COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 7.6.2019
COM(2019) 259 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Síntese dos relatórios anuais de execução dos programas operacionais cofinanciados pelo Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas em 2017

Síntese dos relatórios anuais de execução dos programas operacionais cofinanciados pelo Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas em 2017

1. INTRODUÇÃO

O Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD)[1] dá resposta às formas mais graves de pobreza na UE, como a privação de alimentos, a pobreza infantil e as pessoas sem-abrigo. O fundo disponibiliza um montante total de 3,8 mil milhões de euros (preços correntes). A UE concede um máximo de 85 % de financiamento para complementar os recursos afetados pelos Estados-Membros, elevando a dotação total do fundo para cerca de 4,5 mil milhões de euros. Os Estados-Membros executam i) um programa operacional de distribuição de alimentos e/ou assistência material de base (PO I) e/ou ii) um programa operacional de inclusão social (PO II). A assistência alimentar e/ou material de base deve ser complementada por medidas de acompanhamento como, por exemplo, a orientação para serviços sociais. Em conformidade com o artigo 13.º, n.º 9, do Regulamento (UE) n.º 223/2014 (Regulamento FEAD), a presente síntese tem por base as informações constantes dos relatórios de execução de 2017, tal como aceites pela Comissão. Há que ter em conta certas limitações dos dados. Em particular, os valores de vários indicadores foram determinados com base em estimativas fundamentadas e os valores cumulativos têm de ser considerados com precaução (ver também o anexo). Os relatórios dos Estados-Membros estão agora mais completos, mas subsistem algumas lacunas; por exemplo, a comunicação de informações sobre os princípios horizontais não inclui, muitas vezes, referência às medidas tomadas para dar cumprimento a estes princípios. No que diz respeito a medidas de acompanhamento, a comunicação de informações melhorou, mas a sua contribuição para o objetivo de inclusão social continua a ser, em muitos casos, difícil de avaliar através dos elementos de prova fornecidos, e os obstáculos e os desafios que se colocam à sua concretização ainda não são comunicados de forma sistemática. Todos os Estados-Membros, com exceção do Reino Unido, apresentaram um relatório de execução. Tendo em conta o desfasamento temporal entre a implementação e a comunicação de informações, a presente síntese inclui também desenvolvimentos posteriores, quando essa informação está disponível.

2. EVOLUÇÃO RECENTE A NÍVEL DA UE

Embora a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social tenha diminuído de 23,5 % para 22,4 % em 2017, persistem riscos de exclusão social, em especial para as crianças, os sem-abrigo, as pessoas com deficiência e as pessoas oriundas da imigração. O número total de pessoas em risco de pobreza e exclusão social era de 113 milhões, ou seja, inferior ao nível anterior à crise, mas ainda muito longe das metas definidas na estratégia Europa 2020. A privação material grave atingiu o seu nível mais baixo, mas continua a ser elevada em vários Estados-Membros. O fenómeno dos sem-abrigo aumentou recentemente em quase todos os Estados-Membros. Os riscos de pobreza das crianças continuam a ser muito superiores aos da população em geral. Neste contexto, continua a revelar-se indispensável o apoio do FEAD aos grupos mais desfavorecidos da sociedade, mediante o fornecimento de alimentos e artigos básicos de consumo, como material escolar e produtos de higiene, ou a organização de atividades de inclusão social.

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

Em 2018, a Comissão adotou uma proposta ambiciosa de criar o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) para o próximo período de programação, procedendo à fusão do FEAD com o FSE e três outros instrumentos de financiamento[2]. A proposta está atualmente em negociação com os colegisladores. O Regulamento FSE+[3], apoiado por uma avaliação de impacto[4], visa garantir que os recursos sob gestão partilhada se concentram nos principais desafios, nomeadamente o apoio aos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e a aplicação das recomendações do Semestre Europeu. Tendo em conta os persistentes desafios acima mencionados, a proposta de regulamento pretende promover a inclusão social, utilizando uma parte significativa das dotações nacionais do FSE+ (pelo menos 25 %), e combater a privação material mediante o estabelecimento de uma meta de 4% a nível da UE e de uma dotação mínima de 2 % por Estado-Membro. Desta forma, garantir-se-á que as pessoas mais desfavorecidas beneficiam de um montante mínimo de recursos. A Comissão prevê que o apoio se mantenha ao mesmo nível do atual FEAD. O Regulamento FSE+ também tem em conta o pedido das partes interessadas no sentido de manter exigências menos rigorosas para este tipo de assistência e simplificar a recolha de dados e os requisitos de monitorização e comunicação de informações.

O **Grupo de Peritos do FEAD**, que é composto por membros das autoridades de gestão, reuniu-se duas vezes em 2017 e 2018 para debater a execução do programa FEAD, incluindo o desenvolvimento de medidas de assistência material de base (objetivo específico XI) e a integração social das pessoas mais carenciadas (objetivo específico X) no quadro do FSE+. Foi realizada uma mesa redonda onde foi feito o ponto da situação no que diz respeito à complementaridade entre o FEAD e o FSE. A Comissão organizou **reuniões da rede do FEAD**, que também abordaram o futuro do FEAD ao longo do novo período de programação. Até ao final de 2018, decorreram 13 eventos para o intercâmbio de experiências e boas práticas. Os participantes, sobretudo os Estados-Membros organizadores, apresentaram estudos de casos e partilharam desafios e soluções para questões de interesse comum relacionadas com a execução do programa do FEAD. As reuniões incidiram, nomeadamente, sobre as medidas de acompanhamento e sobre a redução do fenómeno dos sem-abrigo e da exclusão em matéria de habitação. Pela primeira vez, uma reunião da rede foi conjugada com a cerimónia de entrega dos prémios *«Ending Homelessness Awards 2018»*, da FEANTSA (Federação Europeia das Associações Nacionais que Trabalham com Sem-Abrigo). No segundo semestre de 2017 e de 2018, decorreram reuniões anuais com os **representantes das organizações parceiras a nível da UE**, centradas nos desafios e ideias no que respeita ao novo período de programação e às atividades de comunicação.

