

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Programa de Emergência Alimentar

Relatório do Grupo de Trabalho



GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO

Programa de Emergência Alimentar

Relatório do Grupo de Trabalho

Agosto de 2016

Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS)

Programa de Emergência Alimentar
Relatório do Grupo de Trabalho (Agosto de 2016)

Primeira edição: Janeiro de 2017
ISBN: 978-972-704-404-7
Publicação eletrónica

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por MTSSS/GEP

Direção de Serviços de Apoio Técnico e Documentação (DSATD)
Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)
Praça de Londres, 2, 5.º
1049-056 Lisboa
Tel.: (+351) 211 155 100
E-mail: [gcp.cid@gcp.mtsss.pt](mailto:gep.cid@gep.mtsss.pt)
Página: www.gcp.msess.gov.pt

O presente relatório foi elaborado na sequência do estabelecido no Despacho n.º 1 - I/SESS/2016, de 25.1.2016, que definiu a missão e a composição de um Grupo de Trabalho (GT) no contexto do Programa de Emergência Alimentar, GT constituído por elementos do Gabinete da 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.

Índice

Enquadramento	1
1. Programa de Emergência Alimentar (PEA): Enquadramento da medida	3
1.1. Implementação - A integração da medida PEA nos Protocolos de Cooperação	3
1.2. Implementação do PEA - Cronologia de orientações	6
1.3. Processo de controle dos dados remetidos pelas Instituições	9
1.4. Procedimentos implementados em 2016.....	13
2. PEA - Execução Física e Financeira (2012-2015)	15
2.1. Execução da medida	15
2.2. Evolução e caracterização das Instituições com protocolo PEA	15
2.3. Refeições e taxas de execução.....	17
2.3.1. Refeições protocoladas.....	17
2.3.2. Refeições servidas.....	19
2.3.3. Taxa de execução	21
2.4. Beneficiários e número médio de refeições consumidas	22
2.4.1. Beneficiários.....	22
2.4.2. Número médio de refeições por beneficiário.....	23
2.5. Evolução dos encargos financeiros	24
3. Perfil dos beneficiários.....	27
3.1. Análise à população beneficiária em três momentos diferentes	27
3.2. Análise à população beneficiária total em novembro de 2015	32
3.2.1. Agregados Familiares	32
3.2.2. Beneficiários.....	34
3.2.3. Agregados Familiares segundo o limiar de Carência Económica e o acesso a mínimos sociais	36
4. Situação económico-social: evolução recente.....	39
4.1. Indicadores de Pobreza e Privação	40
4.1.1. Risco de Pobreza e/ou Exclusão Social	40
4.1.2. Risco de Pobreza Monetária	40
4.1.3. Privação Material Severa	41
4.1.4. Participação no Mercado de Trabalho.....	42
4.2. Evolução das prestações sociais	43
5. Análise territorial	45

5.1. A distribuição das cantinas sociais por concelhos	45
5.2. A distribuição das refeições e taxa de execução por concelhos.....	47
5.2.1. Refeições protocoladas.....	47
5.2.2. Refeições servidas.....	48
5.2.3. Taxa de execução	50
5.3. Beneficiários e número médio de refeições consumidas	51
5.3.1. Beneficiários.....	51
5.3.2. Número médio de refeições por beneficiário.....	53
5.4. Distribuição da população beneficiária – contributos para uma análise comparativa	54
5.4.1. Análise da distribuição dos beneficiários de RSI em Cantinas Sociais na população total das Cantinas Sociais.....	58
6. As Cantinas Sociais no território nacional: análise face às estimativas iniciais	61
6.1. Cantinas Sociais.....	61
6.2. Refeições.....	64
6.3. Beneficiários.....	69
7. Conclusões e recomendações.....	73
7.1. Metodologia e fragilidades da análise	73
7.2. Alguns elementos de caracterização da execução da medida	74
7.3. Algumas conclusões	76
7.4. Recomendações.....	77

ANEXOS

Enquadramento

Em agosto de 2011, foi apresentado o Programa de Emergência Social (PES), constituído por 49 medidas que pretendiam dar resposta a situações de emergência social que pudessem surgir entre o seu lançamento e o final do ano de 2014. No âmbito do PES, estava incluído o Programa de Emergência Alimentar (PEA) — «Rede Solidária de Cantinas Sociais que permitiria garantir à acesso a refeições diárias gratuitas a pessoas e/ou famílias que mais necessitassem»¹.

Considerando que o conhecimento de algumas das características de implementação da medida, designadamente, a distribuição territorial das cantinas aparentemente do lado da oferta, os elevados custos da medida — associados ao fornecimento de refeições — quando comparados com os custos decorrentes de outras formas de apoio social de espectro mais amplo, bem como a ausência ou escassez de definições de algumas componentes relevantes na sua aplicação (sem definição objectiva, designadamente, do que constitui uma refeição, bem como das situações em que os beneficiários têm que co-financiar as refeições), tornam evidente a vantagem e a necessidade de se proceder a uma avaliação da medida abrangendo todo o seu período de vigência.

Neste sentido o Despacho n.º 1 - I/SESS/2016, definiu a composição de um Grupo de Trabalho (GT) e estabeleceu o calendário de elaboração do trabalho.

A missão do GT foi definida nos seguintes termos:

- Caracterizar a execução da medida ao longo do seu período de vigência, dando especial ênfase à execução durante o ano de 2015;
- Identificar os constrangimentos associados à implementação e execução da medida;
- Apresentar os fundamentos para a eventual manutenção da medida ou para a sua extinção;
- Sugerir formas de implementação das conclusões/propostas apresentadas pelo grupo de trabalho.

O documento que agora se apresenta visa dar resposta a esta solicitação, ou seja, procura reportar os resultados do trabalho levado a cabo pelo Grupo constituído no âmbito do referido Despacho.

O relatório inclui os seguintes capítulos: i) enquadramento da Medida PEA, incluindo uma secção dedicada à análise de procedimentos tomados para a sua implementação; ii) análise da execução na perspectiva física (Cantinas; Instituições; Refeições; Beneficiários) e financeira ; iii) análise ao perfil dos beneficiários; iv) leitura da situação económico-social durante o período de vigência da medida; v) perspectiva territorial; vi) análise da do executado face às estimativas da fase inicial de arranque da medida; vii) conclusões e recomendações.

¹ Programa de Emergência Social, Ministério da Solidariedade e Segurança Social

1. Programa de Emergência Alimentar (PEA): Enquadramento da medida

Em 2011, o Governo, então em funções, lançou o Programa de Emergência Social (PES), com o objetivo de fazer face às necessidades crescentes das famílias portuguesas resultantes do confronto com a realidade do desemprego, da precarização do emprego, do sobre-emprego, da desestruturação social e familiar. A aplicação deste Programa teve início em finais de 2011 e previa-se que vigorasse, pelo menos, até ao final de 2014².

O Programa de Emergência Social (PES) foi apresentado como um conjunto de medidas que procurava, num primeiro momento, identificar as situações de resposta social mais urgente, para depois mobilizar os recursos e instrumentos necessários, sendo fundamental o envolvimento e participação efetiva de uma rede nacional de solidariedade (Estado, Autoridades Locais, Municípios, Freguesias, organizações da sociedade civil, nomeadamente as ligadas ao Terceiro Setor — Mutualidades, Misericórdias, Instituições Particulares de Solidariedade Social) nas várias fases de decisão e implementação das estratégias de ação. Foi, ainda, descrito como um programa dinâmico e aberto a novas medidas e soluções, assente em cinco grandes eixos de intervenção: 1. Famílias, em particular as mais vulneráveis; 2. Idosos com baixos rendimentos; 3. Pessoas com deficiência ou incapacidade; 4. Voluntariado; 5. Instituições de solidariedade social.

O Programa de Emergência Alimentar (PEA), inserido na Rede Solidária de Cantinas Sociais, propunha-se ampliar a Rede existente — passando das 62 Refeitório/Cantina Social³ existentes em 2011 para cerca de 950 em 2012 — de forma a garantir às pessoas e/ou famílias mais necessitadas o acesso a, pelo menos, uma refeição diária⁴.

1.1. Implementação — A integração da medida PEA nos Protocolos de Cooperação

O Protocolo de Cooperação para 2011/2012, outorgado entre o então MSSS e as Uniões representativas das Instituições (Confederação Nacional das Instituições Particulares de Solidariedade Social, União das Misericórdias Portuguesas, União Mutualidades Portuguesas) veio prever, no âmbito da execução do PEA, «a instalação de uma Rede Solidária de Cantinas Sociais, através do reforço da capacidade desta resposta alargando os serviços e o número de pessoas que podem beneficiar da satisfação das suas necessidades alimentares», *in* preâmbulo do protocolo 2011/2012.

Em conformidade com o estatuído no Protocolo de Cooperação acima referenciado, através da utilização da Rede Solidária de Cantinas Sociais, fora do âmbito dos acordos de cooperação firmados e durante o PES (de natureza temporalmente circunscrita e transitória), pretendeu-se reforçar a capacidade de resposta a situações de emergência social, através de outros

² Programa de Emergência Social, Ministério da Solidariedade e Segurança Social.

³ Resposta social, no âmbito do subsistema de ação social, que visa assegurar condições mínimas de subsistência e integração social, aprovada pela Secretário de Estado da Segurança Social, em 19.1.2006 (DGSS, «Respostas Sociais — Nomenclaturas/conceitos», C 1.5). Esta resposta social, desenvolvida em equipamento, visava fornecer refeições, em especial a indivíduos economicamente desfavorecidos, podendo incluir outras atividades, nomeadamente de higiene pessoal e tratamento de roupas.

⁴ Apresentação efetuada no dia 24 de fevereiro de 2012 pelo Ministro da Solidariedade e Segurança Social.

mecanismos de execução inovadores e simplificados de distribuição alimentar, garantindo, às famílias em dificuldades, o acesso a refeições diárias gratuitas, destinadas preferencialmente ao consumo fora da instituição.

Os recursos financeiros da implementação desta medida, inscritos no orçamento da segurança social (50M €), seriam executados mediante o pagamento de um valor por refeição servida.

Neste sentido, foi entendimento que aquilo que se pretendia para a operacionalização da Rede Solidária de Cantinas Sociais, dado o seu caráter transitório e temporário, não tinha enquadramento enquanto resposta social com acordo de cooperação pelos seguintes fatores:

- A. Não existia a necessidade de a Instituição «Assegurar a existência dos recursos humanos adequados ao bom funcionamento dos equipamentos e serviços» — alínea e) da Norma XVI do DN n.º 75/92, de 20 de maio, uma vez que o funcionamento da Cantina Social deveria ser efetuado através dos recursos humanos das respostas sociais que já desenvolviam, desde que a mesma dispusesse de uma cozinha própria;
- B. Não existia uma especificação quanto ao «número de utentes a integrar, de acordo com a capacidade do equipamento e respetivas condições de funcionamento» — alínea a) da Norma XIX do DN n.º 75/92, de 20 de maio (diploma aplicável à data em vigor), uma vez que a contratualização com a Instituição não seria para um determinado número de beneficiários acompanhados pela Instituição, mas para um número de refeições máximo a fornecer no mês, independentemente do número dos beneficiários, que poderia ser variável;
- C. A comparticipação financeira da Segurança Social nos acordos de cooperação é «por utente/mês ou global, quando a natureza do acordo assim o justifique» — alínea d) da Norma XXI do DN 75/92, de maio, o que não faria sentido neste serviço prestado no âmbito da cantina social, em que a Segurança Social asseguraria o pagamento de um valor por refeição servida aos beneficiários do mesmo.

Assim, o Conselho Diretivo do ISS, I.P (CD do ISS, IP) contratualizou o financiamento às IPSS que pretendessem aderir à Rede Solidária de Cantinas Sociais mediante a celebração de protocolos, subscrito pela Direção da Instituição e pelo Diretor do Centro Distrital onde se localizasse o equipamento social que serviria de apoio à cantina social. A comparticipação financeira do Estado a estas IPSS teria a particularidade de pagamento por refeição, com o custo unitário de 2,50 €, com base nas refeições efetivamente servidas no mês anterior, e até ao limite do número de refeições estabelecidas em cada um dos protocolos, podendo ser cobrado ao próprio um valor por refeição, consoante os rendimentos das famílias, até 1 €, mediante critérios a definir pelas Instituições.

A seleção das pessoas e/ou famílias para usufruir de refeições por via do PEA foi realizada pelas IPSS, tendo como critério preferencial 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. 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 inscritos e pessoas já apoiadas por qualquer estrutura/serviço/resposta social que preste apoio direto ao nível da alimentação (tais como banco alimentar, refeitório /cantina social, distribuição direta de alimentos a sem-abrigo, entre outras).

O Protocolo de Cooperação para 2013-2014, celebrado entre o então Ministério da Solidariedade e Segurança Social e as Uniões representativas das IPSS, volta a referir, no seu preâmbulo, que se prevê a «maximização do PEA, não só através do reforço da capacidade e utilização da Rede Solidária de Cantinas Sociais, mas também de outros mecanismos de execução, que revelando inovação social e simplificação permitiria alargar a tipologia de serviços e número de pessoas que poderiam beneficiar de refeições».

A cláusula 12.^a do acima citado Protocolo refere, na continuidade do processo iniciado em 2012, que as Instituições que reúnam condições para a confeção de refeições, maximizando os recursos existentes, poderão aderir ao PEA, clarificando que a Rede Solidária de Cantinas Sociais prevê a possibilidade de as refeições poderem ser fornecidas às famílias, nos equipamentos das Instituições, para consumo fora desta, isto é, a disponibilização das refeições será para consumo no domicílio das pessoas; a permanência e consumo das refeições na Instituição apenas ocorrerão, excecionalmente, em respostas abertas.

Em 2013 e 2014 os protocolos que foram inicialmente celebrados em 2012 foram renovados por períodos inferiores a 1 ano, mantendo-se a intenção de considerar as cantinas sociais como uma resposta integrada no PES, e de carácter transitório.

O Compromisso de Cooperação para o Biénio 2015-2016, assinado pela primeira vez entre 3 Ministérios (Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social; Ministério da Saúde, e Ministério da Educação e Ciência) e as 3 Uniões representativas da Solidariedade Social a 16 de Dezembro de 2014, determina, na Cláusula X do Anexo relativo à Segurança Social, que as cantinas sociais se inserem na «Rede Solidária de Cantinas Sociais, constituindo-se como uma resposta de intervenção no âmbito do PEA, que assegura aos utentes refeições diárias (almoço e/ou jantar), destinadas preferencialmente, ao consumo externo e caso tenha condições, pode ainda fornecer refeições ao domicílio».

Os Pontos 2 e 3 desta Cláusula estipulavam, ainda, que, «a partir do ano de 2015, a resposta cantina social seria substituída por uma das modalidades das medidas que integram o Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas FEAC, para 2014-2020 e que a verificação dos utentes que utilizam a Rede Solidária de Cantinas Sociais é efetuada através do Número de Identificação da Segurança Social (NISS)».

Contudo por não se encontrarem reunidas as condições de implementação do PO APMC (financiado pelo FEAC) sendo que a transição prevista no Compromisso de Cooperação (2015-2016) não foi concretizada.

Nesta sequência foi decisão do XIX Governo Constitucional assegurar a continuidade desta medida, através da prorrogação dos protocolos celebrados, tendo para o efeito sido acrescentadas adendas com dilação do prazo de vigência até 31 dezembro de 2015.

Contudo, e por se considerar ainda não estarem reunidas as condições para a cessação da prestação deste serviço à população carenciada, o XXI Governo Constitucional⁵ decidiu prorrogar a prestação deste serviço até 31 de dezembro de 2016.

1.2. Implementação do PEA - Cronologia de orientações

As orientações que se apresentam para cada ano foram emanadas pelos Serviços Centrais do ISS, IP aos CDist com objectivo de uniformizar procedimentos e correção de erros e incongruências quando detetados.

ANO 2012

Em junho de 2012, o CD do ISS, IP transmitiu orientações aos Centros Distritais (CDist) quanto aos aspetos a considerar para a operacionalização do PEA, na perspectiva de que seria uma medida de carácter flexível e transitório. Neste sentido, competiria aos CDist, em articulação com as Uniões Distritais das Instituições a seleção das Instituições que teriam condições para aderir a este programa.

Foram assumidos os seguintes pressupostos:

- Não se tratava de uma resposta social, pelo que não teria enquadramento no diploma legal que então regulava a área da cooperação — Despacho Normativo nº 75/92 de 20 de maio;
- Competia às Instituições verificar se os potenciais beneficiários cumpriam os critérios de atribuição, bem como, a caracterização dos Agregados Familiares (AF) abrangidos;
- Apenas poderiam aderir ao PEA as instituições que já detinham estrutura física de confecção das refeições; Competia, ainda, às Instituições a elaboração de mapa com indicadores de risco de carência alimentar no distrito — elementos a remeter ao correspondente CDist até ao dia 10 de cada mês;
- Apenas seriam processados montantes correspondentes ao nº de refeições efetivamente servidas, independentemente do que tivesse sido protocolado;
- O número de refeições diárias contratualizadas situava-se entre 50 e um máximo de 80.

No ano de 2012, os protocolos tinham uma periodicidade de 3 meses, renovável por igual período, tendo como objetivo vigorarem até ao final do ano de 2012.

ANO 2013

Em janeiro de 2013, por deliberação do CD do ISS, IP os protocolos celebrados após janeiro de 2013 seriam prorrogados até dezembro desse ano. Foram, para o efeito, celebrados novos protocolos. Face ao modelo de protocolo inicial foram introduzidas as seguintes alterações:

- As Instituições poderiam desenvolver PEA em mais do que um equipamento;

⁵ O XXI Governo Constitucional tomou posse em 26.11.2015.

O número de refeições diárias contratualizadas passou a ser até 100/dia por equipamento. Foi eliminado o limite mínimo de refeições a fornecer.

ANO 2014

Em 2014, foi tomada pelo CD do ISS, IP a decisão de que o processo passaria a ser acompanhado pelos serviços centrais (DDSP) e que este serviço efetuaria junto do CD do ISS, IP a formalização das renovações dos protocolos. Foram aprovadas novas minutas.

Naquele ano os protocolos foram renovados em 3 períodos: 1.º semestre; 3.º trimestre e 4.º trimestre.

Para alteração do número de refeições protocoladas os CDist deveriam considerar os seguintes pressupostos:

- Priorização na revisão em baixa dos protocolos/adendas em que se verificou, nos últimos 4 meses, uma percentagem de refeições distribuídas face às contratualizadas igual ou inferior a 60%;
- As refeições a contratualizar deveriam corresponder à média desse quadrimestre;
- Os pedidos de revisão em alta apenas deviam ser considerados quando, no quadrimestre anterior a referida percentagem tivesse sido, consistentemente, igual ou superior a 90%.

Em julho, foi efetuada nova alteração das minutas dos protocolos PEA e introdução no anexo I — modelo de recolha de dados — de uma coluna para inscrição dos NISS dos beneficiários. Esta alteração, que entraria em vigor, com carácter obrigatório, a partir de 1 de setembro, foi previamente consensualizada na sede de Comissão Permanente do Setor Solidário.

Foi, ainda, efetuada uma alteração ao nível do modelo de recolha de informação, e passou a integrar um campo para introdução do valor referente ao número de refeições fornecidas extra-protocolo. Relativamente a este ponto, clarificou-se que a identificação através dos NISS se aplicava apenas aos beneficiários com refeições servidas no âmbito do protocolo. Foi, igualmente, dada indicação no ficheiro do montante a pagar, para cada mês, por forma a que esse documento passasse a ter a função de fatura.

Em outubro foi reiterada a necessidade de verificação das situações identificadas no mês de setembro, em que existiam beneficiários sem NISS ou em que existia um único NISS para identificação de todo o AF. Todos os beneficiários das cantinas sociais deviam ser identificados com o respetivo NISS individual de cada membro do AF e apenas podem ser processadas aquelas cujos beneficiários das refeições fornecidas se encontrassem devidamente identificadas pelo respetivo NISS, o que implicava que estas situações fossem objeto de análise por parte dos CDist, sendo os pagamentos processados após regularização das mesmas.

Como exceção a esta regra, apenas seriam justificáveis as situações de beneficiários em processo de regularização da situação de residência, pelo que os mesmos deveriam ter a identificação, no campo para o NISS, correspondente ao número de processo familiar existente

em AAS/RSI (Sistema de Informação do Atendimento/Acompanhamento Social e RSI) inserção, com a necessária adaptação, por forma a incluir os 11 dígitos⁶.

Nos meses seguintes, foram transmitidas orientações aos CDist, no sentido de que todos os beneficiários das cantinas sociais deveriam ser identificados com o respetivo NISS individual de cada membro do AF, pelo que apenas podem ser processadas aquelas cujos beneficiários das refeições fornecidas se encontrem devidamente identificadas pelo respetivo NISS. Os serviços dos CDist deveriam proceder a uma verificação das situações em que os beneficiários — titular e respetivos elementos do AF a quem efetivamente foram prestadas refeições — não eram identificados com o NISS. Esta verificação deveria ser efetuada após receção dos ficheiros remetidos pelas Instituições e previamente à articulação com os serviços financeiros, não devendo ser enviada indicação de processamento até à sua regularização. De igual modo, nas situações em que, por algum motivo, tenha existido o pagamento indevido às Instituições, relativamente a beneficiários nesta situação em meses anteriores, deveria ser efetuado o respetivo acerto no processamento do mês seguinte, mediante envio de informação aos serviços financeiros.

ANO 2015

Em 2015 as renovações dos protocolos sucederam em 3 períodos: 1.º trimestre; 2.º trimestre e 2.º semestre.

Em janeiro, foi efetuada nova alteração nas minutas de prorrogação dos protocolos PEA, introduzindo-se a referência de que os beneficiários da cantina social não poderiam beneficiar, cumulativamente, de outros apoios de natureza alimentar, nomeadamente no âmbito do FEAC. Na sequência da avaliação da execução relativamente ao funcionamento de cada protocolo foram efetuadas alterações ao nº de refeições protocoladas por Instituição, desde que não ultrapassassem o nº total de refeições protocoladas no distrito.

Foi reiterada a orientação de que, nas situações em que, por algum motivo, tenha existido o pagamento indevido às Instituições, relativamente a beneficiários nesta situação, nos pagamentos dos meses subsequentes, deveria ser efetuado o respetivo acerto no processamento do mês seguinte, mediante envio de informação aos serviços financeiros. Foram, ainda, transmitidas orientações, no sentido de serem aferidos os casos de duplicação de refeições, ou seja, beneficiários que frequentaram duas Instituições diferentes e recolheram 2 almoços e 2 jantares diariamente.

As renovações dos protocolos, para o 2.º trimestre ocorreram nos seguintes termos:

- Nos protocolos cuja execução fosse inferior a 85%, de comum acordo com a Instituição, deveria ser adequado o número de refeições contratualizado;
- Poderiam ser efetuadas alterações ao nº de refeições protocoladas por Instituição, desde que devidamente comprovada e fundamentada a sua necessidade, sem que se ultrapassasse o nº total de refeições protocoladas no distrito.

⁶ A título de exemplo, tratando-se do processo «2014483», deverá ser registado como «00002014483».

Nas renovações do 2.º semestre de 2015, os protocolos em que a execução foi inferior a 75%, adequou-se o número de refeições contratualizadas e manteve-se a orientação de que poderiam ser efetuadas alterações ao nº de refeições protocoladas por Instituição, desde que não se ultrapassasse o nº total de refeições atualmente protocoladas no distrito.

1.3. Processo de controle dos dados remetidos pelas Instituições

No âmbito dos protocolos em vigor para o PEA, a sistematização dos ficheiros de recolha de dados mensais remetidos pelas Instituições foi implementada no 3º trimestre de 2014.

Existe um programa agregador dos ficheiros remetidos pelas Instituições, tendo sido criada uma opção para agregação de ficheiros da 1ª versão que corresponde ao mês de setembro e outra para 2ª versão do mês de outubro. Esta situação causou bastantes constrangimentos ao processo, pois houve Instituições que mesmo após o mês de outubro de 2014, continuaram a remeter a versão anterior do ficheiro excel, ou envio no mesmo mês de uns ficheiros numa versão e outros noutra, o que condicionou todo o processo, causando atrasos e obrigando a constantes repetições do processo de agregação.

Não obstante as dificuldades verificadas, o Departamento de Desenvolvimento Social e de Programas do ISS, IP DDSP em conjunto com o GPE, procederam à análise dos ficheiros dos meses de setembro e outubro com objetivo de identificar o número de beneficiários e situações incongruentes, nomeadamente NISS repetidos, errados ou inexistentes, óbitos, utentes em frequência de resposta social, etc.

