção pela distribuição a

[43] Testemunho do Centro Paroquial de Bem Estar Social da Arrentela.

nível nacional de alimentos através de circuitos de distribuição longos têm consequências ambientais conhecidas. Implicam uma grande pegada ambiental, que contraria um dos objetivos das ações complementares previstas – a sensibilização ambiental. Seria importante o PO APMC assumir a promoção da economia local como uma das prioridades, o que reverteria para a dinamização das comunidades e seria um incentivo à promoção do emprego local.

A explicação apresentada para esta lógica de aquisição e distribuição de produtos do Programa refere o cumprimento das regras da contratação pública europeias. Interrogamo-nos se a articulação com outros setores e Ministérios no desenho do Programa, ou mesmo se o modelo de governação do mesmo, implicasse maior proximidade e envolvimento das Autoridades Locais, permitiria introduzir, nos cadernos de encargos da contratação pública, o respeito e cumprimento por alguns quadros legais nacionais e recomendações.

Ainda relativamente às mudanças significativas introduzidas por este Programa, mas também às suas lacunas, é necessário referir a dimensão de inclusão social. Na alteração ao Regulamento, realizada em 2017, é claramente explicitado: "as despesas das medidas de acompanhamento, realizadas, no âmbito de operações de distribuição de alimentos ou de bens de primeira necessidade, por organizações parceiras a uma taxa fixa de 5% do valor de aquisição dos géneros alimentares ou dos bens de primeira necessidade". Para além de não ser uma percentagem significativa, as medidas de acompanhamento não são de carácter obrigatório.

O conceito de inclusão social implica um papel ativo por parte de quem está em situação de exclusão, mas, para isso, é imprescindível criar condições para a sua participação, o que permitiria uma intervenção mais personalizada, uma abordagem mais individualizada às reais necessidades das pessoas. Permitiria ainda aumentar a sua autoconfiança e autodeterminação para serem também agentes de mudança. Por isso mesmo as medidas de acompanhamento deveriam contemplar atividades que garantam a capacitação e participação das pessoas que estão em situação de pobreza e de exclusão social.

O Programa vem a ser alvo de uma nova revisão em 2020 como resposta ao impacto da Pandemia de COVID-19. Em abril, a Comissão Europeia apresenta um conjunto de mudanças ao Fundo de forma a garantir uma resposta mais eficaz às situações de emergência. As crises são sem sombra de dúvida uma "chamada de atenção" para as fragilidades do apoio alimentar e da luta contra a pobreza. Com a pandemia verificou-se de imediato um aumento considerável dos pedidos de ajuda alimentar. O aumento das situações de desemprego, fruto da precariedade laboral que é característica presente no risco de pobreza em Portugal, originou um aumento da procura de alimentos e uma maior dificuldade das entidades em assegurar uma resposta adequada. Esta situação é reveladora da importância que tem a existência de uma estratégia de combate à pobreza que seja suficientemente integrada, multidisciplinar, interministerial e articulada com outras estratégias nacionais, devendo também enquadrar as respostas em termos de apoio alimentar.

Tendo por base a situação de pandemia, foram implementadas alterações ao regulamento do FEAD para flexibilizar as operações no terreno, tais como a adaptação de medidas sem a necessidade preliminar de alterações dos Programas e a garantia da elegibilidade do Fundo para

materiais de proteção[44], custos com a preparação da comida e implementação de *vouchers*/ cartões eletrónicos.

A 28 de Maio, a Comissão propôs novas alterações ao Regulamento FEAD, tendo em conta as crescentes necessidades identificadas no terreno. Estas alterações disponibilizam recursos adicionais ao Fundo para o período 2020-2022, como parte do aumento dos recursos para a política de coesão no orçamento da UE para 2014-2020. Permite também aos Estados-Membros injetar mais recursos no FEAD.

A Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ana Mendes Godinho, em maio de 2020, refere que o PO APMC iria ser alargado a 120 mil pessoas. Segundo declarações à TSF, o PO APMC abrangia, à data, 60 mil pessoas, em maio passou a 69 mil e em junho esperava chegar a 90 mil e depois a 120 mil.

O Despacho n.º 7619/2020 de 3 de agosto vem definir novas regras para o reforço do Programa de modo a atender aos impactos da pandemia. Para além do número de beneficiários/as, como referimos, destaca-se a necessidade de "publicar novos procedimentos concursais para a aquisição de 14 géneros alimentares, por grupo etário (…) de forma a garantir uma dieta alimentar equilibrada, bem como a sua adequabilidade nutricional em função de cada um dos grupos da população a que se destina".

O impacto da pandemia no aumento das carências alimentares foi notório, mas também se fez sentir nas estratégias e métodos de distribuição que precisaram ser adaptadas para diminuir eventuais contágios. A distribuição mais "personalizada" e entregue no domicílio, criou, como nunca antes, a perspetiva de que é possível garantir o apoio alimentar de forma mais anónima e com menor grau de exposição pública de quem o recebe. Adicionalmente, a dimensão da necessidade e as dificuldades logísticas que implicam criaram uma margem para se começar a refletir na possibilidade de apresentar alternativas à distribuição de um cabaz alimentar. Refletindo, desde já, no que poderá ser o futuro deste Programa e tendo por base a proposta do próximo FSE+ - Fundo Social Europeu+, onde é já destacada a possibilidade de se utilizarem *vouchers* eletrónicos ou cartões, consideramos que esta poderá ser uma alternativa interessante que vise conferir uma maior dignidade e liberdade de escolha às pessoas que recebem ajuda, podendo também contribuir para estender a cobertura do Programa a outros públicos e potenciar a economia local. O impacto da pandemia veio também revelar e exacerbar outras fragilidades do programa pré-existentes, como o excesso de carga burocrática. O facto de não prever também a contratação de recursos humanos para o efeito, originou uma sobrecarga dos recursos existentes (acentuada com a pandemia) e concentrou-os em procedimentos de carácter mais logístico e menos de promoção de atividades de inclusão social.

Do ponto de vista global, e sumarizando a reflexão anteriormente realizada, **o PO APMC apresenta mais-valias comparativamente aos programas anteriores ao assumir-se como um Programa relevante no combate à pobreza e cumprimento da meta estabelecida no âmbito da Estratégia Europa 2020**. Na verdade, procurou ter um impacto na redução da privação material severa, procurou atender à segurança alimentar e ter um cabaz equilibrado do ponto de vista nutricional e tem uma componente de acompanhamento social que é diferenciadora face ao Programa anterior. No entanto, **apresenta várias fragilidades que vão desde a falta de**

[44] Ex.: Máscaras de proteção e álcool-gel.

alguns produtos na composição dos cabazes, problemas na distribuição, dificuldades na conservação dos alimentos, em especial para os/as destinatários/as finais. **Outra fragilidade reside na cobertura às pessoas mais carenciadas**, pois alguns grupos ficaram de fora e outros têm de se adequar a um cabaz que pode não corresponder aos seus hábitos culturais. O relatório de Auditoria ao Programa do Tribunal de Contas publicado em 2020[45] dá conta dessas fragilidades e aponta a **falta de coordenação com outras respostas e mesmo com outros Programas Operacionais**, como o PO ISE, que têm um papel relevante no combate à pobreza ao nível nacional.

Na verdade, o apoio alimentar em Portugal tem-se apoiado ao longo dos anos na implementação de Programas desta natureza (PCAAC, PO APMC), mas também no trabalho realizado por entidades da sociedade civil, Autarquias e mesmo movimentos cívicos de voluntariado. Por exemplo, com o número elevado de pedidos de ajuda alimentar em virtude da pandemia, não só o PO APMC foi alargado de forma a atender às necessidades de mais pessoas (nova meta de 120 mil pessoas), como surgiu a Rede de Emergência Alimentar a partir da sociedade civil. O papel das entidades da sociedade civil (com grande destaque para o Banco Alimentar Contra a Fome), das Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia tem sido relevante e revela um incremento em momentos de crise (percebemos isto na atual crise, mas também na anterior) e o ponto seguinte deste relatório aborda esta dimensão da atuação. No entanto, esta simultaneidade e diversidade nem sempre encontra correspondência na articulação e integração das intervenções. Os programas públicos dependem frequentemente das entidades locais para se implementarem, não obstante, nem sempre se verifica a correspondente e necessária atribuição de um papel de decisão e de colaboração na conceção, monitorização e avaliação das medidas, de forma a gerarem-se parcerias que garantam uma maior adequação das intervenções às realidades, necessidades e potencialidades locais.

Um outro aspeto relevante prende-se com o reduzido envolvimento, auscultação e participação das pessoas apoiadas. Se é verdade que no anterior PCAAC os/as destinatários/as são meros/as recetores/as dos apoios, no atual PO APMC procura-se instaurar algumas novas modalidades de participação, como o processo de auscultação realizado em 2018, as ações de formação, os guias e manuais de apoio. Os/as destinatários/as assumem uma maior relevância, mas ainda não se reconhecem processos de participação efetiva e aprofundada, que permitiriam, por exemplo, sugerir mudanças e adaptações de fundo no Programa, com alcance para além da adaptação nas tipologias e quantidades de produtos.

É também de destacar o facto de não ter havido ao longo destes anos em Portugal uma preocupação em definir uma Lei que permitisse o enquadramento destes Programas, projetos e atividades que vão sendo realizados no território, ao nível do DHANA. Em 2019, conforme referimos anteriormente[46], foi avançada uma proposta de projeto de lei de bases para o DHANA, que não singrou e veio a ser rejeitada nesse mesmo ano.

Importa também não deixar de destacar que nos últimos anos assistimos a algumas mudanças, quer ao nível europeu (com o novo Acordo Verde), quer ao nível nacional, que apresentam

[45] O relatório pode ser consultado aqui: https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel14-2020-2s.pdf
[46] Ver capítulo 3 (Ideias e Conceitos-chave).

preocupações mais abrangentes e apontam novos caminhos, ou caminhos mais orientados, nesta matéria.

- **PROGRAMA NACIONAL PARA A PROMOÇÃO DE UMA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL**

Ao nível nacional é de destacar a criação em 2012 do PROGRAMA NACIONAL PARA A PROMOÇÃO DE UMA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL. Trata-se de um Programa de saúde pública que dá prioridade à alimentação e nutrição tendo em vista a melhoria do estado nutricional e a saúde das pessoas.

O Programa tem cinco grandes objetivos:

1. Aumentar o conhecimento sobre os consumos alimentares da população portuguesa, seus determinantes e consequências.
2. Modificar a disponibilidade de certos alimentos, nomeadamente em ambiente escolar, laboral e em espaços públicos.
3. Informar e capacitar para a compra, confeção e armazenamento de alimentos saudáveis, em especial nos grupos mais desfavorecidos.
4. Identificar e promover ações transversais que incentivem o consumo de alimentos de boa qualidade nutricional de forma articulada e integrada com outros setores, nomeadamente da agricultura, desporto, ambiente, educação, Segurança Social e Autarquias.
5. Melhorar a qualificação e o modo de atuação dos diferentes profissionais que, pela sua atividade, possam influenciar conhecimentos, atitudes e comportamentos na área alimentar.

Apesar de ter um objetivo mais direcionado para os grupos vulneráveis, não se percebem pelos marcos do plano entre 2012 e 2019 as orientações dadas nesta matéria, nomeadamente, uma possível articular com os programas de apoio alimentar em curso e o combate à pobreza de uma forma mais específica.

Uma abordagem mais intersectorial, embora não envolvendo as áreas mais sociais, vem a ser conseguida em 2017 com a aprovação da **EIPAS - ESTRATÉGIA INTEGRADA PARA A PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL**[47]. A EIPAS apresenta 51 medidas de intervenção para promover a alimentação saudável dos portugueses envolvendo sete Ministérios: Ministérios das Finanças, Administração Interna, Educação, Saúde, Economia, Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar. Tendo em vista "incentivar o consumo alimentar adequado e a consequente melhoria do estado nutricional dos cidadãos, com impacto direto na prevenção e controlo das doenças crónicas", a EIPAS tem quatro eixos de intervenção:

1. Modificar o meio ambiente onde as pessoas escolhem e compram alimentos através da modificação da disponibilidade de alimentos em certos espaços físicos e promoção da reformulação de determinadas categorias de alimentos.
2. Melhorar a qualidade e a acessibilidade da informação de modo a capacitar os cidadãos para escolhas alimentares saudáveis.

[47] Despacho n.º 11418/2017 de 29 de dezembro. Mais informações em https://eipas.pt/

3. Promover e desenvolver a literacia e autonomia dos consumidores para escolhas alimentares saudáveis.
4. Promover a inovação e o empreendedorismo direcionado à área da promoção da alimentação saudável.

Torna-se clara, novamente, a desvalorização de uma dimensão de acessibilidade, de garantia de acesso, por parte das pessoas em situação de pobreza alimentar, presente no conceito de segurança alimentar.

- **COMISSÃO NACIONAL DE COMBATE AO DESPERDÍCIO ALIMENTAR**[48]

Avançando na linha temporal das políticas, em 2016 é criada uma COMISSÃO NACIONAL DE COMBATE AO DESPERDÍCIO ALIMENTAR, com vista a promover a redução do desperdício alimentar através de uma abordagem integrada e multidisciplinar. Neste campo surge uma preocupação com as questões educacionais, ambientais, de saúde e de combate à pobreza. Coube a esta Comissão criar a Estratégia Nacional e Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar (aprovada a 27 de abril de 2018). Apesar do carácter multidisciplinar, a representar o sector mais social, fez parte desta Comissão apenas a Federação Portuguesa dos Bancos Alimentares Contra a Fome.

- **A AGENDA DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA POTUGUESA (CPLP) E SEU IMPACTO EM PORTUGAL**

Uma orientação clara face à realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada vem a verificar-se com a **ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (ESAN - CPLP)**[49], criada em 2011, no âmbito da CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa, e que surge no seguimento de um estímulo e incentivo da FAO para a criação de estratégias diferenciadas para diferentes regiões.

Esta Estratégia tem como objetivo "com base no Direito Humano à Alimentação Adequada, contribuir para a erradicação da fome e da pobreza na Comunidade, através do reforço da coordenação entre os Estados membros e da maior governança das políticas e programas sectoriais de segurança alimentar e nutricional". Apresenta três eixos de intervenção:

1. Fortalecimento da governança da segurança alimentar e nutricional.

   O reforço do papel e da operatividade das atuais estruturas multifator em cada país, assim como a futura existência de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade (CONSAN - CPLP) ligado à Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP e também ao Comité Mundial de Segurança Alimentar, contribuirão para esta prioridade.

2. Promoção do acesso e utilização dos alimentos para melhoria dos modos de vida dos grupos mais vulneráveis.

[48] Despacho nº14202-B/2016 de 25 de novembro.
[49] https://www.cplp.org/id-4755.aspx

Cooperar para prestar ajuda imediata aos grupos mais vulneráveis, em particular às mulheres e crianças, de forma sustentável e, neste esforço, colaborar com as agências especializadas das Nações Unidas, como o Programa Mundial de Alimentação.

3. Aumento da disponibilidade interna de alimentos com base nos pequenos produtores.

   O fomento e dinamização dos pequenos produtores agrícolas e pescadores promovendo modelos de produção sustentáveis e ampliando as dietas locais. Esta prioridade contribuirá certamente para o desenvolvimento territorial, sendo uma condição essencial para a superação da atual crise.

A proposta do eixo 1, que prevê a constituição de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional em cada país da comunidade, é importante, e contribuiu também para a criação em Portugal da REALIMENTAR[50] enquanto Rede e *ponto focal da sociedade civil portuguesa no Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil* neste Conselho da CPLP e com um foco central na promoção do Direito Humano à Alimentação.

Desta ESAN - CPLP e do CONSAN - CPLP *nasce o compromisso para Portugal enquanto signatário e membro, de criar, a nível nacional,* este *Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional,* e uma recomendação (Resolução da Assembleia da República nº 157/2017) da Assembleia da República ao Governo para assegurar o funcionamento de um conselho nacional para a segurança alimentar e nutricional do qual iremos falar mais à frente.

- **CONSANP - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PORTUGAL**[51]

Em 2018 é criado, então, em Portugal, o CONSANP - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PORTUGAL, enquanto plataforma interministerial, que prevê a possibilidade de participação da sociedade civil, e que terá como missão a elaboração de uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A estrutura do CONSANP é bastante abrangente e interdisciplinar, sendo presidido pelo Primeiro-Ministro, ou pelo membro do Governo em que este delegar, e por representantes das seguintes áreas governativas: a) Negócios Estrangeiros; b) Finanças; c) Administração Interna; d) Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; e) Educação; f) Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; g) Saúde; h) Economia; i) Ambiente; j) Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural; k) Mar. A gestão do seu funcionamento foi delegada no Ministério da Agricultura. O Conselho é composto ainda por representantes dos Governos Regionais da Madeira e dos Açores e uma diversidade de entidades das quais fazem parte a Federação Portuguesa dos Bancos Alimentares Contra a Fome e a Rede Portuguesa pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REALIMENTAR). De salientar que estas duas entidades são as únicas com "ligação mais direta" às questões da inclusão social, com práticas e discursos que integram e preocupação pelo acesso das pessoas em situação de pobreza alimentar.

Como já referido, um dos objetivos do Conselho passa pela elaboração e aprovação da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Algo que deveria ter sido feito em seis meses, mas que ainda não foi cumprido. É de salientar o facto de pela primeira vez se pretender articular a Estratégia que será criada com outras em vigor como a Estratégia Integrada para a Promoção

[50] https://www.realimentar.org/
[51] https://dre.pt/home/-/dre/115777792/details/maximized; Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2018.

da Alimentação Saudável a Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar ou a Estratégia Nacional de Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo.

O foco da nova Estratégia procura ser mais abrangente e com uma atenção ao cumprimento do Direito Humano à Alimentação e o cumprimento dos ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que contempla especificamente um Objetivo de erradicação da fome[52]. No entanto, é ainda cedo para perceber até que ponto a nova Estratégia terá um equilíbrio entre as áreas da saúde, ambiente e social, uma vez que é importante garantir que questões como a soberania, a dignidade no acesso à alimentação e a participação das próprias pessoas em situação de pobreza sejam consideradas. A importância destes princípios é ainda maior se a Estratégia vier a ter um papel central na implementação de programas como o PO APMC ou outros direcionados ao apoio alimentar, que se têm caracterizado, como vimos, por uma visão restrita da pobreza e de quem nela vive.

É também de admitir que a relevância destes temas em torno das respostas de apoio alimentar e da forma como proporcionam soberania e segurança alimentar é diminuta na grande generalidade das organizações em Portugal, o que limita a atenção destas entidades para o problema específico da pobreza alimentar no conjunto da luta contra a pobreza e, por consequência, a sua participação efetiva em estruturas desta natureza.

Do ponto de vista dos/as cidadãos/ãs prevalecem também grandes lacunas no que se refere à literacia alimentar e à sua capacidade de exigir direitos alimentares. No caso dos/as cidadãos/ãs que vivem em situação de pobreza, esta dimensão é ainda mais desconhecida e envolta em grandes estereótipos que remetem as pessoas mais vulneráveis para um lugar de meras recetoras do apoio alimentar sem direito a opinarem ou intervirem no tipo de apoio que lhes é atribuído. São alvos de assistência, e não sujeitos ativos de escolhas, prevalecendo sobre elas uma perspetiva e uma abordagem eminentemente a partir do défice e da incapacidade.

Do ponto de vista europeu surgem, no entanto, algumas mudanças que podem trazer novas orientações nestas matérias e em alguns programas como o FEAC.

- **A AGENDA EUROPEIA**

A 11 de dezembro de 2019, a nova Comissão Europeia lançou as propostas para um novo **ACORDO VERDE** europeu, mais forte, com a 'nova estratégia verde para o crescimento e o emprego', complementada por um Mecanismo de transição justa e a comunicação construindo uma "Europa social forte para transições justas".

Entre as várias orientações deste Pacote Ecológico europeu está a definição da **ESTRATÉGIA DO PRADO AO PRATO**[53], que "reconhece as ligações indissociáveis entre pessoas saudáveis, sociedades saudáveis e um planeta saudável". O cumprimento dos ODS e a necessidade de lidar com os impactos da COVID-19 são preocupações da Estratégia. No entanto, não é de todo claro o peso da dimensão social na mesma face a outras dimensões como a produção, a sustentabilidade alimentar, o desperdício e as questões ambientais. O Direito Humano à

[52] Foram definidos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável a alcançar até 2030, sendo o Objetivo 2 "Erradicar a Fome"

[53] Para mais informações consultar: *Estratégia do Prado ao Prato – para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e social europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas, 20.05.2020 COM(2020) 381 final.

Alimentação está ausente e não se percebe qual o papel dos diferentes *stakeholders*, nomeadamente, da sociedade civil e dos/as cidadãos/ãs no cumprimento da mesma.

A Estratégia "anuncia" uma ligação ao PEDS - Pilar Europeu dos Direitos Sociais, tendo em conta a "proteção social, as condições de trabalho e de alojamento dos trabalhadores, bem como a proteção da saúde e da segurança", uma vez que a precariedade laboral é uma realidade muito presente na produção alimentar. Esta ligação ao PEDS é relevante para que possam ser "criados sistemas alimentares justos, sólidos e sustentáveis", no entanto, encontra-se ausente uma orientação para a promoção do Direito Humano à Alimentação. Ficam assim de fora outras preocupações e prioridades que visem garantir uma *transição justa* para as pessoas mais vulneráveis e em situação de pobreza.

Tendo em conta que o PEDS estabeleceu uma meta de redução da pobreza até 2030 e que o novo Quadro Financeiro Plurianual contempla uma atenção ao combate à privação material (fortalecendo o FEAD), será fundamental que esta Estratégia possa também contribuir para o combate à pobreza.

No mesmo sentido, é importante apontar caminhos para o investimento na produção sustentável de alimentos e na soberania alimentar dos vários territórios, garantindo alimentos acessíveis e de qualidade produzidos a partir de métodos menos intensivos e de menor dano do ponto de vista ambiental e de esgotamento de recursos. Os fundos da UE e nacionais são essenciais para apoiar os/as pequenos/as agricultores/as, que muitas vezes também enfrentam situações de pobreza, permitindo a transição das abordagens de exploração agrícola. Advoga-se que os preços mais altos dos alimentos precisarão de ser acompanhados pelo aumento dos níveis de rendimento, ou seja, aumentos drásticos no rendimento mínimo, proteção social e salários mínimos, que são centrais no combate à pobreza.

O novo Quadro Financeiro, aliado aos Planos de Recuperação, apresentam-se também como novas oportunidades para desenvolver mais e melhores respostas nestas matérias. O **FSE+** (Fundo Social Europeu +) terá um papel relevante na implementação do Plano de Ação do PEDS e propõe-se, nomeadamente, a apoiar as pessoas mais vulneráveis, que sofrem de forma expressiva com a perda de emprego e reduções de rendimentos. Os Estados-Membros terão de atribuir pelo menos 25% dos seus recursos do FSE+ para promover a inclusão social e prestar assistência alimentar e material de base às pessoas mais carenciadas (pelo menos 3%), integrando o atual FEAD no FSE+. Este elemento poderá criar maior complementaridade entre este Fundo e outros programas financiados, recordando a este título que uma das fragilidades apontadas ao PO APMC era precisamente a reduzida complementaridade com outros programas financiados pelo atual FSE, como o PO ISE. Será ainda importante destacar que todos os Estados-Membros terão de afetar pelo menos 3% dos seus recursos do FSE+ ao objetivo de FEAD.

Uma das propostas relevantes também no novo Quadro Financeiro passa pelo apoio à utilização de *vouchers*/cartões eletrónicos no âmbito do FEAD[54]. Uma medida desta natureza 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

[54] Consultar: ECORYS, E-Vouchers for the most deprived. A study complementing the ESF+ Impact Assessment, European Commission, February 2021.

atualmente fora dele[55]. Como poderemos perceber no capítulo que se segue, existem inclusivamente já algumas experiências em Portugal promovidas por autoridades locais e/ou por entidades de economia social neste domínio, que podem servir de aprendizagem, "inspiração" e partilha de conhecimento.

O estudo do ECORYS demonstra que uma iniciativa desta natureza tem várias vantagens, desde logo, a redução de custos e o peso administrativo, um maior apoio à economia local, uma maior autonomia e poder de decisão dos/as destinatários/as finais e a redução do estigma muitas vezes associadas aos habituais esquemas de apoio alimentar. O envolvimento de diferentes entidades (públicas e da sociedade civil) ao nível nacional, regional e local, com destaque para as entidades de economia social enquanto entidades privilegiadas para a operacionalização deste tipo de iniciativa, podem ser fatores de sucesso da mesma. É importante reconhecer que a adoção de iniciativas desta natureza será tanto mais eficaz quanto maior for a sua flexibilidade e atenção às especificidades dos territórios, recursos e públicos.

Importa igualmente reter que a ligação do FEAD ao FSE+ permitirá a construção de programas que interligam e articulam apoio material (produtos alimentares ou outros) a processos de inclusão de inclusão social.

Neste momento, em Portugal, está a ser desenhada uma **ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À POBREZA**. O apoio alimentar, que constitui uma das dimensões do combate à pobreza, deverá estar devidamente enquadrado e sustentado em medidas e políticas de inclusão social. Por isso surge toda uma expectativa de maior e melhor convergência no próximo Quadro Financeiro (2021-2027) entre as medidas de combate à pobreza alimentar e as medidas de inclusão. Surge também a expectativa de maior convergência entre compromissos, fundos e medidas que concorrem para diferentes áreas, garantindo, desta forma, uma abordagem mais holística e de maior impacto, nomeadamente no cumprimento do DHANA.

Perspetivando uma maior clarificação da leitura temporal e sequencial da complexa arquitetura das políticas, medidas, programas e respetivas estruturas de governação analisados neste capítulo, apresentamos de seguida uma figura ilustrativa dos principais momentos da sua implementação e da rede de relações que estabelecem entre si. No sentido de evidenciar a leitura do ponto de vista da origem setorial das iniciativas, figuram no lado inferior da linha temporal as que têm origem no setor social, ou que advêm de preocupações eminentemente sociais, e, no lado superior da linha, as iniciativas oriundas de outros setores ou de outras áreas de preocupação.

[55] Em fevereiro deste ano o Governo referiu que estaria a ser estudado a aplicação de um sistema de cartões recarregáveis que permitissem às pessoas mais vulneráveis comprar diretamente alimentos. Esta iniciativa foi anunciada também como uma forma de atender ao elevado número de pedidos de ajuda que se começou a fazer sentir ao nível nacional.

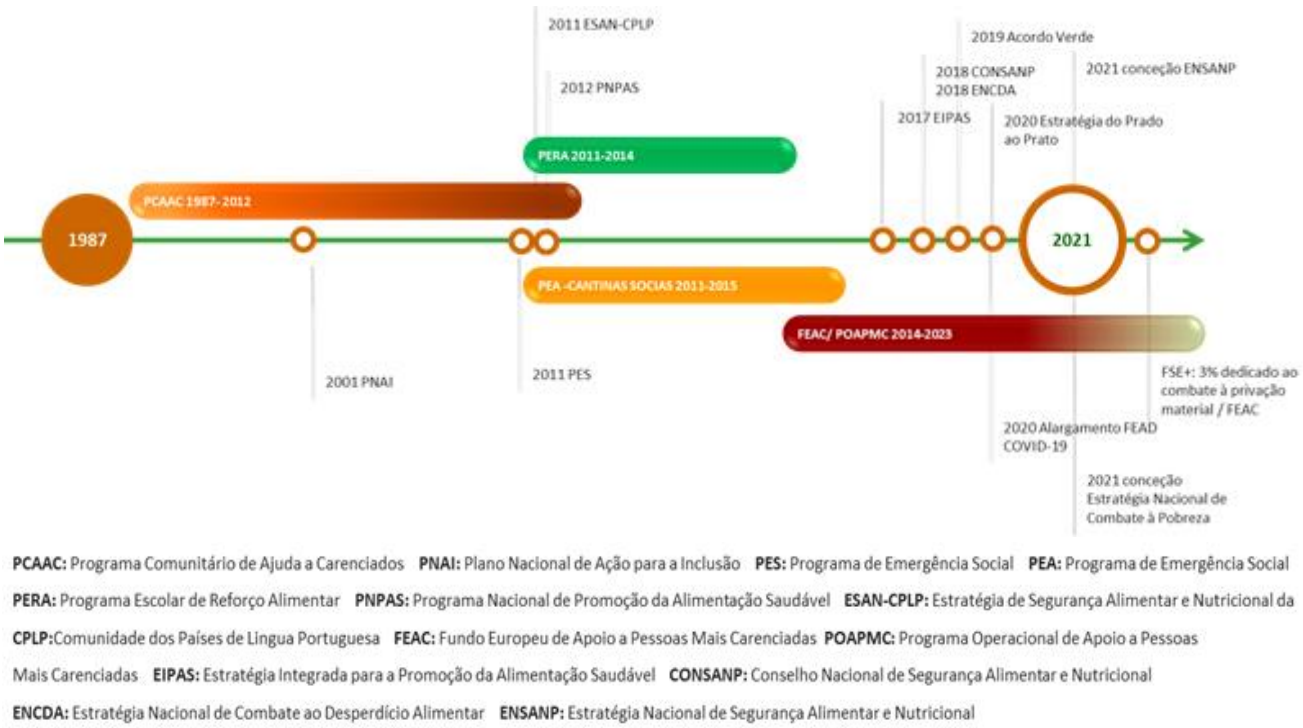

Figura 1: Representação diacrónica das políticas, medidas e programas de apoio alimentar e das entidades responsáveis pela sua conceção e implementação. Fonte: elaboração própria? Outra?

3. Iniciativas de Apoio Alimentar de Base Local

O Apoio Alimentar a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social em Portugal não é, atualmente e historicamente, preconizado apenas pelas políticas públicas "major" e programas promovidos pelo Estado. Na verdade, existe um domínio de iniciativas de base local, mobilizadoras da sociedade civil, do poder local e dos/as cidadãos/ãs, que muitas vezes antecedem e procedem essas políticas e programas e que correspondem a uma "fatia maior" do que é a realidade do combate à insegurança e pobreza alimentar em Portugal. Questões como - que outras iniciativas de apoio alimentar são desenvolvidas? Quem as promove? Que outros recursos mobilizam? Têm apoio público? Em que medida são complementares das políticas públicas europeias e nacionais? E em que medida são distintivas? - constituíram uma primeira aproximação a esta realidade aparentemente tão espartilhada e complexa.

A palavra "local" remete para unidades territoriais de diferentes escalas e dimensões e quando se procura identificar e reconhecer respostas e iniciativas de apoio alimentar que não políticas e programas públicos, emergem no pensamento, em primeira instância, respostas alargadas de grande abrangência, como o Banco Alimentar Contra a Fome e organizações congéneres.

Efetivamente, quando em Portugal se pensa ou se fala sobre fome ou pobreza alimentar, surge a referência ao Banco Alimentar ou à rede de Bancos Alimentares como "a resposta". Como poderemos confirmar por alguns dos dados disponíveis[56], a grande maioria do apoio alimentar em Portugal é garantido via Bancos Alimentares, por campanhas e projetos específicos desenvolvidos por estes (ex.: Rede de Emergência Alimentar) e em articulação com as organizações sociais que intervêm em territórios mais micro e que garantem a distribuição efetiva dos alimentos.