A avaliação intercalar do FEAD[5] confirmou que o Fundo presta uma assistência muito necessária às pessoas mais carenciadas. Em média, entre 2014 e 2017, beneficiou12,7 milhões de pessoas por ano. O Fundo é coerente e complementar com os fundos nacionais e da UE que financiam ações de redução da pobreza, nomeadamente o FSE. O FEAD tem um efeito positivo notável em quase todos os Estados-Membros, nomeadamente em termos de novos grupos-alvo, de novas atividades e de uma maior cobertura territorial. Um impacto significativo traduziu-se no aumento da capacidade e da profissionalização das

[2] A Iniciativa para o Emprego dos Jovens, o Programa para o Emprego e a Inovação Social e o Programa de Saúde.

[3] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-european-social-fund-plus-regulation_en.pdf

[4] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-esf-egf-swd_en.pdf

[5] Documento de trabalho dos serviços da Comissão: Avaliação intercalar do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas, SWD (2019) 148; e respetiva síntese, SWD (2019) 149.

organizações parceiras. No entanto, são consistentes as provas de sobrerregulamentação[6], o que dá origem a exigências excessivas, tais como o requisito imposto pela maior parte dos Estados-Membros de registo dos beneficiários finais. Entre as ilações retiradas inclui-se a necessidade de manter a tónica nas pessoas mais carenciadas, reforçar as sinergias com o FSE e manter a flexibilidade na aplicação. Estes aspetos foram abordados na proposta da Comissão relativa ao FSE+.

Em 2017, todos os Estados-Membros que executam o PO I efetuaram inquéritos estruturados aos beneficiários finais, tal como exigido no Regulamento FEAD[7]. O presente relatório faz também referência a estes inquéritos. O objetivo era obter informações sobre o contexto socioeconómico dos beneficiários finais, a sua situação atual e passada e o seu grau de satisfação com a assistência do FEAD, bem como recolher dados de organizações parceiras sobre a distribuição da assistência material e o tipo de medidas de acompanhamento previstas.

3. PROGRESSOS NA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS

3.1. Execução financeira

Em termos globais, a execução financeira dos programas do FEAD continuou a intensificar-se em 2017. No terreno, o total da despesa pública elegível (nacional e da UE) aprovada para apoiar as operações do FEAD ascendeu a 637,3 milhões de euros, contra 569,5 milhões de euros em 2016, sendo consideravelmente superior à registada em 2015 (444,2 milhões de euros). As despesas cumulativas autorizadas para 2014-2017 corresponderam, assim, a 1 315,9 milhões de euros, ou seja 44 % dos recursos totais dos programas (cofinanciamento nacional e da UE). Os pagamentos efetuados aos beneficiários em 2017 foram inferiores aos do ano anterior (405,2 milhões de euros em 2017 contra 434,9 milhões de euros em 2016), mas ligeiramente superiores aos de 2015 (395,2 milhões de euros). No quadro I do anexo[8] apresenta-se uma repartição financeira pormenorizada por Estado-Membro.

Registaram-se progressos significativos no que respeita aos pedidos de pagamento apresentados à Comissão. Em 2017, os Estados-Membros declararam um total de 475 milhões de euros de despesas públicas elegíveis, contra 353,4 milhões de euros em 2016 e 46,3 milhões de euros em 2015.

Em termos de execução financeira, até 31 de dezembro de 2018, a Comissão tinha efetuado pagamentos intermédios no total de 955 milhões de euros. Até essa data, a execução financeira, expressa como o nível de pagamentos intermédios efetuados pela Comissão, ultrapassava 25 % da dotação total de 2014-2020.

[6] Sobrerregulamentação (*goldplating*) é uma expressão que remete para casos em que os Estados-Membros ultrapassam o estritamente exigido pela legislação da UE, quando a aplicam a nível nacional. Esta situação pode reforçar os benefícios, mas igualmente acrescentar custos desnecessários para as empresas e as entidades públicas, que são erroneamente associados à legislação da UE.

[7] Artigo 17.°, n.° 4, do Regulamento (UE) n.° 223/2014.

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

3.2. Execução física

Em 2017, 26 Estados-Membros prestaram assistência ao abrigo do FEAD, o que representa um progresso substancial em relação ao ano anterior. CY, HU e HR iniciaram a distribuição de ajuda em 2017 e PT retomou a distribuição de géneros alimentícios, que havia sido suspensa em 2016. 22 dos 26 Estados-Membros distribuíram alimentos e/ou assistência material de base e dispunham de medidas de acompanhamento (PO I; ver figura 1) e 4 executaram programas de inclusão social (PO II; ver figura 1). Além do Reino Unido, o único Estado-Membro que não prestou assistência em 2017 foi a Roménia, que teve de reformular o seu programa operacional na sequência de mudanças institucionais.

Vários programas operacionais foram alterados em 2017 e 2018, o que prova que a conceção das intervenções ou as disposições específicas de execução podem ser tornadas mais eficazes. As alterações mais frequentes dizem respeito à forma como são selecionados os beneficiários finais, aos critérios de elegibilidade dos beneficiários finais e/ou à composição da ajuda alimentar e material prestada. Algumas alterações dos PO estão relacionadas com a utilização de taxas fixas, simplificando assim a administração do fundo. Muitas vezes, foram feitas outras mudanças que não careciam de uma alteração formal, tais como a expansão das medidas de acompanhamento ou o seu ajustamento às necessidades emergentes.