Análise dos momentos outubro de 2014, abril e novembro de 2015 - Instituições e Beneficiários

Apesar de não se optar pela sua inclusão nesta análise deve referir-se que o mês de setembro foi o primeiro mês com contabilização do número de beneficiários. e do número médio de refeições mensais consumidas por cada utente, verificando-se à data diferenças significativas entre os vários distritos. De modo a retratar alguma complexidade na recolha e tratamento, numa fase inicial, destes dados procede-se neste ponto a uma estatística descritiva do universo abrangido pelo PEA, análise que possibilitou ainda a identificação de um conjunto de incongruências.

O universo de protocolos contabilizados em outubro de 2014 foram de 844 e em abril de 2015 foram 843, num total de 47.803 refeições dia protocoladas e em novembro de 2015 de 845 protocolos, num total de 47.638 refeições, menos 165 refeições que em abril de 2015 e menos 1.541 que em outubro de 2014.

Quadro 1. Universo de protocolos (Out. 2014, Abr. e Nov. 2015)

DISTRITO	N.º DE PROTOCOLOS			N.º REFEIÇÕES DIA PROTOCOLADAS			N.º REFEIÇÕES MÊS PROTOCOLADAS		
	OUT. 2014	ABR. 2015	NOV. 2015	OUT. 2014	ABR. 2015	NOV. 2015	OUT. 2014	ABR. 2015	NOV. 2015
Aveiro	42	41	41	2.713	2.713	2.713	84.103	81.390	81.390
Beja	42	42	41	1.059	1.051	1.059	32.829	31.530	31.770
Braga	56	58	58	4.150	3.820	3.820	128.650	114.600	114.600
Bragança	19	19	19	971	971	971	30.101	29.130	29.130
Castelo Branco	22	22	22	1.040	1.040	1.040	32.240	31.200	31.200
Coimbra	40	40	40	2.253	2.253	2.253	69.843	67.590	67.590
Évora	24	23	23	1.205	1.205	1.205	37.355	36.150	36.150
Faro	46	46	47	3.960	3.960	3.960	122.760	118.800	118.800
Guarda	33	33	33	1.322	1.200	1.200	40.982	36.000	36.000
Leiria	47	47	48	3.030	3.030	3.030	93.930	90.900	90.900
Lisboa	126	126	126	9.200	8.800	8.800	285.200	264.000	264.000
Portalegre	61	60	61	2.281	2.281	2.281	70.711	68.430	68.430
Porto	42	42	44	3.700	3.580	3.690	114.700	107.400	110.700
Santarém	113	113	112	3.757	3.607	3.489	116.467	108.210	104.670
Setúbal	42	42	42	3.180	3.025	3.025	98.580	90.750	90.750
Viana do Castelo	23	23	23	1.080	1.080	1.080	33.480	32.400	32.400
Vila Real	26	26	25	1.833	1.757	1.692	56.823	52.710	50.760
Viseu	40	40	40	2.445	2.430	2.330	75.795	72.900	69.900
Total Geral	844	843	845	49.179	47.803	47.638	1.524.549	1.434.090	1.429.140

Fonte: ISS, IP.

Por sua vez, da análise ao número de registos recebidos constata-se que em abril de 2015 representaram 99,3% do total de protocolos em vigor e 99,8% do total das refeições protocoladas. Em novembro de 2015, a análise efectuada correspondeu à totalidade do universo dos protocolos celebrados (845).

Quadro 2. Registos recebidos (Out. 2014, Abril e Nov. 2015)

DISTRITO	N.º DE PROTOCOLOS			N.º REFEIÇÕES DIA PROTOCOLADAS			N.º REFEIÇÕES MÊS PROTOCOLADAS		
	OUT. 2014	ABR. 2015	NOV. 2015	OUT. 2014	ABR. 2015	NOV. 2015	OUT. 2014	ABR. 2015	NOV. 2015
Aveiro	41	41	41	2.648	2.713	2.713	64.176	81.390	81.390
Beja	42	42	41	1.059	1.051	1.059	28.984	31.530	31.770
Braga	56	58	58	4.150	3.820	3.820	104.805	114.600	114.600
Bragança	19	19	19	971	971	971	28.017	29.130	29.130
Castelo Branco	21	22	22	1.025	1.040	1.040	25.878	31.200	31.200
Coimbra	39	40	40	2.213	2.253	2.253	60.573	67.590	67.590
Évora	20	23	23	1.030	1.205	1.205	25.859	36.150	36.150
Faro	36	46	47	3.085	3.960	3.960	72.383	118.800	118.800
Guarda	33	33	33	1.322	1.200	1.200	30.255	36.000	36.000
Leiria	46	47	48	3.000	3.030	3.030	74.409	90.900	90.900
Lisboa	126	126	126	9.200	8.800	8.800	239.593	264.000	264.000
Portalegre	58	59	61	2.256	2.271	2.281	51.048	68.130	68.430
Porto	42	42	44	3.700	3.580	3.690	106.153	107.400	110.700
Santarém	99	109	112	3.596	3.557	3.489	80.809	106.710	104.670
Setúbal	40	42	42	3.055	3.025	3.025	86.694	90.750	90.750
Viana do Castelo	23	23	23	1.080	1.080	1.080	25.283	32.400	32.400
Vila Real	26	26	25	1.833	1.757	1.692	42.585	52.710	50.760
Viseu	40	40	40	2.445	2.430	2.330	58.987	72.900	69.900
Total Geral	807	838	845	47.668	47.743	47.638	1.206.491	1.432.290	1.429.140

Fonte: ISS, IP.

Quadro 3. Nº de utentes, beneficiários e titulares e Nº de refeições comunicadas (Out. 2014, Abr. e Nov. 2015)

DISTRITO	Nº DE UTENTES (BENEFICIÁRIOS E TITULARES)			Nº DE TITULARES (AGREGADOS)			N.º REFEIÇÕES MENSAIS COMUNICADAS			Nº MÉDIO DE REFEIÇÕES MENSAIS		
	OUT. 2014	ABR. 2015	NOV. 2015	OUT. 2014	ABR. 2015	NOV. 2015	OUT. 2014	ABR. 2015	NOV. 2015	SET. 2014	ABR. 2015	NOV. 2015
	Aveiro	1.630	1.870	1.780	804	957	959	64.176	72.470	70.416	39,5	38,8
Beja	754	846	760	404	449	438	28.984	30.426	26.161	38,3	36,0	34,4
Braga	3.584	3.597	3.490	1.619	1.705	1.711	104.805	102.574	103.611	28,7	28,5	29,7
Bragança	702	751	723	341	364	368	28.017	28.399	27.773	41,7	37,8	38,4
Castelo Branco	694	745	732	379	402	417	25.878	25.401	24.767	37,6	34,1	33,8
Coimbra	1.776	2.045	1.935	912	1.008	1.005	60.573	62.774	61.318	32,7	30,7	31,7
Évora	595	715	741	281	325	326	25.859	30.213	31.927	46,8	42,3	43,1
Faro	2.011	2.783	2.699	969	1.398	1.386	72.383	96.665	92.863	35,1	34,7	34,4
Guarda	876	898	943	499	509	541	30.255	28.960	30.819	34,8	32,2	32,7
Leiria	1.507	1.624	1.478	711	777	755	74.409	75.464	71.746	56,5	46,5	48,5
Lisboa	5.288	6.570	6.434	2.976	3.306	3.304	239.593	244.312	242.977	40,6	37,2	37,8
Portalegre	1.090	1.286	1.158	514	599	573	51.048	54.722	48.305	59,8	42,6	41,7
Porto	2.231	2.432	2.474	1.182	1.244	1.344	106.153	102.184	105.225	46,7	42,0	42,5
Santarém	1.882	2.027	1.923	872	953	964	80.809	83.344	83.386	46,9	41,1	43,4
Setúbal	1.974	2.191	2.173	947	1.007	1.062	86.694	86.901	86.708	40,3	39,7	39,9
Viana do Castelo	465	557	518	264	290	281	25.283	26.269	24.982	56,4	47,2	48,2
Vila Real	1.323	1.470	1.430	787	817	800	42.585	44.562	45.343	31,3	30,3	31,7
Viseu	1.788	1.949	1.822	1.000	1.041	998	58.987	61.972	57.021	32,8	31,8	31,3
Total Geral	30.170	34.356	33.213	15.461	17.151	17.232	1.206.491	1.257.612	1.235.348	39,3	36,6	37,2

Fonte: ISS, IP.

Em novembro de 2015 face a abril de 2015 o número de beneficiário decresceu 3,3%. Com tendência contrária, os distritos de Évora, Guarda e Porto registaram em novembro mais beneficiários que em abril, 3,64%; 5,01% e 1,73% respetivamente.⁷

À semelhança do já observado em outubro de 2014, o distrito que regista o menor número médio de refeições mês por utente nos meses em análise é Braga. Os valores mais elevados são registados em Leiria e Viana do Castelo com mais de 46 refeições utente mês.

Incongruências

A análise dos dados permitiu identificar um conjunto de incongruências, reflectidas no quadro seguinte.

Da análise efetuada, considerando o indicador, número de refeições mensais, foi possível concluir que nos primeiros meses (setembro e outubro de 2014) as incongruências mais frequentes, foram a inscrição de refeições sem NISS ou NISS inexistente e o consumo de mais de duas refeições diárias por utente. Em outubro de 2014 foram identificadas 1.206.491 (8,5% do total de refeições comunicadas) passíveis de dedução.

A informação das incongruências foi posteriormente devolvida aos CDist para aferição das questões identificadas, correção e devolução dos montantes pagos indevidamente.

Nos meses de 2015 em análise, verifica-se que o número de refeições comunicadas, cujo beneficiário detinha óbito registado não compatível com o número de refeições declaradas

⁷ A metodologia de recolha e análise da informação, com apuramentos em diferentes momentos, conduz a ínfimas diferenças no número de beneficiários apresentados ao longo do relatório, sem impacto significativo nas análises efectuadas.

decreceu. Verificou-se que alguns dos casos estavam associados à inscrição do NISS relativo ao cônjuge falecido ao invés da inscrição do NISS do Utente. Neste sentido, foram transmitidas orientações às Instituições no sentido de que os beneficiários devem ser identificados com o NISS correto, e não com o do cônjuge falecido.

Quadro 4. Principais incongruências

INCONGRUÊNCIAS	N.º DE PROTOCOLOS			N.º REFEIÇÕES MENSAIS COMUNICADAS		
	OUT. 2014	ABR. 2015	NOV. 2015	OUT. 2014	ABR. 2015	NOV. 2015
Refeições Mensais Comunicadas Sem Niss Ou Niss Inexistente	539	266	57	48.717	17.213	2.619
Refeições Mensais Comunicadas Correspondentes a Niss Com Obito Registado	112	62	5	5.148	2.628	5.148
Refeições Mensais Comunicadas Correspondentes a Niss Com Frequência Registada em Resposta Social *	445	264	216	10.086	10.045	7.926
Refeições Mensais Comunicadas Correspondentes a Niss com frequência registada em mais de um Protocolo	101	206	121	8.087	27.247	9.587
Refeições Mensais Comunicadas Superiores a 60/62 Refeições Por Utente	125	16	10	85.081	16.156	2.123
Interceção das Não Conformidades Detetadas	560	452	313	102.497	29.676	14.666
Registos Recebidos	807	838	845	1.206.491	1.257.612	1.235.348
% Face ao Total de Recebidos	69,39%	53,94%	37,04%	8,50%	2,36%	1,19%

(*) Foi considerado, que o consumo de refeições na cantina social não era compatível com a frequência de respostas sociais residenciais, sendo que nas restantes respostas era admissível o consumo de 1 refeição por dia útil e duas refeições ao fim de semana e feriados.

O número de refeições passível de dedução, registou um decréscimo acentuado nos meses em análise, não ultrapassando os 2,36% do total de refeições comunicadas, contra os 10,05% verificados em setembro de 2014 e os 8,5% verificados em outubro de 2014.

Constrangimentos

Apesar das diversas atualizações que têm vindo a ser implementadas no processo de recolha e análise de dados, este ainda apresenta bastantes constrangimentos, nomeadamente no que respeita à obtenção de dados em tempo útil, dada a morosidade do processo de agregação dos ficheiros, considerando todas as fases anteriormente descritas (devolução de ficheiros incorretos, agregação, devolução de ficheiros com dados incongruentes, receção de ficheiros nas versões corretas, agregação etc.).

Por outro lado, dada a natureza do instrumento de recolha dos dados (ficheiro excel) que não está integrado em aplicação no âmbito do Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) nem tem interligação com IDQ, não é possível aos técnicos dos Centros Distritais identificarem situações relativas a NISS inválidos, que tenham 11 dígitos, ou relativos a pessoas que já tenham falecido.

Esta validação, de forma automatizada, apenas seria possível caso o sistema fosse semelhante ao que está em vigor no âmbito da comunicação das frequências mensais nos acordos de

cooperação, em que a mesma é efetuada através de Segurança Social Direta (SSD), com uma validação automática do sistema relativamente a estas inconformidades.

Não permite, igualmente, cruzamento automático com os dados relativos aos NISS que frequentam respostas sociais em que, eventualmente esse utente já beneficie da disponibilização de uma ou mais refeições, o que implica uma situação irregular, de duplo financiamento.

1.4. Procedimentos implementados em 2016

Por forma a minimizar as dificuldades ao nível do tratamento dos dados em tempo útil e agilizar o processo, o DDSP entendeu que para os protocolos celebrados no 1º semestre de 2016 deveria adotar-se um novo procedimento.

Estes procedimentos foram implementados no decorrer do mês de março de 2016, uma vez que a formalização dos protocolos nas novas minutas, foi iniciado a partir de 17 de fevereiro 2016, conforme orientação do CD do ISS, IP.

Este procedimento consiste na agregação dos ficheiros remetidos pelas Instituições, diretamente por cada CDist, que passará a enviar mensalmente ao DDSP apenas o ficheiro agregado resultado da agregação dos ficheiros remetidos por todas as Instituições com protocolos celebrados no distrito que forneceram refeições no mês em causa e não o conjunto dos ficheiros por agregar como tem acontecido até à presente data.

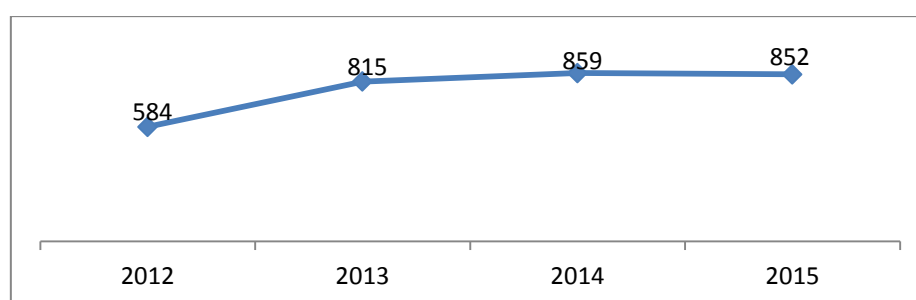
Para a operacionalização do processo de agregação, os CDist e os serviços Centrais do ISS, IP deverão acautelar a verificação prévia de um conjunto de situações, através do cruzamento com informação constante do *Sistema de Informação da Segurança Social* para efeitos de apuramento de eventuais recebimentos indevidos.

2. PEA - Execução Física e Financeira (2012-2015)

2.1. Execução da medida

Em 2012 o PEA abrangia um total de cerca de 584 cantinas, registando no ano seguinte mais 231 cantinas e assumindo entre 2012 e 2013 a maior taxa de crescimento (28,3%). Se de 2013 para 2014 ainda se regista um ligeiro crescimento de 5,1%, de 2014 a 2015 assiste-se a uma pequena descida. Com 852 cantinas em 2015, a medida apresentava menos 7 cantinas face ao ano transacto. Deve referir-se, que previamente ao PEA, em 2011, existiam 62 acordos de cooperação para a resposta social Refeitório/Cantina Social. Dada a natureza desta resposta social e apesar de coexistir com o PEA, o número de respostas sociais Refeitório/Cantina Social presentes no território continental não estão incluídos nesta análise.

Gráfico 1. Evolução do nº de cantinas - continente

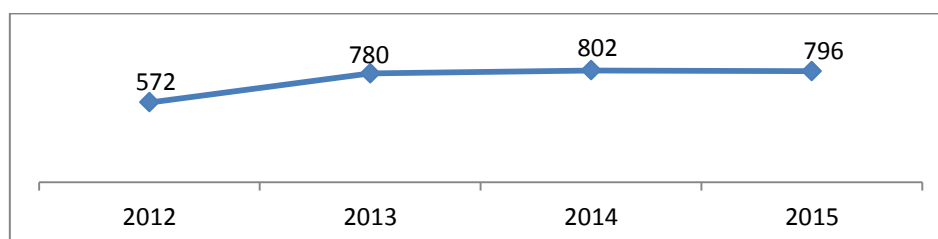


Fonte: ISS, IP, Março 2016.

2.2. Evolução e caracterização das Instituições com protocolo PEA

A evolução do número de instituições segue de perto a tendência da evolução do número de cantinas sociais. Entre 2012 e 2013 regista-se uma taxa de crescimento de 36,46%, de 2013 para 2014 a evolução ainda é positiva, mas com um crescimento menos acentuado (+2,82%), já de 2014 para 2015 existem menos 6 instituições, totalizando, em 2015, 796 Instituições. Ao longo do período (2012-2015) estiveram no PEA 857 Instituições, sendo que uma entidade tem protocolo em cinco distritos.

Gráfico 2. Evolução do nº de Instituições - continente



Fonte: ISS, IP, Março 2016.

Relativamente à natureza jurídica do total de das Instituições (857), verifica-se que o maior número de Instituições, num total de 915 protocolos, tem enquadramento como «Associações» (47,96%), seguindo-se as «Misericórdias» com 29,40%.

Quadro 5. Natureza Jurídica – Total de Instituições (2012-2015)

NATUREZA JURÍDICA	N.º TOTAL DE INSTITUIÇÕES COM PROTOCOLOS 2012-2015			
	N.º DE INSTITUIÇÕES	%	N.º DE PROTOCOLOS	%
ASSOCIAÇÃO	411	47,96%	438	47,87%
MISERICÓRDIA	252	29,40%	270	29,51%
ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO	60	7,00%	62	6,78%
DESCONHECIDA	56	6,53%	59	6,45%
FUNDAÇÃO	27	3,15%	30	3,28%
PESSOA COLECTIVA RELIGIOSA	32	3,73%	35	3,83%
COOPERATIVA	8	0,93%	10	1,09%
FUNDAÇÃO DE DIREITO PRIVADO	5	0,58%	5	0,55%
COOPERATIVA DE RESPONSABILIDADE LIMITADA	2	0,23%	2	0,22%
ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO	1	0,12%	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO DE REGENTES E BENEFICIÁRIOS	1	0,12%	1	0,11%
PESSOA COLECTIVA DE UTILIDADE PÚBLICA	1	0,12%	1	0,11%
PESSOA COLECTIVA DE DIREITO PÚBLICO	1	0,12%	1	0,11%
Total	857	100,00%	915	100,00%

Fonte: ISS, IP: SISCOOP, fevereiro 2016.

No que diz respeito às respostas sociais com acordo de cooperação disponibilizadas por estas Instituições para o desenvolvimento de cantinas sociais, a maioria dos protocolos foram celebrados com Instituições que desenvolvem 3 ou mais respostas sociais com acordo de cooperação (57,99%), seguindo-se as Instituições com 3 respostas sociais (20,77%), sendo que 12 das Instituições (1,40%) não tinham qualquer acordo de cooperação em vigor com a Segurança Social.

Quadro 6. Nº de Respostas Sociais com Acordo de Cooperação desenvolvidas pelas Instituições (2012-2015)

N.º DE RESPOSTAS SOCIAIS	N.º DE INSTITUIÇÕES	%	N.º DE PROTOCOLOS	%
Mais de 3	497	57,99%	550	60,11%
3	178	20,77%	179	19,56%
2	138	16,10%	143	15,63%
1	32	3,73%	31	3,39%
0	12	1,40%	12	1,31%
Total Geral	857	100,00%	915	100,00%

Fonte: ISS, IP: SISCOOP, Fevereiro 2016.

Quanto ao número de utentes em acordos de cooperação com as Instituições com cantinas sociais, observa-se que 28,35% das Instituições tem entre 101 e 200 utentes, seguindo-se 20,54% de entidades com um número de utentes situado entre 51 e 100, e 16,80% de Instituições, com mais de 300 utentes (ver quadro seguinte).

Quadro 7. Número de utentes em Acordo de Cooperação (2012-2015)

N.º DE UTENTES	N.º DE INSTITUIÇÕES	%	N.º DE PROTOCOLOS	%
A - Até 25	61	7,12%	60	6,56%
B - [26 - 50]	103	12,02%	103	11,26%
C - [51 - 100]	176	20,54%	178	19,45%
D - [101 - 200]	243	28,35%	252	27,54%
E - [201 - 300]	130	15,17%	137	14,97%
F - Mais de 300	144	16,80%	185	20,22%
Total	857	100,00%	915	100,00%

Fonte: ISS, IP: SISCOOP, Fevereiro 2016.

Por outro lado, apenas 7,12% das Instituições têm até 25 utentes, ou seja, Instituições de pequena dimensão e destas 12 não têm acordo de cooperação em vigor.

Quanto à tipologia das respostas sociais que são desenvolvidas pelas Instituições que têm ou já tiveram protocolo PEA (857), perfazendo um total de 915 protocolos, a situação mais frequente (39,56%) é a existência de Instituições com as tipologias de Infância e Juventude/Idosos combinadas, seguindo-se tipologia de apenas Idosos, com 34,54%.

A combinação das tipologias de Infância e Juventude/Família e Comunidade; e Deficiência /Idosos, ambos com 0,82% são as menos representativas, seguindo-se a tipologia «Deficiência» com 1,40%.

Quadro 8. Tipologia da resposta social (2012-2015)

TIPOLOGIA DE RESPOSTA SOCIAL COM PROTOCOLO PEA	N.º DE INSTITUIÇÕES	%	N.º DE PROTOCOLOS	%
Infância e Juventude	51	5,95%	52	5,68%
Deficiência	12	1,40%	12	1,31%
Idosos	296	34,54%	295	32,24%
Família e Comunidade	9	1,05%	9	0,98%
Infância e Juventude, e Deficiência	2	0,23%	2	0,22%
Infância e Juventude e Idosos	339	39,56%	344	37,60%
Infância e Juventude e Família e Comunidade	7	0,82%	7	0,77%
Deficiência e Idosos	7	0,82%	7	0,77%
Idosos e Família e Comunidade	16	1,87%	18	1,97%
Infância e Juventude, Deficiência e Idosos	28	3,27%	31	3,39%
Infância e Juventude, Deficiência, Idosos e Família e Comunidade	14	1,63%	15	1,64%
Outras tipologias	64	7,47%	111	12,13%
Sem Acordos de Cooperação	12	1,40%	12	1,31%
Total Geral	857	100,00%	915	100,00%

Fonte: ISS, IP: SISCOOP, Fevereiro 2016.

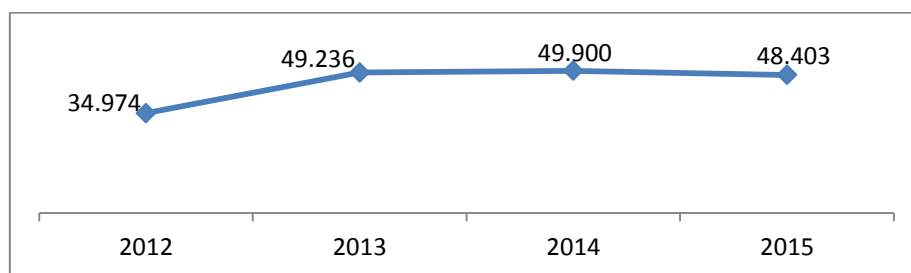
2.3. Refeições e taxas de execução

2.3.1. Refeições protocoladas

A evolução do número médio de refeições protocoladas entre 2012 e 2015 segue a mesma tendência da registada para a evolução das do número de cantinas. Após um crescimento mais acentuado entre 2012 e 2013 (28,8%), verificou-se um abrandamento (+1,3%) no ano seguinte (2013/2014) passando-se a assistir a uma quebra de cerca de 3,1%, entre os anos de 2014 e 2015, ano em que se registou um número médio total de 48.403 refeições dia protocoladas⁸.

⁸ O número médio de refeições protocoladas e servidas em 2012 seria inferior caso, ao invés de se considerar o número médio diário de refeições protocoladas e servidas pela duração média dos protocolos, fosse calculado o valor médio protocolado/servido dia no ano. Para as refeições protocoladas dia, em 2012, em vez das 34.974 existentes seriam 16.200.

Gráfico 3. Evolução do número médio diário de refeições protocoladas (Continente)



Fonte: ISS, IP, Março 2016.