À semelhança de políticas e programas públicos, também a génese do apoio alimentar garantido pela rede de Bancos Alimentares radica numa abordagem de combate ao desperdício alimentar, e não tanto à garantia da segurança alimentar. A sua vocação é assim enunciada: *"Os Bancos Alimentares são Instituições Particulares de Solidariedade Social que lutam contra o desperdício de produtos alimentares, encaminhando-os para distribuição gratuita às pessoas carenciadas"*[57]. Deste modo, e à semelhança de respostas de outras organizações, os apoios raramente são desenhados e implementados em função das necessidades alimentares e nutricionais concretas de pessoas, famílias e comunidades específicas, mas sobretudo em função dos alimentos disponíveis/ doados que é possível distribuir.

Assim sendo, importa perceber que outras iniciativas de apoio alimentar são desenvolvidas, quem as promove e que modelos de articulação interinstitucional prosseguem, que recursos mobilizam, a quem especificamente se destinam e de que forma implicam os/as destinatários/as.

Nota metodológica

No sentido de se obter um retrato mínimo das tipologias de apoio alimentar desenvolvidas localmente, efetuou-se um levantamento de iniciativas dirigidas a pessoas em situação de

[56] Ver capítulo 6 - Retrato Nacional sobre a Pobreza Alimentar.
[57] in: Banco Alimentar Contra a Fome: https://www.bancoalimentar.pt/quem-somos/

vulnerabilidade surgidas nos territórios, mediante dinamização e implementação de Autarquias Locais, organizações da sociedade civil e grupos informais de cidadãos/ãs.

Participaram neste levantamento, efetuado entre fevereiro e março de 2021, os 18 Núcleos Distritais de Portugal Continental e o Núcleo da Região da Madeira e Funchal da EAPN Portugal, com o objetivo de identificar **respostas existentes nos territórios que não se referissem ao Banco Alimentar e à Rede de Emergência Alimentar**, sobre os quais existe conhecimento alargado[58], **e a políticas e programas públicos** (ex.: FEAD/ PO APMC e Cantinas Sociais).

Foram identificadas cerca de 88 iniciativas, embora algumas delas correspondam a iniciativas que se multiplicam por vários territórios e com alguma abrangência territorial (ex.: Refood, Caixas solidárias, Sopa para Todos, etc.)[59].

Mas importa evidenciar alguns pressupostos dos quais decorrem virtualidades, mas também algumas limitações na análise que aqui se desenvolve, designadamente:

a) O levantamento efetuado não teve o objetivo de mapear o território nacional e dar conta da totalidade de respostas existentes, estando cientes que o número de iniciativas e respostas é muito superior ao referido e registado;

b) Existem territórios para os quais não foi identificado (por inexistência e/ou desconhecimento) este tipo de respostas;

c) O método de recolha de informação em cada território foi diferenciado, de acordo com as especificidades do contexto e proximidade de atores locais existentes;

d) A recolha da informação sobre as iniciativas resulta sobretudo da articulação com organizações de intervenção social.

Não obstante estas limitações, considera-se que o levantamento efetuado permite a aproximação a uma caracterização mínima das tipologias de apoio alimentar de base local atualmente existentes, que poderá informar reflexões relevantes na perspetivação do que é ou do que poderá vir a ser uma dimensão fundamental da complementaridade e subsidiariedade das políticas de combate à insegurança e pobreza alimentar, enquanto parte integrante de uma política estruturante de combate à pobreza e à exclusão social em Portugal.

A análise que de seguida se apresenta reflete um questionamento da informação recolhida, em torno das seguintes dimensões-chave: o que se faz, como se faz, quem faz e como faz, e para quem se faz e o seu papel no processo.

3.1. O que se faz

Todas as iniciativas analisadas referem-se a apoio alimentar a pessoas em situação de mais severo desfavorecimento socioeconómico, em geral, e alimentar, em particular, podendo-se identificar três categorias centrais.

A figura 2 procura simplificar a leitura, detalhando-se posteriormente a informação.

[58] Ver capítulo 6 - Retrato Nacional sobre a Pobreza Alimentar.

[59] Foi nossa opção, nestas situações, contabilizar a iniciativa apenas como 1, não considerando o somatório dos seus vários "desdobramentos" ou replicações em vários territórios, ainda que decorram de forma autónoma.

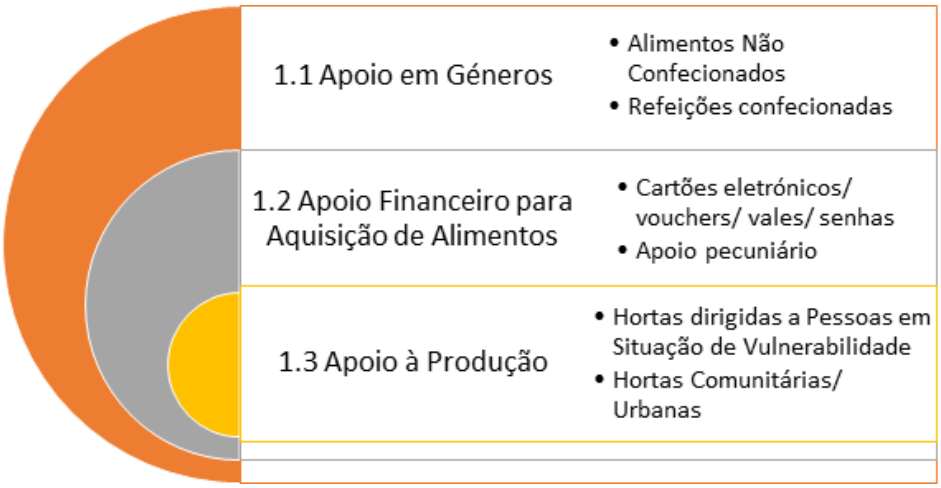

Figura 2: Tipologia de respostas, criada a partir do levantamento de iniciativas de apoio alimentar de base local. Fonte: elaboração própria? Outra?

3.1.1. Apoio em géneros

Refere-se a todos os apoios que implicam a distribuição efetiva de bens alimentares, podendo identificar-se duas subcategorias:

a) Alimentos não confecionados

Podendo também a este nível identificar-se três tipos diferenciados de apoios:

- Cabazes: diferem na periodicidade, quantidade, variedade, qualidade e proveniência dos alimentos que integram, mas referem-se maioritariamente a excedentes/doações e/ou produtos que se aproximam do fim do prazo de validade.
- Produtos singulares ou alimentos não integrados em cabazes, ex.: frigoríficos sociais e caixas solidárias; Iniciativa Admiradores Secretos.
- Lojas sociais e mercearias sociais: diferem nas regras e formas de funcionamento, por exemplo, a partir de sistemas de pontos, de moedas locais ou simples levantamento de bens.

b) Refeições confecionadas

- Confecionadas especificamente com o objetivo de disponibilizar às pessoas em situação de vulnerabilidade, recorrendo a, ou otimizando, refeitórios e/ou estabelecimentos de restauração, ex.: Iniciativa Sopa para Todos, fornecimento de refeições extra a partir de doações, realizadas nas cantinas/ refeitórios das organizações sociais sem protocolo ou financiamento público.
- Resultantes de excedentes, refeições não consumidas em refeitórios, cantinas e restaurantes, seguindo uma lógica eminentemente de combate ao desperdício alimentar, ex.: Refood.

3.1.2. Apoio financeiro para aquisição de bens alimentares

Refere-se a todos os apoios que **não** implicam a distribuição efetiva de bens alimentares, podendo identificar-se duas subcategorias:

a) Cartões eletrónicos/ *vouchers*/ vales/ senhas

Também a este nível se identificam diferentes modalidades, com características diferentes, ainda que todas elas procurem promover a aquisição direta de produtos por parte dos/as beneficiários/as. São maioritariamente promovidas por Autarquias (as iniciativas das organizações sociais obtiveram um registo residual), assinalando-se os seguintes fatores diferenciadores:

- Duração do apoio: algumas são iniciativas de apoio pontual destinadas a dar apoio a um momento-chave da vida da pessoa/ família ou durante o período da pandemia Covid-19; e outras iniciativas são de apoio mais prolongado e de utilização frequente, encaradas como uma resposta de apoio em si mesmas (ex.: experiência da Cáritas Diocesana de Setúbal).

- Utilização/ locais de aquisição dos bens alimentares: diferem entre iniciativas que preveem a sua utilização em estabelecimentos de comércio tradicional, numa perspetiva de fortalecimento do tecido económico local, e iniciativas que contemplam também ou apenas a utilização em grandes superfícies ou estabelecimentos congéneres.

- *Plafond* ou valor disponibilizado: as iniciativas não seguem exatamente o mesmo valor de cálculo e de atribuição, uma vez que dependem fortemente do orçamento disponível e da capacidade de investimento para o efeito. Este fator determina o valor disponível para cada pessoa/família apoiada, bem como os critérios de atribuição e número de pessoas/famílias apoiadas.

- Controlo e limitações na aquisição: não foi possível identificar de forma clara qual o nível de controlo de aquisição de bens alimentares, mas é possível identificar que algumas iniciativas pressupõem a verificação de talões de compra e dos bens adquiridos. A informação sobre as limitações de bens alimentares a adquirir também não é detalhada, mas permite-nos identificar a limitação generalizada, por exemplo, ao nível de bebidas alcoólicas.

b) Apoio pecuniário

Refere-se a apoio em dinheiro, mediante adiantamento ou reembolso da despesa efetuada com aquisição dos produtos alimentares.

Estes apoios podem ser concedidos diretamente a pessoas em situação de pobreza alimentar, ou a organizações que adquirem bens alimentares para os distribuir posteriormente a pessoas e famílias que acompanham.

3.1.3. Apoio à produção de alimentos

Este tipo de apoio refere-se à disponibilização de meios e recursos para que as próprias pessoas possam cultivar produtos hortícolas. Neste âmbito, é também possível identificar duas subcategorias:

a) Hortas sociais dirigidas a pessoas em situação de vulnerabilidade

Trata-se de iniciativas que visam abranger unicamente e de forma evidente as pessoas em situação de vulnerabilidade, não existindo outro perfil de destinatários/as envolvidos/as.

b) Hortas comunitárias/ urbanas

Estas hortas integram objetivos de coesão social, manutenção do espaço público e preservação ambiental, numa lógica de aproximação entre os contextos rural e urbano e de promoção da segurança alimentar. Apresentam, no entanto, uma diferença que importa destacar e que se refere aos concursos e condições de acesso a quem a eles se candidata. Estes concursos podem ser de dois tipos:

- Contemplam discriminação positiva de pessoas em situação de vulnerabilidade e privação alimentar;
- Não contemplam discriminação positiva de pessoas em situação de vulnerabilidade. Qualquer pessoa se pode candidatar, incluindo pessoas em situação de pobreza alimentar.

Ainda que a informação surja agrupada em categorias, é importante dar conta de que cada categoria ou subcategoria integra em si especificidades e diversidade. Por exemplo, falar de cabazes, implica falar de "kits de bens alimentares" muito diversos, na quantidade, qualidade e diversidade de produtos distribuídos, na periodicidade da sua distribuição ou nas condições e modo como é feita. Falar de *vouchers* ou cartões eletrónicos implica também falar de modelos de implementação diferentes no formato físico, no valor disponível ou ainda no controlo da sua utilização. Estes são alguns dos aspetos que importa detalhar de seguida.

3.2. Como se faz

Um dos primeiros aspetos que se refere "à forma de fazer", está relacionado com a forma como as pessoas acedem e podem solicitar o apoio alimentar. O acesso ao apoio alimentar tem inerentes níveis de estigmatização social, que podem ser diferenciados e que decorrem dos graus de anonimato e autonomia/soberania na escolha por parte das pessoas que dele usufruem. Fatores que se correlacionam com o grau de integração/"mistura" das respostas na vida comunitária - localização socioespacial em termos de integração multisserviços e serviços destinados à população em geral.

Neste sentido, identificam-se três grandes modalidades no que concerne ao acesso a apoio alimentar, que têm inerentes níveis de estigmatização social diferenciados, conforme se explicita de seguida:

3.2.1. Com intermediação da rede institucional formal de apoio social, passando pela identificação das pessoas e famílias:

- Identificação das necessidades pelos serviços (públicos e particulares solidários) no âmbito de processos de acompanhamento social;
- Solicitação do apoio por iniciativa das pessoas e famílias junto dos serviços.

Nesta modalidade, o nível de **anonimato** poderá ser médio, baixo ou mesmo inexistente.

A identidade das pessoas poderá ser do conhecimento estrito das instituições diretamente envolvidas, quando se trata de títulos e de apoio pecuniário (mediante adiantamento ou reembolso) à aquisição de bens e serviços, alimentares (e outros) de primeira necessidade em estabelecimentos comerciais e serviços públicos dirigidos à população em geral. De assinalar que o grau de exposição e risco de estigmatização social no caso dos títulos poderá ser médio ou baixo, consoante o título contenha, ou não, identificação quanto à sua origem e objetivo.

Por sua vez, as lojas, mercearias sociais e hortas sociais apresentam um grau de anonimato mais baixo ou mesmo inexistente, respetivamente, no ato de consumo e no ato de cultivo, quando são destinadas especificamente a pessoas em situação de maior desfavorecimento socioeconómico. O grau de exposição pública é aqui muito elevado, porque existe uma conotação direta com a população alvo.

De outra forma, as hortas comunitárias potenciam um maior nível de anonimato e menor nível de exposição pública se forem dirigidas à comunidade em geral, não evidenciando a identificação dos seus usuários enquanto pessoas em situação de vulnerabilidade social. O mesmo também acontece se o formato de mercearia e loja implicar "mistura" e utilização coletiva mais ampla, deixando de deter a conotação "social" e promover, por exemplo, a utilização da moeda local para toda a comunidade.

No que concerne à entrega de géneros alimentares ou de refeições confecionadas, o facto dos atos inerentes poderem acontecer no domicílio ou em locais públicos de entrega e consumo (ex.: distribuição em fila em via pública, refeitórios sociais e restaurantes), constitui também um fator de maior ou menor exposição social.

O grau de exposição social implícito no ato de entrega e/ ou consumo do apoio alimentar é um fator fortemente influenciador do sentimento e dos efeitos socialmente estigmatizantes, pelo que importa reforçar as implicações que as várias modalidades, suas diferenças e detalhes de funcionamento apresentam a esse nível.

No caso das filas para levantar cabazes/ produtos na via pública ou dos refeitórios sociais, esse risco é elevado, uma vez que o processo passa pela deslocação a um local destinado especificamente para esse fim, por vezes com identificação exterior e óbvia (ex.: nome da organização/projeto, logótipo), em que se encontram pessoas com semelhante privação, transportando por vezes bens reconhecíveis e em quantidades dificilmente disfarçáveis. No caso dos restaurantes, será variável, consoante o grau de anonimato inerente ao ato de consumo da refeição.

O nível de **autonomia/soberania na escolha** de bens alimentares é, nesta modalidade, bastante variável. Poderá ser elevado no caso das hortas (sociais e comunitárias), na medida em que as pessoas podem optar por cultivos que melhor correspondam às suas necessidades e hábitos alimentares, culturais, etc.. No caso dos títulos, das lojas e das mercearias sociais, a autonomia poderá ser relativamente elevada, embora condicionada ao menu de bens contratualizados com os estabelecimentos comerciais, no primeiro caso, e aos produtos disponíveis, no segundo caso. O apoio em géneros, refeições e pecuniário apresenta níveis de autonomia muito baixos ou inexistentes, devido à predeterminação dos conteúdos por parte das entidades responsáveis.

3.2.2 Com intermediação de entidades não tradicionalmente executoras de apoio social, passando por uma identificação mínima ou mesmo inexistente das pessoas a apoiar: redes de restaurantes e outros estabelecimentos comerciais, plataformas digitais geridas por entidades ou grupos de pessoas anónimas

O nível de **anonimato** é elevado, como no caso das iniciativas "Sopa Para Todos" e "Admiradores Secretos", dado tratar-se de respostas com um nível de institucionalização nulo ou muito baixo e a identidade dos/as beneficiários/as e dos/as doadores/as ser conhecida apenas na medida do necessário para operacionalizar a resposta no imediato. Muitas delas utilizam como ponto

de partida plataformas digitais, pelo que o primeiro contacto e pedido de apoio é efetuado pelas próprias pessoas em função do seu "timing", horário, sem se processar através, ou em locais, especialmente conotados com apoio social.

O grau de **autonomia/soberania** na escolha poderá ser médio (a pessoa escolhe entre o leque de produtos que estão disponíveis), mas também inexistente no caso das refeições confecionadas não passarem pela escolha da origem e do conteúdo das mesmas por parte das pessoas apoiadas.

3.3.3. Com intermediação institucional mínima e forte componente informal comunitária - iniciativa "Frigorífico Solidário"

Tratando-se de uma iniciativa institucional solidária, que passa pela disponibilização de um frigorífico num espaço público para armazenamento dos alimentos, todo o conteúdo da resposta passa pela dinâmica comunitária de doação e recolha dos mesmos. A dimensão da exposição pública dos atos inerentes fica sob gestão direta dos/as envolvidos/as, pelo que o **anonimato** poderá apresentar uma expressão bastante elevada. Ainda assim o local de escolha para a colocação do frigorífico é absolutamente determinante do grau de anonimato, é diferente estar numa central de autocarros de passagem rápida de pessoas, ou estar nas instalações de uma associação/ou resposta conotada com apoio social.

A **autonomia/soberania** da escolha por parte de quem beneficia do apoio, por sua vez, fica condicionada aos alimentos doados, no entanto, a possibilidade de conservação no frio potencia a diversidade dos mesmos.

3.3. Quem faz e como faz

3.3.1. Entidades e pessoas envolvidas, e respetivos papéis em parcerias alargadas e intersetoriais

- Autarquias - Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia: coordenação, dinamização, dotação financeira e material (ex.: cabazes alimentares e terra para cultivo de hortas, apoio técnico) das iniciativas, e, em alguns casos, disponibilização dos apoios diretamente junto das pessoas e famílias (com ou sem intervenção de entidades parceiras).

- Organizações da sociedade civil - IPSS, associações, etc.: identificação das pessoas e famílias com necessidade de apoio e sua seleção, recolha de bens (ex.: alimentos em superfícies comerciais) e sua distribuição junto das pessoas apoiadas. Para além do apoio alimentar é geralmente garantido em simultâneo apoio e acompanhamento social.

- Escolas: identificação das crianças com necessidade de apoio, disponibilização do mesmo junto destas ou suas famílias, envolvimento de jovens em iniciativas (ex.: hortas comunitárias) e recolha de bens alimentares.

- Bombeiros, forças de segurança e serviços de saúde: facilitação do acesso ao apoio incluindo, por exemplo, a entrega domiciliária de géneros e serviços alimentares a pessoas com dificuldade de mobilidade.

- Empresas – produtoras, distribuidoras e confecionadoras de refeições (ex.: restaurantes): disponibilização de bens e serviços, incluindo por doação.

- Voluntários/ bolsas de voluntariado: realização de tarefas de apoio às organizações e às pessoas e famílias – ex.: compras, entrega de refeições e de bens alimentares, etc.

- Grupos informais: criação de plataformas/ canais de contacto com as pessoas a precisar de apoio, recolha e distribuição de alimentos.

- Cidadãos/ãs em geral: donativos em espécie e/ou em dinheiro.

- Redes de apoio familiar e de amizade.

O desenvolvimento destas parcerias apresenta uma grande diversidade de configurações que poderão prefigurar modelos de governação de futuras medidas locais de combate à insegurança e pobreza alimentar. Por isso, constituem também um ponto de breve reflexão que a seguir se enuncia.

3.3.2. Modelos de governação

Algumas destas iniciativas desenvolvem-se no âmbito das competências das Autarquias para dar resposta às necessidades da população e são reforçadas em situações de emergência e calamidade (neste caso, em resposta à pandemia de Covid-19). Podem ser desenvolvidas por estas diretamente junto da população ou mediante a dinamização de parcerias de diversas configurações e "amplitudes" podendo ser intersetoriais, envolvendo organizações da sociedade civil – IPSS, Associações, etc., as escolas, o tecido empresarial local e bolsas de voluntariado.

Em alguns casos existe a ligação e articulação clara e expressa com planos e/ou estratégias locais, ou com outras estruturas de parceria previamente existentes e atuantes no território (ex.: CLAS, NPISA, NLI, grupos de trabalho…)[60].

Podem visar apenas o apoio alimentar ou constituírem planos de apoio mais amplo, integrando outros bens e serviços de primeira necessidade da população, designadamente:

- água, eletricidade, equipamentos e serviços de informática, mediante doação e/ou adiantamento financeiro para pagamento das despesas ou mediante reembolso destas últimas;

- apoio psicológico, social e médico, incluindo linha telefónica e entrega domiciliária de medicação, etc.;

- serviço de transporte.

No que concerne às iniciativas dinamizadas por outro tipo de entidades que não autarquias, mas organizações da sociedade civil, empresas e grupos informais - a implicação de parcerias alargadas e intersetoriais parece ser mais variável e escassa, dependendo sobretudo da dimensão, capacidade, experiência e contactos da entidade ou grupo que a promove, e da implicação solidária da comunidade em que se situa.

A experiência de articulações e parcerias prévias em projetos formais paralelos parece também determinar a articulação ao nível do apoio alimentar. Isto é, existe um histórico de parceria e

[60] CLAS- Conselho Local de Ação Social, NPISA – Núcleo de Planeamento, Intervenção Sem-Abrigo, NLI – Núcleo Local de Inserção.

colaboração a outros níveis e noutros âmbitos, que criam uma espécie de "via verde" de contacto entre entidades e grupos, que facilita a sinalização de pessoas e identificação de necessidades de apoio, e de recursos. Este "modelo de relação" torna-se especialmente facilitador para apoio a perfis nas margens da intervenção (ex.: Pessoas migrantes em situação ilegal, pessoas que desconhecem organizações e serviços de apoio), mas muitas vezes acontece em momentos ou períodos chave e não propriamente de forma contínua.

Será também de reter que muitas das experiências de articulação e colaboração neste âmbito, não nascem com a perspetiva de cocriação de projetos e dinâmicas novas que visam garantir o direito à alimentação, à segurança ou à soberania alimentar, mas sobretudo numa lógica de partilha de informação e, por vezes, de recursos (ex.: quando doações recebidas ultrapassam a capacidade de distribuição ou quando a complexidade das situações das pessoas e famílias exige e implica outro tipo de apoio que a entidade ou grupo não consegue garantir).

Existe também um conjunto de iniciativas que detém um caráter singular de participação e contributo das pessoas e organizações envolvidas, com níveis de colaboração "interna" muito grandes e com capacidade de "angariação" muito elevados, mas sem articulação formal de parceria nos territórios (ex.: "Sopa para Todos", "Admiradores Secretos", "Caixa Solidária"). Procura-se criar "oferta" ou apoio com características diferentes e não substitutivo ao de outras respostas já presentes no território e mais formais, sem com elas estabelecer articulação.

3.4. Para quem se faz e seu papel no processo

3.4.1. Tipo de destinatários/as

As iniciativas têm dois grandes perfis de destinatários/as:

- Pessoas e famílias em geral identificadas pela rede de apoio social local como vivenciando situações de severo desfavorecimento socioeconómico. O apoio alimentar é indiferenciado (não contemplando as necessidades alimentares específicas das pessoas), tendo subjacente, sobretudo, o rendimento da pessoa/família e o número de pessoas do agregado familiar.

- **Grupos e perfis diferenciados**, procurando colmatar necessidades específicas e não garantidas por outros apoios alimentares existentes. Desenvolvem-se também apoios específicos diretamente dirigidos à população escolar - crianças e jovens –, especialmente focados nos períodos de encerramento dos estabelecimentos devido a pausas letivas e/ ou ao confinamento social, pessoas com deficiência, pessoas idosas, migrantes em situação irregular.

3.4.2. Participação dos/as destinatários/as

A **participação** das pessoas e famílias no processo remete para a soberania que dispõem em todo o processo de apoio alimentar. Isto é, para o seu envolvimento no pedido de apoio e identificação da necessidade, na identificação e escolha de resposta de apoio e, por fim, participação e soberania na escolha e aquisição dos bens alimentares.

Ainda que de uma forma geral a participação na maioria das iniciativas seja muito pouco expressiva, é possível identificar três graus de intensidade que as distinguem:

- **baixo**: limitam-se a facultar às entidades, mediante contacto por parte destas ou vice-versa, os dados necessários para avaliação da situação de carência socioeconómica em geral e alimentar em particular, e a receber o apoio – no caso do apoio alimentar, em géneros ou refeições confecionadas;

- **médio**: utilização de títulos para aquisição de bens e serviços alimentares, e outros, de primeira necessidade, por exemplo em estabelecimentos comerciais, lojas e mercearias sociais, "Frigorífico Solidário" e "Caixa Solidária". As pessoas podem ter algum nível de implicação nas suas escolhas de consumo, embora limitadas ao menu de bens contratualizados e disponibilizados nos estabelecimentos comerciais e nas lojas e mercearias, e aos bens disponibilizados por doadores/as, no caso do "Frigorífico" e a "Caixa" Solidários;

- **elevado**: hortas comunitárias e sociais, na medida em que são respostas que têm implícito um maior envolvimento das pessoas na sua realização, passando por uma maior ativação de conhecimentos e competências para a adequação às suas necessidades específicas. A possibilidade de escolha, capacidade de organização, planeamento, balanço dos resultados, são algumas das dimensões que se poderão experimentar no processo, potenciando o aumento da consciência e do poder das pessoas face às suas circunstâncias de vida e, consequentemente, das possibilidades de superação das dificuldades e de autonomização face ao apoio. As pessoas ficam também expostas a uma maior presença na vida social e na qualificação ambiental das suas comunidades e da sua vida pessoal em geral, usufruindo dos benefícios inerentes ao cultivo e produção dos seus próprios alimentos.

Do ponto de vista da participação das pessoas e famílias abrangidas na avaliação das iniciativas promovidas, e do seu envolvimento no ajustamento e/ou adequação, não se registou qualquer informação específica a este nível. Não obstante, a experiência diz-nos que a cultura e práticas de avaliação participada deste tipo de resposta, é francamente diminuta, e quando acontece é essencialmente informal e efetuada de forma pontual.

No **quadro** que se segue (quadro 2), apresenta-se uma **sistematização da informação** relativa aos programas de apoio alimentar e às iniciativas de base local, perspetivando uma leitura comparativa a partir de dimensões-chave relativas à sua implementação.

Programas		PCAAC	PEA	PERA	PO APMC		Iniciativas de base local
Características	Promotores	Dois Ministérios: Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas; Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Ministério da Solidariedade e Segurança Social Integrado no Programa de Emergência Social de resposta à crise	Dependência direta da Secretaria de Estado do Ensino e da Administração Escolar Ministério da Educação Programa extraordinário de reforço do apoio escolar em virtude do impacto da crise	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social – via Instituto de Segurança Social, I.P. - e Ministério da Saúde – via Direção Geral da Saúde.		- Autarquias - Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia. - Organizações da sociedade civil - IPSS, associações, etc.. - Escolas. - Bombeiros, forças de segurança e serviços de saúde. - Empresas. - Voluntários/ bolsas de voluntariado. - Redes de solidariedade comunitária –grupos informais ou participação individual espontânea. - Redes de apoio familiar e de amizade.
	Modelo de Governação	Gestão de Produtos e transporte, a cargo do Ministério da Agricultura; Distribuição coordenada pelo ISS, I.P. Centros Distritais/Instituto de Ação Social dos Açores/Centro de Segurança Social da Madeira IPSS; ONGs; Refeitórios; Grupos socio caritativos	Integração nos Protocolos de Cooperação estabelecidos entre o MSSS e as Uniões das Instituições Financiamento às IPSS que aderissem à Rede Solidária de Cantinas Sociais	Direção Geral de Educação e Escolas. No entanto, o projeto contemplava o estabelecimento de parcerias com empresas; Autarquias; agrupamentos e IPSS, Bancos Alimentares e outros	Autoridade nacional de gestão do Programa Operacional (PO APMC); Organismos Intermédios; Entidades Beneficiárias e Destinatários/as finais		- No âmbito das **competências das Autarquias** para dar resposta às necessidades da população, com reforço em situações de emergência e calamidade, atuando: a) autónoma e diretamente junto da população; b) em parcerias com diversas configurações, podendo ser intersectoriais e envolver organizações da sociedade civil, escolas, o tecido empresarial, bolsas de voluntariado e outras estruturas de parceria (ex.: CLAS, NPISA, NLI, grupos de trabalho…) e articular-se com planos e/ou estratégias locais. - No âmbito **das missões e respostas de organizações da sociedade civil, empresas e da solidariedade comunitária**, atuando: a) autónoma e diretamente junto da população; b) em parcerias sectoriais e/ou intersectoriais; c) numa lógica de solidariedade comunitária - grupos informais ou cidadãos/ãs individuais. Este é um domínio onde a dimensão informal das parcerias formais, potencia fortemente o surgimento de iniciativas de apoio alimentar em situações de emergência e junto de pessoas e grupos que não se encontram abrangidos pelas redes formais de apoio e acompanhamento social.
	Periodicidade	Inicialmente os produtos foram distribuídos em duas fases no Continente e uma fase nas Regiões Autónomas da Madeira e Açores. Após 2012 mantêm-se as duas fases no Continente, mas em cada uma é realizada duas entregas dos produtos. O mesmo para as RA: uma fase com dois períodos de entrega	Os critérios específicos da distribuição eram definidos pelas entidades, mas visavam a distribuição diária de refeições. Os protocolos tinham numa primeira fase a duração de 3 meses, renováveis por igual tempo. Após 2012 o tempo de duração dos protocolos foi alargado.	Não definido. No entanto os géneros podiam ser disponibilizados por duas vias: no domicílio dos/as alunos/as e na escola	Foi definida periodicidade Mensal. Não obstante, as características do programa e realidade de implementação (ex: quantidade de produtos, entrega de produtos retroativos por atrasos nas entregas, Covid-19 – entregas no domicílio) diversificaram a regularidade em função da capacidade e recursos das organizações e beneficiários/as (ex.: de 2 em 2 semanas, quinzenalmente, mensalmente)		- Em períodos de emergência social. - Em momentos específicos do calendário anual (ex.: Natal). - Com periodicidade regular, mas diversificada: diária, ex.: cantinas sociais, lojas e mercearias sociais e hortas sociais e comunitárias; semanal e mensal, ex.: cabazes. As lojas e mercearias sociais e as hortas poderão apresentar maior garantia no apoio de continuidade.