Figura 1: Tipo de assistência prestada em 2017

PO	Tipo de assistência	Estado-Membro
PO I	Alimentos	BE, BG, CY, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, MT, PL, PT, SI (14)
	Assistência material de base	AT (1)
	Ambos	CZ, EL, HR, IE, LU, LV, SK (7)
PO II	Inclusão social	DE, DK, NL, SE (4)

Estima-se que 12,9 milhões de pessoas tenham beneficiado da assistência do FEAD em 2017, o que supera a média de 12,7 milhões de pessoas por ano entre 2014 e 2017. Das pessoas beneficiadas em 2017, mais de 12 milhões (95 %) receberam ajuda alimentar e cerca de 580 000 (4,5 %) assistência material de base[9], enquanto cerca de 36 600 (0,3 %) participaram em programas de inclusão social (PO II)[10].

Os quatro Estados-Membros que executaram programas de inclusão social beneficiaram mais 25 % de pessoas do que em 2016. NL e SE registaram aumentos homólogos notáveis de 333 % e 117 %, respetivamente, mercê da adoção de diferentes estratégias para envolver os beneficiários finais nas atividades de inclusão social propostas (explicadas mais adiante). Os quatro Estados-Membros em questão atingiram ou ultrapassaram a maioria das respetivas metas anuais.

Metade dos Estados-Membros beneficiou mais pessoas do que em 2016, embora se tenha verificado uma diminuição global do número total de destinatários finais, que passou de 16 milhões em 2016 para 12,9 milhões em 2017, principalmente devido ao facto de, neste

[9] Nos PO que preveem os dois tipos de assistência, é possível um certo grau de sobreposição, já que as mesmas pessoas podem ser contabilizadas mais do que uma vez.

[10] Os valores apresentados basearam-se em estimativas das organizações parceiras. É possível que os destinatários finais tenham sido contabilizados mais do que uma vez.

ano, a RO não ter prestado ajuda. Em 2016, a RO tinha apoiado 3,3 milhões de pessoas, mas, tal como explicado anteriormente, teve de suspender a prestação de ajuda em 2017. A diminuição foi parcialmente compensada por 13 Estados-Membros (AT, BE, BG, CZ, DE, DK, FR, IE, LU, LV, NL, PL e SE), que, em conjunto, atingiram cerca de 362 000 beneficiários finais, mais do que em 2016. Além disso, CY, HU, HR e PT deram início à prestação de assistência em 2017, acrescentando mais 340 000 ao número total de pessoas beneficiadas. Acresce que a IE, que até 2016 apenas tinha fornecido assistência alimentar, prestou assistência material de base a cerca de 5 000 pessoas em 2017.

Em 2017, as crianças representavam 30 % dos 12,9 milhões de pessoas que receberam ajuda alimentar, assistência material de base ou ajuda à inclusão social, o que corresponde a 4 milhões de crianças. Tal como nos anos anteriores, cerca de metade das pessoas que receberam apoio eram mulheres (6 milhões). 10 % eram migrantes, pessoas de origem estrangeira ou de minorias (1,1 milhões). Além disso, 8 % dos beneficiários finais eram pessoas com idade igual ou superior a 65 anos (1 milhão), 3 % eram pessoas com deficiência (433 000) e 3 % eram pessoas sem-abrigo (370 000).

Em 2017, o número estimado de sem-abrigo que receberam assistência do FEAD aumentou 71 % para mais de 370 000. Cerca de dois terços dos novos sem-abrigo encontram-se na IT, que alargou o seu programa de refeições prontas, a fim de chegar a um maior número de pessoas. A BE e CZ também aumentaram significativamente o número de pessoas sem-abrigo que receberam apoio, a BE com assistência alimentar e a CZ com alimentos e assistência material de base. BG, IE, LV, SE e SK também comunicaram aumentos neste grupo-alvo, e HR, HU e PT começaram a prestar-lhe assistência pela primeira vez ao abrigo do FEAD em 2017[11].

PO I — Assistência alimentar

A maioria dos Estados-Membros aumentou a quantidade de alimentos fornecidos, apesar de uma diminuição global de 3 % da quantidade total de alimentos distribuída em 2017 em comparação com 2016, o que ficou a dever-se principalmente ao facto de a RO não prestar assistência alimentar em 2017. Em 2017, 21 Estados-Membros prestaram ajuda alimentar. Cinco Estados-Membros (ES, FR, PL, IT e BG) foram responsáveis por 85 % da quantidade total de alimentos fornecidos em 2017 (ver figura 2). Dois terços da ajuda alimentar consistiram em produtos lácteos e farinha, pão, batatas e outros produtos amiláceos. Os aumentos mais importantes de alimentos distribuídos em 2017 (expressos em toneladas) registaram-se em IT e BG, onde o programa de ajuda alimentar foi alargado. Nestes países, foram distribuídas 24 000 e 19 000 toneladas de alimentos (respetivamente) do que em 2016. Além disso, graças à inclusão de outros produtos alimentares e de organizações parceiras no programa, a IE quadruplicou a quantidade de alimentos distribuídos em 2017 (mais 623 toneladas). Outros Estados-Membros, incluindo BE, CY, CZ, HR, HU, LT, LV, PL, PT e SK , aumentaram igualmente a quantidade de alimentos que distribuíram.

[11] A FR não apresentou uma estimativa para o indicador 14f (pessoas sem-abrigo).