Nota: O número médio diário de refeições protocoladas é calculado através da *média de dias protocolados* que corresponde ao somatório de dias protocolados no período em cada um dos protocolos a dividir pelo número de protocolos. Assim, o número médio diário de refeições protocoladas corresponde ao somatório do número de refeições protocoladas em cada um dos protocolos a dividir pelo número médio de dias protocolados.

Uma análise da distribuição do número de refeições/dia protocoladas pelo número das cantinas existentes entre 2012 e 2015 (915) faz sobressair uma grande diversidade de situações. Embora cerca de metade das cantinas (49%) tenha protocolado mais de 60 refeições dia, com destaque para 184 cantinas com refeições protocoladas entre as 91 e as 100, cerca de 25% teve protocoladas até 30 refeições, havendo mesmo 74 cantinas sociais que tiveram entre 1 e 10 refeições protocoladas/dia (ver quadro abaixo).

Ao longo do período em análise, constata-se uma tendência de aumento do número de cantinas com menos refeições/dia protocoladas (entre as 11 e as 40 refeições/dia), a manutenção relativamente estável das cantinas com refeições dia protocoladas na ordem das 71-80 e a existência em 2015 de 201 cantinas com refeições dia protocoladas entre as 91-100.

Quadro 9. Evolução do Nº de Cantinas por Nº médio de refeições dia protocoladas

Nº médio de refeições dia protocoladas	2012	2013	2014	2015	2012-2015
1-10	43	71	75	71	74
11-20	26	71	92	100	73
21-30	24	72	89	88	74
31-40	14	52	72	70	84
41-50	41	56	63	76	100
51-60	8	9	31	50	62
61-70	362	213	135	96	137
71-80	65	68	66	63	69
81-90		2	17	27	58
91-100	1	201	219	210	184
mais 100				1	
Total	584	815	859	852	915

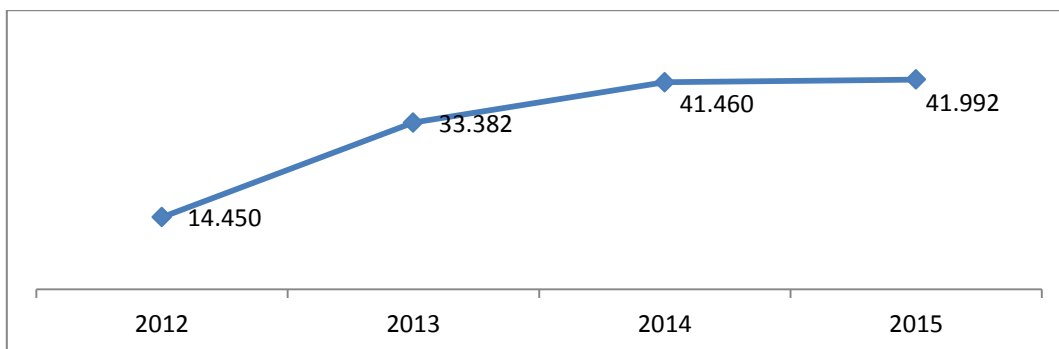
Fonte: ISS, IP, Março 2016.

Nota: O Nº médio de refeições dia protocoladas em cada período corresponde a (nº de refeições dia protocoladas x nº de dias protocolados)/nº total de dias protocolados. Para o período 2012-2015 o valor corresponde ao número de cantinas com o número médio de refeições dia protocoladas (exemplo: 74 cantinas tinham na média dos 4 anos entre 1 e 10 refeições dia protocoladas).

2.3.2. Refeições servidas

Se ao nível das refeições protocoladas se regista, a partir de 2014, uma diminuição, já ao nível das refeições servidas regista-se uma evolução sempre positiva. O grande crescimento ocorre no primeiro ano de execução (+56,5%), registando-se entre 2013 e 2014 mais 19,5% e entre 2014 e 2015 mais 1,2%.

Gráfico 4. Evolução do nº médio de refeições/dia servidas (continente)

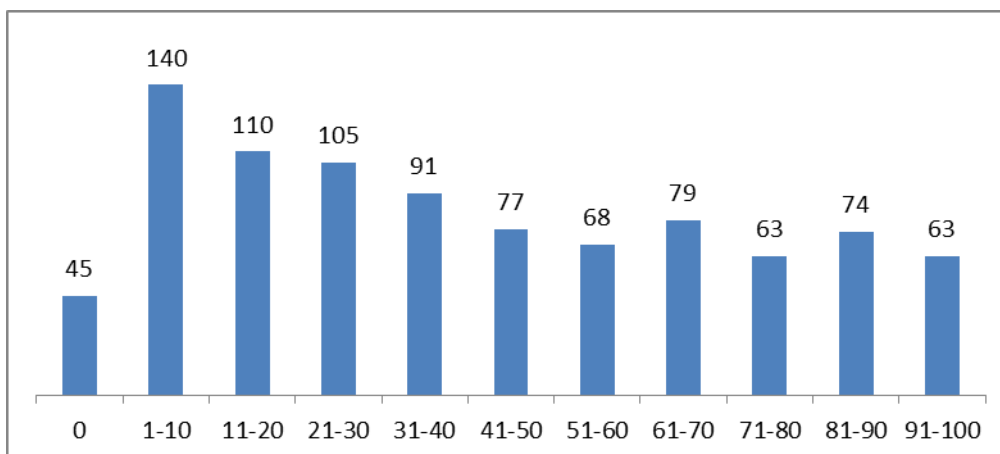


Fonte: ISS, IP, Março 2016.

Nota: O número médio diário de refeições servidas é calculado através da *média de dias protocolados* que corresponde ao somatório de dias protocolados no período em cada um dos protocolos a dividir pelo número de protocolos. Assim, o número médio diário de refeições servidas corresponde ao somatório do número de refeições servidas em cada um dos protocolos a dividir pelo número médio de dias protocolados.

Ao contrário do registado para as refeições protocoladas, 43,7% das cantinas (correspondendo a 400 cantinas) não serviu mais de 30 refeições diárias, e 45 destas não serviram nenhuma refeição. As cantinas que serviram mais de 60 refeições representam 30,5%, havendo 137 que serviram mais de 80.

Gráfico 5. Distribuição do número de refeições/dia servidas pelo total de cantinas (2012-2015)



Fonte: ISS, IP, Março 2016.

Quadro 10. Número de Cantinas por Nº médio de refeições dia servidas

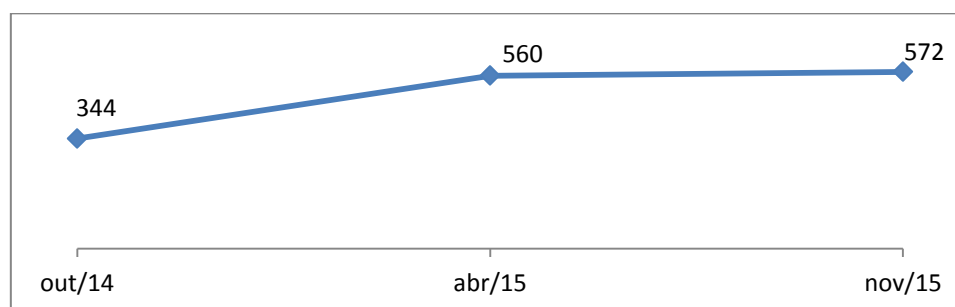
Nº médio de refeições servidas	2012	2013	2014	2015	2012-2015
0	68	33	12	4	45
1-10	170	144	122	117	140
11-20	76	103	102	103	110
21-30	80	99	90	82	105
31-40	70	70	78	92	91
41-50	52	74	83	75	77
51-60	41	67	60	55	68
61-70	21	58	68	67	79
71-80	6	59	58	69	63
81-90		37	45	35	74
91-100		71	141	152	63
mais 100				1	
Total	584	815	859	852	915

Fonte: ISS, IP, Março 2016.

Nota: O Nº médio de refeições dia servidas em cada período corresponde a $(n^{\circ}$ de refeições dia servidas x n° de dias servidos)/ n° total de dias servidas. Para o período 2012-2015 o valor corresponde ao número de cantinas com o número médio de refeições dia servidas.

Embora o número de refeições diárias servidas tenha ficado em todos os períodos aquém do número de refeições diárias protocoladas (a menor diferença é de, cerca de, 6.500 refeições dia em 2015) a análise dos dados disponíveis sobre o número de refeições servidas dia extra-protocolo (outubro de 2014, abril e novembro de 2015), permite constatar que em abril de 2015 foram servidas, a nível nacional, mais 35,4% de refeições face às refeições servidas extra-protocolo em outubro (ou seja, mais 216 refeições). De abril para novembro de 2015, embora se assista também a um aumento do número de refeições servidas extra-protocolo, a taxa de crescimento é consideravelmente menor (+2,2%, correspondendo a mais 12 refeições).

Gráfico 6. Evolução do nº de Refeições/dia servidas extra-protocolo (out./14, abr./15 e nov.15)



Fonte: ISS, IP.

Em outubro de 2014 existiam 58 cantinas sociais desenvolvidas por 56 instituições diferentes que serviram mais (7,7%) refeições que as que tinham sido protocoladas. Em abril e novembro de 2015 o número de cantinas e instituições com mais refeições servidas face ao que estava protocolado é bastante superior face a outubro de 2014: 86 e 89 cantinas, respetivamente pertencentes a 84 instituições, aumentando também o peso das refeições extra-protocolo face às que estavam protocoladas: em abril de 2015 representavam 9,1% e em novembro de 2015 10,2%.

Os dados relativos a novembro de 2015 permitem traçar um retrato da tipologia de serviço das cantinas sociais. Dos 845 protocolos existentes nesta data, 12 não forneceram qualquer refeição.

Assim, no universo das cantinas com registo de terem servido refeições (833), constata-se que a grande maioria das cantinas (78,3%) apenas disponibiliza refeições para consumo no domicílio, abrangendo 24.261 beneficiários (73,04% do total de beneficiários).

De referir, também que 176 cantinas (21,1%) disponibilizam serviço de refeições para consumo na Instituição e simultaneamente no domicílio e abrangem 8.846 beneficiários (26,6%), sendo que destes a grande maioria consome a sua refeição no domicílio. Existem apenas 4 cantinas que apenas fornecem refeições para consumo na Instituição.

Quadro 11. Nº de Cantinas Sociais por tipologia de serviço e beneficiários (novembro 2015)

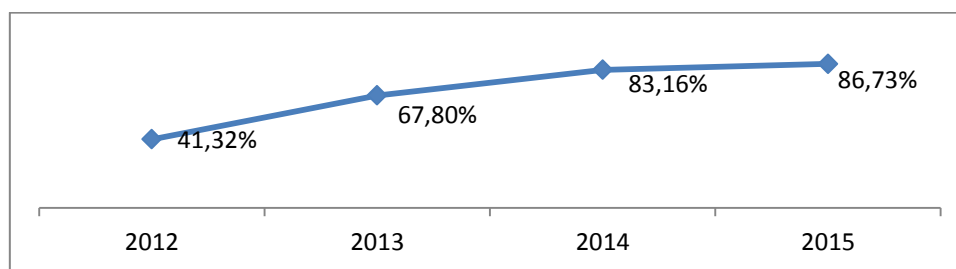
Tipologia do Serviço	Nº de Cantinas	Nº de benef. na Instituição	Nº de benef. no Domicílio	Não especificado	Total Benef.
Consumo na Instituição e no Domicílio	176	1.153	7.585	108	8.846
Consumo na Instituição	4	105			105
Consumo no Domicílio	652		24.056	205	24.261
Não especificado / Outras situações	25			1	1
Total	857	1.258	31.641	314	33.213

Fonte: ISS, IP, Novembro 2015.

2.3.3. Taxa de execução

O número de refeições servidas face às refeições protocoladas, regista ao longo do tempo uma evolução sempre crescente, ainda que em 2015 não ultrapasse os 90%. Se em 2012 apenas se registava, a nível nacional, uma taxa de execução de 41,42%, verificou-se uma taxa de crescimento de 38,9% para 2013. De 2013 para 2014 constata-se uma evolução de 18,47%, atingindo uma taxa de execução de 83,16%. A evolução registada em 2015 é menor (+4,1%), mas permitiu alcançar uma taxa de 86,73%.

Gráfico 7. Evolução da taxa de execução (refeições servidas vs protocoladas), a nível nacional



Fonte: ISS, IP, Março 2016.

Ao longo do período em análise (2012-15) é possível ainda constatar que, embora os protocolos tenham sido revistos em 2014 e 2015 três vezes (duas revisões trimestrais e uma semestral), observaram-se taxas de execução inferiores a 80% em 564 cantinas (61,64% das 915 existentes).

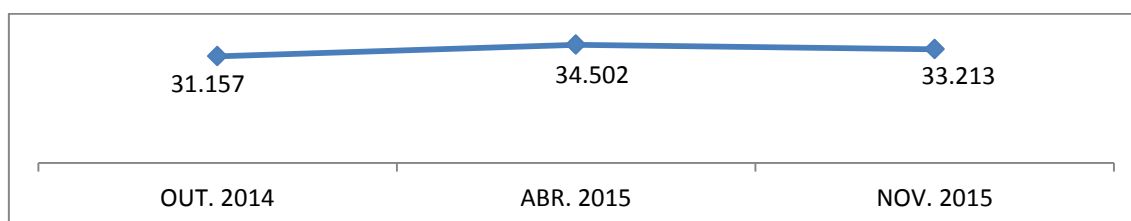
2.4. Beneficiários e número médio de refeições consumidas

2.4.1. Beneficiários

Os dados disponíveis sobre os beneficiários das cantinas reportam-se a outubro de 2014 e abril e novembro de 2015. A nível nacional regista-se até abril de 2015 uma evolução sempre positiva, mas de abril para novembro de 2015 verifica-se uma taxa de crescimento negativa, de menos 3,88% dos beneficiários.

Chama-se a atenção para a leitura do número de beneficiários ao longo do relatório, podendo apresentar diferentes valores decorrentes dos cruzamentos que são efectuados, sem impacto significativo nas análises⁹.

Gráfico 8. Evolução do nº de beneficiários



Fonte: ISS, IP, Março 2016.

⁹ Os valores variam consoante apenas são considerados os beneficiários com NISS válido ou são considerados os beneficiários sem NISS atribuído. O número apresenta ainda variações consoante a variável utilizada é o continente, o distrito ou o concelho, dado que apenas são considerados em cada universo os diferentes beneficiários.

***Nota:** Os valores relativos a outubro de 2014 e abril 2015 correspondem ao valor estimado, tendo em conta o nº de beneficiários comunicados no nº de refeições dia protocoladas/comunicadas, face ao nº de refeições total protocoladas. Do nº de beneficiários não foram excluídos os NISS inválidos, nem os NISS repetidos com registo em distritos diferentes.

2.4.2. Número médio de refeições por beneficiário

Os dados disponíveis sobre o número médio de refeições mensais consumidas por beneficiário reportam-se também aos mesmos meses (outubro 2014, abril e novembro 2015) e permitem constatar uma tendência para o consumo médio de mais de uma refeição diária. Efetivamente, nos três meses em análise encontra-se um maior peso relativo de beneficiários que consumiram, em média, mensalmente, entre 30 e 39 refeições: 46,07%, 36,55% e 39,99%, em outubro de 2014, abril e novembro de 2015 respetivamente. Por outro lado, os dados indicam uma tendência de maior concentração de beneficiários nos escalões de refeições médias mensais acima das 40 em detrimento dos escalões abaixo das 30: 38,14%, 35,53%, 36,48% contra 15,78%, 27,92%, 23,53% respetivamente em outubro de 2014, abril e novembro de 2015. Garantidamente com duas refeições diárias foram registados no máximo, no período, 7,95 % dos utentes.

Em outubro de 2014 e em abril de 2015 houve 46 e 4 cantinas respetivamente que comunicaram mais de 62 refeições mensais por beneficiário, correspondendo a 1.032 e a 4 beneficiários em cada um dos meses. Em outubro de 2014, a média diária de refeições servidas no intervalo superior a 62 refeições é de 92, se se considerar 62 refeições como número máximo de refeições a servir no mês de outubro, existiriam mais 499 beneficiários. A análise do intervalo anterior evidencia igualmente uma percentagem muito elevada de beneficiários relativamente ao verificado nos períodos seguintes (abril e novembro de 2015), o que pode evidenciar que na falta de NISS de todos os beneficiários, as refeições servidas foram registadas nos beneficiários com NISS identificado.

Quadro 12. Nº médio de refeições mensais consumidas por beneficiário e cantinas sociais (outubro 2014, abril e novembro 2015)

Intervalo de Refeições Médias Mensais	out/14			abr/15			nov/15		
	Nº Cantinas	Nº Benef.	% Benef. por intervalo	Nº Cantinas	Nº Benef.	% Benef. por intervalo	Nº Cantinas	Nº Benef.	% Benef. por intervalo
1-9	1	5	0,02%	3	17	0,05%	1	12	0,04%
10-19	8	328	1,08%	13	601	1,75%	10	452	1,36%
20-29	107	4.460	14,69%	179	8.975	26,12%	156	7.350	22,13%
30-39	298	13.991	46,07%	267	12.558	36,55%	289	13.282	39,99%
40-49	142	4.804	15,82%	180	6.627	19,29%	161	5.481	16,50%
50-59	110	3.332	10,97%	135	4.413	12,84%	170	5.516	16,61%
60-62	91	2.415	7,95%	47	1.161	3,38%	46	1.120	3,37%
> 62	46	1.032	3,40%	1	4	0,01%			0,00%
Total	803	30.367	100%	825	34.356	100%	833	33.213	100%

Fonte: ISS, IP, Março 2016.

Nota: O Nº de cantinas sociais corresponde aos protocolos recebidos com refeições servidas. Em outubro 2014, dos 844 protocolos, 37 não comunicaram e 4 não serviram refeições. Em abril 2015, dos 843 protocolos, 5 não comunicaram e 13 não serviram refeições. Em novembro 2015, dos 845 protocolos, 12 não serviram refeições.

2.5. Evolução dos encargos financeiros

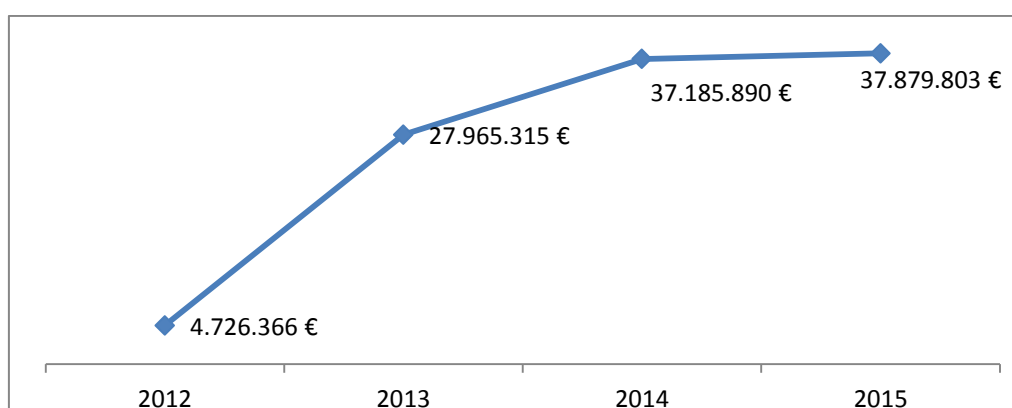
Relativamente aos dados da evolução financeira associada às cantinas sociais, no período de 2012 a 2015, verifica-se que o montante despendido em 2012 (4.726.366 €) é o valor mais baixo, na medida em que foi o ano de início do Programa. Embora tendo existido no final desse ano 584 Protocolos ativos, apenas foram executadas 14.450 refeições diárias no total de 34.974 refeições protocoladas.

No período 2013-2014 manteve-se a tendência de aumento do valor pago, que sofreu um acréscimo de 33% face ao ano anterior (de 27.965.315 € para 37.185.890 €). Enquanto em 2014 existiu uma renovação dos protocolos, em 3 períodos do ano (janeiro, julho e setembro), no ano de 2013 ocorreu uma consolidação dos protocolos iniciados em 2012, em que foram sendo ajustadas as refeições protocoladas às necessidades identificadas pelos Centros Distritais.

Isto é, o ano de 2013 foi um ano em que ocorreu um aumento significativo de n.º de refeições motivo pelo qual o montante executado em 2014 é substancialmente superior ao de 2013.

De 2014 para 2015, verifica-se um aumento de apenas 1,87% (37.185.890 € para 37.879.803 €), uma vez que, apesar de ter existido uma diminuição no n.º de refeições protocoladas (49.900 para 48.403), verificou-se um ligeiro aumento no n.º de refeições efetivamente servidas (41.460 para 41.992) de 1,25%.

Gráfico 9. Evolução do Montante Executado (2012-2015)



Importa sublinhar que os montantes considerados, em cada ano, são os montantes pagos nesse ano, sendo que, com exceção do ano de 2012, em todos os restantes anos, há valores pagos referentes a refeições fornecidas no ano anterior.

A baixa execução em 2012 é justificada por apenas terem sido servidas em média 14.450 refeições diárias, sendo que nos 584 protocolos existentes, o número médios de dias protocolados no ano, foi de apenas 169.

Entre 2012 e 2015, a distribuição dos montantes pagos por número de Instituições e cantinas sociais permite evidenciar que do universo das 857 Instituições 11% recebeu no período até 10.000 €, sendo que destas 43 (5%) não recebeu qualquer verba. De destacar também que 184 Instituições (21,47%) receberam entre 150.001 € e 250.000 € e 123 (14,35%) recebeu mais de 250.000 €, havendo 12 com mais de 500.000 €.

Quadro 13. Montantes pagos por nº de cantinas sociais e instituições (2012-2015)

Montantes Pagos 2012-2015	Nº de Cantinas	Montante pago por Intervalo Cantinas	Nº de Instituições	Montante pago por Intervalo Instituições
0	45	0 €	43	0 €
1-10.000	53	280.710 €	51	262.745 €
10.001-20.000	47	701.365 €	44	654.730 €
20.001-30.000	55	1.324.640 €	53	1.272.558 €
31.000-40.000	37	1.285.473 €	33	1.146.750 €
40.001-50.000	39	1.744.540 €	36	1.613.665 €
50.001-60.000	43	2.370.305 €	41	2.256.508 €
60.001-70.000	39	2.619.243 €	26	1.692.610 €
70.001-80.000	21	1.615.733 €	29	2.175.185 €
80.001-90.000	31	2.637.755 €	25	2.125.218 €
90.001-100.000	39	3.718.200 €	37	3.535.600 €
100.001-125.000	71	7.952.078 €	67	7.513.393 €
125.001-150.000	66	9.089.583 €	65	8.940.310 €
150.001-200.000	103	17.939.881 €	90	15.571.446 €
200.001-250.000	109	24.468.550 €	94	21.054.303 €
250.001-300.000	89	24.435.391 €	73	20.024.255 €
300.001-350.000	27	8.314.929 €	25	7.770.483 €
350.001-400.000	1	381.743 €	7	2.605.233 €
400.001-500.000			6	2.716.300 €
>500.000			12	7.948.828 €
Total	915	110.880.116 €	857	110.880.116 €

Fonte: ISS, IP, Março 2016.

Em síntese, entre 2012 e 2015, nas 915 cantinas existentes foram protocoladas 58.521.751 refeições, sendo que foram servidas cerca de 75% das que estavam protocoladas, representando um investimento de 110.880.116 € (inclui os valores pagos em 2016, relativo ao pagamento de refeições fornecidas até 31 de dezembro de 2015).

3. Perfil dos beneficiários

A análise efectuada no presente capítulo é feita a partir dos registos efectuados pelas Instituições, relativos aos beneficiários das cantinas sociais, e posteriormente remetidos aos serviços do ISS, IP para verificação e tratamento.

3.1. Análise à população beneficiária em três momentos diferentes

Nesta secção procede-se à análise da evolução do número de beneficiários das cantinas sociais em três momentos distintos: outubro de 2014 (momento 1), abril (momento 2) e novembro de 2015 (momento 3).

No quadro seguinte é apresentado o número de beneficiários com informação válida: em Outubro de 2014 são 28.757 indivíduos, subindo para 33.543 em Abril de 2014 (+17%) e caindo para 32.941 em Novembro de 2015¹⁰.

Quadro 14. População beneficiária

	Out_2014	Abril_2015	Nov_2015
Total	28.757	33.543	32.941
<i>variação</i>		17%	-2%

Fonte: ISS, IP.

Pretende-se analisar as transições e a permanência da população beneficiária na resposta cantinas sociais ao longo destes momentos.