	Grupos-alvo	Indivíduos e famílias que se encontrem em situação de carência económica. Com o agravamento da crise em 2012 o Programa alargou a cobertura para famílias/indivíduos afetados pela crise	Pessoas e famílias que mais necessitassem. Segundo o relatório de avaliação os grupos mais abrangidos foram pessoas desempregadas, reformados/as e aposentados/as e, as restantes, trabalhadores/as por conta de outrem e pessoas sem qualquer rendimento.	Crianças e Jovens a frequentar escolas públicas, e Famílias de forma mais indireta	Cinco grupos populacionais: adultos com idades entre os 19 e os 60 anos); adultos com idade superior a 60 anos); crianças com idades entre os 1 e os 4 anos); crianças com idades entre os 5 e os 11 anos); crianças/adolescentes com idades entre os 12 e os 18 anos).		- Pessoas e famílias em geral identificadas pela rede formal de apoio como vivenciando situações de severo desfavorecimento socioeconómico. - Grupos e perfis diferenciados com necessidades específicas e não abrangidas por outros apoios alimentares. Destacar-se neste âmbito a população escolar, pessoas com deficiência, pessoas idosas e migrantes em situação irregular. - Pessoas que, não estando identificadas pela rede formal de apoio, sentem necessidade de apoio alimentar e recorrem às redes de solidariedade informais primárias e/ou secundárias – familiar, de amizade e comunitária.
	Requisitos dos/as Beneficiários/as | Critérios de elegibilidade	Em situação de carência económica. Os critérios são definidos pelas Autoridade competentes ou pelas organizações, mas aprovados pelas autoridades competentes	Os critérios são definidos pelas entidades, mas o programa definiu alguns critérios preferenciais: pessoas idosas com baixos rendimentos, as famílias expostas ao fenómeno do desemprego ou com filhos/as a cargo, e as pessoas com deficiência ou com dificuldade em ingressar no mercado de trabalho; situações já atendíveis para apoio social (desde que o apoio atribuído não seja no âmbito alimentar), situações recentes de desemprego múltiplo e com despesas fixas com filhos/as, famílias com baixos salários ou com doenças crónicas e encargos habitacionais fixos e famílias monoparentais ou situações de emergência temporária	Alunos/as em situação de carência alimentar identificados pelas escolas	Em situação de carência económica. Segundo o regulamento, podem ainda ser destinatárias as pessoas em situação de sem-abrigo e as pessoas na situação de indocumentadas de acordo com as regras em vigor no subsistema de Segurança Social. O/a Técnico/a de acompanhamento e atendimento social tem um papel central na identificação do indivíduo/família Com a Pandemia houve uma revisão do Fundo de forma a garantir uma maior cobertura do programa.		Não tendo sido efetuada uma recolha de informação direcionada para esta dimensão, é possível referir o seguinte: - pessoas e famílias identificadas pela rede formal de apoio e alguns grupos e perfis diferenciados: os requisitos são diversificados, mas têm por referência as medidas de acompanhamento social mais vastas e em vigor num determinado território; - grupos e perfis diferenciados com necessidades específicas e não identificados na rede formal de apoio: dado o carácter de maior informalidade desta tipologia, poderão não existir requisitos ou os mesmos não serem observados e/ou verificados, pelo que o benefício do apoio dependerá essencialmente do conhecimento do apoio e da vontade da pessoa em a ele aceder.

	Medidas de Acompanhamento	Sem referência. Entende-se que as pessoas/famílias beneficiárias, ao serem referenciadas pelas entidades, estariam também a ser acompanhados por estas	Sem referência. No entanto, um dos requisitos de elegibilidade foi o poderem ser pessoas atendíveis para apoio social	Encaminhamento familiar para estruturas locais de apoio alimentar; sensibilização familiar para uma alimentação saudável e para a importância do pequeno-almoço em casa	Estão previstas medidas de acompanhamento (5% do valor de aquisição dos géneros alimentares ou dos bens de primeira necessidade). Contemplam ações de sensibilização/formação que visam otimizar o consumo dos alimentos, nomeadamente garantir uma alimentação mais equilibrada e o combate ao desperdício alimentar. Com a Pandemia e a revisão do Fundo procurou-se flexibilizar as operações no terreno: adaptar medidas sem a necessidade preliminar de alterações dos Programas; elegibilidade para a aquisição de materiais de proteção; assegurar custos com a preparação da comida; e promover a implementação de *vouchers*/ cartões eletrónicos		A recolha de informação efetuada não contemplou esta dimensão. No entanto, poder-se-á inferir, a partir do conhecimento pré-existente, o seguinte: - Iniciativas promovidas pela rede de apoio formal: as ações de acompanhamento são residuais e, quando existem, são subsidiárias das que se desenvolvem na implementação das medidas de política nacional (ver PO APMC); - Iniciativas solidárias de cariz informal e comunitário: não existe acompanhamento.
	Participação dos/as Beneficiários/as	Sem referência. Entende-se pelos relatórios de execução que os/as beneficiários/as eram auscultados, mas não se conhecem os processos	Sem referência	Sem referência	Contemplado no Fundo que apoia o Programa a realização de avaliações *ex-ante e ex-post* que devem ser complementadas por inquéritos às pessoas mais carenciadas. O Programa contempla ainda momentos de auscultação a entidades-chave		A recolha de informação efetuada não contemplou esta dimensão. No entanto, poder-se-á inferir, a partir do conhecimento pré-existente, que as iniciativas não contemplam dinâmicas e processos de participação.

	Autonomia dos beneficiários/as | Soberania alimentar	Beneficiários/as enquanto recetores de apoio alimentar	Beneficiários/as enquanto recetores de apoio alimentar	Beneficiários/as enquanto recetores de apoio alimentar. No entanto, o programa contemplou ações de sensibilização familiar	Beneficiários/as enquanto recetores de apoio alimentar Com a pandemia e a revisão do Fundo foi reforçada a necessidade de se promoverem mecanismos de maior autonomia às pessoas como os *vouchers*/cartões eletrónicos (ainda não disponíveis até ao momento em Portugal)		Sendo as iniciativas muito diversificadas quanto à origem e processos de distribuição dos alimentos, também os níveis de autonomia e soberania alimentar o são. Poderão ser potencialmente elevados no caso das hortas (sociais e comunitárias), na medida em que as pessoas podem optar por cultivos que melhor correspondam às suas necessidades e hábitos alimentares. No caso dos títulos, das lojas e das mercearias sociais, os níveis de autonomia poderão ser relativamente elevados, embora condicionados ao menu de bens contratualizados e/ou doados. O apoio em géneros, refeições e pecuniário apresenta níveis de autonomia baixos ou inexistentes, devido à predeterminação dos conteúdos por parte das entidades responsáveis e/ou doadores, sendo os/as destinatários/as maioritariamente considerados/as como meros recetores/as do apoio.
	DHANA	Nenhuma referência	Nenhuma referência	Nenhuma referência	O regulamento do Fundo contempla o respeito pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia		Não tendo sido recolhida informação a este respeito, é possível enunciar as seguintes reflexões, tendo por referência o conceito de DHANA: - o envolvimento das Autarquias e instituições de ensino poderá um fator de implementação e consolidação de estratégias e planos intersetoriais que se constituam como ferramentas efetivas para garantir o DHANA; - sendo um aspeto fortemente emergente nas iniciativas, a energia colaborativa, enquanto fator essencial para o exercício de qualquer direito, encontra enormes limitações no facto de a maioria das iniciativas utilizar alimentos e desenvolver processos de distribuição decorrentes de uma lógica subsidiária de uma visão da pobreza alimentar de cariz estigmatizante e culpabilizante dos sujeitos – a colmatação das carências alimentares é fortemente perspetivada pelo combate ao desperdício e não pelo exercício do direito; - não é assegurada a satisfação das necessidades alimentares específicas, em quantidade e qualidade nutricional, quer de quem se encontra abrangido pelas respostas existentes, quer de quem delas fica excluído. - é muito escassamente garantida a soberania e a dignidade no acesso aos alimentos; - é muito escassamente promovida a capacitação de quem usufrui de apoio alimentar para a emancipação face ao mesmo; - não é garantida a potenciação, gestão e proteção dos recursos naturais dos territórios.

Quadro 2: Informação chave sobre medidas, políticas e iniciativas de base local (a partir de informação dos capítulos 4. e 5.). Fonte: elaboração própria.

4. Retrato nacional sobre a pobreza alimentar

Depois de identificar quais as políticas públicas europeias e nacionais dedicadas à segurança alimentar, bem como algumas iniciativas de Apoio Alimentar de Base Local, importa tentar perceber a "dimensão do problema" no que se refere à insegurança e pobreza alimentar em Portugal.

Nota metodológica

Assinalam-se alguns constrangimentos neste âmbito, desde logo, ao nível da existência de um conjunto de informação que não se encontra disponível, ou que não se encontra suficientemente atualizada, ou ainda que não permite o detalhe da análise e reflexão, do ponto de vista territorial ou a outros níveis.

Adicionalmente, importa também mencionar que a informação disponível peca por incidir fundamentalmente sobre uma determinada lógica ou abordagem atomizada e pouco em diagnósticos e recolhas cruzadas e intersetoriais que permitiriam levar mais longe a reflexão e o desenho de políticas e medidas. Também por isso, foi nossa opção analisar algumas informações estatísticas disponíveis sobre pobreza e privação, introduzindo uma abordagem mais específica relacionada com a pobreza e pobreza alimentar, que nem sempre é alvo de cruzamento e integração nas estatísticas mais frequentemente utilizadas no âmbito da segurança e insegurança alimentar.

4.1. Fome e insegurança alimentar em Portugal

O Relatório da FAO *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*[61], indica a existência em Portugal de uma prevalência de subnutrição da população residente inferior a 2.5% no período 2017-2019[62], situação semelhante à da União Europeia[63]. Este nível de prevalência ocorre em Portugal desde, pelo menos, o triénio 2000-2002. A prevalência de subnutrição refere-se à proporção da população cujo consumo de alimentos é insuficiente para atender às suas necessidades constantes de energia. No entanto, em termos da prevalência da insegurança alimentar severa, um indicador também associado à fome, esta proporção sobe para 2,9% para o período 2017-2019 em Portugal, tendo atingido 4.1% no período 2014-2016. A FAO estima que existam, no triénio 2017-2019, cerca de 0.3 milhões de pessoas em insegurança alimentar severa em Portugal.

A insegurança alimentar severa mede a percentagem da população que vive em agregados onde pelo menos um adulto afirma que foi exposto às situações mais severas de insegurança alimentar descritas na *FIES – Food Insecurity Experience Scale*. Esta escala possui perguntas que avaliam três graus de severidade: a) *insegurança leve* - preocupação com não ter comida suficiente devido a constrangimentos económicos; b) *insegurança moderada* - dinheiro ou recursos insuficientes para uma dieta alimentar saudável; incerteza sobre capacidade de obter

[61] FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2020.
[62] O valor apresentado pela FAO reporta a uma média de 3 anos.
[63] Este indicador mede uma privação alimentar baseada na quantidade média de comida disponível para consumo por pessoa, o nível de desigualdade no acesso a comida e as calorias mínimas necessárias para uma pessoa. Banco Mundial, *DataBank/World Development Indicators*.

comida; probabilidade de ter de saltar refeições ou ficar ocasionalmente sem comida; c) *insegurança severa* - ficar sem comida; passar um dia inteiro sem comer algumas vezes durante o ano[64]. A metainformação do Banco Mundial identifica como limiar de classificação do grau de insegurança alimentar como "severa" o nível mais elevado da FIES, nomeadamente o ter de passar um dia inteiro sem comer por falta de dinheiro ou recursos[65].

Os dados disponíveis apenas permitem analisar o período compreendido entre 2014 e 2018, não sendo possível cobrir todo o período em que esteve em vigor o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica (2011 a 2013), ou seja, o período que esteve em vigor as medidas de austeridade e o seu impacto nas condições de vida da população nos anos seguintes. Note-se que os indicadores associados ao mercado de trabalho, a pobreza e exclusão social apontam para um pico do impacto social da crise financeira nos anos de 2013 e 2014. Assim, por exemplo, a taxa de desemprego de longa duração e a taxa de desemprego atingiram, em 2013, os seus valores mais elevados: 10% e 16.5% respetivamente66. Ao nível do risco de pobreza ou exclusão social, os anos de 2013 e 2014 marcam o período em que maior proporção da população se encontrava em risco de pobreza monetária, em privação material severa ou em agregados com uma intensidade laboral per capita muito reduzida: 27.5%67. Apenas em 2017 voltamos a encontrar um risco de pobreza ou exclusão social e uma taxa de desemprego de longa duração, inferiores às existentes em 2011.

Assim, apesar de não ser possível compreender o verdadeiro impacto da crise financeira, económica e social vivenciada nesse período na insegurança alimentar severa da população em Portugal, os dados apontam efetivamente para um desagravamento da insegurança alimentar ao longo dos últimos anos. Segundo o relatório da FAO, os valores referentes à média no período de três anos indicam que no triénio 2014-2016 a insegurança alimentar abrangia 4.1% da população, mais 1.2 pontos percentuais (p.p.) face ao triénio 2017-2019. Os dados anuais disponibilizados pelo Banco Mundial, baseados também nos dados da FAO, permitem uma melhor perceção da redução gradual que ocorreu entre 2015 e 2018.

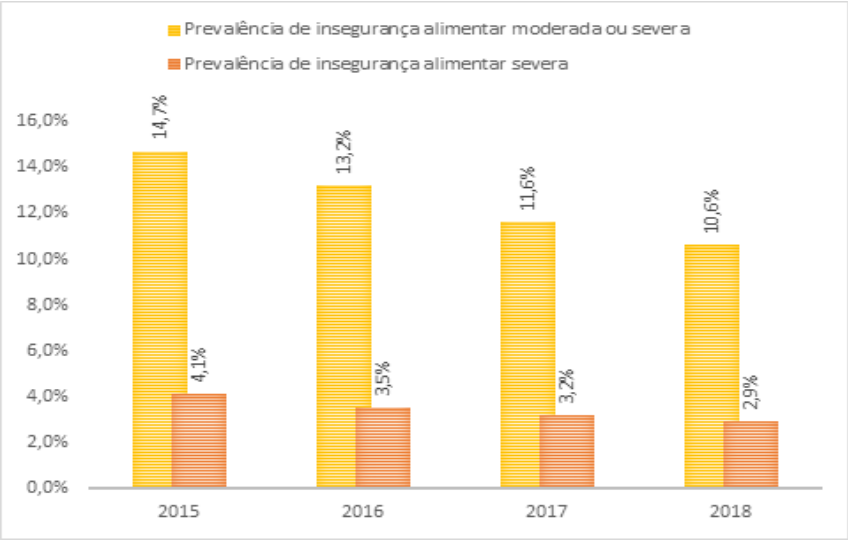

Gráfico 1: Prevalência da insegurança alimentar severa e moderada em Portugal entre 2015 e 2018. Fonte: Banco Mundial/FAO. elaboração própria? Outra?

[64] FAO. s.d.
[65] Banco Mundial. *DataBank/World Development Indicators*.
[66] INE, Inquérito ao emprego.
[67] Taxa de risco de pobreza ou exclusão social. Fonte: INE, ICOR.

Quando acrescentamos à prevalência da insegurança alimentar o grau severo e o moderado, incluindo não só as situações de fome, mas também o receio ou a necessidade de comprometer a qualidade e variedade da dieta alimentar, verificamos um grande aumento desta taxa. Em 2015, quase 15% da população portuguesa vivia uma situação de insegurança alimentar severa ou moderada. Em 2018, esta taxa desce cerca de 28%, abrangendo 10.6% da população em Portugal[68]. No total estima-se que 1.2 milhões de pessoas estejam em insegurança alimentar moderada ou severa em Portugal no período 2017-2019. Um valor muito elevado, mas ainda assim apresentando uma redução em cerca de 0.4 milhões de pessoas face ao período 2014-2016.

Os dados do INE[69] , apesar de reportarem ainda ao ano de 2017, apresentam números mais exatos, permitindo comparação com a população em risco de pobreza nesse ano. Assim, o número de pessoas estimadas como estando em insegurança alimentar severa nesse ano foi de 334.3 mil pessoas, subindo para 1 191.8 mil pessoas quando considerada a insegurança severa ou moderada. Assim, a população em insegurança alimentar severa ou moderada, em 2017, correspondia a cerca da metade da população em risco de pobreza ou exclusão social nesse ano e a 168% da população identificada como estando em privação material severa.[70]

Os dados da insegurança alimentar em Portugal são ainda mais preocupantes quando comparados com o contexto europeu, nomeadamente da União Europeia. Os dados da FAO para o período 2017-2019 - referente a 26 dos 28 Estados Membros da União Europeia (EU28) - estimam uma prevalência da insegurança alimentar severa inferior a 2% para 21 estados-membros. Portugal encontra-se assim dentro do grupo de países da União Europeia com taxas mais elevadas de insegurança alimentar severa, tendo valores inferiores apenas ao da Roménia (3.4%), da Bélgica (3.6%) e da Irlanda (3.5%)[71]. Os dados específicos para 2018, disponibilizados pelo Banco Mundial, indicam que Portugal é o quarto país da UE com maior taxa de insegurança alimentar severa e o 6º quando considerado insegurança alimentar severa ou moderada.

[68] Os dados da FAO apresentados para a média dos anos 2017-2019 é também de 10.6%, sendo o valor semelhante ao que o Banco Mundial disponibiliza para o ano 2018.
[69] INE, 2020.
[70] Os dados do EUROSTAT (EU-SILC2017) indicam que em 2017 existiam em Portugal 2.399 mil pessoas em risco de pobreza ou exclusão social e 708 mil pessoas em privação material severa.
[71] FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2020.

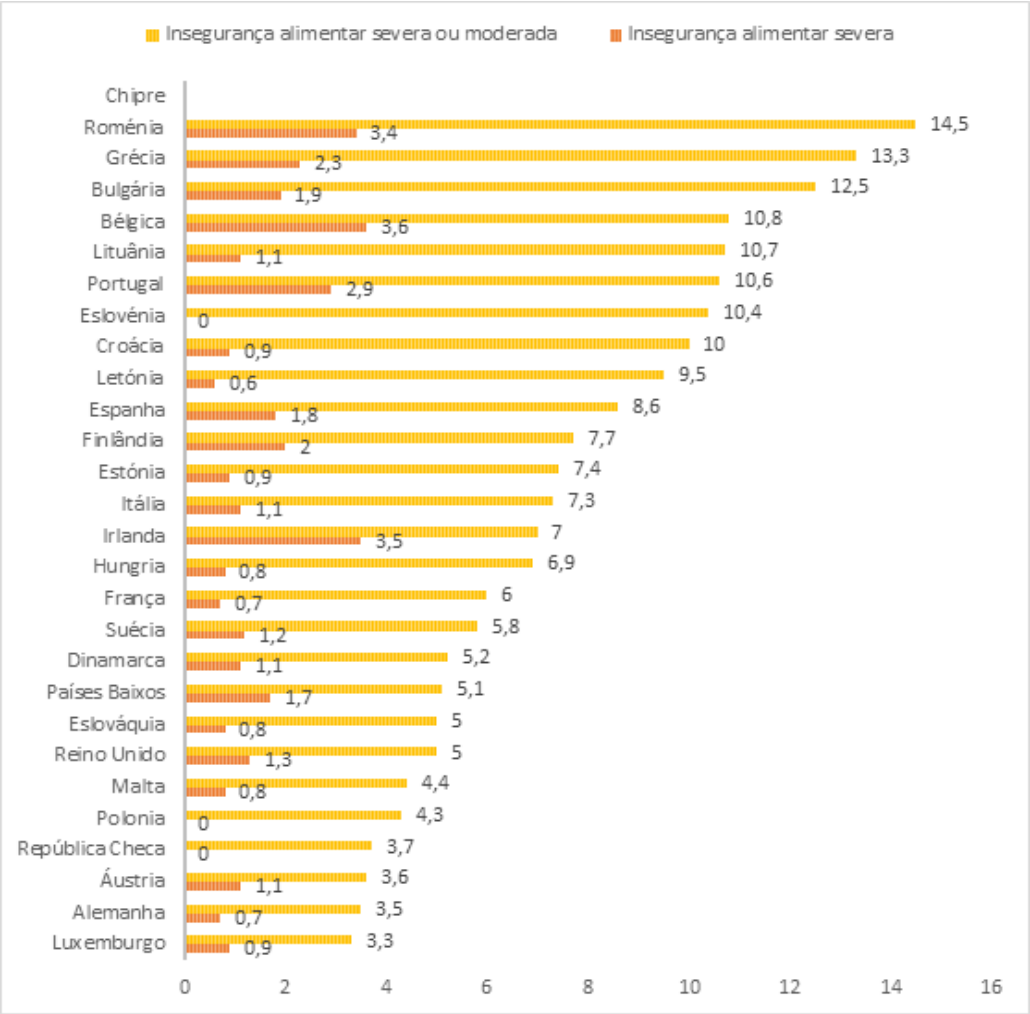

Gráfico 2: Prevalência da insegurança alimentar severa e moderada na União Europeia em 2018. Fonte: Banco Mundial/FAO. elaboração própria? Outra?

Uma fonte de dados alternativa é o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR/EU-SILC). Este inquérito anual permite conhecer a evolução de indicadores relacionados com pobreza ou exclusão social e a sua comparação com os restantes Estados Membros da União Europeia. Para além de permitir alguma caracterização das situações de vulnerabilidade social e económica, permite conhecer especificamente a proporção da população portuguesa que reside em agregados cujo rendimento não permite garantir uma refeição de carne ou peixe ou equivalente vegetariano pelo menos de dois em dois dias.

Os resultados do inquérito de 2019[72] para Portugal apontavam um risco de pobreza que alcançava o seu valor mais baixo (17.2%) e um rendimento mediano da população que atingia o valor mais elevado (10 023€ por adulto equivalente) desde o início de aplicação do inquérito (1995). Nesse ano, Portugal tinha 2.3% da população sem capacidade financeira para adquirir uma refeição com estas características pelo menos de dois em dois dias[73]. Em 2014, altura em

[72] Note-se que os dados referentes à taxa de pobreza ou aos rendimentos do ICOR/EU-SILC têm como período de referência o ano anterior ao do inquérito. Ao nível da privação material, os dados referem-se ao momento da aplicação do inquérito.

[73] Se compararmos os dados para Portugal do ICOR/EU-SILC e o da prevalência da insegurança alimentar severa, entre 2015 e 2018, verificamos efetivamente uma proximidade destes resultados, ainda que os dados da privação material referente a incapacidade de ter uma refeição de carne ou peixe ou equivalente vegetariano, pelo menos de 2 em 2 dias, sejam sempre inferiores aos dados da FAO/Banco Mundial. No entanto, quando comparado com dados dos restantes países da UE verificamos uma grande diferença entre

que a crise económica e financeira atingia o seu auge nos indicadores de pobreza e exclusão social, 4% da população portuguesa tinha este tipo de privação alimentar e Portugal era o 8º da UE27 (2020) com menor proporção de população com esta privação. Apesar do aumento deste tipo de privação ser anterior ao período de crise, foi em 2004 e em 2009 que este indicador atingia o seu resultado mais elevado (4.4%)[74].

Os dados provisórios para 2020, ainda não espelham o verdadeiro impacto social e económico da pandemia, seja porque a maior parte dos indicadores do EU-SILC/ICOR reportam ao ano anterior ao inquérito (2019), ou devido às várias medidas de política públicas de mitigação do impacto da crise e do desemprego (*layoff*, moratórias, alargamento da proteção social, etc), ou porque o processo de recuperação económica vivenciado até março de 2020 poderá ter criado alguma almofada financeira para superar o impacto da crise nos primeiros meses da pandemia, ou ainda pelo próprio *timing* da aplicação do questionário que limita esta observação a um período específico do ano de 2020[75]. De facto, na maior parte dos indicadores, verificamos um desagravamento da pobreza e exclusão social em Portugal. Temos assim uma redução da taxa de risco de pobreza (que passa a abranger 16.2% da população), uma redução da intensidade laboral per capita muito reduzidas (6.2% para 5.1%) e uma redução da privação material severa, passando de 5.6% em 2019 para 4.6% em 2020.

Mas, se globalmente temos uma redução da população em risco de pobreza ou exclusão social em Portugal, ao nível da insegurança alimentar, pelo contrário, encontramos já em 2020 o agravamento desta tipologia de privação. De facto, a população sem capacidade para ter uma refeição de carne ou peixe ou equivalente vegetarianos pelo menos de 2 em 2 dias sobe 0.2 pontos percentuais, passando a abranger 2.5% da população em 2020.

4.2. Caracterização sociodemográfica

Os dados provisórios de 2020 não permitem aprofundar a análise da população com este tipo de privação alimentar. Por isso, importa recorrer aos dados de 2019 para melhor caracterizar a população que, mesmo num contexto de retoma económica, aumento dos rendimentos e redução do desemprego, vivencia situações de fome em Portugal.

Olhando para a dimensão geográfica, verificamos que é claramente na Região Autónoma dos Açores (R.A.A) e no Algarve que encontrávamos, em 2019, uma maior proporção da população sem capacidade económica para ter uma refeição de carne, peixe ou equivalente vegetariano de 2 em 2 dias: 9.4% e 7% respetivamente[76]. No entanto, com exceção da Região Norte e Área Metropolitana de Lisboa, todas as regiões nacionais apresentavam valores superiores à média nacional.

os resultados da insegurança alimentar severa e os do consumo de carne ou peixe ou equivalente vegetarianos de 2 em 2 dias para vários países. Para a Bulgária, por exemplo, 31% da população não conseguia garantir este tipo de alimentação, em 2018 e, no entanto, os dados da FAO/Banco Mundial indicavam uma prevalência de insegurança alimentar severa de apenas 1.9%.

[74] Os primeiros dados disponíveis para este indicador referem-se a 2004.

[75] A aplicação do inquérito ocorre usualmente no segundo trimestre de cada ano. Em 2020, devido aos constrangimentos associados à pandemia, a recolha de dados foi alargada até setembro. (INE, 2021).

[76] À data da publicação deste relatório foram disponibilizados os dados de 2020 referentes a este indicador por local de residência. Estes dados indicam uma importante redução deste tipo de privação na R.A.A., no Algarve e no Alentejo e o seu aumento nas restantes regiões. Perante este novo cenário, as regiões com maior privação material nesta área são as duas regiões autónomas (R.A.Madeira: 6.4% e R.A.Açores: 6.2%)

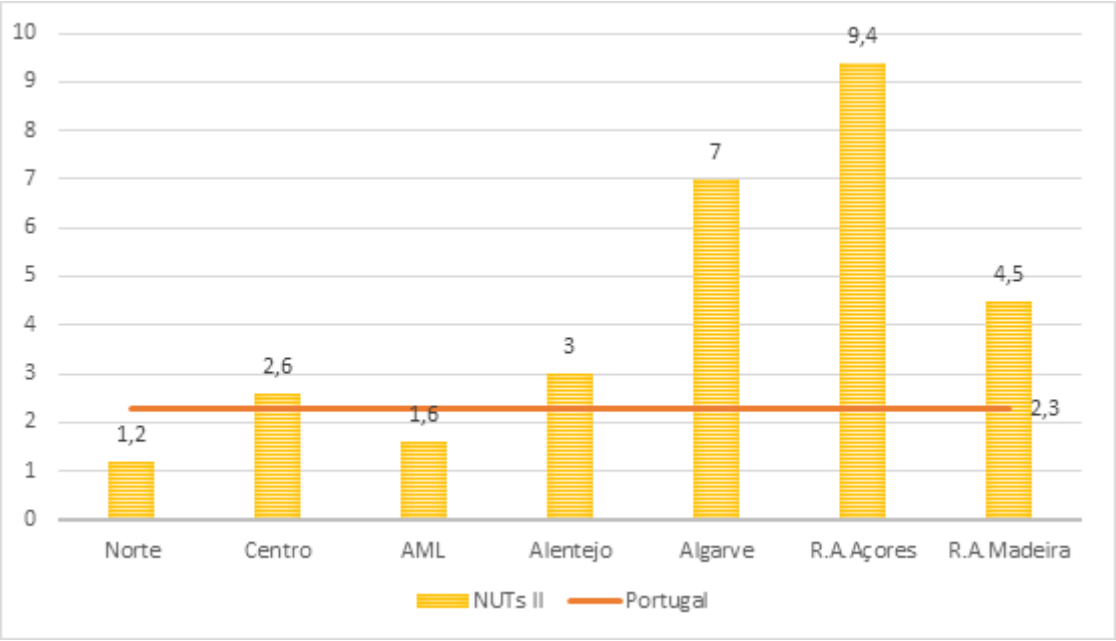

Gráfico 3: Sem capacidade económica para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias por NUTs em 2019. Fonte: INE, ICOR 2019

A elevada percentagem com este tipo de privação alimentar na R.A.A. enquadra-se num contexto de pobreza monetária também muito elevada. Segundo os dados do ICOR 2019, esta região tinha os níveis mais elevados de pobreza ou exclusão social do território nacional nos seus principais indicadores (Risco de pobreza ou exclusão social: 36.7%; Risco de pobreza:31.8%, Intensidade laboral muito reduzida: 11.9%, Privação material severa: 13.1%). A região do Algarve, apesar de ter indicadores mais favoráveis aos da R.A.M., era a região do território continental com a maior taxa de risco de pobreza e de privação material severa.

A relação entre pobreza monetária e este tipo de privação alimentar é clara. Olhando para o Gráfico 4 vemos como a proporção da população com esta privação é significativamente mais elevada na população em risco de pobreza. Repare-se que entre 2007 e 2010, este tipo de carência alimentar era três vezes mais elevada junto da população em risco de pobreza comparativamente com a média total da população e a população sem risco de pobreza (entre 3.1 a 3.7 vezes superior). Com a crise, em 2012 esta carência alimentar na população pobre foi 5.1 vezes superior à da população acima do limiar de pobreza e a diferença subiu para 5.6 e 5.5 nos anos de 2014 e 2013 respetivamente. Numa outra perspetiva, podemos dizer que a privação alimentar aumentou em 46% entre 2012 e 2014 para a população em risco de pobreza e em 31% para a população que se encontrava acima do limiar de pobreza. Em 2014, quase 12% da população em risco de pobreza não conseguia aceder a uma alimentação que incluísse carne ou peixe (ou equivalente vegetariano) no mínimo de dois em dois dias.