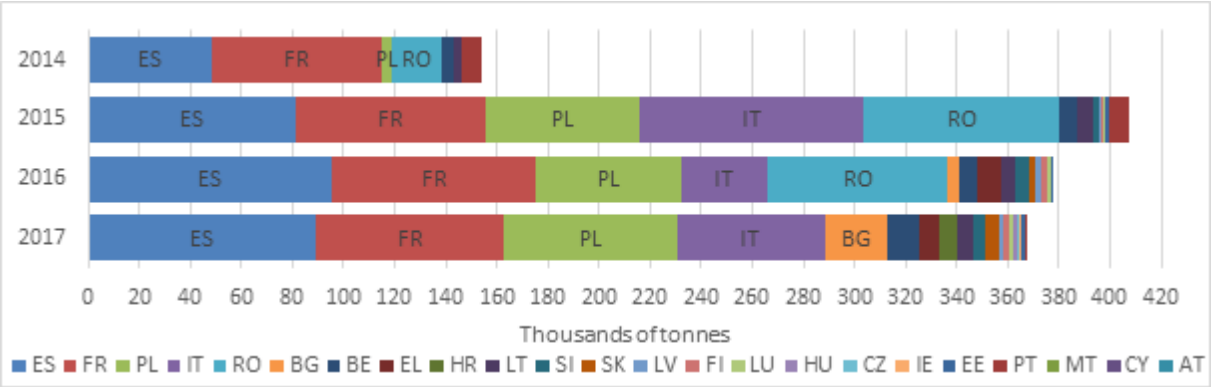


Figura 2: Assistência alimentar prestada em 2014-2017 (milhares de toneladas)

Fonte: Indicador comum de realização FEAD (ID 11), 2014-2017

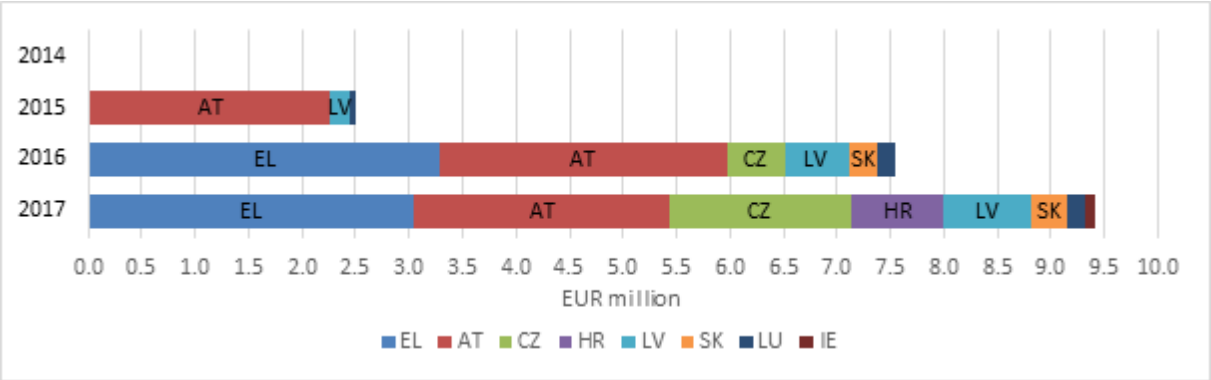
A maioria dos Estados-Membros que prestaram ajuda alimentar (BG, BE, CZ, EE, ES, HU, LT, LV, MT, PL, PT e SK) optou por distribuir um conjunto de bens alimentares para consumo doméstico, na sua maioria sob a forma de um ou mais tipos de pacotes normalizados de géneros alimentícios. Noutros Estados-Membros, as organizações parceiras adaptaram a assistência às necessidades do grupo-alvo (FI, HR, IE e SI). Alguns Estados-Membros forneceram também refeições prontas a crianças em idade escolar (CY, CZ, HR e IT) ou a pessoas sem-abrigo (FI, HU, IT, LV, PL e SK). A assistência alimentar prestada por organizações parceiras em BG, CY, HU e ES foi inteiramente financiada pelo FEAD. Nos outros Estados-Membros, as organizações parceiras complementaram a ajuda alimentar do FEAD com bens alimentares financiados ou doados por outras fontes.

PO I - Assistência material de base

Em 2017, os Estados-Membros distribuíram mais 25 % de assistência material de base do que em 2016 (9,4 milhões de euros). Os Estados-Membros que distribuíram a assistência material de base foram: AT, CZ, EL, HR, IE, LU, LV e SK. A maioria dos produtos de base foi distribuída em três Estados-Membros: AT, CZ e EL (ver figura 3). Com exceção da AT, todos esses Estados-Membros prestaram assistência material de base para além de ajuda alimentar. O aumento significativo da assistência material de base deveu-se, principalmente, ao facto de a CZ ter aumentado o montante de assistência em 1,1 milhões de euros para dar resposta às necessidades das pessoas mais carenciadas no país. Além disso, HR e IE, que forneceram assistência material de base pela primeira vez em 2017, acrescentaram ao total cerca de 1 milhão de euros em bens. O valor dos bens distribuídos aumentou também em LV e SK. No entanto, a AT e EL distribuíram 530 000 euros menos do que em 2016.

Os Estados-Membros distribuíram principalmente material escolar e produtos de higiene a famílias com crianças. CZ, HR e SK também visaram os sem-abrigo, tendo-lhes fornecido produtos de higiene e outros bens. Os produtos entregues a famílias com crianças incluíram artigos de papelaria e equipamento (AT, HR, IE e LV) e pastas escolares (AT, HR e LV). LV e SK também forneceram produtos de higiene pessoal e a HR incluiu vestuário e artigos para bebés, equipamento para desporto e vestuário. As pessoas sem-abrigo receberam principalmente produtos de higiene pessoal. Na CZ, este grupo recebeu também equipamento de cozinha, vestuário e roupa de casa, e na HR, sacos-cama/cobertores e roupa de casa.

Figura 3: Valor monetário total da assistência material de base em 2014-2017 (milhões de EUR)



Fonte: Indicador comum de realização FEAD (ID 15), 2014-2017 NB: não houve distribuição de assistência material de base em 2014.