Quadro 15. População beneficiária - Transições

	Out_2014	Abril_2015	Nov_2015	Out_2014 e Abril_2015 e Nov_2015	Total	Out_2014	Abril_2015	Nov_2015	Out_2014 e Abril_2015 e Nov_2015	Total
Out_2014	6.611	4.817	568		28.757	23%	17%	2%	58%	100%
Abril_2015	4.817	4.226	7.739		33.543	14%	13%	23%	50%	100%
Nov_2015	568	7.739	7.873		32.941	2%	23%	24%	51%	100%
Out_2014 e Abril_2015 e Nov_2015				16.761						

Fonte: ISS, IP.

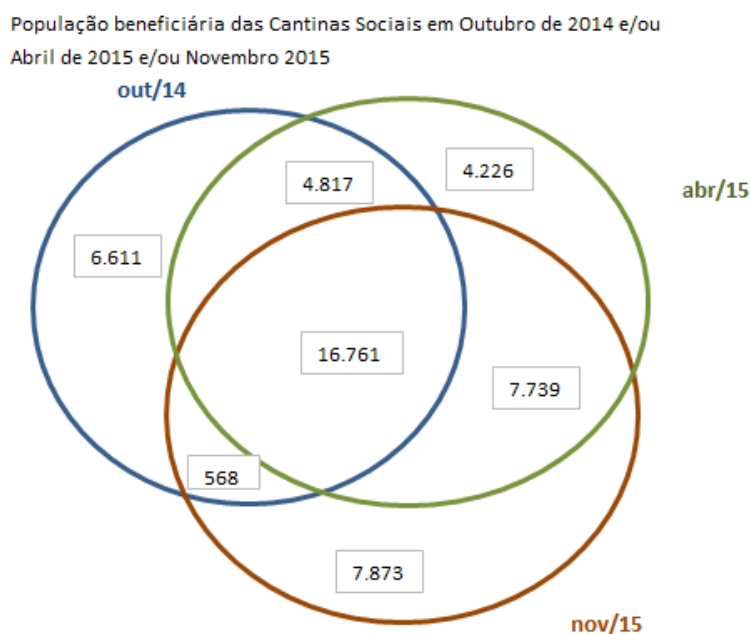
Da análise a cada um dos períodos, releva o seguinte:

¹⁰ Foi necessário eliminar toda a informação que, por motivos diversos, não era possível validar e analisar. Assim, no momento 1 foram excluídos 3,9% dos casos (1.172), no momento 2 cerca de 1,3% (445) e no último momento 0,2% (79), o que mostra a progressiva melhoria da qualidade da informação ao longo do período em análise. Na medida em que a informação relativa aos beneficiários resulta de apuramentos em diferentes momentos, entre fevereiro e março de 2016, alguns quadros poderão reflectir ligeiras diferenças, sem qualquer impacto na análise (ver também nota de rodapé nº 7).

- Entre a população presente em outubro de 2014, 23% apenas estará neste período; 17% ainda estará no período seguinte (abril), mas já não estará em novembro; apenas 2% estão neste primeiro momento e no último; e 58% da população é comum aos 3 períodos.
- Da população presente em abril de 2015, metade esteve presente em todos os momentos; 13% esteve presente apenas neste; 14% era comum ao momento anterior (nov 2014) e 23% era comum ao momento seguinte (nov 2015).
- Em Novembro de 2015, o período mais recente, 51% da população beneficiária tinha estado nos 3 momentos, apenas 2% estiveram no primeiro e no último; 23% era comum ao momento anterior; e 24% apenas foi identificada neste momento.

Destaca-se o facto de em cada um destes momentos mais de metade dos beneficiários ser comum a todos eles e de apenas 2% dos utentes regressarem à medida depois de não constarem no período intermédio, sendo ainda de realçar que o peso dos utentes comuns a dois períodos consecutivos cresce de 14% entre outubro/abril para 23% entre abril/novembro de 2015. Na análise à proporção de utentes que apenas aparecem num dos períodos, destaca-se o peso destes em Novembro de 2015, quase $\frac{1}{4}$ da população beneficiária. Estes primeiros resultados aparentam estar em contraciclo com alguns indicadores económicos e sociais, como por exemplo os que refletem a situação no mercado de trabalho, que mostram uma melhoria em 2014, que aliás vinha já desde meados do ano anterior, reforçada depois em 2015.

A figura seguinte procura mostrar a análise aos três períodos, isto é, tendo por universo a população comum a todos eles ou que passou em pelo menos um dos períodos.



Assim, de acordo com o gráfico acima e o quadro abaixo, o número total de beneficiários que beneficiou desta medida em outubro de 2014 e/ou em abril de 2015 e/ou em novembro de 2015 é de 48.595, sendo que 34% (16.761) destes esteve sempre presente, 14% esteve presente apenas em outubro de 2014, 9% apenas em abril e 16% apenas em novembro. Os restantes 27% distribuem-se da seguinte forma: 10% dos beneficiários usufruíram deste apoio

nos primeiros dois momentos, 16% nos últimos dois momentos e 1% usufruiu apenas no primeiro e no último momento.

Quadro 16. População beneficiária – Diferentes momentos

	Out_2014	Abril_2015	Nov_2015	Out_2014 e Abril_2015 e Nov_2015	Total	Out_2014	Abril_2015	Nov_2015	Out_2014 e Abril_2015 e Nov_2015	Total
Out_2014	6.611	4.817	568			14%	10%	1%		
Abril_2015		4.226	7.739				9%	16%		
Nov_2015			7.873					16%		
Out_2014 e Abril_2015 e Nov_2015				16.761					34%	
Out_2014 e/ou Abril_2015 e/ou Nov_2015					48.595					100%

Fonte: ISS, IP.

Em suma, mais de um terço do universo de beneficiários das cantinas sociais esteve presente em todos os momentos em análise, sendo que parece ter havido um fluxo de saídas expressivo em outubro de 2014 (14% do total apenas aparece neste momento) e um assinalável fluxo de entradas em abril de 2015 (25% do total), sendo que desta população apenas 9% deixam de constar no período seguinte¹¹. É ainda de assinalar o fluxo de novas entradas no último período, correspondendo a 16% do total dos beneficiários.

Dos 17.139 Agregados Familiares (AF) que beneficiaram das cantinas sociais em novembro de 2015, 8.757 (51,1%) estiveram presentes nos 3 momentos de referência e 4.316 (25,2%) aparecem apenas no último momento em análise.

Nos três momentos analisados, salienta-se a importância dos AF constituídos por uma pessoa só (mais de 50% dos agregados familiares), sobretudo na população presente apenas em novembro (58%) (Quadro 1 em anexo).

¹¹ Este fluxo referente a Abril de 2015 pode também estar associado à melhoria da qualidade da informação.

Quadro 17. Distribuição dos Agregados familiares, segundo a sua composição (%)

Composição dos agregados familiares		Total Nov	Out+Abr+Nov	Só Nov
1 adulto <65 anos	N	8077	3943	2282
	%	47,1%	45,0%	52,9%
1 adulto com 65 + anos	N	1083	582	222
	%	6,3%	6,6%	5,1%
2 adultos	N	1953	1029	452
	%	11,4%	11,8%	10,5%
2 adultos, 1 com 65 + anos	N	384	210	78
	%	2,2%	2,4%	1,8%
3 ou + adultos	N	575	342	111
	%	3,4%	3,9%	2,6%
1 adulto 1 uma criança	N	985	473	261
	%	5,7%	5,4%	6,0%
1 adulto e 2 crianças	N	581	311	126
	%	3,4%	3,6%	2,9%
1 adulto e 3 ou + crianças	N	294	161	71
	%	1,7%	1,8%	1,6%
2 adultos e 1 criança	N	885	470	201
	%	5,2%	5,4%	4,7%
2 adultos e 2 crianças	N	594	309	126
	%	3,5%	3,5%	2,9%
2 adultos e 3 ou + crianças	N	390	190	100
	%	2,3%	2,2%	2,3%
3 ou + adultos e 1 criança	N	350	207	63
	%	2,0%	2,4%	1,5%
3 ou + adultos e 2 ou + crianças	N	288	163	52
	%	1,7%	1,9%	1,2%
outros agregados	N	700	367	171
	%	4,1%	4,2%	4,0%
Total	N	17139	8757	4316
	%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Segurança Social, Cantinas Sociais - Outubro 2014, Abril e Novembro 2015

Tendo por base o quadro anterior, ressalta o seguinte:

- Os adultos isolados abaixo dos 65 anos de idade constituem a tipologia familiar dominante em qualquer das análises, mas sobretudo nos AF que aparecem apenas no último momento, novembro de 2015. Já os adultos isolados idosos apresentam um peso bem menor no total dos AF, mas são de facto um grupo mais vulnerável e menos suscetível a fluxos, com um peso de 6,6% no total dos AF presentes nos 3 momentos;
- Na população comum aos 3 momentos, «out.+abri.+nov.», aumentou o peso dos idosos isolados, dos AF constituídos por dois adultos (sobretudo se a estes somarmos a tipologia *dois adultos, tendo um deles + 65 anos*), 3 ou + adultos, um adulto com 2 ou mais crianças; dois adultos e 1 criança; 3 ou mais adultos com crianças;
- Na população que aparece apenas em novembro (estes beneficiários não estiveram em qualquer dos momentos anteriores), destaca-se, face à comparação com os outros grupos/momentos, os adultos menores de 65 anos (52,9% face a 47,1% e a 45%), um adulto e 1 criança (6% face a 5,7% e 5,4%).

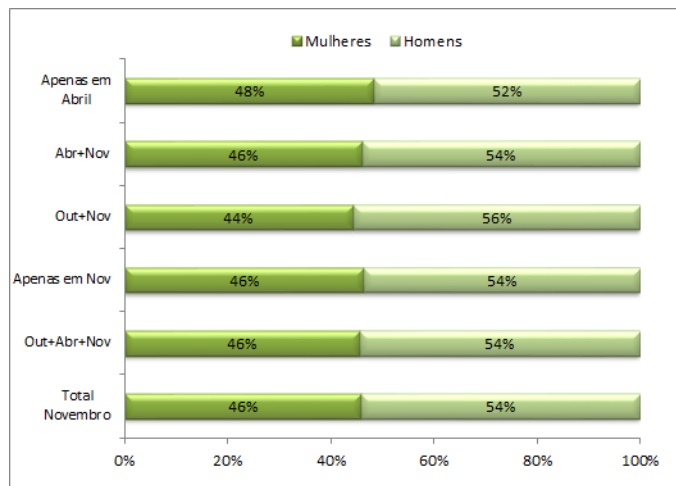
No total dos beneficiários presentes em Novembro de 2015:

- 50,7% eram comuns aos 3 momentos;

- cerca de 24% estiveram apenas em novembro, proporção aliás, idêntica aos que estiveram em abril e novembro;
- apenas 1,7% estiveram no momento de outubro e reaparecem na medida em novembro.

Nos vários momentos analisados, destaca-se no contexto dos beneficiários das cantinas sociais uma maior representatividade dos indivíduos do sexo masculino, ainda que para a população que esteve apenas em abril de 2015 se nota um maior equilíbrio de género.

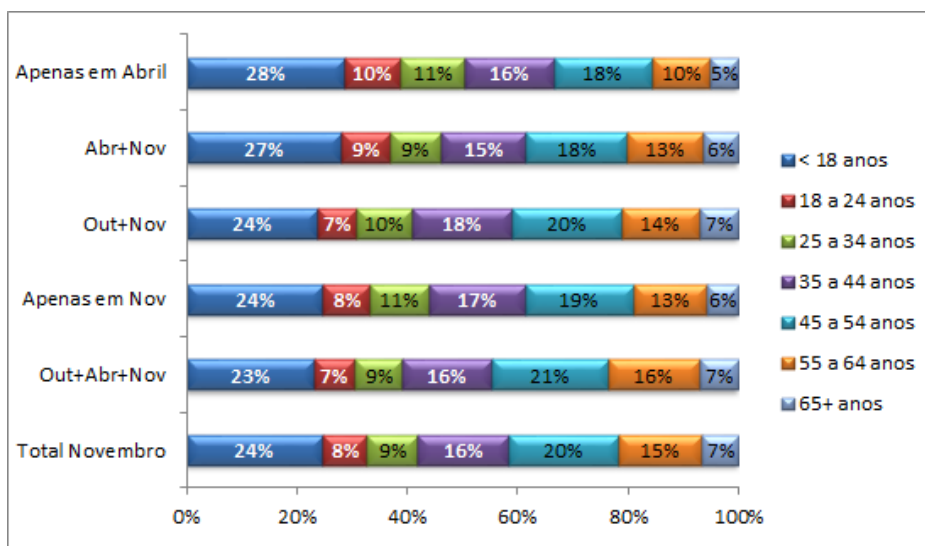
Gráfico 10. Beneficiários por sexo



Fonte: ISS, IP (MTSSS).

Em termos de grupos etários e não obstante o peso expressivo das faixas etárias mais jovens, podemos afirmar que os beneficiários da medida são na sua maioria indivíduos com 45 ou mais anos de idade.

Gráfico 11. Beneficiários por idade



Fonte: ISS, IP (MTSSS).

Por outro lado mais de metade da população beneficiária em novembro de 2015 recebe uma prestação social, 9,8% recebe duas e 37,2% não recebe qualquer prestação. Esta distribuição é muito semelhante para os vários fluxos, exceto para os que apenas aparecem em abril, em que a população com apenas um subsídio diminui para 50,3%, mas é compensada pela população com dois subsídios, 12,6%, pois o peso da população sem qualquer subsídio é muito idêntico aos restantes fluxos (Quadro 4, em anexo). Entre os apoios recebidos têm maior preponderância as pensões, o abono de família e o RSI. De referir que cerca de 30% desta população foi beneficiária da medida PCAAC (Quadro 5 em anexo).

3.2. Análise à população beneficiária total em novembro de 2015

3.2.1. Agregados Familiares

Em Novembro de 2015, 17.139 agregados familiares (AF) beneficiaram das Cantinas Sociais, ao qual correspondem 33.213 beneficiários, resultando numa média de 1,9 beneficiários por agregado.

Da análise aos AF (Quadro 6 em anexo):

- 42% dos titulares são mulheres e 58% são homens;
- O grupo etário mais relevante é o que abrange a faixa entre os 45 e os 54 anos (30%), seguindo-se as faixas adjacentes, 55-64 anos (com 24%) e 35-44 anos (com 22%);
- É de notar o peso expressivo dos titulares masculinos nas faixas 45-64 anos, com as mulheres a assumirem preponderância nas faixas etárias mais novas e na faixa acima dos 65 anos de idade.

Relativamente à dimensão (Quadro 7, em anexo), do total de AF analisados, apenas 27,2% têm crianças¹² a cargo, correspondendo a 4.662 famílias, ao passo que os agregados sem crianças representam 72,8% do total, perfazendo 12.447 agregados. No total das famílias, destacam-se os isolados, com 53,4%, os agregados constituídos por dois adultos, com 14,5%, os agregados com dois adultos e duas crianças, com 11,3%, e os monoparentais, com 11%.

O quadro abaixo detalha a composição dos AF, seguindo-se a análise dos aspetos mais relevantes¹³.

¹² Menores de 18 anos de idade.

¹³ Informação não disponível para 700 casos. Por motivos de qualidade da informação disponibilizada, não puderam ser analisados face à tipologia cerca de 700 agregados.

Quadro 18. Composição dos agregados familiares

Composição dos Agregados Familiares		
	N	%
1 adulto	9.160	53,4%
1 adulto <65 anos	8.077	88%
1 adulto ≥65 anos	1.083	12%
2 adultos	2.337	13,6%
2 adultos, 1 com 65+ anos	384	16%
3 ou + adultos	575	3,4%
1 adulto com crianças	1.860	10,9%
1 adulto 1 uma criança	985	53%
1 adulto e 2 crianças	581	31%
1 adulto e 3 ou + crianças	294	16%
2 adultos com crianças	1.869	10,9%
2 adultos e 1 criança	885	47%
2 adultos e 2 crianças	594	32%
2 adultos e 3 ou + crianças	390	21%
3+ adultos com crianças	638	3,7%
3 ou + adultos e 1 criança	350	55%
3 ou + adultos e 2 ou + crianças	288	45%
outros agregados	700	4,1%
Total	17.139	100%

Fonte: ISS, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro 2015

- Os AF «isolados» representam mais de metade do total, 53,4%. Destes, a esmagadora maioria tem menos de 65 anos (88%), sendo os restantes 12% idosos. Estando ainda disponível esta informação por sexo, entre os isolados idosos regista-se um relativo equilíbrio entre o número de homens e mulheres¹⁴, ao passo que na tipologia adulto abaixo dos 65 anos o registo é maioritariamente masculino, com 5982 homens face a 2064 mulheres¹⁵;
- Os AF com dois adultos representam 13,6% do total dos agregados, sendo, de entre estes, pouco expressivo o peso dos agregados com um adulto idoso;
- OS AF monoparentais são cerca de 11% do total dos agregados (Quadro 7 em anexo) e são maioritariamente famílias encabeçadas por mulheres (85,9%)¹⁶;
- O peso dos AF constituídos por 2 adultos com crianças é muito semelhante ao dos AF monoparentais;
- Dos AF com 3 ou + adultos com crianças, os AF com apenas uma criança é muito semelhante aos AF com 2 ou mais, sendo que representam 3,7% do total dos AF.

Analisando agora a situação profissional¹⁷ dos titulares dos AF (Quadro 9 em anexo) procura perceber o que terá levado estes indivíduos a recorrer às cantinas sociais.

De acordo com a informação disponibilizada pelas instituições com cantinas sociais, os titulares de AF são na sua maioria desempregados (40,3% do total), reformados e aposentados

¹⁴ 578 mulheres e 504 homens (1 caso desconhecido).

¹⁵ Em termos percentuais, 74,1% são homens, 25,6% são mulheres e 0,3% correspondem a informação desconhecida.

¹⁶ Dado em consonância com resultados para a população total. De acordo com os Censos 2011, 86,9% das famílias monoparentais eram constituídas por uma mulher com filho(s).

¹⁷ Tendo em conta o apurado pelas Instituições aquando do registo dos beneficiários.

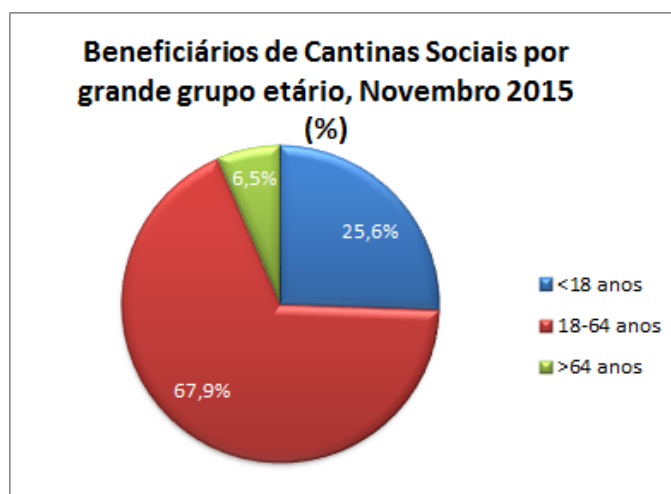
(16,3%). Há ainda 7,8% dos titulares a declarar-se como trabalhador por conta de outrem e 9,3% a declarar-se sem qualquer rendimento.

A maioria dos AF teve acesso a refeições gratuitas, com 10,7% dos agregados a ter de compartilhar até um euro a refeição recebida.

3.2.2. Beneficiários

Do total de beneficiários que usufruiu desta medida de apoio social em novembro de 2015, 46% eram do sexo feminino e 54% do sexo masculino. Quase ¼ destes beneficiários tem idade inferior a 18 anos, seguido do grupo 45 a 54 anos, com 20% (Quadro 10 em anexo). A população acima dos 65 anos representa apenas 6,5% da população, seguida das crianças e jovens, com 25,6%. A população adulta, entre os 18 e os 65, representa 67,9% do total.

Gráfico 12



Fonte: ISS, IP (MTSSS).

Foi ainda possível apurar que 7% do total de beneficiários eram pessoas portadores de deficiência. Entre estes, contam-se 647 pessoas com deficiência mental e 341 pessoas com deficiência motora (Quadro 11 em anexo).

Na análise à população beneficiária presente em novembro, verifica-se que 30% recebe PCAAC, 29% recebe RSI, 24% recebe abono de família e 4% beneficiou de subsídios eventuais (Quadro 13 em anexo).

Quadro 19

Beneficiários de cantinas sociais que recebem outros mínimos sociais

	RSI	AF	PCAAC	Sub. Eventual	+ 2 mínimos
RSI	4197				
AF	1330	3677			
PCAAC	2286	1914	4290		
Sub. Eventual	417	14	271	457	
TOTAL					1279

	RSI	AF	PCAAC	Sub. Eventual	+ 2 mínimos
RSI	12,6%				
AF	4,0%	11,1%			
PCAAC	6,9%	5,8%	12,9%		
Sub. Eventual	1,3%	0,0%	0,8%	1,4%	
TOTAL					3,9%

Fonte: ISS, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro 2015

Notas: RSI — Rendimento Social de Inserção, AF — Abonos de Família, PCAAC — Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carentes.

Entre outras análises possíveis, é relevante notar que 6,9% dos beneficiários das cantinas sociais, recebe ainda RSI e PCAAC, apoios que à partida se sobrepõem na finalidade a que se destinam.

Agregados Familiares mais vulneráveis

Como já referido, na análise aos agregados familiares, que as pessoas que vivem sós representam mais de metade dos agregados familiares, sendo que, dentre estes cerca de 88% tem menos de 65 anos de idade.

Assim, dos beneficiários de cantinas que viviam sós (9.194), a maioria (94,1%) não auferiu rendimentos de trabalho no mês de novembro, mas cerca de 69% teve acesso a pelo menos uma prestação social¹⁸.

¹⁸ Não foram aqui considerados apoios como o PCAAC, subsídios eventuais ou processo em Ação Social.

Quadro 20

Beneficiários de Cantinas Sociais - Pessoas que vivem sós

	N	%
	9.194	100%
Com rendimentos de trabalho	547	6%
Sem rendimentos de trabalho	8.647	94,1%
Com prestações sociais:		
1	5.590	64,6%
2	385	4,5%
Sem prestações sociais:	2.672	30,9%

Fonte: ISS, IP e II, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro de 2015

Base de dados dos Beneficiários.

Período de referência dos rendimentos: Novembro 2015

(Nota: quando se considera o semestre anterior, o nº de pessoas com remunerações declaradas aumenta para 958)

A maior parte desta população é do sexo masculino (71,3%) e está entre os 45 e os 64 anos de idade (ver Quadro 14 em anexo).

Entre os beneficiários que vivem sós e que dispõem de algum tipo de rendimento a maioria são indivíduos do sexo masculino e situam-se na faixa etária entre os 45 e os 54 anos, seguida da faixa dos 55-64, o que replica a análise anterior.

3.2.3. Agregados Familiares segundo o limiar de Carência Económica e o acesso a mínimos sociais

A análise seguinte procura situar os Agregados Familiares (AF¹⁹) beneficiários de cantinas sociais tendo como referencial o conceito de carência económica utilizado para atribuição das prestações pecuniárias de carácter eventual, pelo ISS, IP, e utilizando como base de cálculo o rendimento disponível²⁰ daquelas famílias.

Para o efeito, foram analisadas variáveis relativas aos vários rendimentos registados na base de dados, que permitiram estimar a população em carência económica e acima desse limiar. De acordo com os critérios citados, constatou-se que dos 17.139 agregados familiares em análise, 10.640 estão abrangidos pelo conceito de carência económica²¹ e cerca de 6499 figuram acima daquele limiar.

É possível verificar que, em média, cerca de 62% dos AF que beneficiaram das cantinas sociais em novembro de 2015 se encontravam em situação de carência económica. Dos AF acima

¹⁹ AF neste capítulo não é Abono de Família.

²⁰ Tendo em conta os rendimentos registados no âmbito da base de dados de agregados e beneficiários.

²¹ 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 seja inferior ao valor da pensão social (201,53 €), atualizado anualmente por referência ao IAS. 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.

desse limiar, quando excluídos os que estavam a beneficiar de outros mínimos sociais (como o RSI, o PCAAC, os subsídios eventuais ou o abono de família 1º escalão) nesse mesmo período, restam, em média, 23% (3.943) dos AF. Estes agregados, em que 48% têm processo em ação social, são na sua grande maioria compostos por uma pessoa («isolados»). As famílias compostas por um adulto e por um adulto com 65 e mais anos representam cerca de 65% dos agregados em análise.

Quadro 21

Agregados em situação de não carência económica por tipologia familiar

Agregados		
Total	3943	100,0%
1 adulto	1802	45,7%
1 adulto com 65 + anos	794	20,1%
2 adultos	416	10,6%
2 adultos, 1 com 65 + anos	187	4,7%
3 ou + adultos	116	2,9%
1 adulto 1 uma criança	130	3,3%
1 adulto e 2 crianças	34	,9%
1 adulto e 3 ou + crianças	5	,1%
2 adultos e 1 criança	115	2,9%
2 adultos e 2 crianças	37	,9%
2 adultos e 3 ou + crianças	15	,4%
3 ou + adultos e 1 criança	56	1,4%
3 ou + adultos e 2 ou + crianças	15	,4%

Fonte: ISS e II, IP (MTSSS).