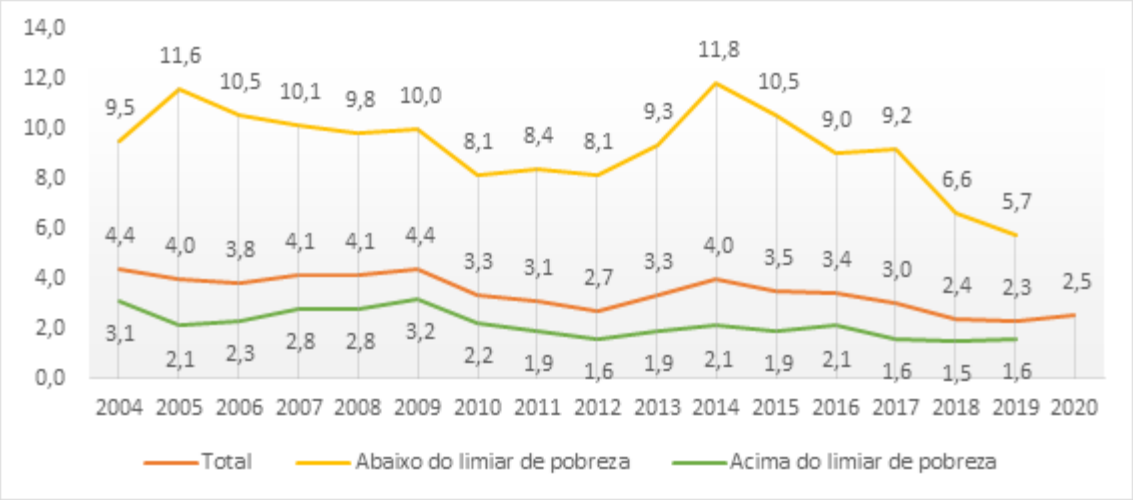

Gráfico 4: Incapacidade para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias (%), 2004-2019 Fonte: Eurostat, EU-SILC

No entanto, e tal como estes números indicam, estar acima do limiar de risco de pobreza não garante a inexistência de carências alimentares. Em 2019, 1.6% das pessoas que não eram consideradas estatisticamente como estando em risco de pobreza, vivenciavam na realidade um nível de carência que se traduzia numa incapacidade para ter uma refeição de carne ou peixe ou seu equivalente. Note-se que o limiar de risco de pobreza mede a vulnerabilidade económica do ponto de vista dos rendimentos. Apesar de ser um rendimento líquido, que exclui despesas com impostos e contribuições para a Segurança Social, a análise do risco de pobreza não tem em conta outras despesas dos agregados. Apesar do rendimento superior ao limiar de pobreza, a existência de dívidas ou um elevado nível de despesa com bens e serviços (ex.: alojamento), podem criar um estrangulamento no orçamento familiar com impacto na privação material vivenciada por estas famílias e, inclusive, na insegurança alimentar. Em 2019, 2.5% da população residente em Portugal estava em privação material severa apesar de não estar em risco de pobreza nem viver num agregado com intensidade laboral muito reduzida.

Em 2019, num contexto economicamente favorável, Portugal possuía 5.7% da população em risco de pobreza a vivenciar esta privação alimentar. Numa população de 1 772 mil pessoas em risco de pobreza, tal significa a existência de cerca de 101 mil pessoas sem acesso a uma alimentação de carne ou peixe (equivalente) pelo menos de 2 em 2 dias. Mas numa população de aproximadamente 10 277 mil habitantes[77], a proporção de 2.3% significa que esta incapacidade económica abrangia aproximadamente 236 mil pessoas. Tendo em conta a evolução deste indicador durante o período de crise anterior e as características da atual crise económica, social e sanitária, é expectável um aumento destes números.

Por fim, importa caracterizar os agregados familiares que são mais vulneráveis à carência alimentar. Destaca-se em primeiro lugar os adultos que vivem sozinhos (4.4%), sendo que este tipo de privação abrange uma proporção superior nas mulheres que vivem sozinhas (4.7%) e nos adultos em idade ativa (4.7%), e uma proporção mais baixa no caso dos idosos isolados (4.2%) e dos homens sozinhos (3.7%). Uma segunda categoria que apresenta uma importante vulnerabilidade face à capacidade para garantir este tipo de alimentação é a das famílias monoparentais (4.2%) que se destaca claramente da privação vivenciada pelas restantes

[77] Esta população é calculada como base os dados do EU-SILC, nomeadamente no indicador ilc_pees01

tipologias de agregados com crianças dependentes. Dentro dos agregados com crianças dependentes a segunda tipologia com maior taxa é a das famílias com 3 ou mais crianças dependentes onde este tipo de incapacidade atinge 2.3% desta população.

No entanto, quando olhamos para estes agregados tendo em conta a existência de rendimentos acima ou abaixo do limiar de pobreza, encontramos diferenças que importa sublinhar. Apesar de em ambos os casos a privação de uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente) pelo menos de 2 em 2 dias ser mais elevada junto da população que reside em agregados sem crianças dependentes, no caso da população com rendimentos superiores ao limiar de pobreza esta carência alimentar é mais elevada nas famílias monoparentais e nas mulheres que vivem sozinhas.

No caso da população em risco de pobreza, pelo contrário, são os homens sozinhos e os adultos sozinhos em idade ativa (até 65 anos) que possuem taxas mais elevadas deste item de privação material.

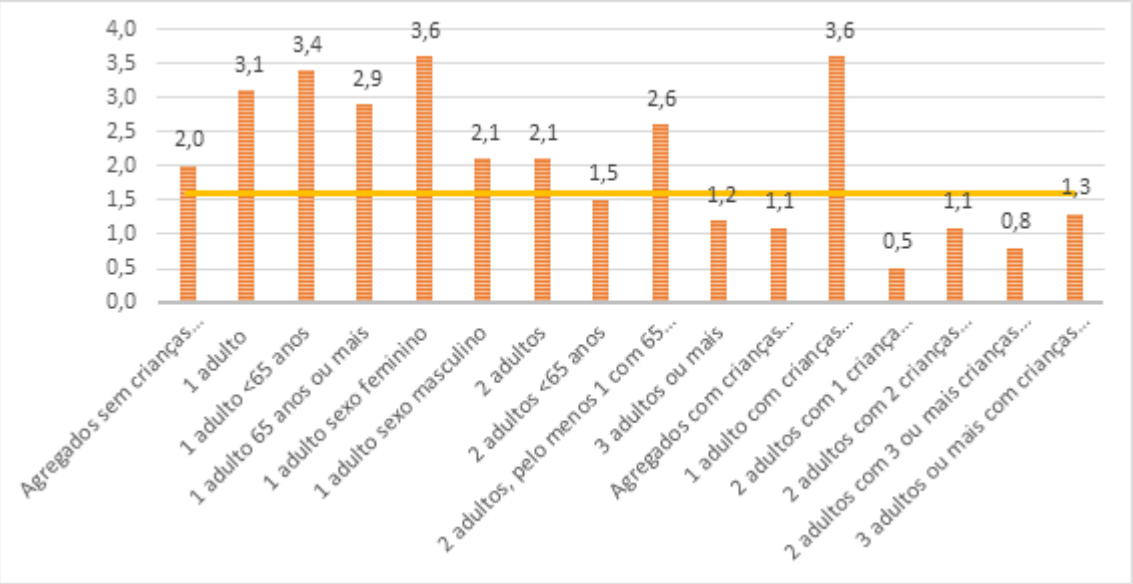

Gráfico 5 Incapacidade para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano) da população <u>acima do limiar de pobreza</u> por tipologia de agregado familiar doméstico (%),2019 Fonte: Eurostat, EU-SILC. Nota: Linha amarela referente ao valor total para a população acima do limiar de pobreza (1.6%).

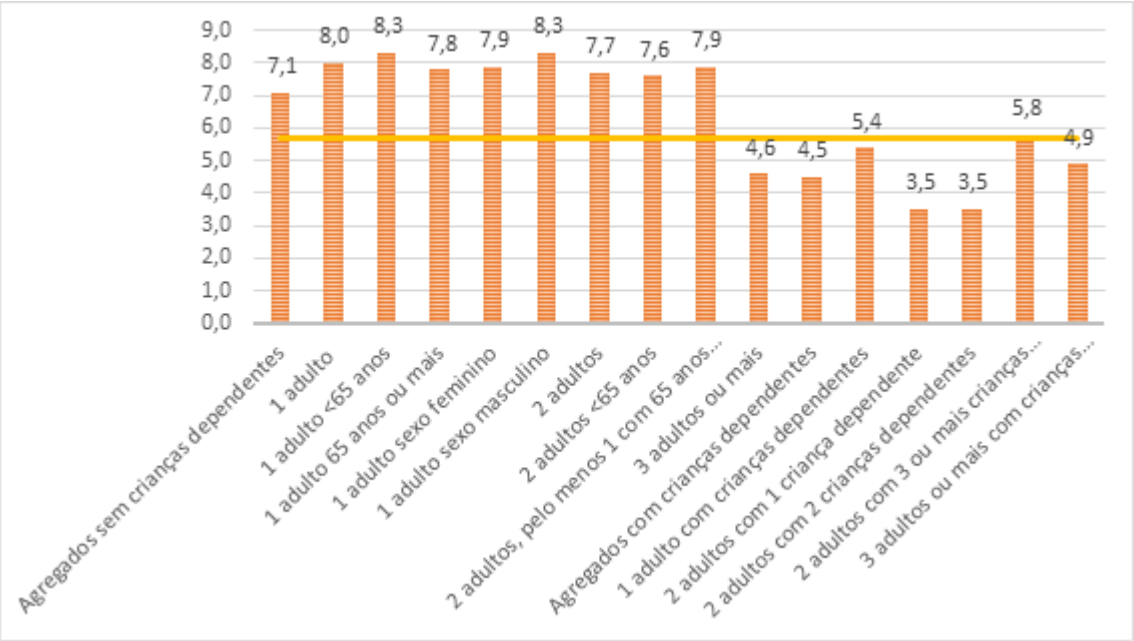

Gráfico 6: Incapacidade para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano) da população <u>abaixo do limiar de pobreza</u> por tipologia de agregado familiar doméstico (%),2019 Fonte: Eurostat, EU-SILC. Nota: Linha amarela referente ao valor total para a população em risco de pobreza (5.7%).

Nos agregados familiares em risco de pobreza encontramos também uma maior clivagem destas taxas quando comparamos os agregados com e sem crianças dependentes. Todas as tipologias sem crianças dependentes apresentam proporções superiores à média (total da população em risco de pobreza: 5.7%) e com uma variação pequena entre estes diferentes tipos de agregados, com estas taxas de privação rondando entre 7.6% e 8.3%. Nos agregados com crianças dependentes em risco de pobreza, por outro lado, estas percentagens descem significativamente. A incapacidade económica para ter uma refeição de carne, peixe ou equivalente de 2 em 2 dias é superior nos agregados com três ou mais crianças dependentes (2 adultos) e nos agregados monoparentais.

Se é verdade que as tipologias de agregados com taxas mais elevadas de risco de pobreza são as famílias monoparentais (33.9%), dois adultos com três ou mais crianças (30.2%), os adultos com 65 anos ou mais (26.5%) e os homens que vivem sozinhos (26.3%), também é verdade que quando baixamos o limiar de pobreza de 60% para 40% do rendimento mediano estes grupos alteram-se.

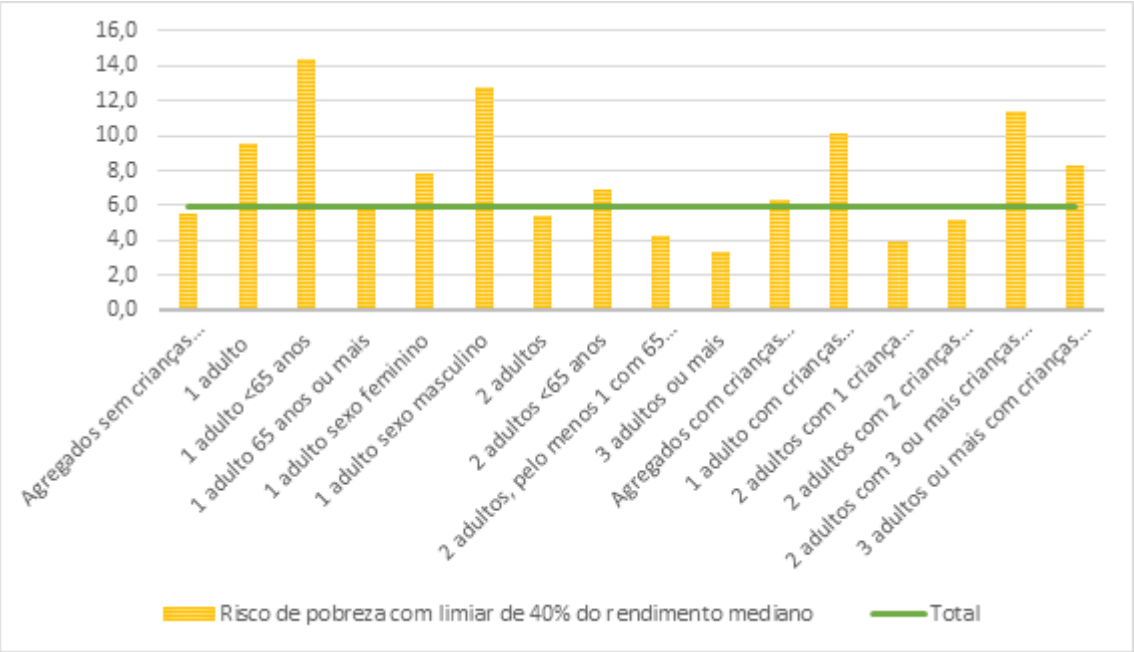

Gráfico 7: Taxa de risco de pobreza com limiar de 40% do rendimento mediano por adulto equivalente por tipologia de agregado familiar doméstico (%), EU-SILC2019 Fonte: Eurostat, EU-SILC. Nota: Linha amarela referente ao valor total para a população em risco de pobreza (limiar de 40%) (5.9%).

Assim, a precaridade económica mais intensa atinge em maior proporção os adultos que vivem sozinhos em idade ativa (até 65 anos) (14.4%), os homens que vivem sozinhos (12.8%), as famílias compostas por dois adultos e três ou mais crianças dependentes (11.4%) e as famílias monoparentais (10.1%)[78]. Esta maior precaridade económica dos adultos isolados, nomeadamente dos homens e adultos em idade ativa, poderá ajudar a compreender a incapacidade económica destes grupos para garantir este tipo de alimentação.

Tendo em conta a atual situação de crise pandémica, importa também compreender quais os agregados familiares mais afetados pela fome durante o anterior período de crise económica. Tendo por referência o ano de 2014, altura em que vários indicadores da pobreza e exclusão social atingiam os valores mais elevados, verificamos que esta privação alimentar alcançou maior proporção junto dos agregados com três ou mais adultos com crianças dependentes (7.3%); dos adultos isolados (7.0%), em particular das mulheres (7.3%) e das pessoas com 65 anos ou mais (7.2%); e das famílias monoparentais (5.0%). No entanto, o maior aumento nesta privação entre o período anterior ao resgate financeiro (2010) e o pico dessa crise (2014) ocorreu junto das famílias monoparentais (+138%), das famílias de três ou mais adultos sem crianças dependentes (+117%) e nas famílias compostas por dois adultos com menos de 65 anos e sem crianças dependentes (+70%).

O impacto da crise nesta dimensão da privação alimentar deu-se sobretudo na população em risco de pobreza. Esta privação aumentou em 46% quando comparamos a incapacidade financeira para garantir este tipo de alimentação por parte da população em risco de pobreza em 2010 e a população em risco de pobreza em 2014. Quando olhamos para população que não

[78] Estes dados têm em conta a taxa de risco de pobreza do ICOR2019 uma vez que são esses os dados de referência utilizados pelo Eurostat para analisar este item da privação material por risco de pobreza e por tipologia de agregado doméstico.

estava em risco de pobreza nesses dois períodos, verificamos pelo contrário uma redução deste indicador de privação (-5%).

4.3. O apoio alimentar em Portugal

Nos capítulos anteriores foram analisadas e caracterizadas medidas, programas e respostas de apoio alimentar existentes em Portugal. O objetivo deste subcapítulo é, recorrendo a algumas destas respostas e programas, caracterizar a população que acede a este tipo de apoio de forma a conhecer a população em situação de pobreza alimentar. Para tal, iremos nos focar em duas principais fontes de dados: os relatórios do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC) de 2019 e os dados mais recentes da Carta Social. Note-se, no entanto, que com limites previamente definidos de recursos adstritos a este programa, o POAPMC não permite responder a todas as solicitações de apoio alimentar existentes. Os dados apresentados refletem, por isso, apenas a capacidade de resposta e não as necessidades existentes. Apesar disso, estes dados permitem uma primeira caracterização da população que recebe este apoio. Por outro lado, os dados da Carta Social, da responsabilidade do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, permitem uma melhor compreensão da dimensão e distribuição territorial das respostas de Ajuda Alimentar a Carenciados e de Refeitórios/Cantinas Sociais, sem possibilitar, no entanto, a caracterização dos/as seus/suas utentes.

O Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (PO APMC) é um programa comunitário aprovado em 2014 e que mobiliza verbas do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC). Entre as tipologias de operações deste programa encontra-se a distribuição de géneros alimentares ou bens de primeira necessidade por organizações parceiras que ficam responsáveis pelo apoio alimentar e acompanhamento social das pessoas mais carenciadas. Tal como já referido no capítulo 4., este Programa foi operacionalizado de forma a assegurar a distribuição de um cabaz que garanta cerca de 50% das necessidades mensais dos/as destinatários/as, cumprindo o requisito de adequabilidade nutricional e dieta equilibrada, definido em parceria com a Direção-Geral da Saúde.

O Relatório Anual de Execução do FEAD — PO I[79] de 2019 indica que nesse ano foram apoiadas 92 632 pessoas de 34 380 agregados familiares[80]. Assim, em média os agregados familiares apoiados eram constituídos por 2.7 elementos. As crianças com idade igual ou inferior a 15 anos correspondia a cerca de 1/3 dos beneficiários deste apoio, enquanto a população mais velha, com idade igual ou superior a 65 anos, correspondia a cerca de 8% dos beneficiários. As mulheres representavam 65% da população apoiada por este programa. Este dado reflete a feminização da pobreza. De facto, a taxa de risco de pobreza é mais elevada nas mulheres, os salários são mais baixos entre a população feminina a trabalhar por conta de outrem, assim como encontramos um maior peso das mulheres nos agregados monoparentais. No entanto, importa não descurar a existência de uma população masculina que reside sozinha e com rendimentos muito baixos (abaixo de 40% do rendimento mediano). Tal como vimos anteriormente, existe uma proporção elevada de homens que vivem sozinhos em risco de

[79] PO APMC, 2020.
[80] Em 2019 assistimos a um aumento de 17% do número de beneficiários deste programa, mas que reflete a evolução do programa e sua expansão para as Regiões Autónomas e não a evolução do fenómeno em Portugal.

pobreza que não possui condições económicas para garantir uma refeição de carne, peixe ou equivalente vegetariano. Os dados divulgados não permitem esta caracterização dos/as beneficiários/as, sendo importante um maior investimento na divulgação deste tipo de dados essenciais para o acompanhamento da implementação das medidas e dos fenómenos de pobreza e de insegurança alimentar.

Os dados do referido relatório permitem, no entanto, identificar alguns grupos de particular vulnerabilidade social e económica em Portugal, nomeadamente o número de migrantes, pessoas de origem estrangeira e minorias étnicas. Em 2019, 8.8 mil beneficiários/as pertenciam a estes grupos minoritários, correspondendo a 9.5% do total de pessoas apoiadas. Através deste programa foram também apoiadas 1.2 mil pessoas com incapacidade (1.2% do total) e apenas 21 pessoas em situação de sem abrigo.

A Carta Social, por outro lado, indica-nos os equipamentos sociais que possuem resposta de Apoio Alimentar a Carenciados, a capacidade destes equipamentos e o número de utentes no território continental. Encontramos em Portugal continental 621[81] equipamentos sociais registados com este tipo de resposta social. A distribuição geográfica deste tipo de resposta apresenta características semelhantes à distribuição dos equipamentos sociais totais. De facto, os 10 Distritos com maior proporção de equipamentos com apoio alimentar a pessoas carenciadas são simultaneamente os 10 Distritos com maior proporção de equipamentos sociais segundo os dados do relatório de 2018[82], com destaque para Lisboa e Porto que concentram mais de ¼ dos equipamentos com este tipo de resposta. Ainda assim, verificam-se algumas diferenças que importa sublinhar. O distrito do Porto, que em 2018 possuía quase 14% dos equipamentos sociais, possui em 2021 apenas 9% dos equipamentos com apoio alimentar a pessoas carenciadas apesar de ser o Distrito com maior número de famílias beneficiárias do Rendimento Social de Inserção (RSI) (27%[83] do total nacional).

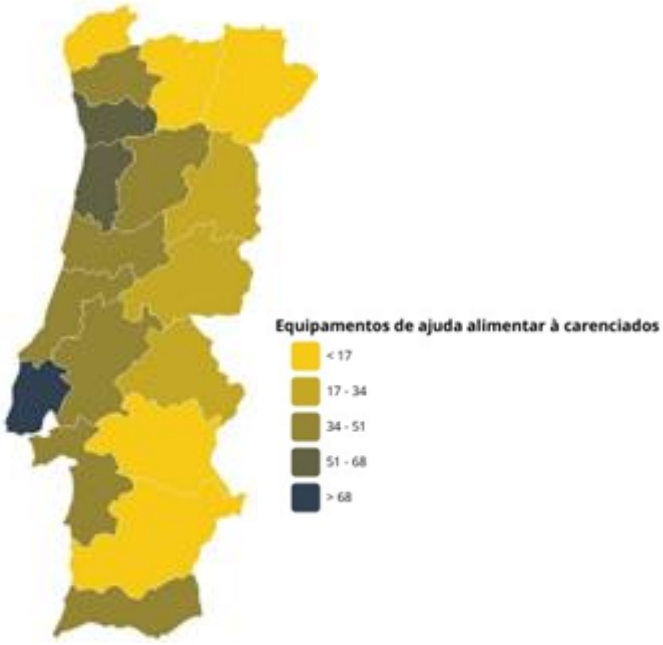

Gráfico n.º 8: Número de equipamentos de ajuda alimentar a carenciados (n.º). Fonte: GEP/MTSSS, Carta Social.

No entanto, estes dados reportam ao número de equipamentos e não à capacidade de resposta. A Carta Social apresenta informação sobre a capacidade total de utentes destes equipamentos e o total de utentes, mas encontramos um número elevado de equipamentos

[81] Destes 621, cerca de 99% atualizaram os seus dados no primeiro semestre de 2021. Apenas um equipamento tinha a sua última atualização feita no primeiro semestre de 2020 e 7 não possuíam data da última atualização dos dados.
[82] GEP/MTSSS, Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos 2018, GEP: Lisboa.
[83] Dados anuais referentes à 2020. Fonte: ISS, I.P.

(quase 35%) com informação omissa, o que inviabiliza uma correta análise destes dados[84]. Note-se que os dados existentes apontam para uma média de 183 utentes por equipamento, chegando a atingir uma média de 325 utentes por equipamento no distrito do Porto e 237 em Lisboa.

Se tivéssemos em conta a média de utentes por Distrito para calcular o número de utentes dos equipamentos com dados omissos, a estimativa do número total de utentes do apoio alimentar em Portugal continental seria de 113 553[85]. Tendo como base este cálculo, verificamos para o distrito do Porto que a estimativa de utentes seria de 18 520 - menos de 28% do número de beneficiários/as do RSI registados neste distrito em 2020 e 55% das famílias beneficiárias desta medida. Esta distância entre o número de utentes e número de beneficiários/as do RSI é preocupante uma vez que rendimento total de um agregado familiar[86] que beneficia desta medida política é claramente insuficiente para cumprir com despesas associadas às necessidades básicas, levando a que uma parte significativa desta população necessite complementar este rendimento com apoio alimentar proporcionado pelas instituições.

Apesar da insuficiência de dados para compreender a real dimensão do apoio alimentar, os dados disponíveis apontam para uma conclusão que importa sublinhar: a resposta social de apoio alimentar a pessoas carenciadas apresenta-se saturada na maior parte dos Distritos, verificando-se nos restantes Distritos pouca margem de crescimento antes de alcançar esta saturação. Se olharmos para a capacidade dos equipamentos e o número de utentes, em 12 Distritos a taxa é superior a 100%, atingindo mais de 130% em Santarém, em Viana do Castelo, na Guarda e em Bragança. O Distrito de Faro apresenta a sua capacidade de resposta no limite (100%), situação semelhante à existente em Portalegre (98%) e Évora (97%). Apenas Porto e Viseu apresentam maior margem de crescimento, ainda que tenham já preenchido 89% da capacidade de resposta. Fica por compreender se esta saturação da resposta de apoio alimentar a pessoas carenciadas está associada ao período pandêmico atual, e um aumento repentino das solicitações, ou se corresponde a uma situação recorrente. Os dados disponíveis não nos permitem uma análise temporal deste fenómeno.

Outra resposta social presente na Carta Social que importa analisar são os Refeitórios / Cantinas Sociais. Aqui, apesar dos dados estarem completos permitindo conhecer não só o número de equipamentos, mas também a capacidade e o número total de utentes, encontramos uma maior proporção de informação desatualizada. Apesar de maioritariamente a informação disponibilizada reportar ao primeiro semestre de 2021 (81%) ou 2020 (11%), existem alguns equipamentos que não atualizaram os seus dados, não sendo possível perceber se estas respostas permanecem atualmente em funcionamento. Existem também quatro equipamentos que atualizaram as suas informações, mas indicam a inexistência de utentes. De facto, com o fim do Programa de Emergência Social muitas das cantinas foram sendo gradualmente

[84] Nos distritos de Vila Real, Bragança e Évora existe uma ausência de dados em mais da metade dos equipamentos. Nos distritos de Porto e Lisboa mais de 1/3 dos equipamentos não possuem dados sobre capacidade e número de utilizadores

[85] Esta estimativa tem em conta o número total de utentes da Ajuda alimentar a carenciados identificados na Carta Social (74 163) acrescido do somatório da estimativa distrital de utentes dos equipamentos sem dados disponíveis. Este valor distrital é o resultado da multiplicação valor médio de utilizadores do distrito pelo número de equipamentos sem dados disponíveis

[86] O valor da prestação do RSI é a diferença entre o rendimento do agregado e o valor máximo de atribuição desta prestação calculado com base na dimensão e características do agregado: 189,66€ pelo titular, 132.76€ para cada indivíduo maior e 94.83€ para cada menor.

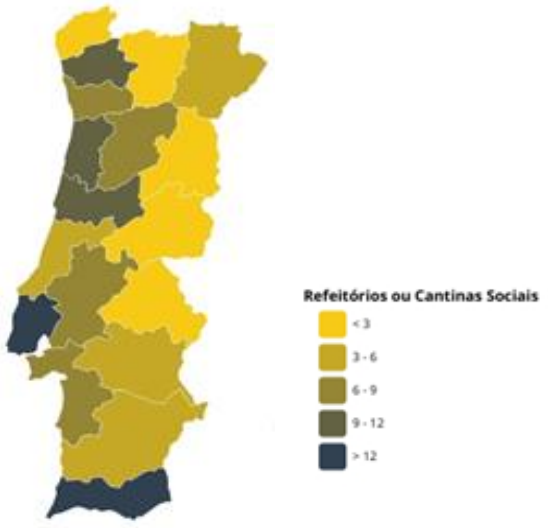

Gráfico n.º 9: Número de equipamentos de refeitório ou cantina social (n.º). Fonte: GEP/MTSSS, Carta Social

desativadas e é possível que algumas destas respostas estejam inativas. Ao contrário da resposta de apoio alimentar a pessoas carenciadas onde encontramos a maior parte dos Distritos com uma resposta a ultrapassar a capacidade previamente definida, ao nível das cantinas e refeitórios sociais apenas Vila Real apresenta uma taxa de ocupação de 100%. No território continental sete Distritos apresentam uma taxa de ocupação inferior a 50%.

A Carta Social indica a existência de 112 equipamentos com Cantina ou Refeitório Social. A distribuição geográfica destes equipamentos apresenta diferenças significativas face ao apoio alimentar a pessoas carenciadas ou aos restantes equipamentos sociais. Nesta resposta destacam-se claramente dois Distritos: Lisboa (14.3%) e Faro (12.5%). Em conjunto com a concentração desta tipologia de resposta nestes dois Distritos, verifica-se igualmente a elevada proporção de utilizadores/as com mais de 1/3 dos/as utentes das cantinas e refeitórios sociais localizados nestes dois Distritos (21% em Lisboa e 14% em Faro).

Se no caso de Lisboa esta proporção está em linha com uma maior concentração populacional neste território e, consequentemente, um elevado número de pessoas carenciadas e uma elevada concentração de equipamentos sociais; no caso do distrito de Faro a compreensão deste fenómeno terá outras causas. Faro possuía, em 2018, apenas 3.7% do total de equipamentos sociais do território continental. Em 2020 residia neste Distrito apenas 3.5% dos/as beneficiários/as de RSI de 2020, e menos de 6% de utentes de apoio alimentar a pessoas carenciadas[87]. Por outro lado, os dados do ICOR indicam que a Região do Algarve era, no território continental, a região que possuía maior taxa de privação associada à incapacidade para garantir uma refeição de carne ou peixe ou equivalente vegetariano pelo menos de dois em dois dias. A residência neste Distrito de mais de 14% de utentes das cantinas e refeitórios sociais, deve ser alvo de reflexão. Estará em causa efetivamente uma maior necessidade de refeitórios e cantinas sociais ou haverá uma sobrevalorização deste tipo de resposta comparativamente com outro tipo de intervenção? Se é verdade que este Distrito apresenta um maior número de equipamentos com dados desatualizados[88], também é verdade que mesmo considerando apenas os equipamentos com atualização recente (2021), Faro permanece como o segundo Distrito com maior proporção de refeitórios sociais em conjunto com o distrito de Braga e com uma proporção de utentes de 13% face ao total identificado na Carta Social em 2020 e 2021.

Sem uma caracterização dos/as utentes deste tipo de resposta e sem a possibilidade de analisar a evolução destes dados ao longo dos últimos meses, não é possível compreender até que ponto

[87] Mesmo utilizando o cálculo acima indicado para estimar o número de utentes dos equipamentos com dados omissos a proporção de utentes deste tipo de apoio permanece inferior a 6%
[88] No distrito de Faro existem três equipamentos cuja última atualização ocorreu em 2019.

estamos perante uma consequência da pandemia num contexto geográfico fortemente abalado pela retração da economia, nomeadamente na área do turismo onde existe uma forte precariedade laboral, e/ou opções institucionais sobre a resposta à pobreza alimentar. Tendo em conta os constrangimentos da resposta de cantina/refeitório social em termos de soberania alimentar e o impacto da medida ao nível da estigmatização desta população, importa compreender se os/as utentes destes refeitórios são efetivamente uma população sem condições para a confeção das suas próprias refeições. Por tudo isto, importaria garantir um melhor acompanhamento do fenómeno da pobreza alimentar no distrito de Faro, e das respostas institucionais disponibilizadas nesse território.

Outro Distrito que merece destaque é o de Coimbra, que possui 8% dos refeitórios e cantinas sociais registados na Carta Social, mas responde a 17% dos/as utilizadores deste tipo de equipamento. Coimbra tem a média mais elevada de utentes por cantina ou refeitório social (77 utentes por resposta), e a segunda maior taxa de ocupação (84%). Também neste Distrito, os dados sobre a resposta de cantina ou refeitório social distanciam-se dos dados do apoio alimentar a pessoas carenciadas (estimativa inferior a 5% dos/as beneficiários/as deste tipo de apoio) ou RSI (cerca de 3% dos/as beneficiários/as ao nível nacional).

O distrito do Porto, por outro lado, apesar de concentrar quase 14% dos equipamentos sociais registados na Carta Social (2018) e 9% dos equipamentos de apoio alimentar a pessoas carenciadas, possui apenas 5.4% dos refeitórios/cantinas sociais e 4.8% de utentes deste tipo de resposta social. A taxa de ocupação deste tipo de equipamentos é baixa (37%), podendo apontar para uma fraca procura ou não priorização (por parte de utentes, organizações e serviços) deste tipo de resposta.