Os Estados-Membros identificaram os beneficiários finais elegíveis, quer através de autoridades de gestão que utilizam dados da segurança social, quer através de organizações parceiras que conhecem e compreendem a situação e as necessidades socioeconómicas dos grupos-alvo. Esta metodologia está em conformidade com a base jurídica do programa FEAD, uma vez que cabe a cada Estado-Membro decidir como identificar as pessoas mais carenciadas com base em critérios objetivos e em consulta com as partes interessadas. Em alguns Estados-Membros (IT, LT, LV e SI), a autoridade de gestão exigiu aos beneficiários finais que preenchessem um formulário de candidatura para serem elegíveis. Outros Estados-Membros utilizaram métodos diferentes. No LU, os beneficiários finais foram avaliados caso a caso por profissionais e, na FI, as organizações parceiras realizaram sobretudo ações de entrega de alimentos a qualquer pessoa que o solicitou. Em geral, as refeições preparadas para os sem-abrigo foram também distribuídas a todos os que as solicitaram ou se deslocaram a pontos de distribuição (FI, HU, IT, LV, PL e SK).

PO I — Medidas de acompanhamento

Os Estados-Membros comunicaram que, juntamente com a ajuda alimentar e/ou material de base, as medidas de acompanhamento previstas contribuíram para reforçar a inclusão social das pessoas mais carenciadas. O inquérito estruturado aos beneficiários finais mostrou que, em IT, por exemplo, a assistência alimentar e as medidas de acompanhamento foram fundamentais para as pessoas marginalizadas e respetivas famílias. A assistência recebida não só deu resposta às suas necessidades mais básicas colmatando-as, mas lançou também as bases para a inclusão social dessas pessoas. Na BG, o inquérito revelou que as medidas de acompanhamento melhoraram a informação dos beneficiários finais sobre os serviços sociais e de saúde, além de que reforçaram a sua capacidade de gestão do orçamento familiar, e alguns beneficiários finais encontraram emprego após a sua participação no programa. Além disso, um importante intercâmbio de boas práticas decorreu na 12.ª reunião da rede do FEAD, em outubro de 2018, com autoridades de sete Estados-Membros ou organizações parceiras a apresentar e a partilhar as respetivas abordagens.

A maioria dos Estados-Membros forneceu mais de três tipos de medidas de acompanhamento, embora alguns optem por se concentrar em uma ou duas atividades. As medidas de acompanhamento aplicadas em 2017 incluíram[12]:

[12] Em BE, CY, EE, FI, FR, LT, MT e RO, as medidas de acompanhamento não foram financiadas pelo FEAD.

- **Serviços psicossociais/ aconselhamento social** (BE, BG, CY, CZ, EE, FR, HR, HU, LV, SI e SK), tais como apoio psicológico gratuito para crianças nas escolas públicas (se solicitado pelos pais/tutores) ou aconselhamento sobre situações de vida difíceis;
- **Aconselhamento em matéria de nutrição/aconselhamento alimentar saudável** (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, PT, SI e SK), incluindo aconselhamento sobre a preparação, o armazenamento e a reciclagem de alimentos e a organização de oficinas de culinária e cursos de formação para promover uma alimentação saudável;
- **Apoio financeiro/apoio à gestão do orçamento familiar** (BE, BG, CZ, EE, HR, LV, MT, PL, SI e SK), a fim de reduzir as dívidas dos beneficiários finais, por exemplo;
- **Reenvio** para outras instituições públicas ou ONG pelos serviços sociais e médicos que prestam (AT, BE, BG, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LU e LV).
- **Atividades sociais e de lazer** (EE, FI, FR, LT, LU, LV, MT e SI), tais como a promoção de almoços/jantares sociais, atividades culturais e férias organizadas, campos de verão para crianças, celebrações do Carnaval/Natal e atividades desportivas;
- **Atividades educativas e formação/programas de competências** (EE, ES, FR, LV e SI), incluindo integração no mercado de trabalho, aprendizagem de línguas ou seminários sobre como promover a aprendizagem das crianças;
- **Atividades domésticas diversas** (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL e SI), na sua maioria preparação de alimentos, mas também limpeza, costura, reciclagem, etc.; e
- **Outros serviços/atividades** incluíram a prestação de aconselhamento sobre o que fazer em caso de emergência/catástrofe (BG), a organização de atividades no domínio das energias renováveis (LU e MT) e a prestação de aconselhamento jurídico (SI).

Alguns Estados-Membros consideraram que as medidas de acompanhamento foram particularmente importantes para grupos específicos de pessoas mais carenciadas. São exemplo as crianças de 15 anos ou menos (AT), as crianças em escolas públicas (CY), as famílias monoparentais ou as famílias numerosas (LT), os idosos socialmente desfavorecidos (CZ) e as pessoas mais isoladas por terem problemas de mobilidade ou de saúde e/ou um baixo nível de confiança em instituições formais (SK). Nestes casos, as atividades procuraram pô-las em contacto com serviços sociais ou de saúde específicos capazes de as ajudar. Além disso, em alguns Estados-Membros, através da aplicação de medidas de acompanhamento, as organizações parceiras conseguiram recolher informações sobre as necessidades dos beneficiários finais e melhorar a assistência que lhes foi prestada (MT e SK).

PO II - Inclusão social

Em 2017, quatro Estados-Membros prosseguiram o apoio à inclusão social: DE, DK, NL e SE. Após um arranque difícil em 2016, o projeto «Idosos na vizinhança», nos NL, produziu resultados muito positivos em 2017. O projeto procurou mitigar a exclusão social das pessoas idosas desfavorecidas. Após a intensificação dos contactos com o grupo-alvo, os NL conseguiram envolver três vezes mais pessoas do que em 2016. Mais notável ainda é o facto de, após um ano no programa, cerca de 52 % dos idosos ainda estarem envolvidos, 39 % afirmaram que tinham melhorado a sua rede social e 43 % tinham reforçado as suas competências digitais e financeiras.

A DE foi particularmente eficaz para chegar aos adultos recém-chegados (sobretudo da comunidade cigana) e aos sem-abrigo, melhorando o seu acesso a medidas de aconselhamento e apoio. Mais de 80 % dos adultos recém-chegados e dos sem-abrigo conseguiram usufruir de serviços sociais após terem participado nas atividades de inclusão social em 2017. Registaram-se igualmente progressos significativos no grupo das crianças

recém-chegadas em idade pré-escolar e respetivos pais, mas será necessária fazer mais para atingir o objetivo de 19 700 crianças e pais até 2020.