Quadro 22

Agregados em situação de não carência económica por escalões de rendimento

Agregados		
	3943	100%
De 201.54 a < 249.99 euros	441	11%
De 250.00 a < 349.99 euros	878	22%
De 350.00 a < 449.99 euros	484	12%
De 450.00 a < 504.99 euros	177	4%
>= 505.00 euros	1963	50%

Fonte: ISS e II, IP (MTSSS).

Refira-se que 50% dos agregados usufruíam de um rendimento per capita/mensal de 505 €. Não obstante, a origem desses rendimentos para cerca de 54% desses AF é proveniente de pensões e 33% de rendimentos do trabalho.

4. Situação económico-social: evolução recente

De modo a enquadrar a intervenção PEA face ao contexto social nacional e inferir sobre eventuais impactos da mesma torna-se imprescindível uma breve leitura aos principais indicadores económico-social. De facto, o difícil contexto de ajustamento económico e financeiro que atravessámos nos últimos anos repercutiu-se a nível social, ampliando os desafios que se colocam às intervenções públicas nos domínios da inclusão social e do emprego, da educação e da saúde.

Face à quebra de rendimentos familiares que se verificou, associada ao aumento do desemprego e da sua duração, do emprego precário e à retração da despesa social, nomeadamente com as transferências sociais (excluindo pensões), verificou-se um aumento da exposição dos agregados familiares a situações de pobreza e exclusão social, sendo particularmente afetados os agregados com crianças a cargo.

Da análise aos indicadores sociais existentes, releva:

- a incidência da pobreza infantil (24,8% em 2014), refletida na vulnerabilidade acrescida dos agregados com crianças (22,4% em risco de pobreza face a 16,7% registados pelos agregados sem crianças), destacando-se as famílias monoparentais (34,6%) e as numerosas (37,7%);
- a insuficiência de recursos em agregados com adultos que trabalham, com 11% dos trabalhadores em situação de pobreza monetária em 2014, situação tipicamente associada a níveis de escolaridade muito reduzidos e que se refletem em desigualdades salariais elevadas;
- o expressivo peso da população com reduzida intensidade laboral (a proporção de indivíduos em agregados com muito baixa intensidade de trabalho é de 10,9% em 2014 face a 8,3% em 2010), ou mesmo sem rendimentos de trabalho (com o risco de pobreza dos desempregados a registar uma preocupante taxa de 42% em 2014), traduzindo-se em novas situações de pobreza monetária e/ou de pobreza mais intensa;
- há ainda grupos específicos particularmente vulneráveis, como os sem-abrigo, os desempregados de longa e muito longa duração, as pessoas com deficiência e/ou incapacidade, os imigrantes, entre outros, cujas estatísticas da pobreza nem sempre conseguem capturar.

Este contexto é causa e consequência de um outro fenómeno não menos preocupante, o do endividamento — e sobre-endividamento — que corresponde a um dos fatores de empobrecimento e de agravamento das situações de pobreza monetária. De facto, o rendimento médio disponível das famílias portuguesas tem vindo a refletir as dificuldades do país, registando uma variação negativa desde 2010 — entre 2010 e 2013 caiu cerca de 9,1% (dados provisórios, INE-BP, Contas Nacionais Anuais). Por outro lado, os rendimentos médios das famílias e a sua fragilidade face a novas situações de pobreza estão também, cada vez mais, associados a pressões sociais e culturais de hábitos de consumo e despesa.

4.1. Indicadores de Pobreza e Privação

4.1.1. Risco de Pobreza e/ou Exclusão Social

De acordo com a informação disponibilizada pelo INE (ver quadro infra), Portugal tinha, em 2015, ano de referência do inquérito, 2.771 mil indivíduos em situação de pobreza e/ou exclusão²². A evolução temporal mostra que o ano de 2013 foi aquele em que as consequências da crise foram mais notórias sobre a população.

Quadro 23

População em risco de pobreza e/ou exclusão social, Portugal, 2008-2015 (em % e em milhares)

Indicador	Unid.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	variação 2015/2014	variação 2015/2008
Em risco de pobreza e/ou exclusão social	(1000)	2.757	2.648	2.693	2.601	2.667	2.879	2.863	2.771	-92	14
	%	26,0	24,9	25,3	24,4	25,3	27,5	27,5	26,7	-0,8	0,7
Em risco de pobreza monetária [1]	(1000)	1.967	1.898	1.903	1.919	1.887	1.966	2.030	2.025	-5	58
	%	18,5	17,9	17,9	18,0	17,9	18,7	19,5	19,5	0,0	1,0
Em privação material severa	(1000)	1.029	965	958	881	910	1.148	1.108	997	-111	-32
	%	9,7	9,1	9,0	8,3	8,6	10,9	10,6	9,6	-1,0	-0,1
Intensidade laboral per capita muito reduzida [1]	(1000)	517	567	700	666	791	950	934	826	-108	309
	%	6,3	6,9	8,6	8,3	10,1	12,2	12,2	10,9	-1,3	4,6

Fonte: EU-SILC 2008-2014, Eurostat; ICOR 2015, INE

[1] ano de referência do rendimento n-1

Em 2014, destaca-se desde logo o acentuado declínio da taxa de pobreza e/ou exclusão dos idosos (caindo quase sete pontos percentuais face a 2008) e sendo agora o grupo etário com a taxa mais baixa. Em termos absolutos, dos 106 mil indivíduos que saíram da condição de pobreza ou exclusão face a 2008, releva-se o grupo etário dos idosos, com menos 75 mil indivíduos. Já a população em idade ativa regista um aumento de 182 mil indivíduos. A evolução deste indicador tem sido fortemente marcada pelo indicador relativo à baixa intensidade de trabalho do agregado (ver Quadro 20 em anexo).

4.1.2. Risco de Pobreza Monetária

A taxa de risco de pobreza monetária, depois de uma relativa estabilidade nos últimos anos, regista um aumento a partir de 2011, estando 19,5% da população em risco de pobreza, isto é, cerca de 2.020 mil indivíduos com rendimento inferior a 60% da mediana do rendimento monetário líquido equivalente, ou seja, 5.059 € anuais (422 € mensais)²³.

²² No âmbito da Estratégia «Europa 2020», foi proposto um novo indicador «risco de pobreza e/ou exclusão social» (em % e número absoluto) que, através da combinação de três indicadores (indivíduos em risco de pobreza monetária e/ou em privação material severa e/ou a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho) pretende abranger outras dimensões da pobreza. Quando se analisam as interseções dos três indicadores que compõem o indicador integrado, é visível o peso dominante da pobreza monetária na população em risco de pobreza ou exclusão social, seguindo-se a privação material severa e por último os agregados com muito baixa intensidade de trabalho.

²³ Impõem-se aqui uma ressalva de foro metodológico: o método de medição da pobreza assenta no conceito de pobreza relativa e na definição da linha de pobreza relativa que, em termos europeus, se consensualizou num limiar correspondente a 60% da mediana da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes. Acontece que, e fazendo aqui referência aos anos de

O fenómeno da pobreza monetária atinge particularmente as mulheres, dada a especificidade da sua participação na vida familiar, económica e social, mas em 2012 a taxa de pobreza dos homens (18,8%) superou a das mulheres (18,7%). Todavia, a taxa de pobreza feminina voltou a aumentar nos últimos anos, registando 20,1% em 2014.

Também o risco de pobreza segundo a composição do agregado familiar é um indicador fundamental para compreendermos a vulnerabilidade acrescida de alguns estratos, em particular quando há crianças presentes: são os agregados constituídos por um adulto (25,4%), um adulto com pelo menos uma criança dependente (34,6%)²⁴, por dois adultos com três ou mais crianças (37,7%) e outros agregados com crianças (26,3%) isto é, são as famílias unipessoais, monoparentais e numerosas, as que registam taxas de pobreza monetária mais elevadas em 2014.

4.1.3. Privação Material Severa

O indicador geral de privação material baseia-se num conjunto de nove itens representativos das necessidades económicas e de acesso a bens de conforto das famílias (listados no quadro abaixo), considerando-se em privação material todos os indivíduos em que se regista a falta forçada de pelo menos três, e em privação material severa a falta forçada de pelo menos quatro.

De acordo com os dados nacionais mais recentes disponíveis, regista-se um aumento da população em privação material severa, 9,6% em 2015 face a 8,3% em 2011, apesar da diminuição verificada no último ano.

Numa análise por item/dificuldade, em 2014²⁵, para a população total e para a população abaixo da linha de pobreza, é nas dificuldades que refletem a situação económica dos indivíduos e das famílias que se encontram as taxas de privação mais elevadas.

Interessa-nos reter, neste contexto, o item que reflete a privação alimentar — «sem capacidade para refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano) pelo menos de dois em dois dias», com uma taxa de 4%²⁶ para a população total e de 11,8%²⁷ para a população abaixo do limiar de pobreza, sendo notório o seu crescimento ao longo dos anos, sobretudo entre a população pobre, tendo passado de 8,1% em 2010 para 11,8% em 2014. Segundo dados provisórios entretanto publicados pelo Eurostat para o ano de 2015, a proporção da população portuguesa nesta situação decresceu de 4% para 3,5% - ainda desconhecida essa taxa para a população abaixo da linha de pobreza (Quadro 21 em anexo).

rendimento, em 2010 a mediana do rendimento monetário líquido por adulto equivalente baixou 3,1% face ao ano anterior, em 2011 cerca de 1%, e em 2012 cerca de 1,8%, fazendo baixar proporcionalmente a linha da pobreza. Esta «armadilha estatística» acaba por ocultar um efeito de agravamento das condições económicas das famílias. A este propósito, o INE entendeu publicar, a título complementar, os valores da linha de pobreza ancorada em 2009 e atualizada em 2010, 2011 e 2012 com base na inflação (INE, 2014). Os resultados apontam para um substancial aumento de pobreza, passando de 17,9% em 2009 para 24,7% em 2012. São particularmente afetados os menores de 18 anos (de 22,4% em 2009 para 30,9% em 2012) e a população adulta em idade ativa (de 15,7% em 2009 para 23,7% em 2012).

²⁴ Famílias encabeçadas maioritariamente por mulheres. De acordo com os Censos 2011, 86,9% das famílias monoparentais eram constituídas por uma mulher com filho(s).

²⁵ Eurostat ainda não publicou toda a informação referente à privação para 2015.

²⁶ Esta percentagem corresponderá a cerca de 415 mil pessoas.

²⁷ Esta percentagem corresponderá a cerca de 239 mil pessoas.

4.1.4. Participação no Mercado de Trabalho

A participação no mercado de trabalho degradou-se nos últimos anos em Portugal, com a taxa média de desemprego a atingir 16,2% em 2013, tendo retrocedido desde então 3,8 pontos percentuais. Alguns grupos foram particularmente afetados por esta escalada de desemprego, salientando-se os jovens (15-24 anos), os desempregados de longa duração (12 meses e mais) e os desempregados de muito longa duração (24 meses e mais). Apesar de se registar uma melhoria dos indicadores nos últimos dois anos para estes grupos, é de notar que ainda assim os valores apresentados em 2014 estão acima dos registados em 2011.

A taxa média de desemprego de longa duração atingiu os 10% em 2013, caindo entretanto para 7,9% em 2015, ao passo que a taxa de desemprego jovem (15-24 anos) após ter alcançado os 38,1% em 2013, apresenta também sinais de recuo, registando em 2015 uma taxa de 32%. A taxa média de desemprego de muito longa duração atingiu 6,2% da população ativa em 2013, caindo para 5,7% em 2015.

Em termos absolutos, no último trimestre de 2015 encontravam-se desempregados 633,9 mil portugueses, entre os quais 122,3 mil era jovens (15-24 anos), 394,8 mil eram desempregados de longa duração e destes 289 mil eram mesmo desempregados de muito longa duração.

Quadro 24

Indicadores de desemprego, 2008-2010 e 2011-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taxa de desemprego (%)	7,6	9,4	10,8	12,7	15,5	16,2	13,9	12,4
variação anual (p.p.)		1,8	1,4		2,8	0,7	-2,3	-1,5
Taxa de desemprego jovem [15-24] (%)	16,7	20,3	22,8	30,3	37,9	38,1	34,8	32
variação anual (p.p.)		3,6	2,5		7,6	0,2	-3,3	-2,8
Taxa de desemprego de longa duração (%)	3,8	4,4	5,8	6,7	8,4	10	9,1	7,9
variação anual (p.p.)		0,6	1,4		1,7	1,6	-0,9	-1,2
Taxa de desemprego de muito longa duração (%)	2,1	2,5	3,1	4	5,2	6,2	6,1	5,7
variação anual (p.p.)		0,4	0,6		1,2	1	-0,1	-0,4

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego (Nota: quebra de série em 2011)

Face a 2008, a proporção da população com menos de 60 anos a viver em agregados familiares com muito baixa intensidade de trabalho aumentou nos últimos anos, registando-se mais 309 mil indivíduos nessa situação em 2014. Contudo, para o último ano de que dispomos informação, esse número começou finalmente a reduzir-se, registando-se menos 108 mil indivíduos na comparação com 2013. Estes resultados estão em consonância com a evolução do desemprego apresentada acima, refletindo a melhoria da situação registada no mercado de trabalho a partir, sobretudo do 2.º trimestre de 2013.

O crescimento deste indicador foi particularmente significativo na população em idade ativa. No cômputo geral, face a 2008, a população praticamente excluída do mercado de trabalho aumentou em 274 mil indivíduos. Da análise ao indicador compósito da UE para a população adulta em idade ativa observa-se um aumento dos adultos em idade ativa em risco de

pobreza/exclusão nos últimos anos, ficando assim comprovada a sua vulnerabilidade face à volatilidade do mercado de trabalho e à degradação das condições de trabalho (desemprego crescente, precarização das relações de trabalho, etc.).

Os indicadores mostram claramente que é a população em idade ativa a mais atingida pelas consequências sociais e económicas da crise, cujo impacto não é mais evidente nos indicadores gerais porque há um efeito atenuador por parte do grupo dos idosos.

4.2. Evolução das prestações sociais

Não obstante os níveis de pobreza e exclusão e desigualdade apresentados no nosso país, estruturalmente elevados e agravados com a recente crise económica, não se verificou um acompanhamento da cobertura por parte das prestações e consequente programa de ajustamento económico e financeiro. A generalidade das prestações sociais registou a partir de um determinado período (Subsidio de desemprego: 2013; CSI:2012; RSI e Abono família: 2011) uma evolução negativa, quer em termos físicos, quer relativamente à despesa associada.

No caso do subsídio de desemprego a redução dos prazos de garantia para acesso às prestações de desemprego, ocorrida em 2012, teve em vista alargar a proteção aos beneficiários com menores carreiras contributivas; por outro lado, a redução dos períodos de concessão visaram contribuir para uma ativação mais célere dos desempregados afetando, contudo, o nível de cobertura por via de uma menor duração média do subsídio de desemprego. O número de beneficiários de prestações de desemprego atingiu o seu valor máximo em 2013, estando a recuar desde então. A despesa com prestações de desemprego apresentava, desde 2011, uma tendência de expansão, situação que foi invertida a partir de 2014, com uma quebra de 18,2% face a 2013, e de 21,4% de 2015 face a 2014 (ver Gráfico 1 em anexo).

Por outro seu lado, a alteração, em 2012, da escala de equivalência aplicável aos rendimentos das famílias beneficiárias, veio reduzir significativamente a cobertura e o nível de protecção do RSI, designadamente em famílias numerosas e em famílias com crianças. Em 2013, a redução do valor de referência veio ainda contribuir para uma redução adicional da cobertura.

5. Análise territorial

A análise territorial reflete a distribuição dos Concelhos pelo número de cantinas sociais, pelo número médio de refeições/dia protocoladas, pelo número médio de refeições servidas dia e pela taxa de execução, em cada ano e no período, 2012-2015.

Os valores anuais têm em conta os dados registados entre janeiro e dezembro de cada ano (2012, de abril a dezembro), os valores referentes ao período consideram os dados entre abril de 2012 (mês de celebração do primeiro protocolo) e dezembro de 2015.

Foi igualmente analisada a distribuição dos concelhos pelo número de beneficiários e pelo número médio de refeições diárias consumidas, nos meses de outubro de 2014; abril de 2015 e novembro de 2015.

Os valores mensais relativos ao número de beneficiários, correspondem aos diferentes beneficiários com NISS válido em cada um dos concelhos. Em outubro de 2014 correspondem a 28.807, em abril de 2014 a 33.573 e em Novembro de 2015 a 32.980 beneficiários. O nº de beneficiários no período, num total de 48.945, corresponde ao nº de beneficiários com refeições consumidas pelo menos em um dos 3 meses analisados.

No número médio de refeições diárias consumidas foi considerado o número total de refeições consumidas no concelho e o número total de beneficiários do concelho em cada um dos meses. Quanto ao número médio nos três meses foi considerado o número total de refeições consumidas no concelho, o número total de beneficiários e o número de meses em que o beneficiário consumiu refeições.

5.1. A distribuição das cantinas sociais por concelhos

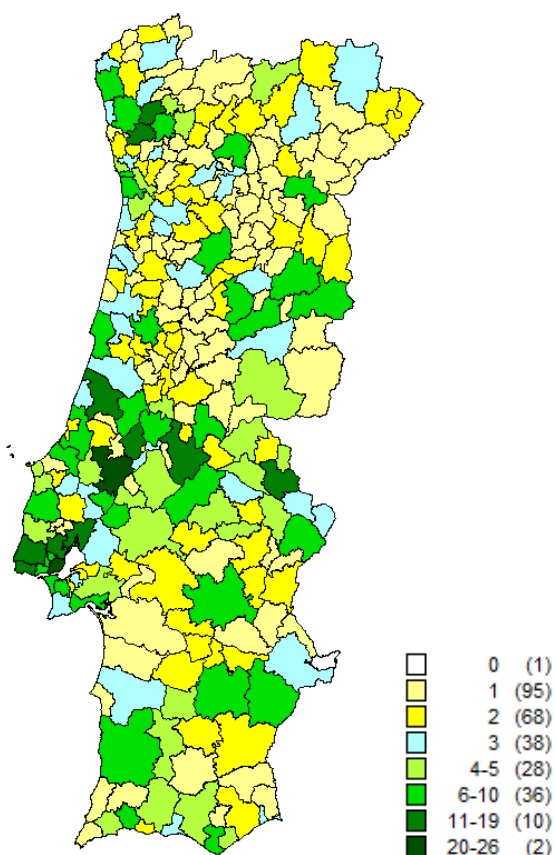
Entre 2012 e 2015, apenas um concelho (Barrancos) nunca teve uma cantina social. Mais de metade dos concelhos (58,6%) tiveram 1 (34,2%) ou 2 (24,5%) cantinas no período, ao passo que 13,7% dos concelhos tiveram 3. É de destacar o caso de 12 concelhos que tiveram entre 11 e 19²⁸ e o de 2 concelhos (Lisboa e Santarém) que tiveram entre 20 e 26 cantinas.

Numa análise, ano a ano, pelo número de cantinas por concelho constata-se uma tendência de aumento do número de cantinas por concelho: o número de concelhos com apenas uma cantina tende a diminuir, ao passo que o número de concelhos com 2 cantinas passam de 48 em 2012 para 65 em 2015, os que têm 3 passam de 26 para 37, os que têm entre 6 e 10 cantinas passam de 14 para 36 e os que têm entre 11 e 19 passam de 3 para 7 cantinas²⁹.

²⁸ Concretamente: Abrantes, Braga, Cascais, Leiria, Loures, Portalegre, Porto, Torres Novas, Vila Franca de Xira e Vila Nova de Famalicão.

²⁹ Os concelhos que não tiveram cantinas em cada um destes anos foram: em 2012, Almeida e Barrancos; em 2013, Barrancos, Matosinhos, Mora; em 2014 e 2015, Almeida, Alvito e Barrancos.

Mapa 1. Distribuição dos concelhos por nº de Cantinas Sociais (média 2012-15)



Fonte: ISS, IP, Março 2016 (média 2012-15).

Quadro 25. Evolução da distribuição dos concelhos por nº de Cantinas Sociais

Nº Cantinas	Nº Concelhos				2012-2015*
	2012	2013	2014	2015	
0	2	3	3	3	1
1	161	110	103	105	95
2	48	67	64	65	68
3	26	31	38	37	38
4-5	24	25	25	23	28
6-10	14	36	36	36	36
11-19	3	5	8	7	10
20-26		1	1	2	2
Continente	278	278	278	278	278

Fonte: ISS, IP, Março 2016.

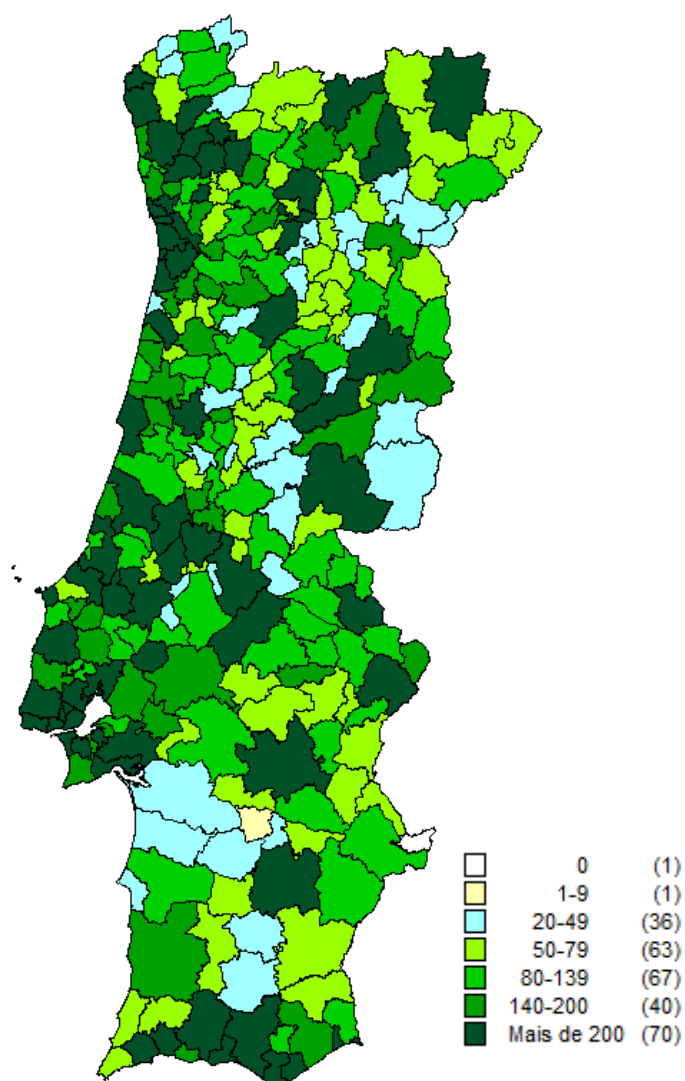
* Nota: Para o período 2012-2015 o valor corresponde ao número de concelhos com o número médio de cantinas (ex. 95 concelhos tinham em média nos 4 anos 1 cantina).

5.2. A distribuição das refeições e taxa de execução por concelhos

5.2.1. Refeições protocoladas

Uma análise por concelho das refeições dia protocoladas no período 2012-2015 faz sobressair cerca de metade dos concelhos (46,8%) com um número médio de refeições dia protocoladas entre as 50 e 139, logo seguido de um outro grupo de concelhos (25,2%) com refeições dia protocoladas acima das 200. Apenas 3 concelhos - Lisboa, Sintra e Vila Franca de Xira - têm mais de 1.000 refeições dia protocoladas.

Mapa 2. Distribuição dos concelhos por nº médio de refeições dia protocoladas (média 2012-15)



Fonte: ISS, IP, Março 2016 (média 2012-15).

Quadro 26. Evolução da distribuição dos concelhos por nº médio de refeições dia protocoladas

Nº Refeições protocoladas dia	Nº Concelhos				2012-2015*
	2012	2013	2014	2015	
0	2	3	3	3	1
1-9		1		1	1
10-19	2	1	7	7	0
20-49	13	22	39	51	36
50-79	156	72	62	53	63
80-139	45	75	67	68	67
140-200	24	46	36	31	40
Mais de 200	36	58	64	64	70
Continente	278	278	278	278	278

Fonte: ISS, IP, Março 2016.

* Nota: Para o período 2012-2015 o valor corresponde ao número de concelhos com o número médio de refeições dia protocoladas.