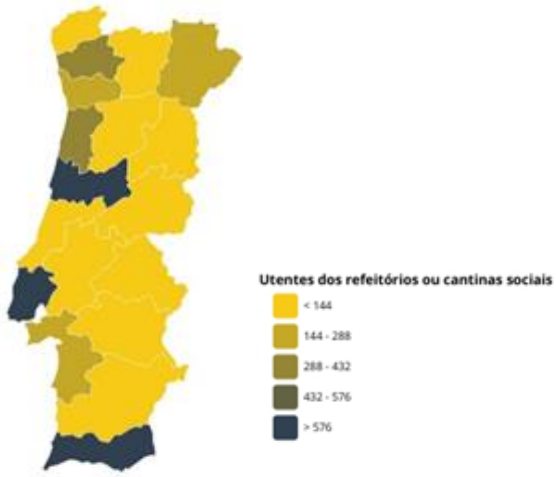

Gráfico n.º 10: Número de utentes de refeitório ou cantina social (n.º). Fonte: GEP/MTSSS, Carta Social

A ausência de informações mais detalhadas sobre as respostas de apoio alimentar e o perfil das pessoas que os utilizam, não permite compreender se esta menor proporção de utentes dos refeitórios sociais está ou não relacionada com a existência em paralelo de outras respostas e com outras características, por exemplo com o impacto das equipas de rua com distribuição de refeições quentes junto da população em situação de sem abrigo. Se assim for, e tendo em conta a baixa taxa de ocupação dos refeitórios sociais deste Distrito, será igualmente necessário compreender até que ponto esta resposta está efetivamente adaptada às necessidades e características desta população, quer em termos de horário de funcionamento, localização geográfica e outros serviços/apoio social necessário.

4.4. Fome e insegurança alimentar: os dados da crise pandémica

Quando Portugal se confronta com a chegada de um vírus fortemente contagioso ao continente europeu e ao território nacional, vivíamos efetivamente um período de redução do risco de pobreza, de privação material severa e de intensidade laboral muito reduzida. Os dados indicavam os valores mais baixos, recolhidos para estes indicadores em Portugal. O rendimento líquido da população portuguesa referente a 2019 era também o mais elevado.

Entre 2010 e 2019 o número de pessoas inseridas no mercado de trabalho aumentou 2%, equivalente a 76,4 mil pessoas. O maior aumento ocorreu junto do grupo profissional de Especialistas das atividades intelectuais e científicas (+94%), seguido do grupo Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores (+21%). Em 2019, estes dois grupos profissionais correspondiam a quase 40% das pessoas em emprego (19.7% e 19.6% respetivamente). O terceiro grupo profissional com maior representatividade no mercado de trabalho português em 2019, referia-se a Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices (13.1%).

Se é verdade que entre 2010 e 2019 encontramos um aumento do peso da população empregada assalariada[89] e uma redução ao nível de trabalhadores/as por conta própria [21][90], também é verdade que neste período aumentaram os contratos de muito curta duração. Apesar de uma redução de 1.8% no número de trabalhadores/as com contratos temporários em Portugal entre 2010 e 2019, os trabalhadores/as com contratos com duração inferior a um mês aumentaram 474.6%, os com contratos com duração de 6 meses ou menos aumentaram 46% e com contratos com duração máxima de 12 meses aumentaram 34%. Em 2019, os contratos de trabalho com duração de 36 meses ou mais também aumentaram significativamente (159.2%), mas o número de trabalhadores com esse tipo de contrato de trabalho temporário corresponde a quase metade dos/as trabalhadores/as com contratos com prazos inferiores a um mês. Efetivamente, em 2019, mais de ¾ dos/as trabalhadores/as temporários/as tinham contratos com duração máxima de 12 meses[91].

Por outro lado, apesar de um aumento gradual dos rendimentos da população, Portugal continua a ter um mercado de trabalho fortemente marcado pelos baixos salários. Os dados mais recentes, referentes a 2018[92], indicavam que 50% dos/as trabalhadores/as por conta de outrem tinham uma remuneração mensal de base igual ou inferior a 690€ e um ganho mensal máximo de 854.80€. Note-se que estes são valores brutos, que não excluem as contribuições para a Segurança Social e/ou para as Finanças. Esses valores são ainda mais baixos quando consideramos os/as trabalhadores/as com baixos níveis de escolaridade, que constituíam nesse ano cerca de 42% dos/as trabalhadores/as por conta de outrem. Em 2018 em média os/as trabalhadores/as com apenas o ensino básico, tinham uma remuneração mensal de 738.4€ e metade recebia uma remuneração mensal no máximo de 620€ mensais (brutos). Mesmo se considerarmos apenas os/as trabalhadores/as com ensino básico que trabalhavam na mesma empresa entre 10 a 14 anos, metade tinha uma remuneração máxima de 640.3€, e entre os/as que trabalhavam entre 15 a 19 anos metade tinha uma remuneração máxima de 653€. Os/as

[89] Em 2010 os trabalhadores por conta de outrem correspondiam a 81% da população em emprego. Em 2019, esta proporção é de 86%. Eurostat, Labour Force Survey.
[90] Em 2010 os trabalhadores por conta própria sem empregados correspondiam a 13%. Em 2019 correspondia a 9% da população em emprego. Eurostat, Labour Force Survey.
[91] Eurostat, Labour Force Survey.
[92] GEP/MTSSS, Quadros de Pessoal.

trabalhadores/as com nível de ensino inferior ao ensino básico tinham uma remuneração média mensal ainda mais baixa (648€) e metade recebia como remuneração mensal no máximo 585€ mensais. Mesmo entre os que estavam a 20 ou mais anos a trabalhar na mesma empresa, metade tinha uma remuneração máxima de 604€, numa altura em que o salário mínimo era 580€. Em 2019, o salário mínimo aumentou para 600€ e mais de ¼ dos/as trabalhadores/as assalariados/as tinham esse teto salarial. Esta proporção era ainda mais elevada para quem trabalhava em atividades económicas de alojamento, restauração e similares (39%).

A pandemia e a necessidade de confinamento para conter a propagação do SARS-COV-2 teve forte impacto em vários setores de atividade e, consequentemente, ao nível do desemprego. No fim de fevereiro de 2020, estavam registadas no IEFP 315,5 mil pessoas. No período homólogo de 2021 este número subiu para 413.8 mil pessoas desempregadas, um aumento de 37%. Esse aumento foi ainda maior na área dos serviços (+42%), nomeadamente para trabalhadores/as dos serviços pessoais (+90%) e vendedores/as (+47%). Segundo os dados do GEP/MTSS, mais da metade da população desempregada registada no fim de fevereiro de 2021, tinha no máximo o ensino básico. Com baixos salários, o desemprego significou para muitas famílias um corte acentuado nos rendimentos. Para os/as trabalhadores/as cuja inserção no mercado de trabalho não garantia o acesso à proteção social, esse corte foi total.

Se o *layoff* simplificado foi um instrumento muito importante para contrair o crescimento do desemprego em Portugal, o seu impacto terá provavelmente ocorrido sobretudo junto dos/as trabalhadores/as com vínculos de trabalho mais estáveis. Para a população por conta própria e a população com contratos de trabalho de muita curta duração o impacto da pandemia no desemprego, e consequentemente na redução dos rendimentos, terá sido mais imediato, nomeadamente junto da população inserida nos sectores de atividade mais afetados. Exemplo disso é a situação vivenciada pela população migrante, logo no início da pandemia. Em finais de abril de 2020, a população migrante sentia já um aumento de 41% na população desempregada face ao mês anterior, um aumento quase três vezes superior ao que ocorreu para a população total nesse período. Se olharmos para a variação anual, entre fevereiro de 2020 e o período homólogo de 2021, encontramos um aumento do desemprego registado de 115% para a população estrangeira e de 37% para a população total[93].

Neste novo contexto a caracterização da população vulnerável à fome ou à insegurança alimentar adquire necessariamente novos contornos, que os números oficiais não permitem acompanhar. Na tentativa de garantir alguma caracterização desta nova realidade, procurámos aceder a fontes alternativas de dados. Destacam-se aqui os dados cedidos pela Rede de Emergência Alimentar. Esta é uma rede promovida pelo Banco Alimentar em parceria com a Entreajuda e é composta pelas instituições de solidariedade social, Juntas de Freguesia e outras entidades com intervenção ao nível do apoio alimentar. Esta rede surge em março de 2020 para melhor responder ao aumento dos pedidos de apoio alimentar como consequência da atual situação de emergência social, procurando congregar respostas sociais e partilhar recursos e necessidades[94].

Os dados apresentados agora, referentes à Rede de Emergência Social, não refletem a totalidade da população em carência alimentar em Portugal, mas apenas os novos pedidos de apoio

[93] Note-se que os dados divulgados pelo GEP/MTSS para este indicador tem em conta o desemprego registado no fim do período. Para a população estrangeira é considerado apenas os dados do território continental.
[94]Para mais informação sobre a Rede de Emergência social consulte https://emergencia.bancoalimentar.pt/

alimentar rececionados neste contexto pandémico[95]. Como tal, é possível que a estes dados acresça uma população que anteriormente já necessitava de um apoio alimentar, e que mantiveram este apoio ao longo de 2020 e 2021, população esta que se procurou caracterizar com os dados apresentados anteriormente.

O elevado número de pedidos de apoio foi rececionado de forma quase imediata, à declaração de Estado de Emergência e das medidas de confinamento. O primeiro decreto presidencial a declarar Estado de Emergência remonta a 18 de março, entrando em vigor no dia 22 de março. Nos 12 dias entre o lançamento público desta rede e o fim do mês de março, a Rede de Emergência Alimentar recebeu 2462 pedidos de apoio alimentar referente a 7840 pessoas. Na primeira quinzena de abril desse ano, esta rede atinge o valor mais elevado de pedidos de apoio: mais de 6 mil pedidos englobando mais de 19 mil pessoas. Até 1 de junho - data de abertura das lojas com área superior a 400m2 e lojas em centros comerciais, das creches, do pré-escolar, cinema, teatro e outras salas de espetáculo – esta rede recebeu mais de 16.7 mil pedidos de apoio alimentar, com uma média diária de quase 230 novos pedidos diários. Após essa data e até ao novo Estado de Emergência com entrada em vigor a 15 de janeiro de 2021, a média de novos pedidos de apoio alimentar desceu para cerca de 26 pedidos diários. Com novos constrangimentos à atividade económica e nomeadamente o encerramento de algumas destas atividades, os novos pedidos de apoio alimentar voltam a subir entre a segunda quinzena de janeiro e o mês de fevereiro, atirando a média dos novos pedidos de apoio alimentar para cerca de 220 por dia.

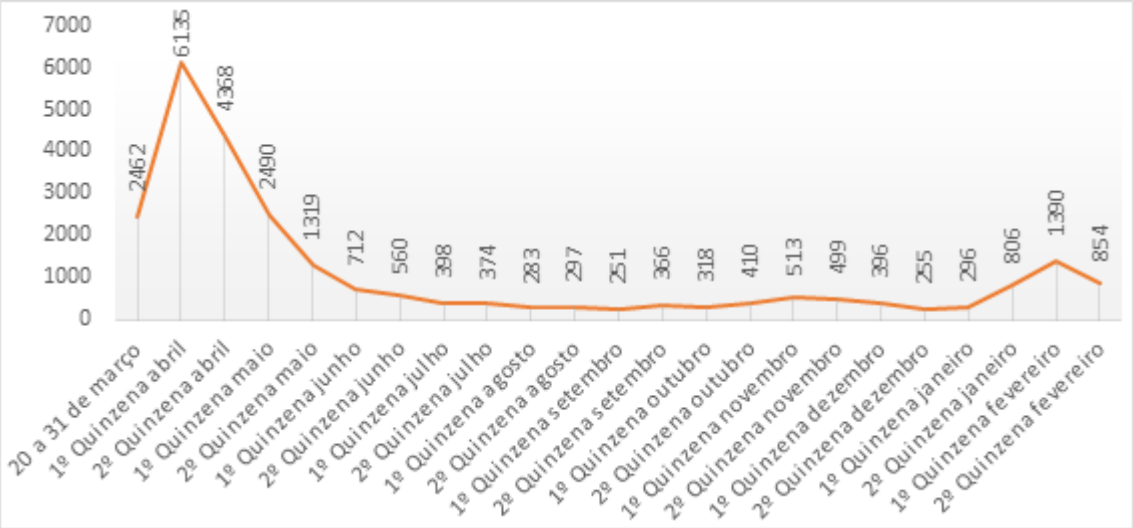

Gráfico 11: Pedidos de apoio alimentar recebidos pela Rede de Emergência Alimentar (N.º). Fonte: Rede de Emergência Alimentar

A 28 de fevereiro de 2021, a Rede de Emergência Alimentar registava 25,8 mil pedidos de apoio alimentar que englobava um total de 77,9 mil pessoas, tendo sido encaminhados para resposta 95% dos pedidos recebidos. Sublinhe-se novamente que a compreensão da carência alimentar em Portugal durante o contexto pandêmico não se limita a esta população, uma vez que

[95] É importante referir que os apoios solicitados à Rede de Emergência Alimentar são feitos via plataforma eletrónica. O facto de não se ter acesso à internet pode ter colocado algumas pessoas de fora, ou seja, algumas pessoas podem não ter conseguido recorrer a esta Rede. Isto significa que o número de pessoas que precisaram e precisam de ajuda pode ser muito superior.

excluem a população que já antes recebia este tipo de apoio, assim como o apoio alimentar prestado por várias outras organizações coletivas e grupos informais de cidadãos.

Centrando-nos apenas nos pedidos rececionados pela Rede de Emergência Social, vejamos a caracterização possível desta população. Mais da metade dos pedidos de apoio alimentar recebidos são provenientes dos distritos de Lisboa (41%) e Setúbal (15%), indicando um forte impacto social e económica desta crise na Área Metropolitana de Lisboa. Note-se que apesar de Lisboa ser o Distrito com maior número de população residente e Setúbal o terceiro, a população destes dois Distritos representa uma proporção muito inferior àquela que os números de apoio alimentar poderiam sugerir. Segundo os dados do INE, em 2019, a população média anual de Lisboa correspondia a 22% da população média nacional. A população residente em Setúbal correspondia a 8%. Se não houvesse alteração na população residente destes Distritos (média anual), teríamos em Lisboa e em Setúbal cerca de 13 pessoas encaminhadas para apoio alimentar por mil habitantes em cada um destes Distritos. No caso do distrito do Porto, o terceiro distrito com maior número de pedidos (14%), encontraríamos cerca de 6 pessoas por mil habitantes encaminhadas para este tipo de apoio, menos da metade da proporção verificada em Lisboa e Setúbal. O distrito de Faro, pelo contrário, apesar de possuir apenas 5% do total de pedidos, este apoio alimentar teria abrangido cerca de 8 por mil habitantes, sendo o terceiro Distrito com maior peso de população encaminhada.

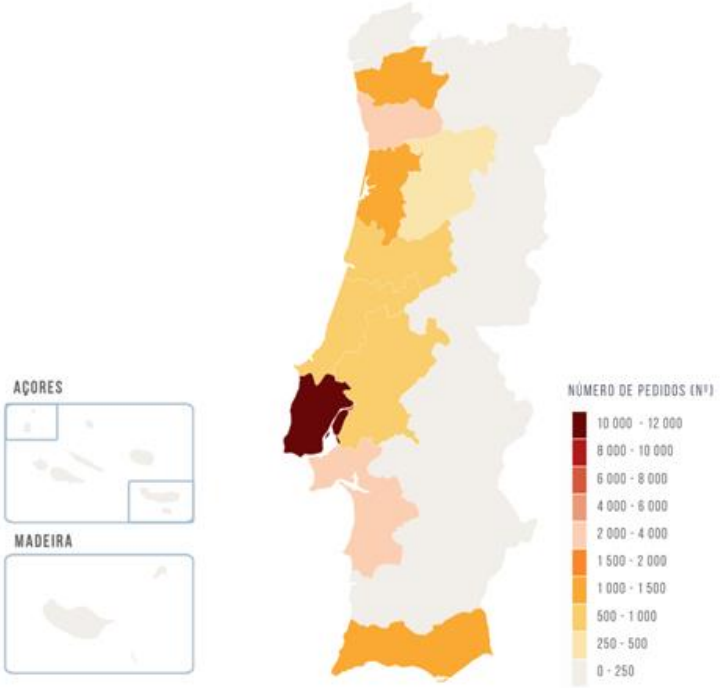

Gráfico 12: Pedidos encaminhados para apoio alimentar (Nº). Fonte: Rede de Emergência Alimentar

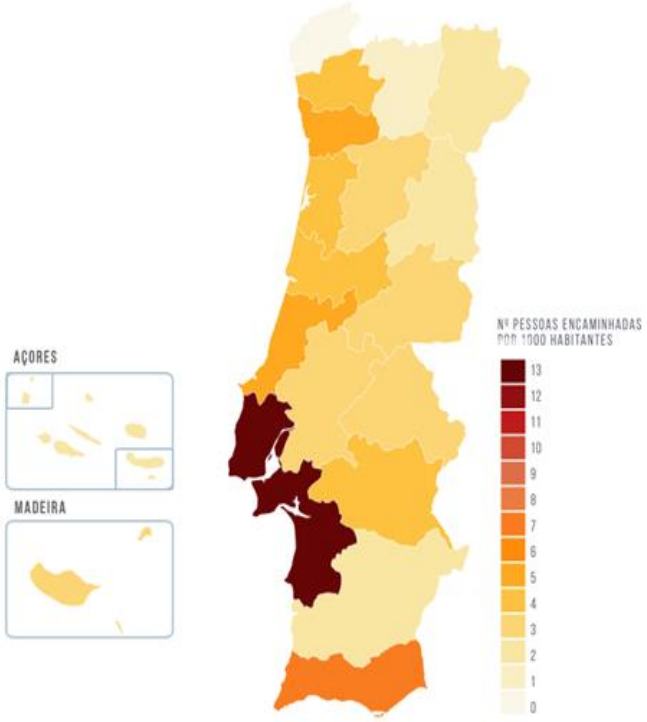

Gráfico 13: Pessoas encaminhadas para apoio alimentar por mil habitantes. Fonte: Rede de Emergência Alimentar; INE, Estimativas anuais da população residente[96]

A caracterização dos agregados familiares através dos dados disponíveis, prende-se apenas com o número de elementos que os compõem. Destacam-se maioritariamente os agregados familiares pequenos, compostos no máximo por 3 ou menos elementos (64%). Note-se que os dados dos Censos apontam para uma redução gradual e constante da dimensão médias das famílias clássicas, redução esta que se verifica desde pelo menos 1970. Em 2011 a dimensão média das famílias era de 2.6 elementos por agregado, e 60% da população residia em agregados com um máximo de 3 elementos. No entanto, em 2011, apenas 8% viviam em agregados unipessoais, ou seja, composto por apenas uma pessoa. Os dados dos pedidos de apoio alimentar indicam que 20% dos pedidos derivam de agregados unipessoais, existindo aqui uma possível sobrerepresentação desta tipologia de agregado e que corroboram os dados sobre privação alimentar analisados anteriormente, nomeadamente a incapacidade para garantir uma refeição de carne, peixe ou equivalente vegetariano pelo menos de dois em dois dias.

No entanto, os dados disponíveis não permitem uma compreensão efetiva das tipologias de agregados familiares que mais se confrontaram com uma carência económica com impacto na insegurança alimentar severa. Nomeadamente não permitem compreender a relação entre a dimensão dos agregados e as diferentes tipologias de famílias, por exemplo as famílias monoparentais, famílias com crianças dependentes ou sem crianças dependentes.

[96] Este gráfico baseia-se nos dados da Rede de Emergência Alimentar de Fevereiro de 2021 e da População média anual residente de 2019.

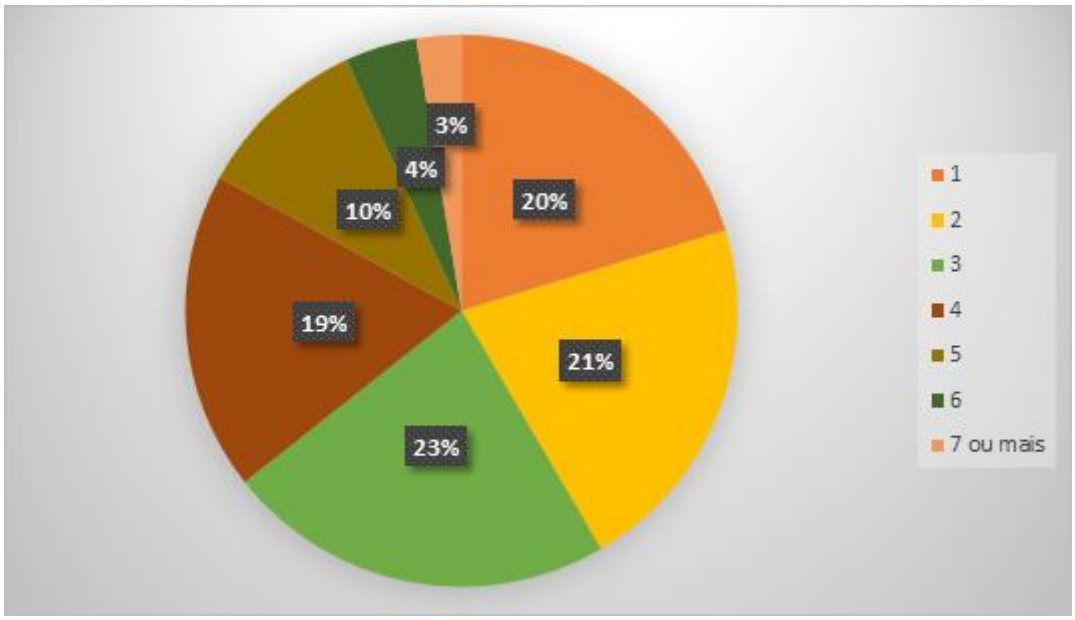

Gráfico 14: Pedidos de apoio alimentar por número de elementos dos agregados familiares (%). Fonte: Rede de Emergência Alimentar

Uma parte significativa dos pedidos de apoio são feitos por pessoas com baixos níveis de escolaridade, nomeadamente pessoas que possuem no máximo o ensino básico (46%). Tal como referido anteriormente, é de facto a população com baixos níveis de escolaridade a que possui salários mais baixos, criando uma forte vulnerabilidade a qualquer alteração no rendimento familiar. No entanto, a população com ensino médio, nomeadamente com o ensino secundário, apesar de ter uma remuneração média e mediana superior à da população com ensino básico, possui igualmente baixos salários. Metade da população com ensino secundário tinha, em 2018, uma remuneração máxima de 680€ mensais (brutos), um valor claramente insuficiente face aos custos de vida, nomeadamente os custos com habitação, para garantir alguma capacidade de poupança para períodos de redução de rendimentos. Como tal, não surpreende que 40% dos pedidos recebidos sejam da população com ensino secundário.

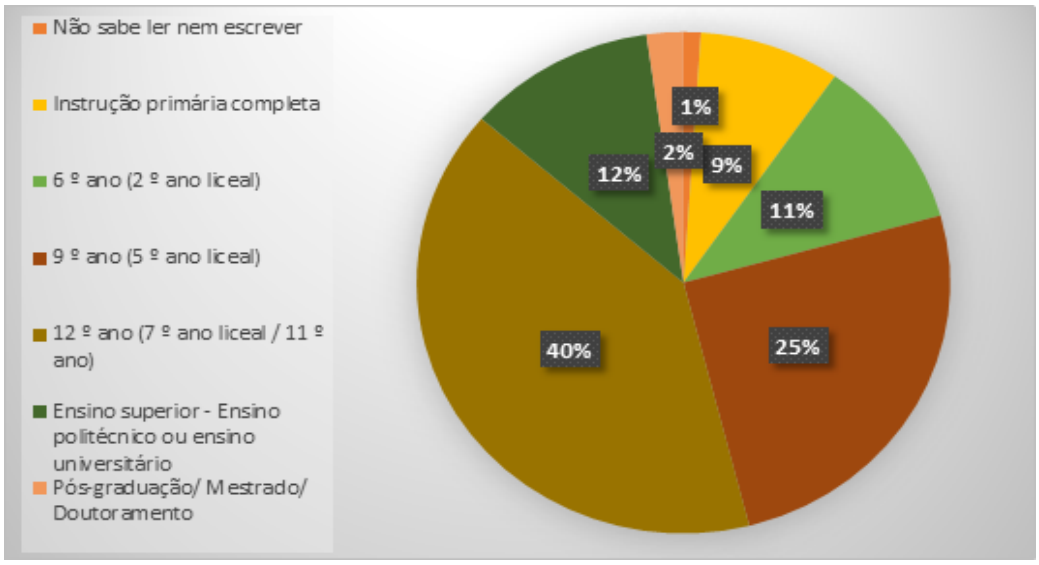

Gráfico 15: Pedidos de apoio alimentar por grau de instrução (%). Fonte: Rede de Emergência Alimentar

Tendo em conta a nacionalidade, 63% dos pedidos são de cidadãos/ãs nacionais e 37% de cidadãos/ãs estrangeiros/as, sublinhe-se o forte peso das pessoa estrangeiras na população que solicita apoio alimentar à Rede de Emergência Social, uma vez que, em 2019, a população com cidadania estrangeira correspondia apenas a 5.7% da população residente. Dentro da população estrangeira que solicitou apoio alimentar, destaca-se a cidadania brasileira 67%. A segunda nacionalidade estrangeira mais representada é a angolana que corresponde apenas a cerca de 10% do total dos/as estrangeiros/as que solicitaram apoio alimentar.

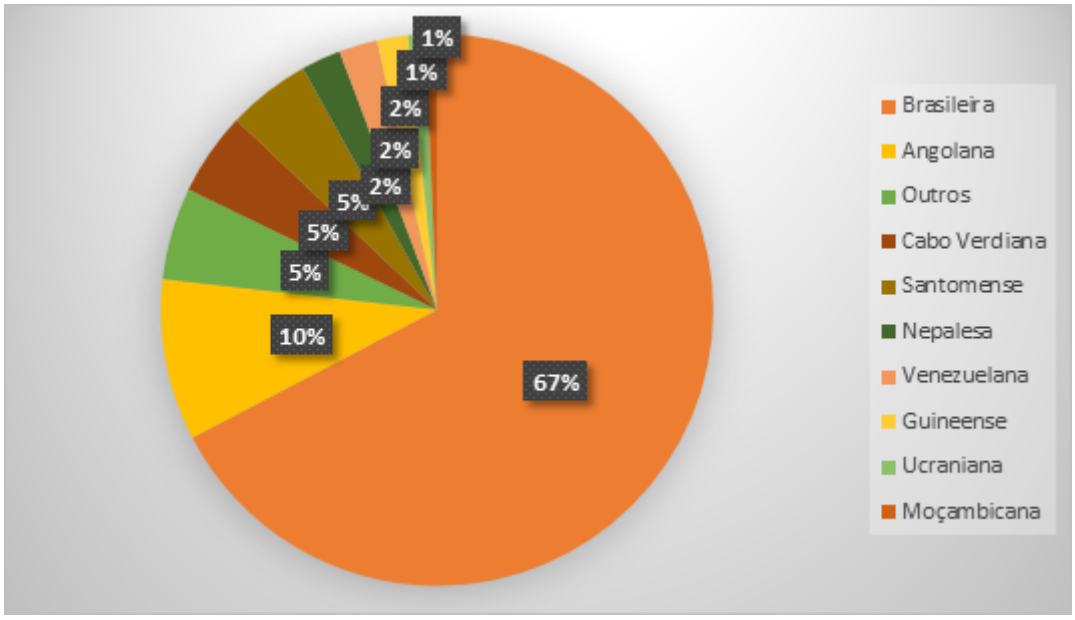

Gráfico 16: Pedidos de apoio alimentar da população estrangeira por nacionalidade (%). Fonte: Rede de Emergência Alimentar

A maior parte dos pedidos de apoio alimentar são provenientes de pessoas em situação de desemprego, correspondendo a quase 60%. Dentro da população desempregada a maior parte (64%) são situações de desemprego que ocorrem na sequência do contexto pandêmico. As situações de *layoff*, também consequentes da pandemia, estão associadas a 4% destes pedidos. Sublinhe-se igualmente que 16% dos pedidos referem-se a pessoas que ainda estão inseridas no mercado de trabalho, sendo que 10% encontram-se a trabalhar a tempo inteiro.

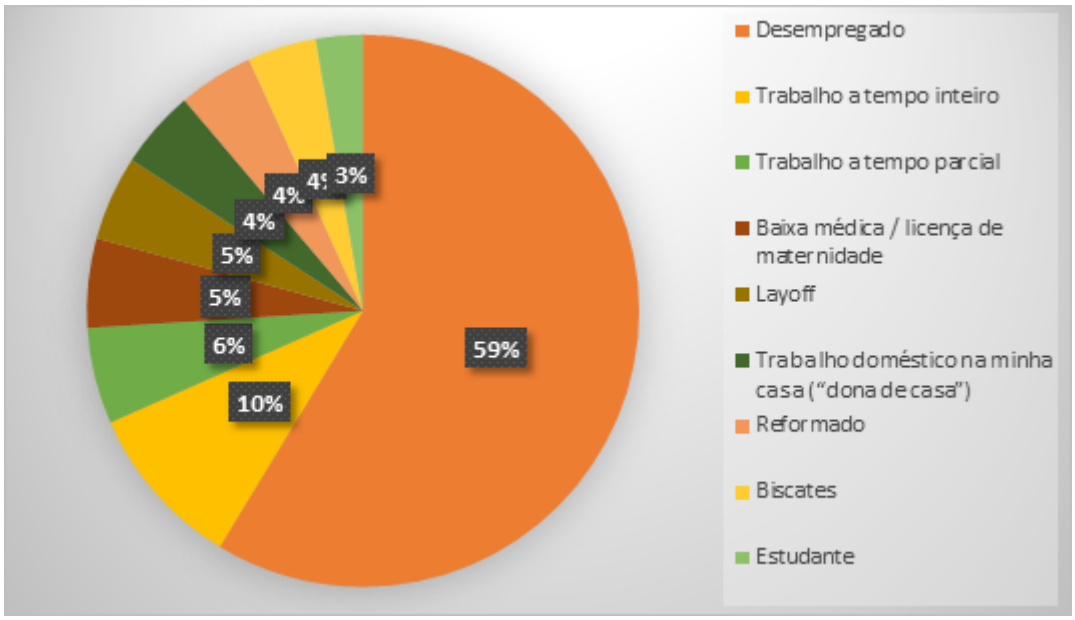

Gráfico 17: Pedidos de apoio alimentar da população estrangeira por situação profissional (%). Fonte: Rede de Emergência Alimentar

A pandemia e as suas consequências estão relacionadas com a necessidade de pedido de apoio alimentar em cerca de 40% dos pedidos: 32% a indicar que "ficou desempregado/a", 6% a indicar que o "local de trabalho encerrou e não estou a ser remunerado/a" e 1% indica a atividade como feirante, uma área de atividade económica cujo funcionamento esteve condicionado nos períodos de confinamento. Outros motivos apresentados, nomeadamente a inexistência de familiares a quem solicitar apoio ou "vivo do que ganho e não posso trabalhar", não permitem compreender até que ponto a crise pandémica e os constrangimentos à algumas atividades económicas estão ou não associados a carência económica vivenciada neste momento.