A DK melhorou as condições das pessoas sem-abrigo, dando-lhes acesso a abrigos e a assistentes sociais. Em 2017, tinha envolvido 958 pessoas, o que representa 68 % da meta fixada para o período de programação de 2014-2020 (1 400). 15 % mais pessoas sem-abrigo do que o previsto utilizaram os serviços sociais oferecidos através do programa.

A SE duplicou o número de cidadãos móveis UE/EEE em situação transitória atingido em 2017 (de 505 em 2016 para 1 097). Centrou-se em atividades de promoção da integração na comunidade, tais como a prestação de informações sobre a localização de abrigos e sobre os direitos e as obrigações legais dos migrantes, e a oferta de serviços de tradução e de aconselhamento em matéria de saúde. Em relação a estas últimas atividades, 64 % dos inquiridos afirmaram estar em melhores condições para cuidar da sua saúde e higiene graças à assistência recebida.

Obstáculos à execução

O acompanhamento rigoroso do programa, bem como a forte cooperação estabelecida entre as autoridades e as organizações parceiras, contribuíram para superar muitos dos obstáculos que surgiram. As avaliações e os inquéritos realizados em 2017 contribuíram igualmente para detetar problemas e forneceram aos Estados-Membros informações úteis para a sua resolução.

Os obstáculos encontrados em alguns Estados-Membros consistiram, principalmente, em:

(i) Dificuldades em contactar com e/ou recolher informações junto dos beneficiários finais devido a restrições legais, diferenças culturais e risco de estigmatização (DE, DK, IT, NL, SE e SK);
(ii) Procedimentos complexos de adjudicação de contratos públicos e/ou sistemas de controlo que causaram atrasos na distribuição e/ou processos onerosos (ES, FR, IT, LU e PT);
(iii) Capacidades insuficientes das organizações parceiras, que as impedem de distribuir a assistência com maior frequência/ a mais pessoas ou de participar no programa (EE, ES e PT);
(iv) Má qualidade ou escassez de certos bens (EE, ES e FR);
(v) Problemas no planeamento e na logística da distribuição da ajuda que, em alguns casos, se traduziram na distribuição tardia ou não distribuição de bens (LV, MT, PL e SK);
(vi) Queixas dos beneficiários finais relativas ao peso dos pacotes de alimentos, à diversidade limitada, à falta de determinados produtos e à ausência de informação sobre o período/local de distribuição (BE, ES, FI e MT); e
(vii) Questões relacionadas com a recolha de dados de monitorização pelas autoridades de gestão ou as organizações parceiras. Esta situação levou os Estados-Membros a terem de atualizar os valores de alguns indicadores comunicados em 2015 e 2016 (HU, HR, ES, DE, DK e SE).

Dois Estados-Membros enfrentaram outros obstáculos que afetaram a quantidade total de alimentos distribuídos e o número total de beneficiários finais alcançado em 2017. Em RO, a distribuição de géneros alimentícios foi interrompida em 2017 devido a alterações institucionais e a uma reformulação do programa operacional. PT retomou a distribuição de

géneros alimentícios em 2017, mas só em novembro, o que resultou na cobertura do continente do país, mas não das regiões autónomas.

Alguns países comunicaram um declínio do número de beneficiários finais resultante de uma diminuição dos níveis de pobreza. Trata-se de uma notícia positiva, mas que, apesar de tudo, constitui um desafio — em alguns casos, o país alterou os parâmetros utilizados para definir pobreza e/ou os critérios de elegibilidade do FEAD (EE, LV, SI e SK).

Princípios horizontais

Os Estados-Membros consideraram que o Fundo Social Europeu (FSE) e o FEAD se reforçam mutuamente e/ou são complementares. A BG comunicou que os programas do FEAD e do FSE contribuíram para a concretização das metas da estratégia Europa 2020 de redução da pobreza e da exclusão social na UE. Na CZ, muitas organizações parceiras do FEAD também trabalharam em projetos financiados pelo FSE e consideraram que as suas atividades se complementam. Além disso, em muitos casos, a complementaridade com as iniciativas financiadas pelo FSE resultou de medidas de acompanhamento (por exemplo, o facto de os beneficiários finais serem remetidos para atividades do FSE). AT, CY, CZ, EE, HR, HU, IT, LU, MT e SI formaram grupos de coordenação/trabalho para assegurar a complementaridade do programa com o FSE. DK, DE, FI, FR e LV dispunham de outras formas de coordenação. Estes mecanismos constituíram uma base sólida de coordenação e evitaram situações de possível duplo financiamento. Por exemplo, na DE, foi abandonado um projeto FEAD em 2017 porque um novo projeto do FSE visava o mesmo grupo de pessoas.

Alguns Estados-Membros adotaram abordagens globais para a igualdade de género e a não discriminação e abordaram este princípio horizontal em várias fases do ciclo do projeto[13]. Por exemplo, todos os Estados-Membros asseguraram que a assistência incidiu exclusivamente nas necessidades e que não houve, na implementação das ações, qualquer discriminação em razão do sexo, da origem étnica, etc. Além disso, alguns Estados-Membros desenvolveram orientações em matéria de igualdade de género e não discriminação ou organizaram seminários para as organizações parceiras (DE e LV), aplicando uma abordagem sensível do ponto de vista do género na seleção das organizações parceiras ou dos trabalhadores (DK, HR e SK) e/ou tendo em conta as necessidades específicas de grupos-alvo como as famílias monoparentais ou as pessoas com deficiência (CZ, ES, HU, MT, PL, SE e SK).