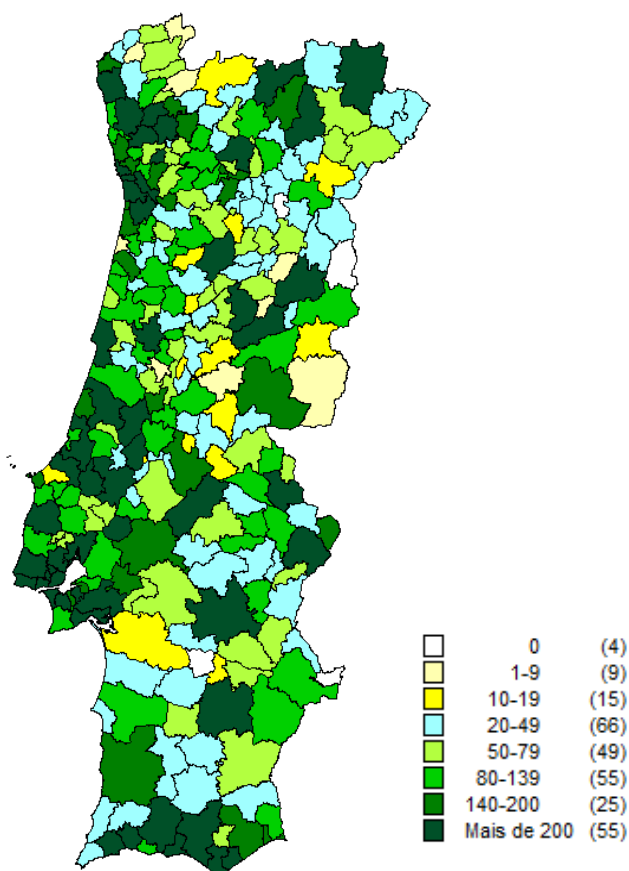
5.2.2. Refeições servidas

No período em análise (2012 e 2015), 37,4% dos concelhos serviu em média entre 50 e 139 refeições dia e em 25 concelhos foram servidas entre 140 e 200 refeições diárias. Com mais de 200 refeições servidas por dia encontram-se 55 concelhos, com destaque para Lisboa e Sintra com mais de 1.000 refeições.

À exceção de Barrancos que nunca teve protocolos assinados entre 2012 e 2015, os outros 3 concelhos que não registam qualquer refeição servida são: Almeida, com 2 protocolos e em média com 91 refeições dia protocoladas, Alvito com 2 protocolos e em média com 9 refeições dia protocoladas e Penedono com 1 protocolo e em média com 29 refeições dia protocoladas. Os protocolos de Almeida e Alvito cessaram em 2013 e o de Penedono mantém-se ativo.

Ao longo do período registou-se uma tendência para o aumento do nº de refeições servidas diariamente.

Mapa 3. Distribuição dos concelhos por nº médio de refeições servidas dia (média 2012-15)



Fonte: ISS, IP, Março 2016 (média 2012-15).

Quadro 27. Evolução da distribuição dos concelhos por nº médio de refeições servidas dia

Nº Refeições Servidas Dia	Nº Concelhos				2012-2015*
	2012	2013	2014	2015	
0	17	6	4	4	4
1-9	53	12	8	6	9
10-19	38	13	15	19	15
20-49	84	73	61	63	66
50-79	34	50	48	43	49
80-139	27	56	57	61	55
140-200	14	25	29	23	25
Mais de 200	11	43	56	59	55
Continente	278	278	278	278	278

Fonte: ISS, IP, Março 2016.

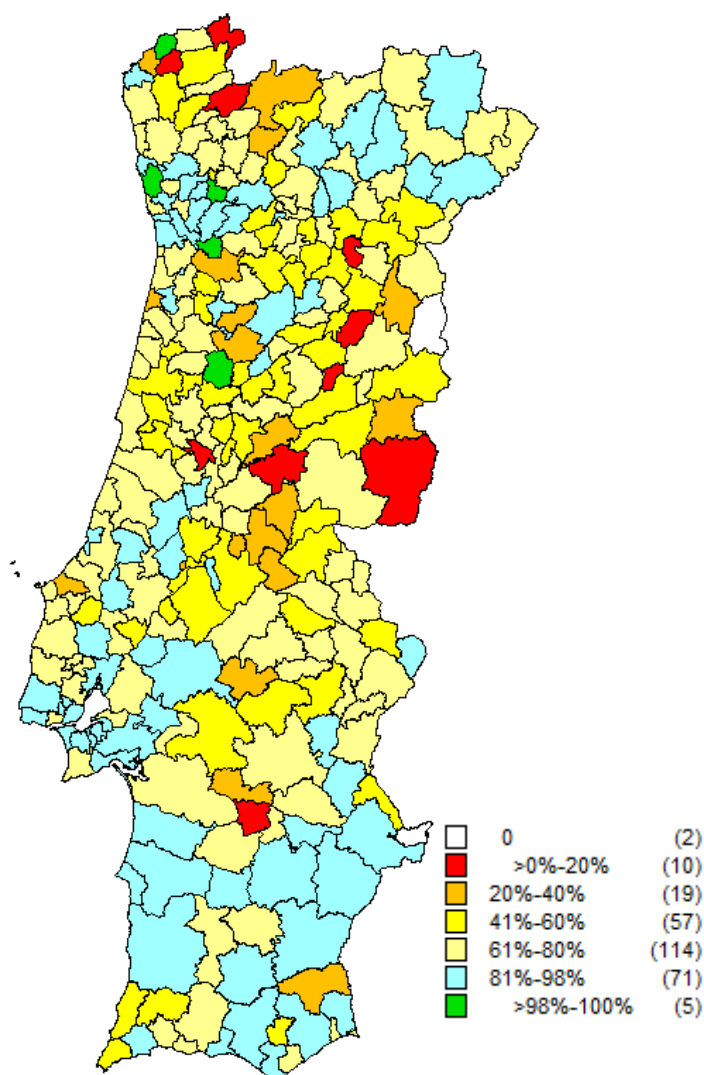
* Nota: Para o período 2012-2015 o valor corresponde ao número de concelhos com o número médio de refeições servidas dia.

5.2.3. Taxa de execução

Uma análise por concelho entre 2012 e 2015 permite constatar que 41 dos concelhos registam uma taxa de execução compreendida entre os 60% e os 80% e que 31,3% dos concelhos (87) não ultrapassa os 60% de execução. Com uma taxa de execução acima dos 80% encontram-se 76 concelhos, sendo que 5 tiveram no período uma taxa a rondar os 100%, concretamente: Castelo de Paiva, Lousada, Mortágua, Valença e Vila do Conde.

Ao longo do período em análise regista-se um aumento do número de concelhos com taxas de execução superiores a 80%, representando em 2015 63,3% dos concelhos com cantinas sociais³⁰. No entanto, neste ano, existiam ainda 28 concelhos com taxas de execução inferiores a 60%.

Mapa 4. Distribuição dos concelhos por taxa de execução (média 2012-15)



Fonte: ISS, IP, Março 2016 (média 2012-15).

³⁰ De referir, que em 2015 os concelhos de Almeida, Alvito e Barrancos não tinham nenhuma cantina.

Quadro 28. Evolução da distribuição dos concelhos por taxa de execução

Taxa de Execução	Nº Concelhos				
	2012	2013	2014	2015	2012-2015*
0	13	3	1	1	1
>0%-20%	77	22	1	2	10
>20% -40%	61	24	9	3	19
>40% - 60%	63	56	30	22	57
>60% - 80%	41	103	76	73	114
> 80% - 98%	16	60	136	145	71
> 98% - 100%	5	7	22	29	5
Continente	276	275	275	275	277

Fonte: ISS, IP, Março 2016.

* Nota: Para o período 2012-2015 o valor corresponde ao número de concelhos com uma taxa de execução em cada um dos intervalos considerados, pelo menos uma vez nos anos em análise.

5.3. Beneficiários e número médio de refeições consumidas

5.3.1. Beneficiários

Os dados disponíveis sobre os beneficiários das cantinas sociais reportam-se a outubro de 2014 e abril e novembro de 2015. Nestes três meses constata-se que alguns concelhos não registaram beneficiários das cantinas, concretamente 8 em outubro de 2014, 5 em abril de 2015 e 6 em novembro de 2015. Para além do concelho de Barrancos que nunca teve cantina, encontram-se nas restantes situações distintas seja por não se ter efetivamente servido refeições, seja por não as terem comunicado³¹.

Mais de metade dos concelhos tem, em cada um dos meses, até 75 beneficiários, sendo também expressivos quer aqueles que concentram menos de 26 beneficiários — 20,5% em outubro de 2014, 18% em abril e 21% em novembro de 2015 — quer aqueles que apresentam mais de 150, representando, respetivamente, 18%, 22,3% e 21,5% do total dos concelhos, para cada um dos meses em análise.

Se considerarmos os dados relativos ao período constatamos que 4 concelhos não têm registo de beneficiários³², 44,24% dos concelhos têm menos de 76 beneficiários e 33,81% registam mais de 150.

³¹ Em outubro de 2014, dos 844 protocolos existentes, 4 não serviram refeições e 36 não comunicaram refeições. Em abril de 2015 dos 843 protocolos existentes, 13 não serviram refeições e 5 não comunicaram refeições. Em novembro de 2015, dos 845 protocolos existentes, 12 não serviram refeições e 2 foram cessados em setembro de 2015.

³² Concretamente em Almeida, Alvito, Barrancos e Penedono.

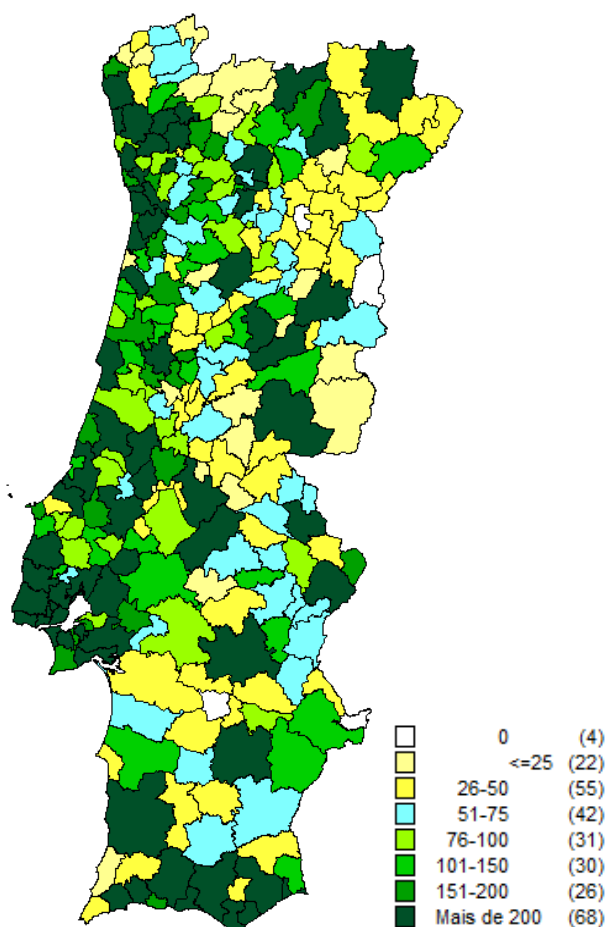
Quadro 29. Evolução da distribuição dos concelhos por número de beneficiários

N.º de beneficiários	outubro 2014	abril 2015	novembro 2015	outubro, abril e novembro
0	8	5	6	4
<=25	57	50	53	22
26-50	69	60	66	55
51-75	33	45	35	42
76-100	27	23	29	31
101-150	34	33	29	30
151-200	9	18	15	26
Mais de 200	41	44	45	68
Total	278	278	278	278

Fonte: ISS, IP.

Nota: Foram considerados os diferentes beneficiários com NISS válido em cada um dos concelhos. Em outubro de 2014 correspondem a 28.807, em abril de 2014 a 33.573 e em novembro de 2015 a 32.980. O nº de beneficiários no período, num total de 48.945, corresponde ao nº de beneficiários com refeições consumidas pelo menos em um dos meses analisados. Assim a última coluna corresponde ao número de Concelhos com número de beneficiários em cada um dos intervalos com refeições consumidas pelo menos em um dos meses analisados.

Mapa 5. Distribuição dos concelhos por número de beneficiários



Fonte: ISS, IP, Março 2016.

5.3.2. Número médio de refeições por beneficiário

O número médio de refeições por beneficiário reporta-se também aos mesmos meses e constata-se que cerca de 40% dos concelhos tem registado um número médio mensal de refeições por beneficiário entre as 30 e as 39. Os concelhos que em média servem por mês entre 40 e 49 refeições têm também algum peso relativo: 23,4% em outubro de 2014, 23% em abril de 2015 e 22,3% em novembro de 2015. Os concelhos que servem entre 60 e 62 refeições passam de 23 em outubro de 2014 para 7 em abril de 2015 e 8 em novembro de 2015³³.

A análise do período segue a mesma tendência, sendo de destacar que 43,5% dos concelhos servem entre 40 e 59 refeições em média por mês e 39,2% registam entre 30 e 39 refeições.

Quadro 30. Evolução da distribuição dos concelhos por número médio de refeições mensais

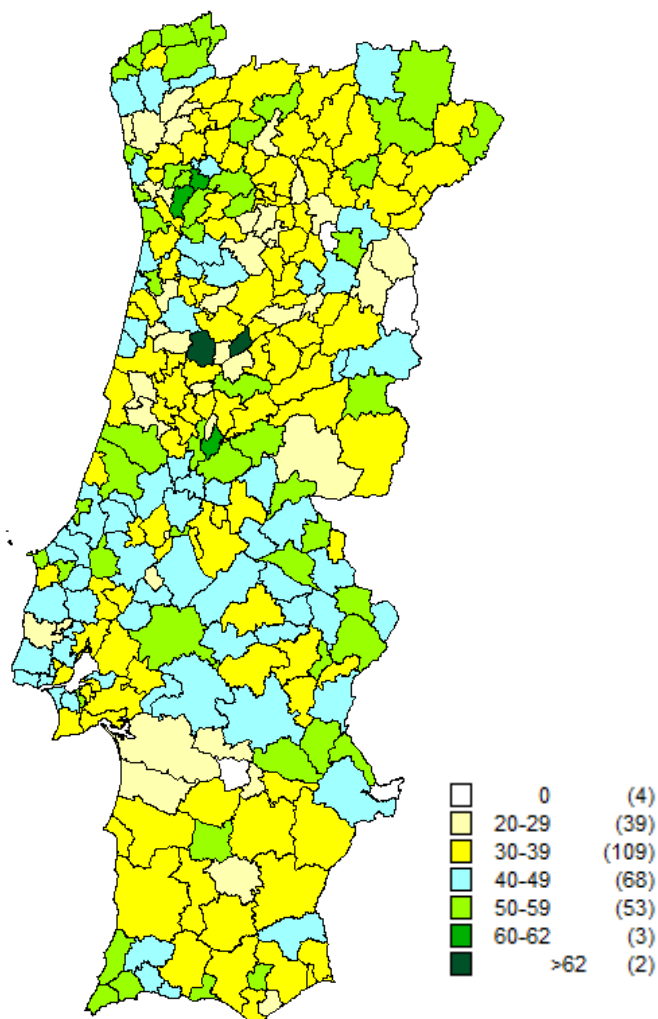
N.º médio de refeições mês/beneficiário	outubro 2014	abril 2015	novembro 2015	outubro, abril e novembro *
0	8	5	6	4
10-19	3	1		
20-29	25	47	48	39
30-39	106	111	113	109
40-49	65	64	62	68
50-59	42	41	41	53
60-62	23	7	8	3
>62	6	2		2
Total	278	278	278	278

Fonte: ISS, IP, Março 2016.

* Nota: A última coluna corresponde ao número de Concelhos com número médio de refeições mensais em cada um dos intervalos pelo menos em um dos meses analisados.

³³ Esta diminuição e o registo em outubro de 2014 e abril de 2015 de mais de 62 refeições mensais evidencia, provavelmente, que na falta de NISS de todos os beneficiários, as refeições servidas foram registadas nos beneficiários com NISS identificado.

Mapa 6. Distribuição dos concelhos por número médio de refeições mensais



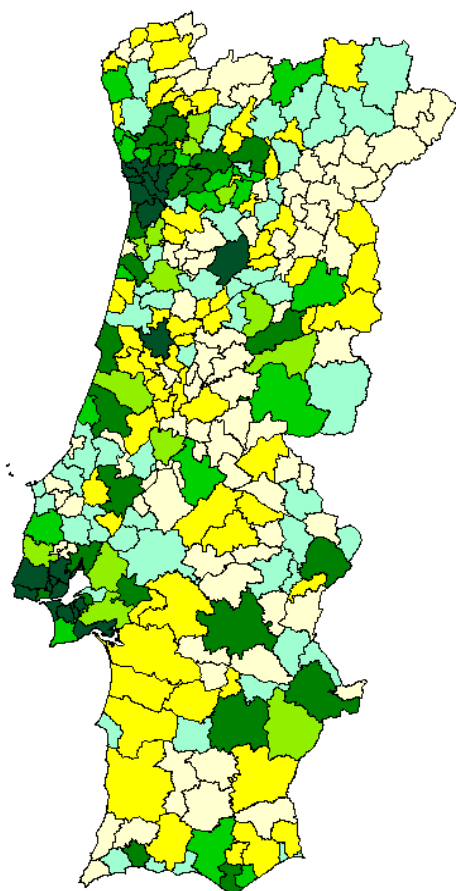
Fonte: ISS, IP.

5.4. Distribuição da população beneficiária — contributos para uma análise comparativa

Sendo os dados oficiais relativos à população em risco de pobreza apenas de âmbito nacional, não existindo, pois, dados de âmbito concelhio mais finos sobre aquela população, tomando por referência a população beneficiária do Rendimento Social de Inserção (RSI) como a população económica e socialmente mais vulnerável, vamos agora procurar entender como se distribui a população beneficiária das cantinas sociais.

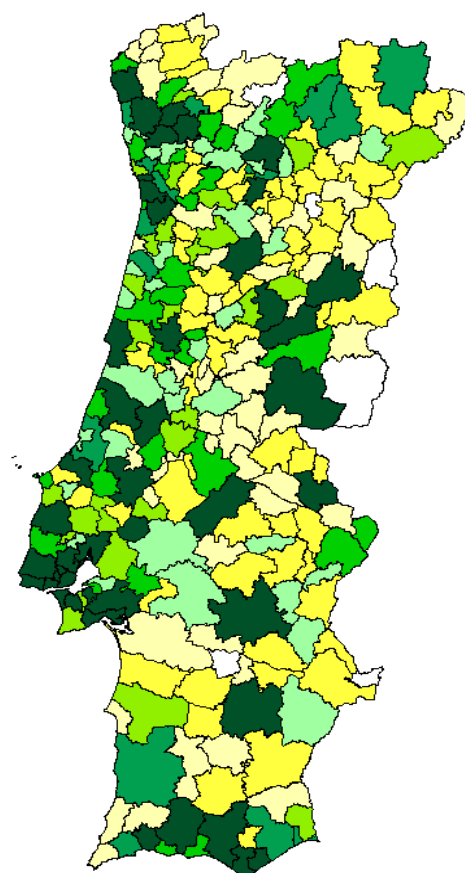
Assim, em novembro de 2015, estão registados 183.495 beneficiários de RSI e 33.213 beneficiários de cantinas sociais em Portugal continental, perfazendo um rácio de 18,1%. Isto é, em termos médios, há cerca de 18 beneficiários de Cantinas por cada 100 beneficiários de RSI. Estes totais distribuem-se da seguinte forma:

Mapa 7. Beneficiários de RSI por concelho (nov.2015):



sem beneficiários	(0)
<= 100 beneficiários	(81)
101 a 200 beneficiários	(64)
201 a 400 beneficiários	(54)
401 a 600 beneficiários	(14)
601 a 1.000 beneficiários	(19)
1.001 a 2.000 beneficiários	(25)
2.001 a 15.000 beneficiários	(21)

Mapa 8. Beneficiários de Cantinas Sociais por concelho (nov. 2015):



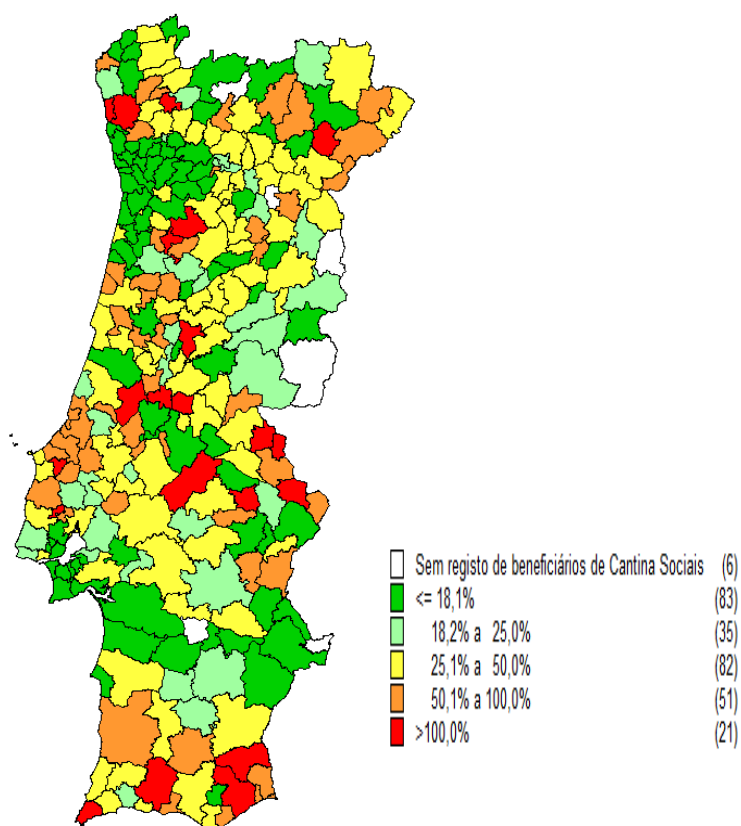
sem beneficiários	(6)
<= 25 beneficiários	(53)
26 a 50 beneficiários	(66)
51 a 75 beneficiários	(34)
76 a 100 beneficiários	(29)
101 a 150 beneficiários	(30)
151 a 200 beneficiários	(15)
> 200 beneficiários	(45)

É sabido que há grandes diferenças entre os concelhos do país, muitas vezes refletindo-se frequentemente em análises entre o litoral e o interior, ou entre o norte e o sul. Essas diferenças cruzam várias dimensões de análise, como por exemplo a densidade populacional, ou o poder económico, acesso a serviços sociais ou equipamentos culturais, etc. Não obstante o reconhecimento dessas diferenças, apresenta-se acima a cartografia do número de beneficiários de RSI e de cantinas em termos absolutos. Sem prejuízo de outras análises, um dos primeiros resultados que se ressalta dos mapas é o elevado número de beneficiários de cantinas em alguns concelhos do interior ao longo de todo o país e nalguns concelhos do Algarve.

Vimos acima o valor médio de beneficiários de cantinas sobre a população RSI, que serve aqui como *proxy* à população em carência económica. Dos 278 concelhos existentes, há 189 concelhos com rácios acima da média do continente (18,1%), conforme mapa 9 e legenda abaixo.

Há ainda 6 concelhos que não têm registo de população a beneficiar da resposta cantinas sociais: Alvito, almeida, Boticas, Barrancos, Idanha-a-Nova e Penedono.

Mapa 9. Rácio da população beneficiária de Cantinas Sociais sobre a população beneficiária de RSI, por concelho, tendo por referência a média de Portugal continental (novembro 2015)



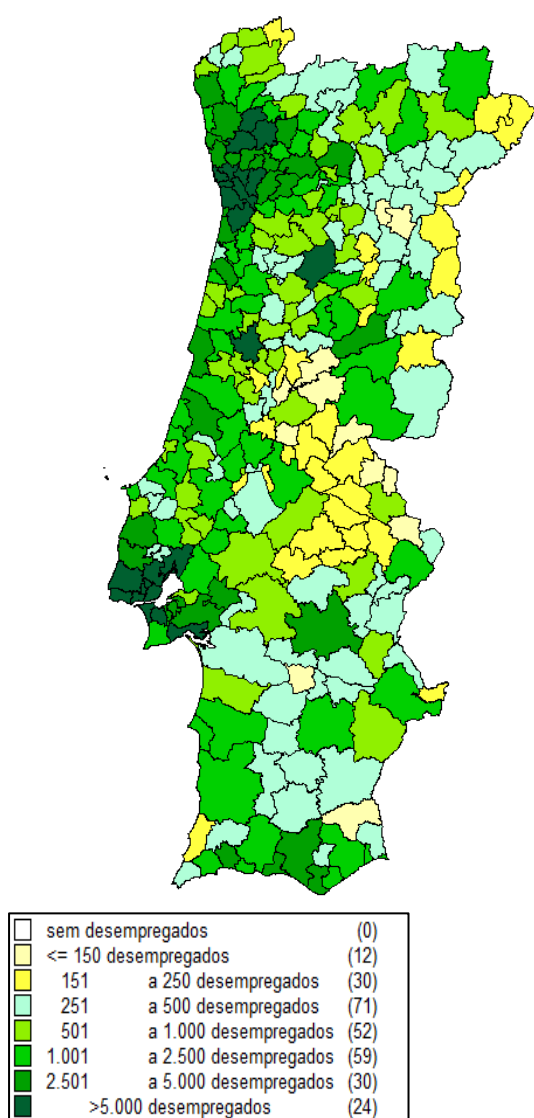
É interessante notar que em 21 concelhos o rácio é superior a 100%, isto é, há mais beneficiários de cantinas sociais do que beneficiários de RSI. Há depois 83 concelhos em que o rácio é inferior ou igual à média nacional, número praticamente idêntico para os concelhos cujo rácio varia entre os 25 e os 50% da média nacional.