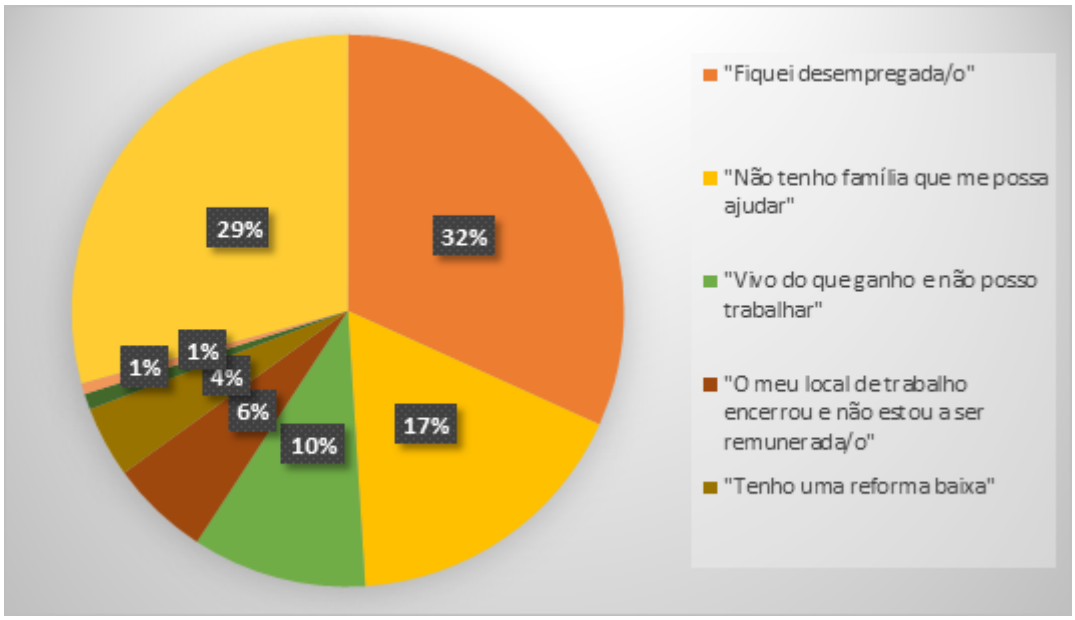

Gráfico 18: Pedidos de apoio alimentar da população estrangeira por motivo do pedido de apoio (%). Fonte: Rede de Emergência Alimentar

4.5. Fome e insegurança alimentar: dados complementares

Paralelamente aos indicadores que de forma mais direta, mas também mais limitada, permitem observar o fenómeno da fome e da insegurança alimentar, importa analisar outros indicadores que trazem informações complementares. Para evitar uma maior dispersão do relatório e porque as temáticas relacionadas com a economia e a agricultura merecem uma análise e compreensão mais aprofundadas e detalhadas, não iremos abordar indicadores associados à agricultura ou o desperdício alimentar.

Mas importa compreender alguns indicadores da saúde da população portuguesa, nomeadamente indicadores de prevalência de anemia em mulheres e crianças, nascimentos de bebés com baixo peso e a prevalência de obesidade, ou seja, fenómenos associados com a qualidade nutricional da alimentação da população. No caso da anemia, o indicador de monitorização do objetivo de Erradicação da Fome dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável utilizado é o da Prevalência de anemia em mulheres em idade reprodutiva (15 a 49 anos). Neste indicador os dados mais recentes reportam a 2016, altura em que Portugal vivia ainda as consequências da crise económica e social anterior. Após um pico dos principais indicadores associados à pobreza e à exclusão social nos anos de 2013/2014, Portugal começava a verificar em 2016 uma redução da pobreza ou exclusão social. No caso da anemia, no entanto, encontramos um percurso ascendente da prevalência da anemia desde 2010, atingindo 17.5% das mulheres em idade reprodutiva em 2016. É necessário recuar a 1995 para encontrarmos um valor superior desta prevalência.

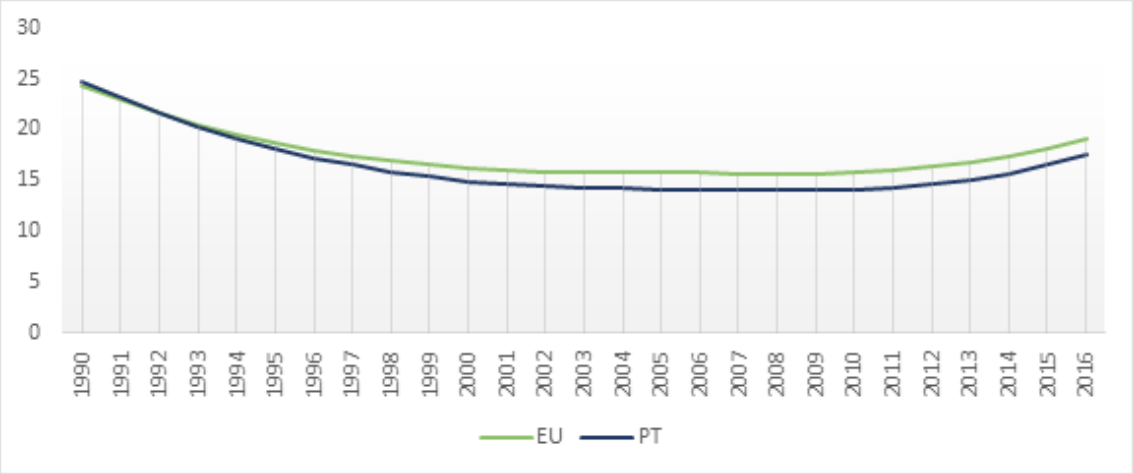

Gráfico 19: Prevalência de anemia entre as mulheres em idade reprodutiva (15 aos 49 anos) em Portugal e na União Europeia (%). Fonte: World Bank/ World Health Organization, Global Health Observatory Data Repository/World Health Statistics

No artigo *Iron deficiency in Europe*[97] os autores indicam que fatores como o tipo de contraceção utilizado pelas mulheres, a doação de sangue ou dietas alimentares para emagrecer podem influenciar a dificuldade de cobrir as necessidades de ferro. Segundo estes autores, a anemia é 3 vezes mais elevada nas mulheres adolescentes que tentaram perder peso durante os últimos 12 meses comparativamente com as adolescentes que não o tentaram. Por outro lado, alguns estudos também demonstram que a dieta vegetariana poderá ter impacto a este nível, ainda

[97] Hercberg, S., Preziosi, P., & Galan, P,2001.

que seja referida a insuficiência de dados epidemiológicos a este nível. Não sendo disponibilizados dados que permitam o cruzamento da prevalência de anemia nas mulheres em idade fértil com o quintil de rendimento do agregado familiar não é possível compreender o verdadeiro impacto da vulnerabilidade económica no aumento da prevalência de anemia deste fenómeno em Portugal.

No caso dos bebés com baixo peso à nascença percebemos um afastamento gradual e constante dos dados de Portugal face à média da União Europeia. Em 2015, Portugal tinha uma percentagem de 8.9% dos nados vivos com peso inferior a 2500 gramas. Note-se, no entanto, que não são disponibilizados dados complementares que permitam cruzar esta prevalência do escalão de peso à nascença com outros indicadores tais como a idade da mãe, a duração da gravidez e a natureza do parto simples ou gemelar para melhor compreender a evolução deste fenómeno e a comparação com a média europeia. Note-se que segundo os dados do INE[98], em 2015, 8% dos nados-vivos tiveram um período de gestação máxima de 36 semanas. Em 2004, apenas 6.7% dos nados-vivos tiveram esse mesmo período de gestação máxima.

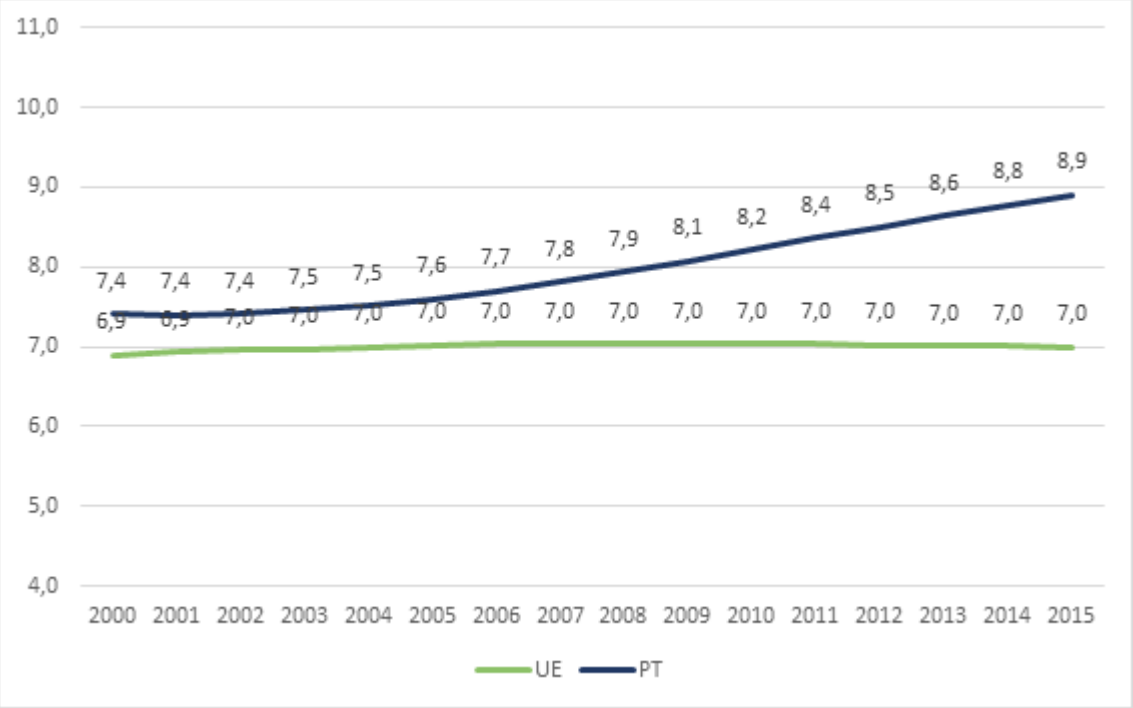

Gráfico 20: Prevalência de bebés com baixo peso à nascença (%) em Portugal e União Europeia. Fonte: World Bank/UNICEF-WHO

Quer a anemia nas mulheres em idade reprodutiva quer a prevalência de bebés com baixo peso à nascença podem ser influenciados efetivamente por múltiplos fatores externos à vulnerabilidade económica dos agregados familiares. Por outro lado, a baixa prevalência da subnutrição nos países da União Europeia levou a que no contexto comunitário fosse utilizada a prevalência da obesidade para a monitorização do objetivo de Erradicação da Fome. Tal como também o relatório da FAO de 2020 indica, os custos elevados com uma dieta saudável estão associados com diferentes formas de malnutrição, incluindo a obesidade e o excesso de peso.

[98] INE, Nados-vivos.

Uma dieta alimentar saudável inclui 4 elementos importantes: variedade/diversidade, adequação, moderação e equilíbrio geral. Significa, portanto, que uma alimentação saudável deve garantir a satisfação de necessidades de macronutrientes (proteínas, gordura e carboidratos) e micronutrientes essenciais (vitaminas e minerais) de acordo com características como género, idade, atividade física e estado fisiológico; deve ter menos de 30% da energia proveniente da gordura, evitando sobretudo a gordura saturada e *trans*[99]*;* deve ter menos de 10% da energia total proveniente de açúcar; deve incluir pelo menos 400 gramas de frutas e vegetais diariamente; e deve ter menos de 5 gramas por dia de sal[100]. O custo com uma dieta saudável é efetivamente um obstáculo para a população em risco de pobreza.

Os dados mais recentes divulgados pela FAO indicam uma prevalência da obesidade em Portugal de 20.8%, em 2016, valor que tem vindo a aumentar gradualmente desde 2000 quando 13.7%[101] da população adulta era obesa. No entanto, importa recorrer aos dados de 2014, do INE e do Eurostat para uma melhor caracterização da população adulta obesa, altura em que registava uma prevalência da obesidade de 16.4%.

A prevalência da obesidade é superior junto das mulheres (17.5%) e nas faixas etárias entre os 45 e os 74 anos. Nestas faixas etárias a prevalência é superior a 20%, atingindo quase 23% na população entre os 55 e 64 anos. Verificamos igualmente proporções maiores da prevalência da obesidade junto das pessoas com ensino básico (ISCED1), sendo esta prevalência quase o dobro da população com ensino secundário (ISCED2) e mais do dobro comparativamente com a população com ensino superior (ISCED3). Se olharmos para o grau de urbanização do território encontramos nas zonas rurais a taxa mais elevada de pessoas com obesidade, comparativamente com as zonas medianamente povoadas e com os centros urbanos. Por fim, os dados sobre os grandes grupos de nacionalidade apresentam uma maior vulnerabilidade na população com nacionalidade portuguesa, no entanto, com valores muito próximos da população com cidadania de países extracomunitários. Neste caso, são as pessoas estrangeiras de outros países da União Europeia que apresentam uma menor prevalência.

[99] Também designada por gordura transgênica
[100] FAO, 2021: 25-24.
[101] FAOSTAT. Portugal. Consultado a 13.04.2021 em http://www.fao.org/faostat/en/#country/174

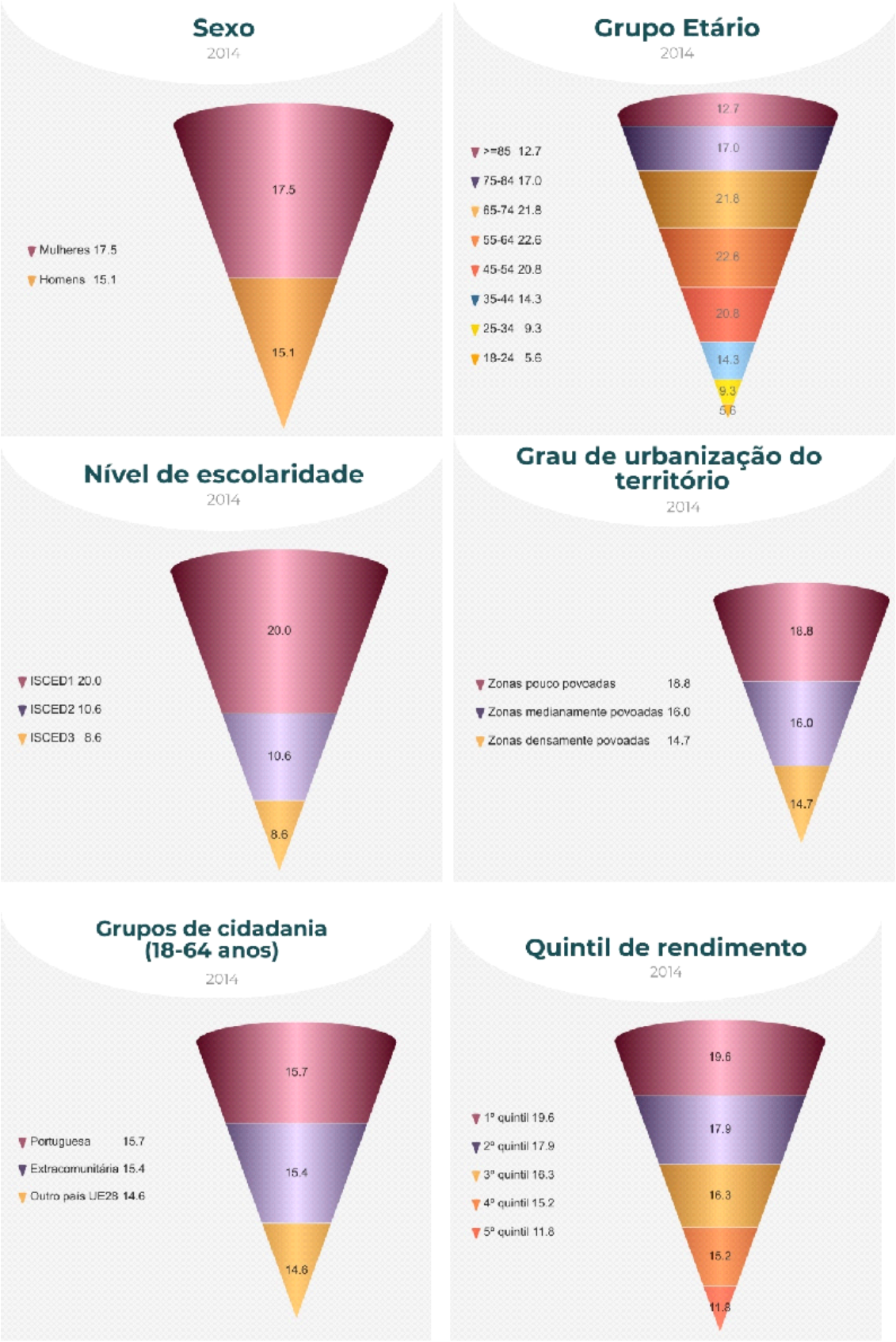

Figura 3: Prevalência da obesidade (%) em Portugal, 2014. Fonte: Eurostat, European Health Interview Survey (EHIS); INE, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030

Se olharmos para o perfil da população mais vulnerável à obesidade encontramos similaridades com os grupos mais vulneráveis à pobreza e exclusão social. De facto, não só os dados referentes a 2014, mas de forma relativamente constante ao longo dos últimos anos, verificamos taxas mais elevadas de risco de pobreza junto das mulheres, das pessoas com nível de escolaridade mais baixas e que residem em áreas rurais. A exceção nesta semelhança dos perfis ocorre quando olhamos para os grupos etários e para os grupos de nacionalidade. Apesar de não existir uma correspondência exata da constituição grupos etários dos dados divulgados para o risco de pobreza e para o índice de massa corporal, existe claramente uma maior vulnerabilidade ao risco de pobreza para o grupo etário dos 18 aos 24 anos, sendo o grupo dos 55 aos 64 anos o segundo grupo com maior taxa. No caso da obesidade, a taxa é maior para a população dos 55 aos 64 anos, enquanto os mais jovens apresentam a menor taxa[102].

O risco de pobreza é igualmente superior para a população estrangeira, nomeadamente a população extracomunitária. Os dados do EU-SILC2014 apontavam para uma taxa de risco de pobreza de 30.9% para a população extracomunitária, comparativamente a um risco de pobreza de 24.6% para as pessoas estrangeiras provenientes de outros países da União Europeia (UE28) e de 17.9% para cidadãos/ãs portugueses/as[103]. No entanto, outros indicadores[104] da saúde indicam uma melhor condição das pessoas estrangeiras comparativamente à população nacional, o que poderá estar relacionado com fluxos migratórios recentes e, consequentemente, uma pirâmide etária mais jovem. Em 2018, por exemplo, 22.4% dos/as portugueses tinham 65 anos ou mais, comparativamente com 5.2% das pessoas estrangeiras extracomunitárias. Devido a esta diferença, optou-se por analisar os dados da obesidade por grupo de cidadania apenas para a população dos 18 aos 64 anos. No entanto, mesmo dentro dessa faixa etária existem diferenças significativas: 37% dos/as portugueses/as tinham idade compreendida entre os 20 e os 49 anos, comparativamente com 64.3% das pessoas estrangeiras extracomunitárias e 51% das pessoas estrangeiras da UE28. Com esta diferença na pirâmide etária destas populações, a proximidade da prevalência da obesidade na população extracomunitária comparativamente com a população nacional deve ser claramente valorizada.

Há uma relação entre obesidade e pobreza ou exclusão social que os dados do *European Health Interview Survey (EHIS)* também identificam. Quando dividimos a população em cinco grupos de rendimento onde cada um agrega 20% da população residente em Portugal (quintis de rendimento), verificamos que é nos 20% da população com rendimentos mais baixos (1.º quintil) que encontramos a maior prevalência da obesidade (19.6%) e a sua redução consoante níveis de rendimento mais elevados. Assim, é claramente a população mais rica (5.º quintil) que possui a menor prevalência de obesidade (11.6%). Com rendimentos mais baixos, o orçamento familiar disponível para a aquisição de produtos alimentares impõe uma escolha por produtos mais baratos e muitas vezes mais energéticos e uma menor capacidade de aquisição de frutas e legumes. Em 2014, 27.7% das pessoas do 1.º quintil de rendimento não consumiam diariamente fruta ou legumes. Esta proporção desce para 15.2% quando considerado o 5.º quintil.

[102] Eurostat, EU-SILC.

[103] Este *ranking* dos grupos mais vulneráveis ao risco de pobreza nos últimos anos, existindo atualmente um risco de pobreza claramente inferior junto dos/as imigrantes da UE comparativamente com os restantes grupos. (Fonte: Eurostat, EU-SILC).

[104] Alguns dos indicadores são a autoperceção do estado de saúde bom ou muito bom; autoperceção de limitações duradouras em atividades habituais; pessoas com problemas de saúde prolongados; sintomas depressivos.

A informação estatística sobre a pobreza alimentar é pobre, encontra-se dispersa e não permite uma compreensão pormenorizada deste fenómeno, reduzindo a capacidade das ONGs acompanharem o fenómeno e monitorizarem a execução e o impacto das medidas políticas.

No caso dos dados do ICOR/EU-SILC, os dados que permitem medir a pobreza alimentar limita-se ao indicador de privação material que identifica a incapacidade económica para aceder a uma refeição de carne, peixe ou equivalente vegetariano pelo menos de dois em dois dias. Este indicador, sendo importante para analisar uma dimensão essencial das condições de vida da população residente em Portugal e na União Europeia, apresenta algumas limitações na sua compreensão e análise. Por um lado, a divulgação deste indicador através do INE permite apenas conhecer esta taxa para o total nacional e para as regiões NUTs III para os últimos três anos. Se é verdade que estes dados, assim como os microdados do ICOR, podem ser solicitados ao INE também é verdade que este acesso está limitado a alguns grupos (ex: investigadores credenciados), poderá ter custos financeiros e o seu acesso não é imediato, podendo demorar meses, o que inviabiliza a sua utilização quando em causa estão necessidade de recolha de informação para elaboração de pareceres ou relatórios num curto espaço de tempo. **A informação anonimizada e os dados estatísticos sobre os fenómenos sociais devem ser percebidos como instrumentos essenciais do planeamento e acompanhamento das políticas e das respostas sociais**.

No caso do Eurostat, são divulgados e atualizados anualmente os dados deste item de privação material para um período temporal maior e com maior capacidade de caracterização da população. No entanto, esta caracterização continua a ser limitada, permitindo apenas conhecer as tipologias de agregado doméstico mais vulneráveis e o seu cruzamento com o rendimento do agregado acima ou abaixo do limiar de pobreza. Fica assim impossibilitada uma análise que permitiria compreender a vulnerabilidade de alguns grupos como as crianças, pessoas idosas, a população estrangeira, a população inserida no mercado de trabalho, entre outras dimensões.

Por outro lado, este indicador mede a capacidade económica para aceder a este tipo de recursos, mas não permite uma melhor compreensão sobre o impacto das políticas e medidas que visam reduzir a pobreza alimentar. Fica assim uma informação pouco clara sobre a população que não tendo capacidade económica para garantir uma alimentação com carne ou peixe de dois em dois dias ou equivalente vegetariano, consegue suprir essa necessidade através do apoio alimentar que recebe por via de diferentes políticas ou atores institucionais; a população que mesmo recebendo este apoio alimentar continua sem ser capaz de ter um alimentação de carne ou peixe ou equivalente vegetariano de dois em dois dias; e a população que não tem capacidade económica para garantir este tipo de alimentação e, simultaneamente, não consegue aceder ao apoio alimentar.

A análise deste fenómeno do ponto de vista das respostas de apoio alimentar é ainda mais complexa. O mecanismo que permite agregar informação sobre as diferentes respostas sociais é a Carta Social. A **Carta Social** permite uma análise da dinâmica da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais e é um instrumento particularmente importante para uma caracterização geral das respostas sociais. No entanto, a informação divulgada na base de dados limita-se sobretudo ao número de equipamentos, entidade promotora, capacidade total e número de utentes, não permitindo uma análise temporal da evolução destas respostas e dos utentes. Por outro lado, a análise dos dados através desta base de dados é pouco funcional, obrigando a uma

pesquisa por Distrito, por resposta e por entidade, sem a possibilidade de *download* da informação para tratamento estatístico. A disponibilização dessa informação em *Excel* no *website* da Carta Social aumentaria o potencial de utilização deste instrumento. Note-se ainda que **a Carta Social não permite a caracterização dos/as utentes, uma informação que seria extremamente importante para compreender os fenómenos associados a estas respostas sociais e melhor monitorizar as medidas de política pública**.

Os dados indicam uma maior incidência do fenómeno na Região Autónoma dos Açores e da Madeira (tendo por base os resultados do ICOR2020) e, no território continental, na região do Algarve. O distrito de Faro, com uma dependência da sua economia ao sector do turismo, sofreu um forte impacto com a atual crise. Sendo este sector económico um dos que possuem maior proporção de população com salário mínimo e uma precariedade laboral associada a sazonalidade da atividade turística é provável que o impacto da atual crise pandémica impulsione o fenómeno de pobreza alimentar nesse território. Se olharmos para os dados da Rede de Emergência Alimentar, verificamos que Faro é o terceiro distrito com maior número de pessoas encaminhadas para apoio alimentar por mil habitantes. Ao nível da resposta de ajuda alimentar a pessoas carenciadas, Faro apresentava em fevereiro de 2021 a sua capacidade de resposta no limite máximo. O prolongamento do Estado de Emergência por mais dois meses e o regresso do turismo britânico apenas na segunda quinzena de maio, poderá ter agravado a pobreza alimentar no Distrito e a capacidade de resposta das instituições.

Também a Área Metropolitana de Lisboa merece destaque. Apesar de ser a região com menor proporção de pessoas sem condições económicas para aceder a uma refeição de carne, peixe ou equivalente vegetariano, teve um dos maiores aumentos em 2020 (20%). Os distritos de Lisboa e Setúbal são, segundo os dados da Rede de Emergência Alimentar, os Distritos com maior proporção de pessoas encaminhadas para apoio alimentar por mil habitantes. No total, estes dois Distritos abarcam mais da metade das pessoas encaminhadas para apoio alimentar e em Setúbal os dados da Carta Social indicam que a capacidade máxima de resposta das instituições com ajuda alimentar a pessoas carenciadas foi já ultrapassada.

De facto, os dados da Carta Social apontam para uma saturação deste tipo de resposta na maior parte dos Distritos e esta saturação não ocorre especificamente nos Distritos mais populosos. Pelo contrário, encontramos as taxas de ocupação mais elevadas nos distritos de Santarém (136%), Guarda (132%) e Bragança (131%), demonstrando a transversalidade desta necessidade de reforço de investimento.

O apoio alimentar não é um tipo de resposta onde as necessidades ficam em lista de espera até obterem uma resposta. Está em causa uma necessidade básica e urgente cuja resposta deve ser imediata. Os dados demonstram que neste contexto de maior procura, as instituições responderam às solicitações aumentando a sua resposta. Outros inquéritos aplicados às organizações do terceiro sector durante o Estado de Emergência de 2020[105] demonstram que estas instituições sofreram um importante impacto económico com um aumento das despesas quer com equipamentos de proteção individual e com a adaptação das respostas sociais às novas exigências, quer devido ao aumento das solicitações de apoio social. O papel destas entidades neste período e a sua capacidade em absorver parte do impacto da crise económica

[105] Consultar por exemplo: Elizabeth Santos; Fátima Veiga; Paula Cruz*, O combate à pobreza em contexto da COVID-19. Resultados do Inquérito às Organizações*, Porto, EAPN Portugal, 2020. Disponível: https://on.eapn.pt/produtos/relatorios

devem ser valorizados. No entanto, fica por compreender que resposta foi possível dar e que necessidades alimentares ficaram por responder. Sabemos, por exemplo, que o apoio alimentar proveniente do PO APMC visa responder a 50% das necessidades alimentares dos agregados familiares. Num período em que vários agregados domésticos viram os seus orçamentos drasticamente reduzidos, importa compreender se os cabazes disponibilizados responderam efetivamente às necessidades alimentares da população com acesso ao apoio alimentar.

Os dados do ICOR também demonstram que a insegurança alimentar permanece em Portugal, ainda que com proporções mais baixas, em períodos de recuperação económica, redução da taxa de pobreza, redução da intensidade laboral muito reduzida e aumento dos rendimentos. Para além da prevalência deste fenómeno, importa sublinhar que a pobreza alimentar ou a incapacidade de garantir uma refeição de carne, peixe ou equivalente vegetariano não é uma realidade apenas da população em situação de pobreza. Se é verdade que a população economicamente mais vulnerável apresenta maior nível de incapacidade para garantir uma alimentação adequada, também é verdade que não é possível desvalorizar a existência deste fenómeno na população que não está em risco de pobreza. Se a proporção é baixa (1.6%), o seu valor absoluto é considerável uma vez que em causa está um universo de quase 83% da população portuguesa. Não é possível perceber qual a percentagem desta população que sofre uma privação alimentar apesar de estar inserida no mercado de trabalho, e qual a sua intensidade. No entanto, a proporção de trabalhadores/as pobres em Portugal, os baixos salários dos/as trabalhadores/as por conta própria e o desajustamento destas remunerações face ao custo de vida, nomeadamente face ao custo com habitação, leva-nos a crer que uma parte importante desta população com privação alimentar e com rendimentos acima do limiar de pobreza seja uma população inserida no mercado de trabalho. Como tal, **as estratégias de combate à pobreza alimentar não podem ignorar que na base deste fenómeno, tal como na base do fenómeno da pobreza em Portugal, estão os baixos salários, a precariedade laboral, uma proteção social desadequada e, provavelmente, a necessidade de instrumentos que permitam um maior ajustamento entre os custos com a habitação e o nível de rendimento da população**.

Por fim, ao nível do **perfil da população com privação alimentar**, sobressai a população que vive sozinha, nomeadamente as mulheres e os adultos em idade ativa. Portugal confronta-se ainda com um nível elevado de disparidade de género em termos de remunerações. Em 2018, esta disparidade no ganho médio entre sexos era de 9.6%. Não é assim de se estranhar que sejam as mulheres que vivem sozinhas as que apresentam maior dificuldade em garantir uma alimentação adequada, mesmo quando possuem um rendimento acima do limiar de pobreza. Importa também compreender até que ponto esta população com rendimentos acima do limiar de pobreza, sem crianças dependentes e em idade ativa (quiçá inclusive inserida no mercado de trabalho) consegue aceder ao apoio alimentar. Está em causa não só a capacidade de cumprirem com os requisitos de acesso às respostas de apoio alimentar, mas também outros fatores como a pobreza envergonhada, a fuga ao estigma, ou o desconhecimento sobre as instituições, serviços e respostas para pedido de apoio. É assim importante **garantir que os critérios para o acesso ao apoio alimentar tenham em conta as despesas com alojamento e o nível de endividamento destes agregados.** A articulação com entidades como a DECO e os gabinetes de apoio ao sobre-endividado e a disponibilização de informação online para solicitação deste tipo de apoio poderá igualmente promover um melhor recurso à ajuda alimentar por parte de uma

população que, devido ao rendimento económico que possui, não está identificada pelos serviços sociais das instituições.