> Na SK, a igualdade entre homens e mulheres foi parte integrante de todas as fases do projeto. As medidas adotadas abrangeram: i) a seleção dos trabalhadores (ausência de discriminação com base no sexo, idade, etnia, religião ou deficiência física); ii) as obrigações da organização parceira (que estavam obrigadas a respeitar a igualdade de género durante todo o período de execução); e iii) a seleção de alimentos e assistência material de base, tendo em conta as necessidades específicas dos beneficiários finais, com

A fim de reduzir o desperdício alimentar, alguns Estados-Membros (principalmente BG, EE, ES, IT, LT, LV, MT, PL e SI) distribuíram alimentos com um prazo longo de conservação e redistribuíram os excedentes de alimentos a outras organizações (de caridade) ou a outros beneficiários finais[14]. Outros Estados-Membros concentraram-se em reduzir ao mínimo o fornecimento de produtos indesejados, velando por que a seleção dos

[13] Artigo 5.°, n.° 11, do Regulamento (UE) n.° 223/2014.
[14] Artigo 5.°, n.° 13, do Regulamento (UE) n.° 223/2014.

alimentos correspondesse às necessidades e aos gostos dos grupos-alvo (CY, IE, PT e SK). Além disso, no LU e HR, respetivamente, 34 % e 4 % dos alimentos distribuídos foram doados. A percentagem de alimentos doados utilizados no programa é ainda reduzida, mas são de esperar melhorias em resultado das novas simplificações que entraram em vigor em agosto de 2018.

Alguns Estados-Membros atenderam a considerações mais vastas relacionadas com o clima e o ambiente. Optaram por materiais sustentáveis (AT, CZ, LU e PL), procuraram reduzir ao mínimo os transportes e as emissões de carbono (FI, HU, LU e LV), impuseram aos fornecedores requisitos ambientais (FR e HR) e/ou organizaram seminários educativos para os beneficiários finais sobre questões ambientais (BE, LV e PL).

Na maioria dos Estados-Membros, os tipos de alimentos entregues aos beneficiários finais foram selecionados em consulta com especialistas em nutrição e/ou organizações parceiras[15]. As necessidades e os hábitos alimentares dos beneficiários finais foram igualmente tidos em consideração aquando da tomada de decisões. Para ajudar os beneficiários finais a ter uma dieta equilibrada, muitos Estados-Membros propuseram alimentos de baixo teor de hidratos de carbono, sal, açúcar e gordura e elevado teor de proteínas, fibras, vitaminas e minerais (BG, CZ, ES, HR, LT, PT, SI e SK). Além disso, na LT, os alimentos selecionados para distribuição tiveram de cumprir a regulamentação nacional em matéria de valor nutricional e de adequação para distribuição. Através de medidas de acompanhamento, foram também muitos os Estados-Membros que disponibilizaram aulas/seminários para os beneficiários finais (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL e SI) e/ou conselhos sobre um regime alimentar saudável e equilibrada (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, SI e SK).

ES procedeu a uma avaliação exaustiva dos alimentos distribuídos, a fim de garantir que ajudaram os beneficiários finais a ter um regime alimentar saudável e equilibrado. Os alimentos tinham de cumprir vários requisitos, tais como: i) Satisfazer as necessidades nutricionais dos beneficiários finais; ii) Contribuir para um regime alimentar variado; iii) Satisfazer as necessidades energéticas do organismo e manter um equilíbrio saudável; iv) Reduzir as carências nutricionais da população em causa; e v) cobrir as necessidades de populações específicas (crianças) que são mais vulneráveis. Além disso, os alimentos tinham de satisfazer requisitos físicos, químicos, microbiológicos, de contaminantes e de rotulagem. Os alimentos foram ainda selecionados em consulta com peritos em nutrição.

Inquéritos estruturados aos beneficiários finais

Os inquéritos aos beneficiários finais realizados em 2017 pelos Estados-Membros que executaram o PO I revelaram que a assistência prestada pelo FEAD tinha sido fundamental para as famílias dos beneficiários finais. De um modo geral, os beneficiários finais consideraram que a assistência recebida tinha sido crucial, quer para si próprios, quer para outros membros do agregado familiar. Foi o caso, por exemplo, de 75 % dos beneficiários finais na BE, de 93 % na EE, de 93 % na FI, de 87 % na IE, de 76 % na HR e de 73 % na SK. Além disso, a maioria afirmou que, um ano antes, nem eles nem as respetivas famílias teriam podido comprar os artigos distribuídos pelo FEAD. Assim foi, por exemplo, para 64 % na EE, de 60 % na FI, de 52 % no LU e de 80 % na SK.

[15] Artigo 5.°, n.° 13, do Regulamento (UE) n.° 223/2014.

Os inquéritos revelaram que, na maioria dos Estados-Membros, as medidas de acompanhamento foram consideradas úteis ou muito úteis. Verificou-se igualmente uma correlação positiva entre a adoção de medidas de acompanhamento e a satisfação global do FEAD. Os inquéritos revelaram igualmente que a maior parte dos beneficiários finais do programa foram cidadãos dos Estados-Membros onde a assistência foi distribuída (90 % na FI, 67 % em FR, 70 % na IT, 87 % na SI), exceto no LU, onde a maioria são estrangeiros. Alguns Estados-Membros comunicaram igualmente que a maior parte das pessoas assistidas em 2017 tinham também recebido ajuda do FEAD em anos anteriores (85 % na EE, 96 % em ES, 76 % na FI e 81 % em FR).

Os inquéritos serviram também para destacar algumas áreas onde é necessário melhorar a prestação de assistência, por exemplo, em termos do número e da variedade de alimentos fornecidos e da forma como foram distribuídos aos beneficiários finais. Em ES, os beneficiários finais solicitaram uma maior variedade de alimentos, em conformidade com a sua diversidade cultural. Na EE, alguns beneficiários finais declararam ter tido dificuldades na obtenção da ajuda alimentar, devido ao peso das embalagens de alimentos ou à distância dos centros de distribuição. Em IT, as organizações parceiras salientaram os elevados encargos administrativos resultantes do trabalho com os voluntários na prestação de assistência.