Para que nos 189 concelhos com rácio superior à média do Continente de 18,1% se encontrassem na média geral, o número de beneficiários de cantinas sociais teria de perfazer um total de 20.652, isto é, menos 38% (equivalendo a menos 12.561) que o atual número de 33.213 indivíduos. Em termos de despesa, quando ponderamos este número de beneficiários com o nº de refeições médias por utente, isto traduzir-se-ia numa redução estimada de mais de 1.122 mil euros/mês. (nota: estimativas com base no mês de novembro de 2015).

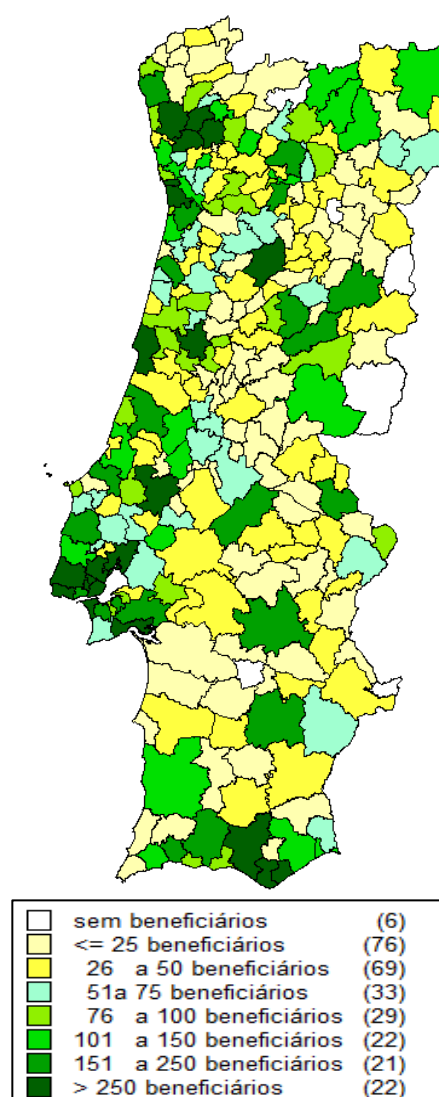
Procurando agora replicar esta análise para a população desempregada, analisaremos o rácio entre a população beneficiária das cantinas sociais em idade ativa (entre 16 e 65 anos), num total de 23.901 indivíduos, e os desempregados registados nos centros de emprego do continente (16 e mais anos), num total de 516.643 indivíduos, tendo como referência o mês de novembro de 2015. Temos assim um **rácio de 4,6%**, isto é, em média há 4,6 beneficiários de cantinas por cada 100 desempregados registados nos serviços de emprego.

Estes totais distribuem-se da seguinte forma:

Mapa 10. Desempregados registados (+16 anos) novembro 2015, por concelho

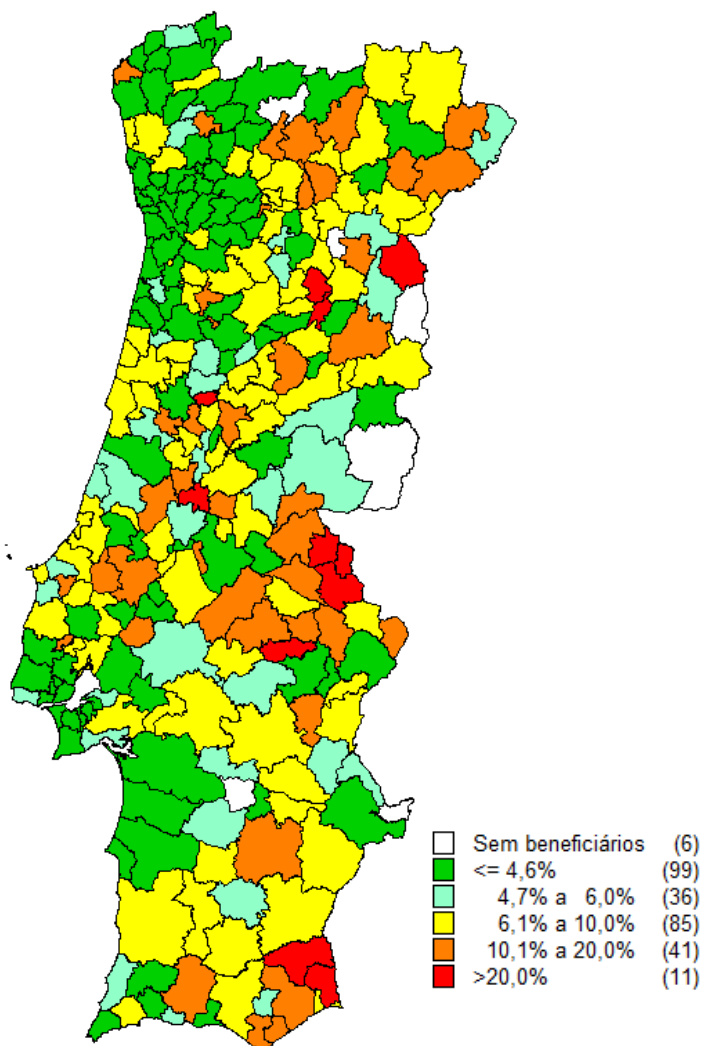


Mapa 11. Beneficiários de Cantinas Sociais em idade ativa (16-65) novembro 2015, por concelho



Excluindo os 6 concelhos para os quais não há população beneficiária de cantinas, há 99 concelhos abaixo da média do continente, de 4,6%, e há 11 concelhos com um rácio superior a 20%.

Mapa 12. Rácio da população beneficiária de Cantinas Sociais em idade ativa (16 a 65 anos) sobre a população desempregada inscrita nos centros de emprego, por concelho, tendo por referência a média de Portugal continental

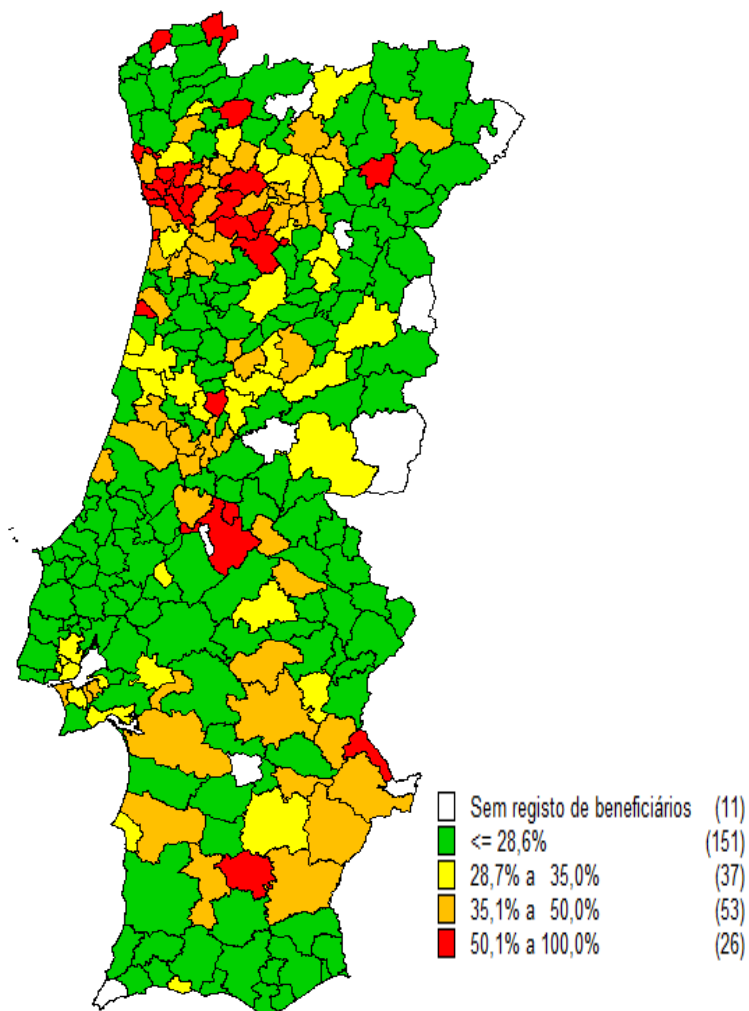


5.4.1. Análise da distribuição dos beneficiários de RSI em Cantinas Sociais na população total das Cantinas Sociais

Em novembro de 2015, estão registados 9.496 beneficiários de RSI em cantinas sociais, num total de 33.213 beneficiários em Portugal continental, isto é, 28,6% da população das Cantinas recebe a prestação de RSI. Em 151 concelhos, a população RSI em cantinas fica abaixo desta média, sendo que em 11 concelhos não há registo de beneficiários (em 6 concelhos não há registo de cantinas e em 5 concelhos não há registo de beneficiários de RSI em cantinas).

No mapa abaixo é possível verificar ainda que em 26 concelhos o rácio varia entre os 50 e os 100%, isto é, entre a população que vai às cantinas nesses concelhos mais de metade é também beneficiária de RSI.

Mapa 13. Distribuição da população beneficiária de RSI em Cantinas no total da população beneficiária de Cantinas Sociais, por concelho, tendo por referência a média de Portugal continental



6. As Cantinas Sociais no território nacional: análise face às estimativas iniciais

Os serviços do ISS, IP, nos trabalhos de apoio ao desenvolvimento do PEA no início de 2012, apresentaram um conjunto de estimativas relacionadas com o número potencial de beneficiários por concelho com necessidade de pelo menos uma refeição diária, bem como a estimativa do número mínimo e máximo de cantinas a criar. A metodologia assentou na construção de um índice composto que teve em conta três sub-grupos populacionais — população residente com 65 ou mais anos, população com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos e a população com desemprego registado³⁴ — e a taxa de pobreza, à data disponível, para cada um destes grupos³⁵, considerando a população residente em cada concelho e em cada um dos sub-grupos.

Da aplicação do referido Índice, resultou a população com maior vulnerabilidade em cada um dos concelhos, num total de 951.699 pessoas.

Face ao montante financeiro indicado para a medida (50 milhões de euros de março a dezembro de 2012) foi estimado o número de pessoas a abranger: cerca de 65.000 pessoas, com uma refeição diária, e calculada a distribuição proporcional do número de pessoas a abranger em cada concelho, tendo em conta o valor resultante da aplicação do Índice Composto e a capacidade já instalada (3.968 pessoas abrangidas).

A estimativa do número de cantinas a criar, foi calculado em função de um referencial entre as 50 e 80 refeições diárias por cantina, tendo resultado um número máximo e mínimo de cantinas a criar por Concelho.

No sentido de avaliar as eventuais diferenças entre a estimativa dos serviços do ISS, IP, e a execução da medida, comparou-se as estimativas realizadas em janeiro de 2012, com o total de cantinas sociais, refeições e beneficiários em novembro de 2015³⁶, pese embora aquele trabalho tenha acabado por não constituir um instrumento de orientação para a implementação da medida.

6.1. Cantinas Sociais

Relativamente ao total de cantinas existentes em novembro de 2015 (845), constata-se que existem mais 37 face à estimativa apontada para o número mínimo de cantinas a criar, registando-se em apenas 5 distritos um número de cantinas inferior à estimativa apontada, concretamente Aveiro, Braga, Lisboa, Porto e Setúbal.

³⁴ Fontes: População Residente 65 ou mais anos e População Residente 0-14 anos — Resultados provisórios dos Censos 2011 — INE. Desemprego registado — Desempregados inscritos no IEFP (Dezembro de 2011)

³⁵ Considerou-se os dados provisórios da taxa de risco de pobreza de 2010 (EU-Silc: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento), referentes a rendimentos de 2009, concretamente para a população residente com 65 ou mais anos (aplicou-se a taxa de pobreza da população idosa de 21%), entre os 0 e os 14 anos (22,4%) e a população desempregada (36,4%).

³⁶ Numa análise da evolução dos protocolos ao longo dos anos constatam-se alterações residuais, pelo que se consideraram os dados disponíveis mais recentes. De referir que do total de beneficiários em análise — 33.213 — 163 beneficiários usufruem de refeições em mais do que uma cantina do mesmo concelho, tendo estes não sido contabilizados neste capítulo. Foi considerado o nº de refeições consumidas por cada utente, 100 beneficiários consumiram mais de 60 refeições no mês, dos quais 89 no mesmo Concelho e 11 em Concelhos diferentes.

Os distritos de Santarém e Portalegre apresentam as maiores discrepâncias face ao estimado quer se considere o número máximo ou mínimo de cantinas a criar. Santarém, com um total de 112 cantinas, apresenta mais 70 face à estimativa mínima inicial e mais 51 face à estimativa máxima. Já Portalegre, com 61, regista mais 43 face à estimativa mínima inicial e mais 40 face à estimativa máxima.

Em termos médios, a estimativa do número mínimo de cantinas a criar por concelho coincide com o número médio das existentes em novembro de 2015 (3). Também por distrito o executado corresponde praticamente ao estimado: com uma previsão mínima de 45 e máxima de 69, existem em média 47 cantinas por distrito.

Lisboa é simultaneamente o distrito e o concelho com mais cantinas sociais, 126 e 26 respetivamente. Ainda assim, Lisboa, bem como os distritos de Setúbal e Porto, são aqueles que mais ficaram aquém do inicialmente estimado, respetivamente com menos 101, 41 e 20 cantinas criadas face à estimativa mínima inicialmente apresentada.

Quadro 31. Estimativa mínima e máxima de cantinas sociais a criar face às existentes em Novembro de 2015

Distrito	Estimativa de Cantinas Sociais a criar		Executado Nov. 15
	Nº máximo	Nº mínimo	Nº Cantinas Sociais
Aveiro	79	50	41
Beja	22	16	41
Braga	103	65	58
Bragança	15	13	19
Castelo Branco	28	20	22
Coimbra	41	26	40
Évora	23	17	23
Faro	51	36	47
Guarda	22	17	33
Leiria	60	38	48
Lisboa	266	167	126
Portalegre	21	18	61
Porto	231	145	44
Santarém	61	42	112
Setúbal	101	62	42
Viana do Castelo	31	21	23
Vila Real	30	20	25
Viseu	51	35	40
Total Geral	1.236	808	845

Fonte: ISS, IP Janeiro 2012 e Novembro 2015.

A maioria dos concelhos tem no máximo 2 cantinas (61,15% dos concelhos, ou seja, 170).

Almeida, Alvito, Barrancos e Boticas não têm nenhuma cantina, embora estivesse programada para cada um deles no máximo 1. À exceção de Barrancos que nunca teve entre 2012 e 2015 uma cantina social, Almeida e Alvito cessaram os protocolos em 2013 e Boticas em Abril de 2015.

Quadro 32. Nº de cantinas por concelho

Estimativa				Executado			
Nº Cantinas	Nº Concelhos	%	% acumulada	Nº Cantinas	Nº Concelhos	%	% acumulada
				0	4	1,44%	1,44%
1	154	55,40%	55,40%	1	105	37,77%	39,21%
2	47	16,91%	72,30%	2	65	23,38%	62,59%
3	17	6,12%	78,42%	3	36	12,95%	75,54%
4	18	6,47%	84,89%	4	14	5,04%	80,58%
5	10	3,60%	88,49%	5	9	3,24%	83,82%
6	6	2,16%	90,65%	6	11	3,96%	87,78%
7	3	1,08%	91,73%	7	9	3,24%	91,02%
8	3	1,08%	92,81%	8	8	2,88%	93,90%
9	1	0,36%	93,17%	9	4	1,44%	95,34%
10	4	1,44%	94,60%	10	4	1,44%	96,78%
11	2	0,72%	95,32%	11	2	0,72%	97,50%
12	2	0,72%	96,04%	12	3	1,08%	98,58%
13	2	0,72%	96,76%	14	1	0,36%	98,94%
14	3	1,08%	97,84%	16	1	0,36%	99,30%
16	2	0,72%	98,56%	18	1	0,36%	99,66%
19	1	0,36%	98,92%	26	1	0,36%	100%
26	1	0,36%	99,28%				
28	1	0,36%	99,64%				
38	1	0,36%	100,00%				
Total	278	100,00%		Total	278	100,00%	

Fonte: ISS, IP Janeiro 2012 e Novembro 2015.

As diferenças assinaladas podem ser explicadas pelas alterações registadas durante a implementação do Programa, nomeadamente a opção por privilegiar a proximidade territorial em detrimento do referencial inicialmente apresentado de 50 a 80 beneficiários por cantina. Esta opção é observável se tivermos em conta que 364 cantinas têm protocoladas menos de 50 refeições diárias, 248 têm entre 50 e 80 e 233 mais de 80 refeições/dia.

Neste contexto, mais importante do que analisar o número de cantinas será analisar o número de refeições a protocolar inicialmente estimado face ao número de refeições efetivamente protocoladas e executadas e ainda o número de beneficiários abrangidos face aos estimados.

6.2. Refeições

Das 65.000 refeições diárias inicialmente estimadas foram protocoladas menos 17.632 (27%) e executadas menos 23.822 (37%). Os distritos que apresentam menos de 1.500 refeições protocoladas face às apresentadas inicialmente são: Porto (-8.149), Lisboa (-5.190), Setúbal (-2.399), Aveiro (-1.703), Braga (-1.502), mantendo-se a mesma distribuição quando analisadas as refeições estimadas face às executadas.

O quadro seguinte permite identificar os 4 concelhos, dos distritos de Lisboa e Porto, que se destacaram simultaneamente pelas estimativas mais elevadas relativamente ao número de beneficiários, como pela execução mais aquém daquelas estimativas. A situação mais discrepante acontece em Vila Nova de Gaia, onde se estimaram 2.140 beneficiários com uma refeição diária, foram protocoladas 600 refeições diárias (28%) das estimadas, estando abrangidos apenas 17% pessoas face às apresentadas inicialmente, beneficiando estas em média de 46,5 refeições mensais e registando-se apenas 27% de refeições comunicadas face às inicialmente estimadas.

Quadro 33. Exemplos de 4 concelhos com o maior nº de número de beneficiários estimados face ao executado

Concelho	Nº beneficiários estimados	Nº Beneficiários Nov	Refeições Protocoladas Versus Refeições Estimadas	Refeições Comunicadas Versus Refeições Estimadas	Benef Versus Benef Estimados	Nº médio de refeições mensais por Benef Nov
Lisboa	3.604	1.503	56%	52%	42%	37,7
Sintra	2.261	851	51%	50%	38%	39,7
Porto	1.630	641	54%	52%	39%	39,9
Vila Nova de Gaia	2.140	367	28%	27%	17%	46,5

Fonte: ISS, IP Janeiro 2012 e Novembro 2015.

Em 7 distritos as refeições protocoladas são superiores às inicialmente previstas, concretamente em Leiria, Guarda, Évora, Vila Real, Santarém, Faro e Portalegre. Este último distrito apresenta o diferencial mais elevado de refeições protocoladas face às estimadas inicialmente (mais 1.423). Contudo, as refeições efetivamente fornecidas fazem diminuir este diferencial nestes distritos e à exceção Vila Real, Faro e Portalegre que mantêm um número de refeições fornecidas superior às estimadas, os outros 4 distritos apresentam menos refeições executadas face às inicialmente previstas, com destaque para Leiria (-602), Santarém (-274) e Guarda (-109).

Numa análise por concelho, constata-se que apenas cerca de ¼ dos concelhos (65) detêm protocolos com um número de refeições mais próximo do inicialmente previsto³⁷. Os concelhos que ficaram, por defeito, mais aquém do estimado representam 46,04%, totalizando 128 concelhos, sobretudo, situados no litoral sul (entre a Área Metropolitana de Lisboa e Alentejo Litoral), a norte da Região de Leiria e na Região da Beira Baixa. Por seu lado, os concelhos que apresentam um número de refeições protocoladas superior às estimadas correspondem a 85 municípios (30,6%). De referir, que em 22 concelhos estão protocoladas

³⁷ Concretamente em: Espinho, Estarreja, Mealhada, Vagos, Almodôvar, Mértola, Moura, Odemira, Serpa, Vidigueira, Celorico de Basto, Esposende, Vila Nova de Famalicão, Freixo de Espada à Cinta, Sertã, Arganil, Lousã, Pampilhosa da Serra, Arraiolos, Borba, Évora, Mora, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas, Viana do Alentejo, Albufeira, Aljezur, Loulé, Portimão, Tavira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Gouveia, Sabugal, Vila Nova de Foz Côa, Alcobaça, Ansião, Batalha, Leiria, Porto de Mós, Arruda dos Vinhos, Torres Vedras, Gavião, Nisa, Paços de Ferreira, Benavente, Coruche, Golegã, Mação, Sardoal, Torres Novas, Vila Nova da Barquinha, Ourém, Alcochete, Monção, Ponte da Barca, Alijó, Armamar, Carregal do Sal, Castro Daire, Moimenta da Beira, Penalva do Castelo, Sernancelhe, Tarouca, Viseu.

mais de 200 refeições face às inicialmente previstas³⁸. Estas últimas situações localizam-se, essencialmente, nas áreas fronteiriças do Alto Alentejo e Algarve, mas também no interior do Alto Alentejo e na Região Centro.

Quando se relaciona as refeições mensais comunicadas face às refeições estimadas as discrepâncias ainda se acentuam mais face ao protocolado, revelando o peso de uma taxa de execução face ao que é protocolado que a nível nacional representa 86,4%. Efetivamente, a maioria dos concelhos (61,5%), tem menos de 81% de refeições executadas face às inicialmente previstas. Apenas 50 concelhos tendem a executar um número de refeições mais próximo do estimado, ao passo que 57 concelhos ultrapassam as inicialmente estimadas.

As discrepâncias detetadas nas refeições protocoladas/comunicadas face às estimadas não apresentam relação com o número médio de refeições mensais que são fornecidas. De facto, independentemente dos concelhos estarem mais ou menos próximos do estimado tendem sempre a fornecer mais do que uma refeição diária. O distrito de Braga é uma exceção, pois apresentando uma execução próxima do planeado, regista um número médio de refeições mensais por beneficiário de 29,9.

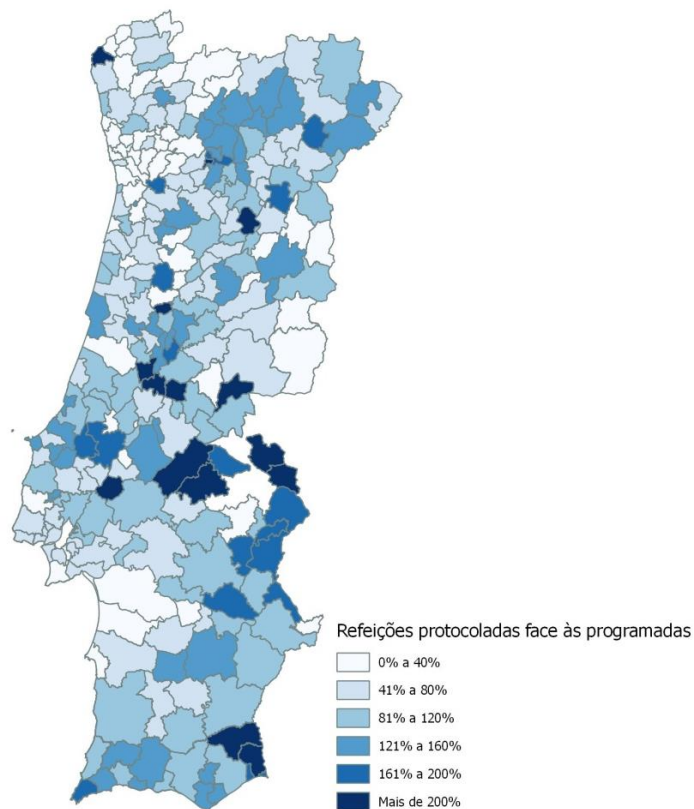
Quadro 34. Refeições estimadas, protocoladas e executadas, por distrito

Distrito	Nº refeições estimadas dia	Nº refeições protocoladas dia	Nº refeições comunicadas dia	Nº refeições estimadas face às protocoladas	Nº refeições estimadas face às executadas
Aveiro	4 416	2 713	2 347	-1 703	-2 069
Beja	1 072	1 059	872	-13	-200
Braga	5 322	3 820	3 454	-1 502	-1 868
Bragança	974	971	926	-3	-48
Castelo Branco	1 383	1 040	826	-343	-557
Coimbra	2 754	2 253	2 044	-501	-710
Évora	1 122	1 205	1 064	83	-58
Faro	3 080	3 960	3 095	880	15
Guarda	1 136	1 200	1 027	64	-109
Leiria	2 994	3 030	2 392	36	-602
Lisboa	13 990	8 800	8 099	-5 190	-5 891
Portalegre	858	2 281	1 610	1 423	752
Porto	11 839	3 690	3 508	-8 149	-8 331
Santarém	3 054	3 489	2 780	435	-274
Setúbal	5 424	3 025	2 890	-2 399	-2 534
Viana do Castelo	1 607	1 080	833	-527	-774
Vila Real	1 420	1 692	1 511	272	91
Viseu	2 555	2 330	1 901	-225	-654
Total	65 000	47 638	41 178	-17 362	-23 822

Fonte: ISS, IP Janeiro 2012 (estimado) e Novembro 2015 (protocolado e comunicado).