5. Reflexões finais sobre as medidas e iniciativas e sua implementação e recomendações de melhoria

Visando retirar algumas conclusões chave a partir da leitura das políticas e programas públicos adotados, de algumas iniciativas de base local identificadas e de alguns dados estatísticos em torno da realidade da pobreza alimentar, procuraremos responder a algumas perguntas que se tornaram orientadoras e pontos de partida para a reflexão.

A. Resultados alcançados e fatores críticos identificados

Uma das primeiras questões que nos surgiu, foi se as políticas e iniciativas promovidas mantêm as pessoas ***livres da fome***, e se permitem a ***garantia de mínimos essenciais***?

Convém começar por referir que, quando utilizamos a expressão "mínimos essenciais", remetemo-nos não apenas aos mínimos do ponto de vista nutricional e características dos alimentos (variedade, qualidade, quantidade), mas também à capacidade de ser capaz de aceder aos alimentos em todos os momentos e ao longo do tempo.

Importa-nos, deste modo, analisar os programas e iniciativas de resposta à insegurança e pobreza alimentar, considerando o seu cumprimento e capacidade de saciar/eliminar a Fome e de garantir mínimos, porque as duas "coisas" podem não coexistir. Isto é, podemos ter respostas que saciam a fome, mas que não o fazem de forma continuada, e que, fazendo-o, não o garantem a partir dos tipos de alimentos e quantidades que seriam necessárias.

Um primeiro aspeto que importa mencionar refere-se à difícil, senão impossível, tarefa de dar uma resposta exata, tal como fica claramente patente no capítulo 6. Existe algum pudor generalizado na utilização da palavra Fome, faltando-nos, por um lado, a "medição da Fome" e da pobreza alimentar, a possibilidade de comparação e complementaridade entre alguns estudos existentes neste âmbito, a análise concreta das diversas situações e especificidades, a identificação de quem, porventura, "fica de fora" dos apoios, e o testemunho vivido de quem é apoiado.

Do ponto de vista das medidas, programas e iniciativas, verificamos que há uma preocupação central com a necessidade de libertar da Fome e garantir alguns mínimos, ou melhor, de dar resposta e de suprir a carência e pobreza alimentar fornecendo e distribuindo géneros alimentares às pessoas consideradas como mais necessitadas. Não significa, no entanto, que todas as medidas, programas e iniciativas tenham a capacidade ou tenham estado/estejam imbuídos de uma preocupação permanente em garanti-lo.

Na verdade, é possível reconhecer algumas diferenças ao longo do tempo no seu desenho e na sua operacionalização, ainda que a realidade das medidas e programas públicos (europeus e nacionais) se diferencie da generalidade das iniciativas de base local.

Começando por olhar especificamente paras as políticas, medidas e programas, é possível identificar que:

- Numa primeira fase (durante a vigência de programas como o PCAAC e mesmo o PES), as medidas implementadas visavam fazer chegar alimentos a quem precisava, sem que existisse propriamente uma racionalização sobre o que se distribuía, ou dominasse uma preocupação com os alimentos do ponto de vista da qualidade nutricional e de garantia de distribuição em continuidade. Algo que se devia, e era condicionado, por uma preocupação inicial e paralela, de "rentabilização" de excedentes de produção em armazéns comunitários e controlo de preços (ex.: PCAAC).
- Progressivamente (a partir da aprovação do FEAD e PO APMC), foi-se procurando garantir a variedade de produtos alimentares, com a exclusão de alguns produtos específicos considerados "pobres" e prejudiciais. As quantidades distribuídas vão também ao longo do tempo sendo racionalizadas e ajustadas em função sobretudo das necessidades de cada faixa etária. Os produtos são adquiridos em função destas preocupações.

Comparando os vários programas criados ao longo do tempo, o PO APMC é, de facto, o programa que "vai mais longe" neste âmbito, visando garantir 50% das necessidades nutricionais das pessoas abrangidas, mas também a adequação dos géneros alimentares ao perfil de alguns grupos (pessoas adultas, idosas, crianças, adolescentes). Ainda assim, garantir 50% revela que há algo que fica de fora, que os outros 50% ainda precisam de ser garantidos pelos próprios indivíduos e famílias.

No que diz respeito às iniciativas com origem local, parece prevalecer, numa parcela relevante das mesmas, a "herança" ou o seguimento da primeira fase das políticas, que referimos previamente, mais especificamente no que concerne aos alimentos doados e provenientes de excedentes. As preocupações com a satisfação de necessidades nutricionais estão fortemente condicionadas por esse facto, pelo que não têm em conta as necessidades específicas dos/as seus/suas destinatários/as. Na prática, significa isto que os bens alimentares não são propriamente pensados e escolhidos "à medida" pelas organizações que os distribuem diretamente às pessoas em pobreza alimentar. São os alimentos que existem e estão disponíveis! Logo, são esses que são distribuídos.

Ainda assim, as organizações não são alheias a toda uma "agenda da saúde e da alimentação saudável e adequada" que se tem vindo a defender e intensificar, pelo que vão procurando, da forma possível, corresponder e introduzir preocupações com a variedade e quantidade de géneros distribuídos às pessoas e famílias que acompanham, distribuindo os alimentos disponíveis entre os vários cabazes e apoios, faseando entregas ao longo do tempo, "misturando" doações de várias proveniências para robustecer e equilibrar cabazes, etc.

Não obstante, para além deste tipo de trabalho mais tradicional, verifica-se uma crescente preponderância de novas tipologias de iniciativas, designadamente, as lojas e mercearias sociais, os cartões eletrónicos/ *vouchers*/ vales/ senhas, o apoio pecuniário e as hortas sociais e comunitárias. Estas iniciativas específicas, ao propiciarem uma maior autonomia de opção por parte das pessoas apoiadas, poderão não garantir, por si só, os mínimos essenciais, mas abrem com certeza um espaço de liberdade para trabalhar nesse sentido. De assinalar ainda que as refeições confecionadas especificamente para efeito de apoio alimentar, poderão constituir

também um esforço no sentido de ir ao encontro das necessidades e de criação de ementas adequadas.

Importa a este nível salientar que a grande maioria das iniciativas a cargo das organizações do Terceiro Setor e de grupos de cidadãos/ãs a nível local não dispõem de financiamento para o efeito, à exceção dos protocolos de cooperação celebrados no âmbito das Cantinas Sociais ou mesmo PO APMC. Todas as restantes respostas ficam reféns da capacidade de cada organização ou grupo, do voluntariado e disponibilização de tempo, de recursos próprios para o efeito, de mecenato, e mesmo de projetos que venham a ser implementados geralmente por tempo delimitado. Não obstante, é de assinalar o papel crescente das Autarquias a este nível, quer através da atribuição de apoio pecuniário, de iniciativas que desenvolvem em parceria com o tecido organizacional local, bem como da disponibilização de terrenos para o cultivo de hortas.

É ainda importante destacar que um grande número de programas e iniciativas de apoio alimentar em géneros não garante a distribuição de produtos frescos, entre os quais produtos hortícolas e fruta. As cantinas sociais, o PO APMC e as iniciativas relacionadas com hortas, detêm um caráter diferenciador a este nível, existindo uma intencionalidade específica de garantir o acesso a produtos hortícolas. Ainda assim, importa sublinhar que no PO APMC, estes produtos são fornecidos congelados[106]. Os principais motivos para o não fornecimento de produtos frescos em programas desta natureza, estão relacionados com a forma como foram desenhados os processos de aquisição e compra de produtos[107], assentando em circuitos longos de distribuição. Situação que delimita as características dos produtos a distribuir, e provoca demoras e atrasos na distribuição de alguns alimentos, como vimos no capítulo 4.

Algo que importa ainda adicionar no que se refere à Fome e aos "mínimos", e conforme referido anteriormente, é que alguns programas e iniciativas não são garantidos e implementados em continuidade ao longo do tempo, pelo que os mínimos até podem ser cumpridos, mas de forma intermitente, "agora sim, agora não", dependendo da capacidade instalada, das doações, do desenho do próprio programa ou iniciativa, etc. Se os programas e iniciativas forem espaçados no tempo ou de resposta pontual e de emergência, poderão resolver no momento e atenuar a intensidade da carência, mas não libertam totalmente da Fome e da Insegurança Alimentar, pelo menos de uma forma contínua e "estruturada". O PO APMC volta a distinguir-se porque procura garantir a resposta periódica e frequente, ainda que saibamos que existem muitas "entradas e saídas" e também desistências de beneficiários/as do Programa.

No que concerne às iniciativas de base local, este é um cenário "gritante", dado que a maioria das iniciativas está precisamente refém de campanhas de recolha de alimentos, excedentes disponíveis e de acontecimentos que despoletam apoios de emergência, como aconteceu com a atual pandemia. O forte incremento da atuação das Autarquias volta a ser emblemático a este último nível, enquanto resposta emergencial.

A própria identificação inicial da carência alimentar em indivíduos e famílias enforma deste "olhar" e abordagem assentes sobretudo na assistência e na resposta de emergência e não de garantia de um direito ou de concretização de uma política de fundo integrada em visões maiores e de longo curso. A Fome ainda é sobretudo vista como aguda e pontual, pelo que é sobretudo equacionada e reconhecível no momento ou num passado muito próximo (ex.: último

[106] No PO APMC são distribuídos vegetais congelados, mas não fruta.
[107] Seguindo as regras europeias de contratação pública.

mês, últimos três meses), sendo isto algo que vem condicionar o que se faz e como se faz. Parece insólito que programas e iniciativas desta natureza, que visam atender às necessidades mais básicas das pessoas do ponto de vista alimentar, não garantam distribuição em continuidade e ignorem a intensidade. O apoio de continuidade, ajustado, e a construção de uma trajetória de autonomização por parte das pessoas face ao apoio, é por certo um enorme desafio no que toca à garantia do DHANA.

No mesmo sentido, percebemos que o facto das pessoas beneficiarem de um programa ou iniciativa que não garante, por si só, que todas as suas necessidades alimentares sejam colmatadas ao longo do tempo, poderia justificar a complementaridade de respostas e apoios.

Mesmo no caso específico do PO APMC, que deteve um impacto na redução da privação material das pessoas, na verdade, quem dele beneficia também precisa completar o cabaz e/ou de colmatar os atrasos na entrega de alguns produtos. Não é de estranhar, por isso, que solicitem outros apoios e recorram a outras respostas da sociedade civil para conseguirem atender às suas necessidades. Neste sentido, e em algumas situações, a complementaridade poderia permitir ultrapassar a insuficiência inerente a cada uma das intervenções e garantir a segurança alimentar efetiva.

Deste ponto de vista, verificamos que existem diferenças no que se refere à complementaridade das respostas e que estas se desenvolvem sob a égide das seguintes lógicas:

- em complementaridade com medidas de acompanhamento social realizado por uma entidade de economia social;

- em complementaridade entre iniciativas locais de apoio socioeconómico às pessoas e famílias em situação de maior vulnerabilidade. Esta complementaridade pode acontecer entre respostas das entidades de economia social ou entre estas e respostas de entidades públicas (ex.: Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia);

- autonomamente e numa perspetiva de apoio solidário por parte dos/as cidadãos/ãs.

Não obstante, frequentemente, a **articulação e complementaridade entre respostas** não está prevista, sendo até, por vezes, explicitamente contrariada. Sobretudo, mas não só, quando está em causa o mesmo tipo de apoio (ex.: géneros alimentares), emerge recorrentemente um esforço e preocupação das autoridades e organizações sociais envolvidas na contenção e controlo de usufruto de apoios articulados, integrados e complementares entre as diversas medidas e iniciativas. Procura-se evitar permanentemente aquilo que é geralmente apelidado de "duplicação de apoios" e que resulta, por um lado, da escassez e limitação das respostas existentes para atender a todas as pessoas que precisariam de apoio (procura-se "distribuir pelas várias aldeias") e, por outro lado, da permanente desconfiança sobre as pessoas em situação de pobreza e carência, com antecipação da ocorrência de erros, aproveitamentos indevidos, etc..

Percebemos também que a resposta às necessidades não se verifica para todos os grupos e pessoas que precisam de apoio. Desde logo, porque não existe perceção exata de quantas são, quem são e onde estão, depende-se das sinalizações e pedidos de ajuda, podendo existir necessidades e pessoas desconhecidas "pelo sistema". No entanto, esta falha reside sobretudo na existência de um conjunto de pessoas que não reúne os critérios de elegibilidade porque não detém os recursos necessários para usufruto da resposta, porque existem números limite de

pessoas a abranger nos territórios ou ainda por incapacidade das próprias organizações de distribuição direta (ex.: abrangência territorial, recursos logísticos, recursos humanos, etc.).

Na prática, isto implica que as organizações de distribuição direta sintam "um grande peso sobre os ombros", uma grande pressão de resposta à necessidade, dos pedidos de ajuda e listas de espera e se vejam compelidas a ter de selecionar pessoas "entre quem precisa e quem mais precisa". Para quem beneficia dos alimentos, a complementaridade das respostas seria essencial, pois seria uma forma de colmatar a insuficiência de cada uma delas na satisfação das necessidades. Para quem fornece os alimentos, a complementaridade pode ser uma preocupação em termos de gestão dos recursos (que por vezes são escassos) face aos muitos pedidos que surgem (e que se agravam em situações de crise).

Mas a complementaridade tem uma outra dimensão e que se prende com a **inclusão social**. É verdade que o apoio alimentar é uma componente de todo um trabalho de **acompanhamento social** mais vasto, mas a forma e a centralidade que este último elemento "ocupa" nas medidas, programas e iniciativas de apoio alimentar é distinto. Se em alguns destes o apoio alimentar surge como algo que é introduzido na dinâmica e intervenção já em curso, noutros, o acompanhamento social é integrado na própria medida, com objetivos e metas específicas.

No primeiro caso, e em termos de políticas e programas, poderemos nomear o PCAAC, em que as pessoas beneficiárias estariam a ser acompanhadas pelas entidades que em simultâneo distribuíam alimentos. Existia a preocupação em garantir que as pessoas a quem era dada resposta de apoio alimentar já eram acompanhadas pelas organizações, mas tal não significava que existissem objetivos específicos de articulação e concretização.

Posteriormente e já numa abordagem diferente, a associação do apoio alimentar ao acompanhamento social vem a ser o elemento diferenciador no FEAD/ PO APMC, no qual é introduzida a assunção clara da relevância de uma dimensão de inclusão social das pessoas apoiadas. E na verdade, do ponto de vista europeu, o FEAD previu inclusivamente a possibilidade de se poderem contemplar unicamente atividades de inclusão social, opção tomada apenas por alguns Estados-membros, como vimos no capítulo 4. Podemos reconhecer a inerência de uma visão holística sobre a pessoa no FEAD e mais concretamente na sua implementação em Portugal via PO APMC, ainda que possamos questionar a sua concretização efetiva, que acompanhamento social é este, e reconhecer várias lacunas.

Na verdade, existe uma limitação logo no que se refere às tipologias de ações de acompanhamento previstas, já que são sobretudo direcionadas para a alimentação, gestão e confeção dos alimentos, redução do desperdício, gestão do orçamento doméstico e de poupança energética. A dimensão de inclusão fica reduzida aos temas mencionados e desvanece-se a visão holística. Emerge também toda uma contradição, na medida em que são exigidas metas de concretização de ações sobre estes temas, quando à partida o PO APMC em Portugal cria, ele próprio, condições de maior despesa energética, situações de desperdício e de difícil gestão dos bens alimentares[108]. As pessoas apoiadas são colocadas em situações desafiantes pelos programas, sendo-lhes exigidos comportamentos alimentares e de gestão de desperdício, do orçamento familiar e de despesas energéticas que provavelmente mais ninguém

[108] No PO APMC, pelo facto de grande número de produtos distribuídos serem congelados, foi criada possibilidade de ajuda para aquisição de equipamentos de frio (frigoríficos e congeladores) para que indivíduos e famílias pudessem aceder ao programa, aumentando as suas despesas energéticas. As quantidades de produtos distribuídos, sobretudo em fases de demora nas entregas e distribuição de retroativos, levam a que seja muito difícil consumir todos os produtos e não desperdiçar.

terá. Esta situação reforça a visão que se tem da pobreza e das pessoas que vivem em situação de pobreza, e da qual voltaremos a falar posteriormente, a quem é exigido um comportamento mais *exemplar*. Se, por um lado, se pretende complementar práticas de assistência com medidas de inclusão, por outro lado, essas medidas não são perspetivadas numa visão mais ampla de combate à pobreza, considerando as várias fragilidades das pessoas e das situações em que se encontram, com implicações no seu "comportamento alimentar".

O facto do apoio alimentar ser uma componente de um trabalho de acompanhamento social mais amplo, através da integração deste último enquanto vetor central das medidas e programas de apoio alimentar, favorece a criação de vínculos e interdependências que consolidam a visão integrada e holística das necessidades alimentares das pessoas e das práticas de trabalho social. De forma mais estruturante, contribui para a consolidação de uma cultura de trabalho que a médio e longo prazo garante que mesmo as iniciativas não diretamente decorrentes de medidas de política, como é o caso de muitas iniciativas de base local, enformem desta visão integrada e multidimensional da pobreza alimentar.

No que concerne às iniciativas de base local, não tendo sido efetuada recolha de informação para responder a esta dimensão em específico, considera-se ser possível efetuar algumas aferições a partir de conhecimento pré-existente da sua implementação nos territórios, embora salvaguardando a possibilidade de existirem exceções às conclusões que de seguida se enunciam.

No tocante às iniciativas promovidas pela rede de apoio formal, as ações de acompanhamento social são residuais e, quando existem, são subsidiárias das que se desenvolvem na implementação das medidas de política nacional. No caso das iniciativas solidárias de cariz informal e solidário, tratando-se de ações de natureza mais espontânea e anónima, quer da parte de quem as promove, quer de quem a elas recorre, não se desenvolvem processos de acompanhamento.

Se a complementaridade do apoio alimentar com medidas de acompanhamento pretendia mudar comportamentos e promover uma maior e melhor inclusão social das pessoas, percebemos que subsistem limitações significativas a este nível. Se a inclusão social pressupõe a criação e garantia de oportunidades e meios para que as pessoas inicialmente em situação de pobreza participem de forma igualitária aos restantes cidadãos, verificamos que, no caso específico do apoio alimentar, a oportunidade de escolher o que se quer ou não comer ainda é limitada. Os programas e iniciativas, assentam sobretudo numa lógica de assistência, e não de garantia de direito, limitando a autonomia e o direito à escolha por parte das pessoas "assistidas".

Do ponto de vista da ***autonomia e soberania*** dos/as beneficiários/as, verificamos que ainda há muito a fazer. Os/as destinatários/as são ainda maioritariamente considerados/as como recetores/as de apoio alimentar e com pouca ou nenhuma margem de negociação e escolha face aos géneros que querem ou não receber e à forma como os recebem. Decorrentemente, o grau de autonomia dos/as mesmos/as para garantir a sua alimentação é escasso se não nulo, limitando-se a receber os alimentos decididos por outrem, sejam estes organismos públicos, organizações ou cidadãos/ãs, não podendo, na grande maioria dos apoios, optar em função do gosto, intolerâncias/alergias, aspetos culturais, religiosos ou até mesmo dos recursos que dispõem para conservar e confecionar.

Exceção a este cenário parecem ser as iniciativas desenvolvidas através da atribuição de "títulos" para aquisição de alimentos, as hortas sociais e comunitárias e mesmo as mercearias e lojas sociais, na medida em que a diversidade de alimentos e a autonomia das pessoas nas suas escolhas aumenta muito consideravelmente, ainda que sempre condicionadas pelo seu grau de literacia alimentar, pelo "menu" de produtos disponíveis ou mesmo pelo *plafom* disponível para aquisição. No caso das hortas, a autonomia poderá ter assegurada uma maior sustentabilidade ao longo do tempo, dado não se tratar de uma medida de tão forte cariz emergencial quanto as restantes, mas, ainda assim, dependem de um conjunto de recursos (sementes, plantas, alfaias, etc.).

As alterações introduzidas como resposta à pandemia de COVID-19 no âmbito do FEAD contemplam já a possibilidade de se adotarem *vouchers* ou cartões eletrónicos, e ao contrário de Portugal, alguns Estados-membros optaram por avançar com experiências e projetos neste âmbito. Na nossa perspetiva, mesmo que, numa primeira fase, não sejam resposta para todos os perfis e públicos, permitem, como já se referiu anteriormente, maior autonomia e liberdade de escolha à pessoa. Estes modelos constituem também uma forma de minimizar o estigma associado a respostas de apoio alimentar, garantindo maior anonimato e maior participação social e utilização de recursos disponíveis para todos/as nas comunidades.

No caso específico do PO APMC, foram previstos momentos de auscultação às pessoas abrangidas, pelo que mesmo não existindo até ao momento presente a hipótese de gestão e aquisição autónoma de produtos, procurou-se adaptar o cabaz distribuído a algumas apreciações e contributos das pessoas inquiridas para este efeito. Não obstante, convém referir que a auscultação e participação das pessoas abrangidas pelos vários programas e iniciativas ainda não é contemplada de forma regular, isto é, não constitui um procedimento generalizado e permanente.

De facto, o espaço criado para a participação dos/as beneficiários/as no desenho de políticas e iniciativas, sua monitorização e avaliação é extremamente reduzido, algo que se aplica também às entidades que implementam as políticas e programas. Autonomia, Soberania, possibilidade de anonimato e participação social são elementos fundamentais para diminuir algumas privações associadas à pobreza alimentar e promover a inclusão social.

Considerando um contexto atual mais vasto em que vivemos, procurámos questionar a forma como as políticas e iniciativas de combate à pobreza alimentar, incorporam preocupações de **desenvolvimento sustentável e ambientais,** e a forma como integram nomeadamente a discussão sobre a origem dos alimentos, produção e pegada ecológica.

Se por um lado existem orientações, recomendações e inclusivamente estratégias europeias e nacionais (ex.: Estratégia do Prado ao Prato, ENSANP[109], ENCDA) que integram e procuram concorrer para salvaguardar o ambiente e preservar as gerações futuras, elas não parecem estar profundamente integradas nos programas e iniciativas de combate à pobreza alimentar. Evidencia-se novamente como que um "divórcio entre setores", em que cada um incorpora as preocupações e prioridades mais óbvias e tradicionais de cada um.

Deste modo, pela informação recolhida, podemos dizer que de uma forma geral, não existe uma incorporação destas preocupações nas medidas e iniciativas de combate à pobreza alimentar,

[109] Ainda em processo de "construção".

existindo um défice generalizado da discussão e reflexão neste domínio. Existem, sim, práticas e discursos que integram a questão do desperdício alimentar e que sobre ele se centram, exigindo às pessoas em situação de pobreza comportamentos de redução máxima de desperdício e considerando-as como as suas principais destinatárias, criando desigualdade e estigmatização de partida.

O PO APMC, tal como se teve oportunidade de referir previamente, é o programa que de forma mais expressiva integra algumas preocupações nos temas previstos para as medidas de acompanhamento[110], mas que são incongruentes com o que é praticado realmente na implementação do Programa, colocando organizações e destinatários/as perante contradições e incoerências. Se, por um lado, se defende a redução do desperdício e se procura promover uma pedagogia nos consumos alimentares, energéticos, e de gestão do orçamento familiar; por outro lado, é o próprio programa que vem exigir maiores níveis de consumo energético e dificulta o evitamento do desperdício.

Paralelamente, no mesmo Programa, a aquisição de produtos é gerida a nível nacional por via de concursos públicos externos, que preveem a aquisição de grandes quantidades de cada produto distribuído. Como já referido, trata-se de circuitos longos de distribuição com demarcada pegada ecológica e impacto ambiental, e sem capacidade de estímulo ou impulso à produção nacional/local.

Será de demarcar que em algumas iniciativas de base local de cartões/*vouchers*, existe a preocupação expressa de estímulo e apoio à economia local, mas que não pode ser considerada um apanágio de todas as iniciativas deste tipo, dependendo do modelo implementado. Do mesmo modo importa distinguir as iniciativas de Hortas, que promovem a aproximação à natureza, entre urbanidade e ruralidade, mas sobre as quais não detemos informação detalhada para avaliar até que ponto é promovida a capacitação e auxílio às pessoas abrangidas para práticas agrícolas mais sustentáveis e de menor impacto ambiental.

Na verdade, não detemos qualquer informação sobre exigências éticas ou de especificações nos programas e iniciativas de uma forma geral, relativamente à forma e condições de cultivo/produção dos alimentos inscritos em cada um deles.

B. A visão da pobreza e da exclusão social enquanto determinantes da atuação no combate à pobreza alimentar

A análise que fizemos nos capítulos anteriores sobre a pobreza alimentar em Portugal e as várias respostas (públicas, privadas, nacionais e locais) à mesma, permite-nos chegar a uma reflexão de fundo sobre como uma **visão predominante da pobreza e da exclusão social** numa determinada sociedade, neste caso, a ocidental, que é a nossa, enforma, estrutural e transversalmente, a conceção e a implementação de medidas de combate à mesma.

Trata-se de uma visão cultural, social e política que ancora a pobreza e a exclusão social numa "trincheira" de estigma que dificulta a compreensão e assunção das suas manifestações reais enquanto resultado de um sistema de organização social composto por diversas partes que inevitavelmente se relacionam e interagem entre si. A pobreza em geral e a pobreza alimentar em particular são vistas maioritariamente enquanto resultado de *handicaps*, más escolhas ou

[110] Ex.: gestão e confeção dos alimentos, redução do desperdício, gestão do orçamento doméstico e de poupança energética

insucessos individuais, ainda que a pobreza em Portugal seja considerada desde 2018 como uma violação dos Direitos Humanos e se refira a um conjunto de direitos básicos não garantidos. A tónica das respostas surge deste modo assente na culpa, no "défice" ou incompetência de quem a vive, na resposta à necessidade concreta e específica e desligada do todo de que faz parte, na necessidade e no controlo do desvio/ erro.

Esta visão ignora a verdadeira natureza social da pobreza, resultante, por isso, de um xadrez complexo de exercício de poderes de diversa ordem. Ao fazê-lo, reforça a submissão e vulnerabilidade de quem a vive, desapossando as pessoas de poder (uma vez que ignora a existência deste último), numa posição passiva de meras recetoras de algo que não decidem. Esta posição tende a anular a possibilidade de se conhecerem as reais necessidades das pessoas, uma vez que elas não se expressam, pelo que a desadequação do que lhe é oferecido é um perigo comum e muito evidente. Se isto é uma realidade para quem usufrui de apoio, é-o igualmente e de uma forma ainda mais premente, para quem fica "de fora do sistema", simplesmente porque não é conhecida a existência das suas necessidades. Remetemos aqui para as dificuldades em aceder a diagnósticos mais efetivos da pobreza alimentar devido às lacunas existentes nos sistemas de informação, referidas no capítulo 6. deste relatório. Esta é uma das faces mais (in)visíveis deste "silêncio" e limita enormemente o acesso das pessoas às medidas e muitas vezes até as afasta da possibilidade de recorrerem ao apoio alimentar quando dele precisam. A este afastamento também não é alheia uma faceta ainda mais evidente da estigmatização das situações de pobreza, patente numa dimensão muito operativa da intervenção – as práticas recorrentes de entrega de um cabaz, a permanência numa fila ou a entrada numa cantina social expõem a vulnerabilidade das pessoas a si próprias e aos outros. Esta é uma dimensão com grande impacto na vida das pessoas, uma vez que as priva de dignidade num dos atos mais básicos da vida humana e socialmente mais relevante – o ato de se alimentar.

A esta visão da pobreza e da exclusão social não será alheio, quer ao nível das causas, quer das consequências, o facto de as políticas e medidas de apoio alimentar europeias e nacionais terem sido criadas e organizadas, ao longo do tempo, a partir do Ministério da Agricultura (com exceção das Cantinas Sociais, do PERA e do PO APMC) e à margem das políticas de inclusão social. A dimensão social e sociológica da fome não era central, a problemática da alimentação era tomada sobretudo pelo ponto de vista económico, da produção. Da mesma forma, nos debates sobre segurança alimentar, e mesmo que as pessoas com maior intensidade de insegurança alimentar sejam as que se encontram em situação de pobreza, a ausência de atores e políticas de inclusão social vem sendo uma realidade ao longo do tempo. Consequentemente, foi-se verificando alguma subalternização das diversas dimensões inerentes ao acesso à alimentação face à dimensão da produção agroalimentar, descentrando a intervenção da problematização da capacidade de acesso, da soberania alimentar e do DHANA. Será ainda curioso destacar que a própria visão sobre as organizações sociais e o seu papel por parte dos "responsáveis e atores centrais na PAC" reforça uma ideia de caridade e de assistência dos programas e medidas criadas. As organizações do Terceiro Setor surgem muitas vezes mencionadas como "*organizações de caridade*" nos documentos oficiais. Também estes executores centrais, responsáveis pelo interface com a população e as entidades mais bem posicionadas para conhecer as necessidades dos territórios são, de alguma forma, colocados em posição de destituição de poder.

Só muito recentemente, com o surgimento do FEAD, se extrapolou esta visão atomizada da pobreza alimentar e das pessoas vulneráveis a ela. A visão multidimensional deste problema e fenómeno social começou a tomar forma e surgiu o envolvimento de outras áreas governamentais no processo de desenho e implementação das políticas europeias, no sentido de responder de forma mais cabal à assunção desta visão. O debate extrapolou a PAC, emergindo, por exemplo, a preocupação com as medidas de acompanhamento social e a possibilidade de implementação de *vouchers/ e-cards*, enquanto mecanismo de maior alcance na busca da garantia do DHANA.

Paralelamente, as medidas começam a contemplar a possibilidade de envolvimento dos seus cidadãos/ãs destinatários/as no processo de monitorização e avaliação dos projetos. No entanto, estes **processos participativos ainda são rudimentares, pouco estruturados e com limitados efeitos**, quer no desenho dos programas, medidas e iniciativas, quer na implementação dos projetos decorrentes. Entenda-se aqui não só a participação das pessoas mais vulneráveis, mas também das entidades da sociedade civil que são responsáveis por grande parte dos processos de operacionalização das medidas e pelo interface direto com os/as seus/as destinatários/as.

A este nível é importante reconhecer o esforço que o FEAD fez ao nível europeu quando criou a Rede FEAD. Esta rede permitiu (e ainda permite, mesmo que à distância) a partilha de práticas e reflexões entre entidades europeias e nacionais gestoras do Fundo e entidades da sociedade civil responsáveis pela sua implementação. Preocupações com a monitorização, avaliação e mesmo a participação dos/as beneficiários/as têm estado no centro de alguns momentos de discussão, mas verifica-se que ainda influenciam pouco as práticas nacionais, onde este tipo de aprendizagem mútua ainda não se verifica. A participação das entidades da sociedade civil e das pessoas vulneráveis ainda é o "parente pobre" neste tipo de programas, o que não deixa de influenciar também a forma como são implementados. **A participação é um princípio claramente influenciado pela visão que se tem sobre a pobreza e a exclusão social e os seus públicos**.