Avaliações

Os Estados-Membros que executaram o PO II realizaram avaliações ou estudos sobre o programa para avaliar o sistema de assistência e obter informações sobre a situação dos vários grupos-alvo. A DE analisou a situação inicial dos grupos-alvo e de que forma o apoio concedido pelo FEAD os afetou. Os resultados foram utilizados para conceber a segunda ronda de financiamento do FEAD.

Alguns Estados-Membros que executaram o PO I complementaram o inquérito estruturado aos beneficiários finais com outras avaliações ou estudos. A FR realizou um estudo comparativo do programa em seis Estados-Membros que revelou que FR e CZ foram os países que distribuíram a maior variedade de alimentos a destinatários finais. A LT procedeu a uma avaliação completa do programa que serviu para identificar algumas áreas a melhorar, incluindo a necessidade de reforçar a complementaridade do programa com as políticas laborais, sociais e de saúde nacionais, e de incentivar o intercâmbio de boas práticas entre as organizações parceiras.

4. CONCLUSÃO

Em 2017, a execução do programa FEAD produziu resultados práticos satisfatórios. A maioria dos Estados-Membros tem em vigor um programa bem estabelecido e devidamente funcional, constantemente revisto e melhorado pelas autoridades de gestão. A prestação de assistência material de base, inicialmente atrasada, emergiu recentemente como uma segunda componente importante do apoio do PO I. A ajuda chegou a mais pessoas em alguns grupos-alvo específicos, em especial os sem-abrigo. No entanto, até 2017, alguns Estados-Membros encontravam-se ainda numa fase inicial da execução e/ou tiveram problemas de concretização, o que resultou numa diminuição agregada dos valores da ajuda alimentar.

Após quatro anos de execução do programa, muitas das pessoas mais carenciadas da UE estão a receber assistência eficaz. Apesar do seu orçamento limitado, o FEAD demonstrou que complementa verdadeiramente os esforços nacionais de combate à privação material, à

pobreza e à exclusão social. A diminuição global dos riscos de pobreza na UE mostra que estão a ser realizados progressos consideráveis para atingir as metas da Estratégia Europa 2020. Em alguns Estados-Membros, esta situação afetou a forma como é definida a elegibilidade dos beneficiários finais. Globalmente, de acordo com dados e estimativas de organizações parceiras, o apoio do FEAD atingiu 12,9 milhões de pessoas em 2017.

Em muitos casos, o FEAD conseguiu chegar a grupos específicos entre os mais desfavorecidos que, de outro modo, não receberiam qualquer assistência. É o caso, por exemplo, das pessoas que não recebem apoio governamental devido ao facto de estarem imediatamente acima do limiar de pobreza, ou das que são mais difíceis de atingir por serem pessoas sem-abrigo, com deficiência, viverem em zonas remotas ou não falarem a língua local. O papel das organizações parceiras tem sido fundamental neste contexto, uma vez que possuem os conhecimentos e a experiência necessários para chegar a esses grupos e prestar-lhes uma assistência relevante. A avaliação intercalar sublinhou o facto de o FEAD ter contribuído para as tornar mais profissionais.

As medidas de acompanhamento, que constituem a componente inovadora do FEAD em comparação com o fundo seu antecessor, tornaram-se mais visíveis e mais refinadas. Permitem complementar a assistência alimentar e material de base com aconselhamento e orientação específicos, bem como atividades de inclusão social bem orientadas, resultando numa abordagem de inclusão mais homogénea, independentemente de serem ou não financiados pelo FEAD. Os inquéritos estruturados confirmaram igualmente o papel positivo das medidas de acompanhamento.

A flexibilidade do FEAD, que permite que os Estados-Membros (e as organizações parceiras) decidam como e quando chegar aos grupos-alvo, foi crucial para estabelecer relações de confiança mútua com os beneficiários finais. Em vários Estados-Membros, mas sobretudo naqueles que realizam atividades de inclusão social, as organizações parceiras levaram algum tempo a chegar aos grupos-alvo e a estabelecer uma relação positiva com eles. Foram necessárias estratégias diferentes e as organizações parceiras tiveram de se adaptar a situações diferentes. O intercâmbio contínuo de boas práticas no âmbito da rede FEAD e do Grupo de Peritos do FEAD, bem como as consultas com organizações parceiras a nível nacional e da UE, contribuíram para melhorar a capacidade de as organizações parceiras chegarem aos grupos-alvo. Os inquéritos estruturados aos beneficiários finais foram também fundamentais para permitir aos Estados-Membros identificar as fragilidades e os pontos fortes do programa, bem como familiarizar-se com os grupos-alvo.

Vários Estados-Membros fizeram ajustamentos significativos ao programa, procurando torná-lo mais eficiente e garantir um maior impacto nos grupos-alvo, mas continuam a existir aspetos que é necessário melhorar. Os Estados-Membros adotaram uma programação a longo prazo, reorganizaram as organizações parceiras e/ou o processo de distribuição e recolheram regularmente as reações dos beneficiários finais. Alguns realizaram também auditorias e avaliações do programa. Além disso, vários Estados-Membros reforçaram o financiamento de projetos em curso que se tinham revelado eficazes (em vez de lançarem novos projetos), aumentaram o número ou o tipo de grupos-alvo abrangidos e melhoraram ou alargaram os tipos de bens fornecidos aos beneficiários finais, tendo encontrado novas formas de com eles colaborar e reforçar a sua confiança. As insuficiências remanescentes no que diz respeito à exaustividade dos relatórios anuais, aos persistentes problemas de distribuição e às questões de execução financeira conexas devem ser abordadas pelos Estados-Membros, nomeadamente através de reuniões de análise anuais específicas.