Nesta mesma linha de reflexão sobre como a conceção da pobreza alimentar interage com a conceção e implementação de medidas de política, é relevante assinalar um outro fator: as diferentes velocidades a que se desenvolve a vida social, por um lado, e os seus sistemas de governação, por outro. É sabido o quanto estas dimensões interagem entre si e muito aprofundadas são as reflexões em torno das mútuas influências. Na análise efetuada neste relatório evidenciou-se de forma clara a existência de **discrepâncias entre o que as medidas/programas preveem, "o que está inscrito", e a sua materialização ao nível da respetiva implementação, "o que acontece em termos práticos".** Esta discrepância torna-se mais expressiva e vincada quando programas desta natureza são pensados a uma escala europeia, com orientações globais em termos de procedimentos e modelos, constituídos através de processos também eles pouco participativos e que, na sua operacionalização nacional, reproduzem as mesmas lacunas e/ou potenciam outras que se refletem na implementação. Acontece igualmente, por vezes, existirem regulamentos bastante completos e equilibrados em termos de orientações e princípios para ação, e a monitorização e avaliação dos programas não rastrear a forma como estes são incorporados e promovidos. Isto é muito visível no que se refere à participação dos atores, que quase sempre é assumida como um princípio a cumprir, mas depois acontece de forma pontual, pouco transparente e quase sempre sem

devolução dos resultados a todos os envolvidos. Identificaram-se ainda situações em que são apontadas orientações que depois bloqueiam os modelos de intervenção das instituições/organizações.

Uma outra expressão da assincronia que se verifica entre as dimensões da conceção e da implementação de medidas regista-se ao nível da **integração entre estratégias definidas e programas destinados a materializá-las**. Nem sempre esta integração é uma realidade, o que origina dificuldades no prosseguimento dos grandes objetivos setoriais e intersetoriais que as estratégias desenham e pode resultar em processos demasiado morosos que colocam em causa a validade das estratégias por força das mudanças ocorridas nas realidades sobre as quais se propõem intervir. Por exemplo, Portugal em breve terá uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSAN) que poderia ter um papel relevante na implementação de programas como o PO APMC e na organização do apoio alimentar ao nível nacional e local, mas, pelo que se conhece neste momento da Estratégia, não é ainda reconhecível essa articulação. Inevitável é também referir a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e à Exclusão Social, cuja apresentação se prevê para o segundo semestre de 2021 e que, pela visão integrada sobre a pobreza, se espera contemplar outras estratégias como a ENSAN e garantir interseções fundamentais.

Esta **ainda escassa visão integrada de medidas de política social, programas e ações**, pela profundidade do seu enraizamento numa noção da realidade social e num dado modelo de sociedade, revela-se transversal à atuação desenvolvida no domínio do apoio alimentar. Terminamos este ponto do relatório retomando uma reflexão inicial a propósito da relação da visão de pobreza alimentar "atomizada" face ao todo de que faz parte, com os aspetos mais operativos das medidas de política social, por considerarmos que a adequação da atuação que realizamos se equaciona ao nível do fim último a que se destina – a melhoria dos níveis de acesso ao bem-estar dos cidadãos/ãs.

Neste sentido, relevamos os seguintes domínios sensíveis da implementação das medidas de apoio alimentar em Portugal:

- o diagnóstico quantitativo e qualitativo das necessidades das comunidades: se se afigura mais fácil identificar as necessidades das pessoas que já têm, ou tiveram, proximidade aos serviços por serem, ou terem sido, alvo de acompanhamento social, torna-se mais difícil obter informação relativa às pessoas não tradicionalmente utilizadoras dos mesmos, que não os conhecem ou simplesmente sentem vergonha social que as impede de a eles recorrer, vendo-se limitadas ao apoio de redes informais de solidariedade primária (familiares e amigos) e secundária (ex.: Iniciativa Caixa Solidária). Os próprios critérios de elegibilidade para aceder ao apoio dificilmente se adequarão à realidade num cenário em que não se conhecem os seus potenciais destinatários/as. O contexto de pandemia catapultou particularmente estas dificuldades, na medida da emergência de novos perfis de pobreza alimentar, sobretudo entre a população em idade ativa que se viu sujeita à total ausência de rendimentos de forma repentina e prolongada;

- os recursos necessários à satisfação das necessidades: este tipo de limitações relaciona-se fortemente com a assunção de uma visão do apoio alimentar assente na lógica do aproveitamento de excedentes, particularmente presente nas iniciativas de base local. Desde logo, o Banco Alimentar Contra a Fome, historicamente responsável por uma grande parte do

apoio alimentar a nível local, radica a sua fundação e atuação neste princípio e grande parte das iniciativas locais identificadas reproduzem este modelo. Desta forma, e acrescendo às limitações resultantes das dificuldades de diagnóstico, dificilmente poderão ser atendidas as necessidades alimentares específicas das pessoas e das comunidades.

A **pandemia da COVID-19** constitui um fator disruptor, acelerador e evidenciador das fragilidades dos sistemas de apoio alimentar em Portugal. Estamos a falar de estruturas que assentam na proximidade e no qual a pessoa que beneficia do apoio se expõe socialmente, com todo o tipo de implicações que referimos anteriormente. Há que reconhecer que o FEAD procurou responder à situação de emergência vivida, adaptando o regulamento e aumentando a capacidade de resposta dos programas nacionais. Apontou também uma orientação clara para que fossem pensadas novas formas de garantir o apoio, como os *vouchers*/cartões. Assistimos também a outros atores, como as Autarquias, a reforçarem respostas de apoio alimentar que já desenvolviam para atender ao aumento dos pedidos, ou a criarem novas formas de resposta. Esta situação remete-nos para uma outra dimensão de dificuldades patente no facto de nem sempre as respostas pensadas para atender às necessidades em tempos de crise se manterem no tempo. Independentemente de uma situação de emergência exigir medidas específicas, que podem não ser necessárias após a resolução da situação, no caso da Pandemia da COVID-19 percebemos que há soluções concretas que precisam de ser operacionalizadas e de se manter no tempo, de forma a contribuir para a mudança de paradigma. Estamos a falar de propostas como os *vouchers* ou cartões eletrónicos, por exemplo. Não podemos pensar o presente e o futuro do país com as mesmas respostas que foram criadas para responder ao contexto anterior à pandemia. Isto também é verdade para o apoio alimentar. O equilíbrio entre as **dimensões social, económica e ambiental** é agora ainda mais premente, e as respostas às necessidades na área alimentar têm que conjugar como nunca antes a sustentabilidade económica, ambiental e social e tal não será viável sem perspetivar a centralidade do fator humano.

C. Respeito pelos Direitos Humanos

A Pobreza em Portugal é considerada desde 2018 como uma violação dos Direitos Humanos, e conforme referenciado no ponto 3. deste relatório (Ideias e conceitos-chave), a garantia do acesso à alimentação para todos/as os/as cidadãos/ãs, enquanto Direito Humano, é uma obrigação do Estado, na dupla aceção de não experienciarem fome e acederem a uma alimentação adequada. A garantia destas duas dimensões é entendida como crucial para assegurar a dignidade humana, enquanto base para o exercício de todos os direitos humanos, e implica a disponibilidade de alimentos, bem como a adequação, acessibilidade e estabilidade do acesso a alimentos produzidos e consumidos de forma soberana, sustentável, digna e emancipatória, independentemente da idade, género, nacionalidade, nível de rendimento e pertença cultural.

Assim, se se abordar a Pobreza e a Fome como resultado de Direitos não cumpridos, e não de culpas e escolhas individuais erradas como vimos no ponto anterior (ponto B), a intervenção social e respostas de apoio alimentar passam a atuar na garantia de Direitos. Passam de uma abordagem assente na emergência a que é preciso responder em termos de assistência rápida, para uma abordagem em que a alimentação deixa de ser objeto de caridade e de dádiva mais ou menos pontual, para passar a ser objeto de direito.

Procuramos, neste sentido, olhar para as políticas e iniciativas e perceber até que ponto integram ou não estes elementos e preocupações no seu desenho e implementação.

Se nas outras medidas e políticas não reconhecemos qualquer referência aos Direitos Humanos ou mais especificamente ao DHANA, do ponto de vista do Fundo Europeu de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAD), verificamos que o seu regulamento refere claramente o respeito pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente, o respeito pela dignidade humana. O PO APMC, ao procurar atender ao equilíbrio nutricional do cabaz que é entregue e ao contemplar medidas de acompanhamento aos/às destinatários/as do Programa, assume-se como uma resposta que procura atender a algo mais do que a fome e a necessidade alimentar. No entanto, não está isento de problemas ao nível da acessibilidade, uma vez que ainda deixa de fora alguns grupos vulneráveis e assenta em processos bastante burocráticos que criam fortes constrangimentos à execução do Programa e ao acompanhamento dos/as beneficiários/as. Esta situação foi particularmente visível durante o período da pandemia. Numa auscultação a algumas organizações da sociedade civil verificámos que os pedidos de apoio alimentar aumentaram e houve uma sobrecarga das equipas que tiveram de manter a realização de todos os requisitos do Programa, apesar das dificuldades geradas pelo forte incremento das necessidades. É importante referir que este tipo de programas não contempla a contratação de recursos humanos, o que facilitaria a sua implementação e adequação à realidade e potenciaria os resultados.

Embora se procure respeitar a dignidade humana, olhando aos componentes do Direito Humano à Alimentação, verificamos não só algumas lacunas na acessibilidade, mas também na disponibilidade e estabilidade dos alimentos. Mesmo o PO APMC desenhado com algumas preocupações, ainda assenta em circuitos alimentares longos e, tal como é referido nos vários relatórios de avaliação, subsistem problemas na estabilidade do fornecimento de alguns produtos, como o azeite. O paradigma poderá mudar com a introdução dos *vouchers*/cartões, como foi anunciado nas mudanças ao FEAD, que permitirão que os alimentos sejam consumidos por quem precisa de apoio alimentar, de forma soberana, sustentável, digna e emancipatória, conforme enunciam as orientações do DHANA.

O mesmo poderá acontecer com a definição da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que está a ser elaborada. É necessária, no entanto, uma maior coordenação da Estratégia com os programas e iniciativas de apoio alimentar em curso, de modo a que o respeito pelos direitos humanos seja cumprido. A monitorização desta Estratégia e mesmo do PO APMC e das várias iniciativas que vão sendo realizadas, precisa de ser efetivada de forma contínua e participada, não só pelas diversas entidades envolvidas no processo (da economia social e estruturas territorializadas do poder e dos organismos públicos), mas também pelos/as próprios/as destinatários/as, de forma a garantir que são à "prova de atentado" aos direitos sociais e de pobreza, ou seja, que os direitos são respeitados e que são centrais à luta contra a pobreza. O Governo Português também já anunciou estar a trabalhar numa proposta de cartão eletrónico/*voucher* de apoio alimentar, em articulação com a Comissão Europeia. Esta proposta poderá ser apoiada no âmbito do FSE+ e é importante que seja alvo de discussão e reflexão ao nível dos territórios, envolvendo não só entidades do poder local e organizações de economia social - que têm tido um papel central no apoio alimentar, não só na operacionalização do PO APMC, mas também na operacionalização da grande maioria das restantes iniciativas - mas sobretudo os/as beneficiários/as do apoio alimentar. Sabemos que uma medida desta natureza

pode não servir a todos os públicos que recebem apoio alimentar, pelo menos numa primeira fase, mas é importante que conceda realmente autonomia/soberania às pessoas, respeite o seu direito à alimentação e garanta dignidade.

Quanto às iniciativas de apoio alimentar de base local, diversas reflexões se levantam quanto à sua origem, implementação e resultados, no que concerne ao cumprimento dos Direitos Humanos, conforme de seguida se enuncia:

- **origem:** não sendo possível aferir o peso relativo das iniciativas públicas - Autarquias e instituições de ensino – face às privadas - organizações sociais e grupos informais – considera-se que o envolvimento das primeiras, fortemente reforçado para responder à emergência alimentar da pandemia, poderá criar condições para a implementação e consolidação de estratégias e planos locais intersetoriais que se constituam "mais à frente" como ferramentas efetivas no combate à pobreza e à insegurança alimentar e garante do DHANA;
- **implementação:** e energia colaborativa e solidária é um fator que emerge fortemente na análise efetuada, quer ao nível das parcerias institucionais, quer ao nível da solidariedade comunitária. Tratando-se de um ingrediente essencial para efetivar o exercício de qualquer direito, encontra, no entanto, enormes limitações na prossecução dessa intenção na medida em que tem, maioritariamente, como matéria-prima alimentos e processos de distribuição dos mesmos decorrentes de uma lógica subsidiária de uma visão da pobreza em geral, e da pobreza alimentar em específico, estigmatizante e culpabilizante dos sujeitos. A colmatação das carências alimentares é fortemente tomada pela via do combate ao desperdício, "do que sobra", como função acessória da sociedade, e não como direito. Da mesma forma, e não obstante a intensa energia colaborativa e solidária que sustenta estas iniciativas, verifica-se que a afetação de recursos humanos por parte das organizações que integram a rede formal de apoio é também maioritariamente subsidiária das outras áreas de intervenção, não beneficiando de recursos próprios. Tal resulta numa sobrecarga de funções, tarefas e procedimentos de complexa e morosa gestão quotidiana, não propiciando as melhores condições para o acompanhamento social, necessariamente exigente, das pessoas apoiadas. A alimentação enquanto Direito Humano não poderá deixar de ser tomada como uma função central de uma sociedade que assume as necessidades e os recursos locais em toda a sua plenitude e especificidade;
- **resultados:** o conhecimento e a consciencialização crescentes das instituições e dos/as cidadãos/ãs quanto à existência de insegurança e pobreza alimentar nas comunidades e o concomitante investimento em processos que façam chegar alimentos a quem se encontra em situação de extrema carência é já uma realidade patente na proliferação de iniciativas, na sua diversidade e mesmo no surgimento de propostas que representam adequações relevantes à realidade das necessidades e dos recursos locais. No entanto, e na decorrência dos fatores enunciados nas duas dimensões anteriores, os resultados afiguram-se manifestamente insuficientes a cinco níveis:

    - na satisfação das necessidades alimentares específicas de quem consegue aceder aos apoios existentes, não só em termos de quantidade, mas também, e sobretudo, da qualidade nutricional;

- na satisfação destas mesmas necessidades específicas de quem, por razões diversas, se vê excluído das respostas existentes;

- na garantia da soberania e da dignidade no acesso aos alimentos;

- na capacitação de quem usufrui de apoio alimentar para a emancipação face ao mesmo;

- na garantia da adequada potenciação, gestão e proteção dos recursos naturais dos territórios.

Conforme referenciado ao longo deste relatório, as lógicas inerentes às iniciativas de base local são ainda largamente subsidiárias das lógicas das medidas de política nacional. Tal não favorece a capitalização do potencial de inovação contido nos cenários socioterritoriais locais, nomeadamente, ao nível dos recursos enquanto fatores centrais para a criação de respostas capazes de responder de forma mais adequada, cabal e efetiva às necessidades e problemas alimentares dos territórios. Um diagnóstico sectorial destes recursos – organizacionais, ambientais, produtivos, etc., afigura-se como um patamar relevante para uma arquitetura de políticas, medidas, programas e ações multinível e multissectoriais, não só subsidiárias, mas também complementares. A multidimensionalidade do conceito de DHANA exige uma visão e uma operacionalização integrada da intervenção.

D. Recomendações

O trabalho de análise dos programas e iniciativas de apoio alimentar, a par com aquele que é o retrato possível sobre a situação da pobreza e insegurança alimentar em Portugal permitiu-nos delinear as seguintes **recomendações** finais que podem servir ao trabalho de *lobby* e sensibilização da ACTUAR e de todas as entidades que defendem a alimentação como Direito em Portugal. Assim:

1. **O Estado, através dos seus institutos públicos, deveria reconhecer a importância da recolha, atualização e divulgação de dados sobre os fenómenos conexos à pobreza e exclusão social**, nomeadamente os dados sobre a pobreza alimentar e apoio alimentar, para um melhor acompanhamento das políticas públicas e das condições de vida das populações mais vulneráveis. Está aqui em causa o papel que o Instituto Nacional de Estatística, o Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e/ou o Instituto de Segurança Social podem assumir na sistematização e disponibilização deste tipo de dados. Note-se que o GEP possui um conjunto de inquéritos, com base em amostras, de respostas obrigatórias por parte das entidades e que poderiam permitir uma melhor caracterização das respostas e dos fenómenos sociais. É essencial um maior investimento nesta área e uma disponibilização pública dos dados de um número mais elevado de indicadores para garantir uma monitorização rápida e fácil por parte dos diferentes atores. Por exemplo, as ONGs têm um papel essencial a cumprir nesta área e, como tal, deve ser possibilitado um acesso rápido, fácil, gratuito e desburocratizado à informação.

2. **A disponibilidade de dados é central para a realização de um diagnóstico sobre a Pobreza alimentar em Portugal**. É também importante reconhecer que um **diagnóstico** da pobreza

alimentar em Portugal, deve ser participado incluindo o testemunho de quem a vive, de forma a apoiar o desenho e a implementação de medidas de política que asseguram a adequação das respostas que promovem as reais necessidades socioterritoriais e organizacionais.

Para a realização de um diagnóstico regular e atualizado sobre a pobreza/insegurança alimentar em Portugal será também necessário identificar indicadores quantitativos e qualitativos que permitam medir e monitorizar este fenómeno, assim como atualizar e complementar informação que se encontra dispersa e/ou incompleta em estruturas que detêm esta informação (tal como referimos). Esta será uma forma de perceber também a real dimensão de cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1 e 2.

3. **Consolidar políticas e medidas estruturantes que assegurem a colmatação dos problemas sociais que têm na pobreza alimentar uma das suas manifestações**, de forma a prosseguir uma intervenção multidimensional sobre as situações de pobreza que permita ultrapassar a ação emergencial e assistencialista e promova o acesso à alimentação em toda a plenitude e a autonomização das pessoas face ao apoio a médio e longo prazo.

   Uma dessas medidas passa por exemplo por promover políticas de rendimento adequado (rendimento mínimo adequado e salários mínimos justos) capazes de retirar as pessoas de uma situação de pobreza e exclusão social e garantir uma vida digna com acesso aos serviços e bens, como a alimentação.

   É importante reconhecer que as **estratégias** que estão a ser desenhadas como a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e à Exclusão Social e a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional devem funcionar de forma articulada de modo a delinear políticas e medidas com resultados efetivos no combate à pobreza e no combate à pobreza alimentar.

4. **Generalizar o enquadramento de ações e processos que prevejam a participação de diferentes *stakeholders* nas medidas e programas de apoio alimentar**, em momentos-chave do diagnóstico, planificação, monitorização e avaliação dos mesmos, e criar condições para a sua efetiva implementação.

   O estabelecimento de uma metodologia ou metodologias para a auscultação das entidades públicas nacionais e locais, entidades de economia social e pessoas beneficiárias de apoio alimentar assente em instrumentos e indicadores concretos é central. Esta(s) metodologia(s) permitirá(ão) monitorizar e avaliar os programas existentes e outros ainda a definir como, a experiência de *vouchers*/cartões eletrónicos que o Governo está já a desenhar.

5. **Criar e implementar medidas que retirem do centro da intervenção social o paradigma do combate ao desperdício alimentar e dependência de doações e excedentes**. As **novas respostas** inerentes ao desenvolvimento de lojas e mercearias sociais, atribuição de apoio pecuniário, utilização de cartões eletrónicos/ *vouchers*/ vales/ senhas, oferta de refeições confecionadas e desenvolvimento de hortas comunitárias, poderão ser soluções a aperfeiçoar e generalizar, tendo sempre como princípio, e salvaguardando em todo o processo, a não estigmatização e a soberania da escolha por parte das pessoas que usufruem do apoio.

O **intercâmbio de boas práticas**, de âmbito local, nacional e mesmo europeu, é uma metodologia que pode ser potenciada de forma a criar um **efeito multiplicador** destas novas respostas e de aprendizagem e capacitação de diferentes atores. É importante reconhecer que não existe um conhecimento estruturado ao nível das entidades (públicas e não governamentais) e mesmo da sociedade em geral sobre as questões ambientais, as questões da sustentabilidade, transição justa e as implicações que têm na área social e vice-versa. Capacitar atores, que atuam no apoio alimentar e não só, de forma a criar uma verdadeira **narrativa do direito à alimentação**.

6. **Investimento na criação e implementação de medidas de apoio alimentar integradas, intersetoriais e complementares por parte do poder público regional e local** – Comunidades Intermunicipais, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia –, através da dinamização de parcerias público-privadas alargadas e dotação orçamental adequada às reais necessidades alimentares e à mobilização dos recursos necessários e adequados – humanos e materiais – dos territórios.

   Não podemos esquecer que os novos modelos de governação local decorrentes da **descentralização e delegação das competências** ao nível do sector social, mas também na educação, saúde, cultura, justiça, etc., podem ter um papel central na definição destas medidas mais integradas e intersetoriais.

   O forte investimento das Autarquias em ações de apoio alimentar no âmbito da atuação emergencial que ocorreu em resposta à pandemia poderá constituir uma plataforma de ensaio dessas medidas mais vastas. A estratégia europeia *Do Prado ao Prato* pode constituir um recurso muito interessante neste âmbito, na medida em que cria o enquadramento da atuação multissetorial a nível local e, simultaneamente, estabelece e assegura a ligação com o cenário europeu de atuação. No entanto, a estratégia não faz referência ao apoio alimentar de grupos vulneráveis e não refere o direito humano à alimentação. Isto tem implicações em processos mais recentes como o Plano de Ação para o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Embora a Estratégia anuncie uma ligação ao Pilar, na verdade, no plano de ação recentemente apresentado, não há qualquer referência à alimentação.

7. **Uma forma de ultrapassar, pelo menos em parte, a lacuna referida anteriormente, pode passar por garantir a inclusão das questões alimentares no Relatório da UE sobre o acesso a serviços essenciais que será publicado em 2022** no âmbito do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Para isto seria importante que o Governo nacional assumisse as questões alimentares como uma prioridade no que diz respeito aos serviços essenciais e fizesse *lobby* junto da Comissão para que estas questões integrassem o relatório.

8. **O próximo quadro financeiro (2021-2027) é uma mais-valia que não deve ser desperdiçada**. É necessário garantir que promova uma melhor convergência entre o apoio alimentar e as medidas de inclusão social. Os 3% (pelo menos) do FSE+ que estão dedicados à luta contra a privação material e os 25% dedicados a combater a pobreza e a exclusão social devem permitir desenvolver experiências inovadoras em termos de apoio alimentar, como os *vouchers*/cartões eletrónicos, e projetos experimentais de respostas alternativas de apoio alimentar numa lógica de inclusão social efetiva e de combate à pobreza.

9. **Potenciar a implementação de modelos de atuação mais experimentais e complementares aos existentes, que integrem a mobilização dos recursos locais alternativos ao nível da produção, distribuição e consumo alimentar.** Esta poderá ser uma via concorrente para a introdução de dimensões inovadoras nas estratégias locais de combate à pobreza e à exclusão social na medida em que estes modelos concorrem para a captação de novos agentes e atores, contribuindo fortemente para a dinamização da economia local nos diversos setores - produção agropecuária/ atividades ligadas ao mar, aos rios e rias, comércio local, etc.. Para além de contribuírem para a produção de riqueza, o que, desde logo, constitui uma ferramenta de combate à pobreza, favorecem a criação e consolidação de redes de organizações locais propulsoras de saúde individual e comunitária na medida em que reforçam redes de sociabilidade e promovem a coesão social.

   Esta proposta implicará o desenvolvimento de estratégias que assegurem a integração da **dimensão da sustentabilidade ambiental** nas respostas alimentares, através da dinamização de circuitos curtos de produção, distribuição e consumo que garantam a complementaridade face às medidas que exigem a utilização de circuitos mais longos e, simultaneamente, contribuam para o desenvolvimento dos recursos (ex.: agricultura, pescas, comércio tradicional, etc.) e das comunidades locais.

10. **O princípio de subsidiariedade da intervenção social em Portugal é positivo e deve ser reforçado.** Verificamos que as entidades de economia social têm assumido um papel relevante em matéria de apoio alimentar, promovendo por vezes respostas mais diferenciadoras e próximas dos cidadãos e são determinantes na implementação dos programas e medidas públicas. Este papel deve ser reforçado, mas também acompanhado de forma a promover respostas sociais com qualidade, assentes em princípios como a participação, o trabalho em rede e o *empowerment* das pessoas.

O **cumprimento do DHANA**, enquanto via para assegurar alimentos em quantidade e qualidade adequadas aos/às cidadãos/ãs, famílias e comunidades, observando a disponibilidade de alimentos, a acessibilidade e estabilidade do acesso aos mesmos e sua produção e consumo de forma soberana, sustentável, digna e emancipatória, merece um enfoque mais cirúrgico na leitura das conclusões deste relatório. Ainda que esta abordagem possa constituir apenas uma diferente perspetiva sobre aspetos já contemplados em outros pontos destas recomendações, considera-se importante que seja efetivada, pois somente a partir dos diferentes pontos de vista sobre esta realidade que é a da alimentação em Portugal, se alcançarão respostas adequadas à superação de problemas complexos e ao desenvolvimento de habitats socialmente saudáveis e sustentáveis. Esta linha de recomendações dirige-se às políticas, medidas e programas nacionais e locais da responsabilidade das entidades públicas, dado o cumprimento do DHANA ser uma obrigação do Estado.

11. **Tratando-se da ferramenta de política mais recente, importante e emblemática de apoio alimentar em Portugal, o PO APMC apresenta algumas dificuldades de cariz operativo, mas que representam fortes constrangimentos ao cumprimento do DHANA, pelo que é muito importante a sua colmatação.** A sublinhar:
    a. as dificuldades ao nível da acessibilidade ao Programa, designadamente, por parte de alguns grupos vulneráveis que têm vindo a ficar excluídos do apoio, bem como as que decorrem da elevada burocracia dos processos, que cria fortes

constrangimentos ao nível da execução da intervenção, em particular ao acompanhamento dos/as beneficiários/as. O reforço dos recursos humanos afetos à implementação do Programa é fundamental;

b. **o Programa ainda assenta em circuitos alimentares longos e subsistem problemas na estabilidade do fornecimento de alguns produto**s, pelo que é importante incrementar a disponibilidade e estabilidade destes últimos. A implementação e generalização da utilização dos *vouchers*/cartões permitirá que os alimentos sejam consumidos por quem precisa de apoio alimentar, de forma soberana, sustentável, digna e emancipatória.

12. Uma segunda linha de propostas diz respeito à **garantia da coordenação entre as políticas, medidas, programas e estratégias nacionais e ao seu efetivo financiamento a nível europeu e nacional através do FSE+ e do Orçamento de Estado**. Destacam-se neste âmbito, e no mais imediato, a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o PO APMC, mas também, e dum ponto de vista mais global, a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e à Exclusão. A conceção, monitorização e avaliação das Estratégias e das linhas programáticas que delas decorrerão, precisam de integrar processos amplamente participativos e de continuidade envolvendo todas as entidades com responsabilidade nos diversos momentos da construção das intervenções, mas também os seus destinatários. Só desta forma será possível criar as condições para a efetiva garantia do cumprimento das diversas dimensões dos direitos humanos em geral e do DHANA em particular.

13. Um terceiro ponto de recomendações dirige-se ao **papel dos órgãos de poder local – Comunidades Intermunicipais, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia – e ao incremento do seu envolvimento no âmbito do processo de descentralização e transferência de competências – na conceção e implementação de estratégias e planos regionais e locais intersetoriais subsidiários e complementares das medidas de política nacional**, também eles amplamente participados por todos os agentes e atores envolvidos, com especial destaque para as organizações da economia social, dado o seu papel central no interface com a comunidade, e dos/as beneficiários/as do apoio alimentar.

Numa perspetiva conclusiva, todas estas ferramentas de política social nacional e local deverão basear-se em diagnósticos sustentados e transversais dos problemas sociais e da pobreza alimentar em particular, bem como dos recursos endógenos e exógenos do país, das regiões e das comunidades locais, e observar as diversas dimensões do DHANA, designadamente:

- a satisfação das necessidades alimentares específicas das pessoas, famílias e comunidades em termos de quantidade e qualidade nutricional;
- a garantia da soberania e dignidade no acesso aos alimentos;
- a capacitação das pessoas, famílias e comunidades para a emancipação face ao apoio alimentar;
- a potenciação da produção e distribuição alimentar local numa perspetiva de gestão e proteção dos recursos naturais e ambientais às diversas escalas territoriais.

****

6. BIBLIOGRAFIA

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2019. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns*. Consultado a 22.03.2021 em http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2020. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets*. Rome, FAO. Consultado a 13.04.2020 em http://www.fao.org/3/ca9692en/ca9692en.pdf

FAO. s.d. *The Food Insecurity Experience Scale: Measuring food insecurity through people's experiences.* FAO, Rome. Consultado a 22.03.2021 em http://www.fao.org/3/i7835e/i7835e.pdf

GEP/MTSSS. 2021. *Boletim Estatístico de Março de 2021*. Lisboa, GEP. Consultado a 22.03.2021 em http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/10925/bemar2021.pdf/31821e27-e4ad-4f36-840a-f9df9c461863

Hercberg, S., Preziosi, P., & Galan, P. (2001). "Iron deficiency in Europe". *Public Health Nutrition*, 4(2b), 537-545. doi:10.1079/PHN2001139. Consultado a 13.04.2021 em https://www.cambridge.org/core/journals/public-health-nutrition/article/iron-deficiency-in-europe/9F9300933D3C6FF0EC219DC222E1DFCD

INE. 2020. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030. Indicadores para Portugal: 2010-2019*. Lisboa, INE. Consultado a 09.04.2020 em https://www.ine.pt/xurl/pub/434725779

INE. 2021. "Em 2019 continuou a tendência de redução do risco de pobreza. Em 2020 assistiu-se a uma redução da privação material e ao agravamento das condições de saúde." Rendimento e Condições de Vida 2020 (Dados provisórios). *Destaque à Comunicação Social de 19 de fevereiro de 2021*. Acedido: 30.03.2021. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415625695&DESTAQUESmodo=2

Oliveira, Catarina Reis. 2020. Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2020. 1ª ed. (Imigração em Números – Relatórios Anuais 5). Lisboa, ACM. Consultado a 12.04.2021 em https://www.om.acm.gov.pt/publicacoes-om/colecao-imigracao-em-numeros/relatorios-anuais

POAPMC. 2020. *Relatório Anual de Execução do FEAD – PO I*. CCI: 2014PT05FMOP001. Consultado a 09.04.2021 em https://poapmc.portugal2020.pt/documents/27821/30774/Relat%C3%B3rio+2019.pdf/c598b300-49c2-40f7-ba62-2fd583b1e5d9

Santos, Elizabeth; Veiga, Fátima; Cruz, Paula, (2020). *O combate à pobreza em contexto da COVID-19. Resultados do Inquérito às Organizações*, Porto, EAPN Portugal. Disponível: https://on.eapn.pt/produtos/relatorios

Outras fontes de indicadores estatísticos

DataBank/World Development Indicators.

Eurostat, European Health Interview Survey (EHIS)

Eurostat, Income and Living Condition (EU-SILC)

Eurostat, Labour Force Survey (LFS)

FAOSTAT. Portugal.

Instituto Nacional de Estatística