³⁸ Vila de Rei, Vila Velha de Ródão, Vila Nova de Poiares, Alcoutim, Castro Marim, Aguiar da Beira, Alvaiázere, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Fronteira, Marvão, Monforte, Ponte de Sor, Portalegre, Sousel, Ferreira do Zêzere, Salvaterra de Magos, Caminha, Mesão Frio, Vila de Rei, Vila Velha de Ródão, Vila Nova de Poiares, Alcoutim, Castro Marim, Aguiar da Beira, Alvaiázere, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Fronteira, Marvão, Monforte, Ponte de Sor, Portalegre, Sousel, Ferreira do Zêzere, Salvaterra de Magos, Caminha, Mesão Frio.

Mapa 14. Refeições protocoladas face às refeições estimadas

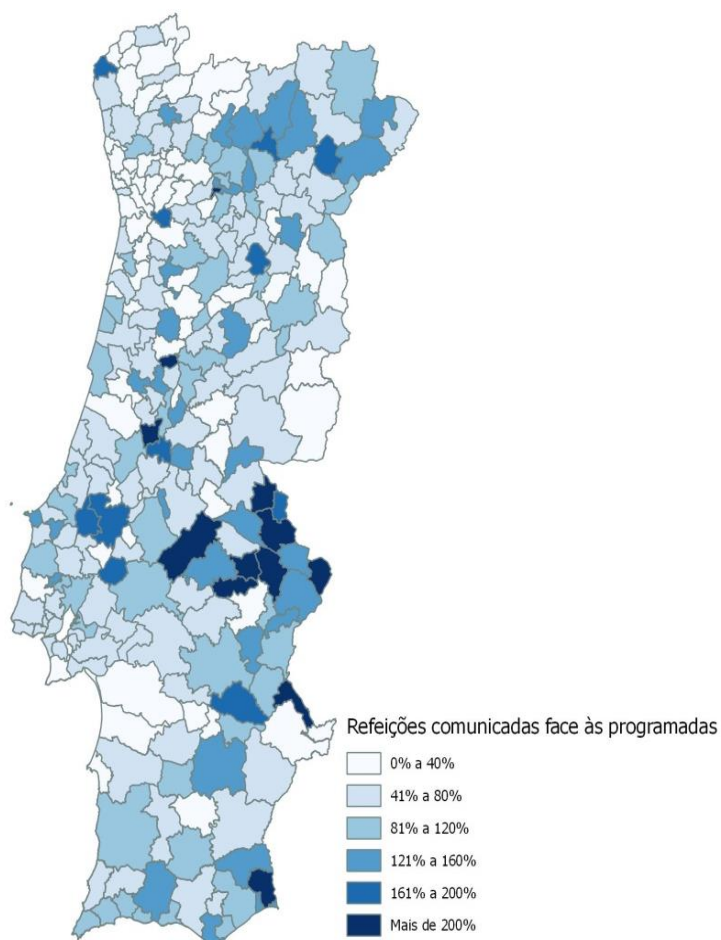


Quadro 35. Escalões de rácios de refeições diárias protocoladas face às refeições estimadas

Escalões de rácios	Nº Concelhos	%
0-40	52	18,71%
41-80	76	27,34%
81-120	65	23,38%
121-160	44	15,83%
161-200	19	6,83%
Mais 200	22	7,91%
Total	278	100,00%

Fonte: ISS, IP Janeiro 2012 (estimado) e Novembro 2015 (protocolado).

Mapa 15. Refeições comunicadas face às refeições estimadas



Quadro 36. Nº de concelhos por escalões de rácios de refeições diárias comunicadas face às refeições estimadas, por concelho

Escalões de rácios	Nº Concelhos	%
0-40	67	24,10%
41-80	104	37,41%
81-120	50	17,99%
121-160	33	11,87%
161-200	12	4,32%
mais 200	12	4,32%
Total Geral	278	100,00%

Fonte: ISS, IP Janeiro 2012 (estimado) e Novembro 2015 (comunicado).

Quadro 37. Nº médio de refeições consumidas por beneficiário

Distritos	Nº Beneficiários Nov. 15	Nº Refeições comunicadas mês Nov. 15	Nº médio de refeições mensais por Benef. Nov.15
Aveiro	1.776	70.416	39,6
Beja	758	26.161	34,5
Braga	3.465	103.611	29,9
Bragança	723	27.773	38,4
Castelo Branco	732	24.767	33,8
Coimbra	1.926	61.318	31,8
Évora	740	31.927	43,1
Faro	2.686	92.863	34,6
Guarda	929	30.819	33,2
Leiria	1.476	71.746	48,6
Lisboa	6.398	242.977	38,0
Portalegre	1.120	48.305	43,1
Porto	2.470	105.225	42,6
Santarém	1.920	83.386	43,4
Setúbal	2.167	86.708	40,0
Viana do Castelo	517	24.982	48,3
Vila Real	1.429	45.343	31,7
Viseu	1.818	57.021	31,4
Total	33.050	1.235.348	37,4

Fonte: ISS, IP Janeiro 2012 e Novembro 2015.

Em todos os distritos as refeições protocoladas são superiores às comunicadas, representando a nível nacional 13,6% de refeições que não foram consumidas face às protocoladas (6.460). Para uma taxa de execução de 86,4% a nível nacional, são 9 os distritos com um nível de execução inferior à tendência nacional, concretamente e por ordem decrescente: Portalegre, Viana do Castelo, Faro, Leiria, Castelo Branco, Santarém, Viseu, Beja e Guarda. De referir, que 5 destes distritos estão entre os que protocolaram mais refeições face às inicialmente estimadas, revelando possivelmente uma cobertura acima das reais necessidades.

Quadro 38. Refeições protocoladas e executadas, por distrito (novembro 2015)

Distrito	Nº refeições protocoladas dia	Nº refeições executadas dia	Nº refeições executadas face às protocoladas	% refeições executadas face às protocoladas
Aveiro	2.713	2.347	-366	86,51%
Beja	1.059	872	-187	82,34%
Braga	3.820	3.454	-366	90,42%
Bragança	971	926	-45	95,37%
Castelo Branco	1.040	826	-214	79,42%
Coimbra	2.253	2.044	-209	90,72%
Évora	1.205	1.064	-141	88,30%
Faro	3.960	3.095	-865	78,16%
Guarda	1.200	1.027	-173	85,58%
Leiria	3.030	2.392	-638	78,94%
Lisboa	8.800	8.099	-701	92,03%
Portalegre	2.281	1.610	-671	70,58%
Porto	3.690	3.508	-182	95,07%
Santarém	3.489	2.780	-709	79,68%
Setúbal	3.025	2.890	-135	95,54%
Viana do Castelo	1.080	833	-247	77,13%
Vila Real	1.692	1.511	-181	89,30%
Viseu	2.330	1.901	-429	81,59%
Total	47.638	41.178	-6.460	86,44%

Fonte: ISS, IP, Janeiro 2012 e Novembro 2015.

6.3. Beneficiários

A nível nacional, constata-se que os beneficiários das cantinas sociais em novembro de 2015 são cerca de metade dos inicialmente estimados (50,85%): dos 65.000 estimados registava-se em novembro de 2015 um total de 33.050 beneficiários abrangidos por esta medida de apoio social.

Se os distritos de Vila Real, Faro e Guarda apresentam a maior aproximação face ao estimado, com um rácio de beneficiários das cantinas face aos programados de 101%, 87% e 82% respetivamente, já 6 distritos afastam-se, por defeito, largamente face ao estimado, concretamente: Porto (21%), Viana do Castelo (32%), Setúbal (40%), Aveiro (40%), Lisboa (46%) e Leiria (49%). Portalegre, por seu, lado apresenta um rácio de beneficiários muito superior ao estimado (130,5%).

A análise por concelho pelo rácio dos beneficiários das cantinas sociais em novembro de 2015 face aos beneficiários programados permite constar que apenas 13,67% dos concelhos (38

concelhos) vão ao encontro das necessidades estimadas³⁹, ou seja, nestes concelhos o peso relativo dos beneficiários das cantinas face aos inicialmente programados situa-se entre os 81% e 120%. A maioria dos concelhos (74,5%, correspondendo a 207 municípios) ficam a menos 81% dos beneficiários estimados. Já 33 concelhos (11,8%) ultrapassam as necessidades inicialmente previstas⁴⁰.

Quadro 39. Estimativa de beneficiários (jan2012) face aos existentes (nov2015)

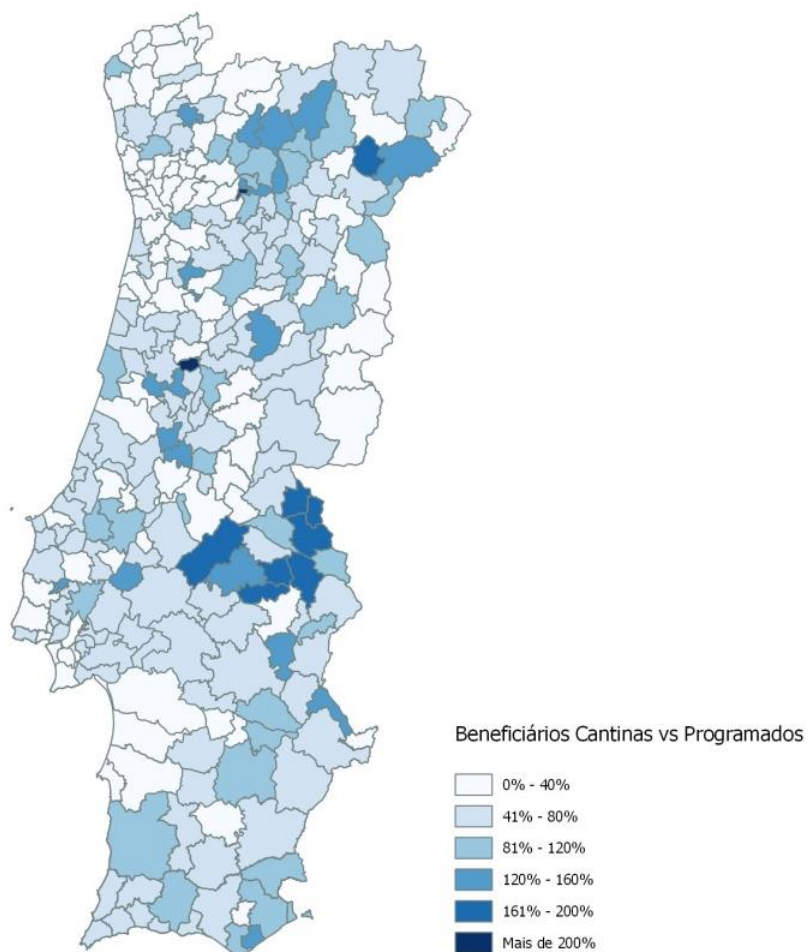
Distrito	Estimativa Nº Beneficiários com uma refeição diária	Nº refeições protocoladas dia Nov.15	Nº refeições comunicadas dia Nov.15	Nº de Beneficiários Nov.15	Rácio Benef. cantinas / Benef. Estimados
Aveiro	4.416	2.713	2.347	1.776	40,22%
Beja	1.072	1.059	872	758	70,71%
Braga	5.322	3.820	3.454	3.465	65,11%
Bragança	974	971	926	723	74,23%
Castelo Branco	1.383	1.040	826	732	52,93%
Évora	1.122	1.205	1.064	740	65,95%
Faro	3.080	3.960	3.095	2.686	87,21%
Guarda	1.136	1.200	1.027	929	81,78%
Leiria	2.994	3.030	2.392	1.476	49,30%
Lisboa	13.990	8.800	8.099	6.398	45,73%
Portalegre	858	2.281	1.610	1.120	130,54%
Porto	11.839	3.690	3.508	2.470	20,86%
Santarém	3.054	3.489	2.780	1.920	62,87%
Setúbal	5.424	3.025	2.890	2.167	39,95%
Viana do Castelo	1.607	1.080	833	517	32,17%
Vila Real	1.420	1.692	1.511	1.429	100,63%
Viseu	2.555	2.330	1.901	1.818	71,15%
Total Geral	65.000	47.638	41.178	33.050	50,85%

Fonte: ISS, IP Janeiro 2012 e Novembro 2015.

³⁹ Concretamente em: Alcoutim, Alijó, Arronches, Beja, Caminha, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Constância, Crato, Faro, Figueira da Foz, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Freixo de Espada à Cinta, Góis, Guarda, Lamego, Mirandela, Mondim de Basto, Mortágua, Murça, Odemira, Portel, Rio Maior, Santa Marta de Penaguião, Santarém, São Pedro do Sul, Silves, Tabuaço, Tavira, Vidigueira, Vila de Rei, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Famalicão, Vila Real, Vila Viçosa, Vimioso, Viseu.

⁴⁰ Concretamente em: Aguiar da Beira, Alfândega da Fé, Alvaiázere, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Castro Marim, Condeixa-a-Nova, Ferreira do Zêzere, Fronteira, Marvão, Mesão Frio, Miranda do Corvo, Mogadouro, Monforte, Mourão, Olhão, Oliveira de Frades, Peso da Régua, Ponte de Sor, Portalegre, Póvoa de Lanhoso, Redondo, Ribeira de Pena, Sabrosa, Salvaterra de Magos, Seia, Sobral de Monte Agraço, Sousel, Valpaços, Vila Nova de Poiares, Vila Pouca de Aguiar, Vila Real de Santo António.

Mapa 16. Beneficiários das Cantinas Sociais face aos Beneficiários Estimados (Nov. 2015)



Quadro 40. Escalões de rácios dos beneficiários das cantinas face aos beneficiários estimados, por concelho

Escalões de rácios	Nº Concelhos	%
0-40	92	33,09%
41-80	115	41,37%
81-120	38	13,67%
121-160	21	7,55%
161-200	8	2,88%
Mais 200	4	1,44%
Total	278	100,00%

Fonte: ISS, IP Janeiro 2012 e Novembro 2015.

Em síntese, pode afirmar-se que apesar do número de cantinas sociais existente a nível nacional (845) se aproximar da estimativa mínima inicialmente prevista (808), abrangem apenas cerca de metade dos beneficiários previstos e fornecem 37% das refeições estimadas.

Efetivamente, considerando quer os 65.000 beneficiários inicialmente previstos, quer o objectivo posteriormente estabelecido pelos serviços do ISS, IP para a medida (acesso a uma refeição diária, 5/7 dias por semana a cerca de 50.000 beneficiários diários), verifica-se que em novembro de 2015 a medida não abrangeu mais de 33.050 (51% face aos 65 mil ou 66% face aos 50 mil). Se recuarmos até setembro e outubro de 2014, primeiros meses em que existem dados relativos ao número de beneficiários, o número é de 24.352 e 30.170 respetivamente para os dois meses, num universo que cobre 78% e 96% do total de refeições protocoladas.

Também as refeições ficam aquém das inicialmente estimadas, quer se analise as refeições que foram protocoladas (-27%), quer as que foram efetivamente fornecidas (-37%). O aumento desta discrepância reflete uma taxa de execução de 86,4% entre as refeições protocoladas e as que são comunicadas. Poderia pensar-se que o grupo de concelhos que fica mais aquém das necessidades previstas em termos de refeições a fornecer (171 municípios) poderia tendencialmente fornecer mais do que uma refeição diária, no entanto, nos restantes grupos de concelhos a tendência mantém-se.

7. Conclusões e recomendações

7.1. Metodologia e fragilidades da análise

O sistema de recolha de informação desta medida é de uma enorme fragilidade e morosidade de tratamento uma vez que assenta numa recolha mensal de dados de execução em folhas de Excel.

Atendendo ao facto de, apenas a partir de setembro de 2014, ter sido exigido às entidades executoras da medida que indicassem os NISS (Número de Identificação de Segurança Social) dos beneficiários no reporte da informação mensal, bem como à morosidade do processo de validação e tratamento da informação, optou-se por, em algumas dimensões, assentar a análise da informação em três momentos: outubro de 2014 (momento em que a recolha da informação sobre o universo de cantinas e seus beneficiários já apresentava uma dimensão significativa), abril de 2015 e novembro de 2015 (último mês disponível que antecedeu os trabalhos do grupo).

Tendo em conta que novembro se apresentou como o mês onde foi possível efectuar uma validação mais consistente dos dados recolhidos, a informação deste mês foi seleccionada para desenvolver uma análise mais detalhada das características dos beneficiários da medida.

Significa isto que as análises e conclusões neste domínio assumem como pressuposto que os meses que não foram objeto de tratamento durante o período assumem um comportamento semelhante aos dos meses cuja informação foi trabalhada. Sendo o não tratamento integral das recolhas de informação realizadas ao abrigo da medida uma fragilidade assumida pelo grupo de trabalho, julga-se que esta opção foi a mais acertada uma vez que constituía a única forma de poder apresentar conclusões em tempo útil.

Por outro lado, a metodologia de recolha e análise da informação, com apuramentos em diferentes momentos, conduz a ínfimas diferenças no número de beneficiários apresentados, sem impacto significativo nas análises efectuadas, bem como de outras variáveis.

Uma das fragilidades que se identifica no trabalho produzido decorre do facto de alguns elementos de caracterização dos beneficiários assentarem exclusivamente na informação prestada pelas entidades nas recolhas mensais efetuadas no âmbito da gestão da medida. É o caso dos elementos do agregado familiar dos beneficiários e da sua situação sócio-profissional.

Noutros domínios, como é o caso da informação evolutiva do número de cantinas, refeições protocoladas, refeições servidas, taxa de execução e encargos financeiros, foi possível aceder a informação recolhida pelo ISS e, por esta razão, desenvolver uma análise que se reporta a cada um dos anos do período compreendido entre 2012 e 2015.

Apesar das limitações indicadas, a informação apresentada no relatório é o resultado de um trabalho árduo por parte das equipas dos serviços que estiveram envolvidos na preparação e tratamento da informação, essencialmente equipas do Instituto da Segurança Social, do Gabinete de Estratégia e Planeamento e do Instituto de Informática do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Por último, importa sublinhar que a informação a apresentada reporta-se exclusivamente à execução da medida no território continental, sendo também comparada a execução com o estudo efectuado no início de 2012 pelo ISS, quanto ao número de cantinas a criar, população a abranger e implementação territorial.

7.2. Alguns elementos de caracterização da execução da medida

Evolução das cantinas

As 62 cantinas/refeitórios sociais existentes em 2011 (e que se mantiveram até ao presente), deram lugar, com o Programa de Emergência Alimentar (PEA), a um crescimento exponencial de respostas com uma natureza semelhante e que se consubstanciou na assinatura de 584 protocolos em 2012. Este valor evoluiu para um valor máximo de 859 cantinas, em 2014, fixando-se no valor de 852, em 2015. O número total de protocolos ao longo do período foi de 915.

Distribuição territorial

Mais de metade (58,6%) dos concelhos de Portugal continental tiveram 1 ou 2 cantinas, não sendo líquido, como é natural, que a distribuição das cantinas sociais reflecta a distribuição da população pelo território, nem a distribuição territorial da população mais vulnerável ou com maiores necessidades, pelo menos tendo em conta os valores estimados pelos serviços.

Na verdade, o Distrito do Porto não ultrapassou entre 2012 e 2015 as 3.800 refeições protocoladas dia ao passo que Distritos como Faro e Santarém chegaram a ultrapassar as 4.200. Face ao estimado no estudo realizado pelos serviços existem casos onde o número de cantinas implementado foi o triplo e noutros casos o dobro. O Porto é exemplo de uma implementação de apenas 20% das estimativas de necessidades.

Quando o relatório toma como proxy da população em situação de carência económica os beneficiários de Rendimento Social de Inserção (RSI), verifica-se que em cerca de 21 concelhos existem mais beneficiários de cantinas sociais do que de RSI.

Instituições

O número total de instituições signatárias dos protocolos de cantinas sociais perfaz, ao longo do período, o valor de 857. No que se refere ao estatuto jurídico destas instituições identifica-se como grupo maioritário o das Associações (cerca de 48%) seguido do das Misericórdias (cerca de 30%).

Sublinha-se que a análise da informação sobre algumas características destas instituições apontam para a preponderância das instituições com 3 ou mais respostas sociais cofinanciadas

pela segurança social (cerca de 79%). As intuições que prevalecem neste universo de cantinas sociais são as que tem uma tipologia de resposta na área da «infância e juventude e idosos» (cerca de 39%) e na área dos «idosos» (cerca de 34%).

Quanto à dimensão das intuições, em número de utentes, verificou-se que os escalões maioritários se situam entre 51 e 200 utentes (cerca de 49%), sendo que o conjunto dos escalões com mais de 101 utentes representam cerca de 60% das intuições.

Beneficiários

A evolução do número de beneficiários nos 3 momentos temporais considerados é expressa nos seguintes valores: cerca de 31 mil em outubro de 2014, 34,5 mil em abril de 2015 e 33 mil em novembro de 2015. Ao longo deste período, e no global, usufruíram desta medida cerca de 48 mil indivíduos.

Em novembro de 2015 os cerca de 33mil beneficiários de cantinas apresentam as seguintes características:

- 46% do sexo feminino e 54% do sexo masculino;
- Cerca de 68%, situam-se no escalão etário entre os 18 e os 64 anos (a população acima dos 65 anos representa apenas 6,5% dos beneficiários e as crianças e jovens são 25% do total);
- Os beneficiários de cantinas identificados como pessoas com deficiência representam 7% do total.

Nos três momentos analisados, salienta-se a importância dos agregados familiares constituídos por uma «pessoa só» (mais de 50% dos agregados familiares), proporção que aumenta quando nos centramos na análise ao mês novembro (58%).

Refeições e custos

O número de refeições protocoladas no período em análise evoluiu do seguinte modo: de cerca de 35.000 refeições/dia em 2012 para um valor máximo de 49.900 refeições/dia em 2014 e para um valor de 48.400 refeições/dia em 2015.

O número de refeições servidas ao longo do período foi sempre inferior ao número de refeições protocoladas, sendo esta evolução expressa pelas seguintes taxas de execução: cerca de 41%, em 2012, 68%, em 2013, 83% em 2014 e 87% em 2015. Ou seja, mesmo no ano de 2015, em que já se verificou um ajustamento ao número de refeições protocoladas, ficaram por servir um número médio diário de mais de 6.000 refeições protocoladas.

A evolução dos custos da medida apresenta as seguintes cifras/ano: cerca de 5 milhões, em 2012, 28 milhões, em 2013, 37 milhões, em 2014 e 38 milhões, em 2015.

7.3. Algumas conclusões

Tendo em conta os dados apurados e apresentados ao longo do relatório, pode concluir-se, que existe:

- **Fragilidade na distribuição territorial**

Tendo em conta as estimativas desenvolvidas pelos serviços de modo a aferir os territórios com maiores vulnerabilidade e carências económicas, a rede de cantinas não se distribuiu segundo este conceito. Por exemplo, o distrito de Portalegre apresenta um número de 2.256 refeições protocoladas enquanto no Porto este número não vai além das 3.700.

- **Sobredimensionamento da oferta de refeições**

Os números analisados apontam para um sobredimensionamento da oferta. O total do número de refeições servidas foi sempre inferior ao número de refeições protocoladas em qualquer dos momentos analisados (apesar, de ainda, assim, terem sido fornecidas refeições extra-protocolo nalgumas dezenas de cantinas).

Num cenário de excesso global de refeições disponíveis (protocoladas) as refeições extra-protocolo indiciam grandes níveis de descoincidência entre a oferta e a procura no território.

- **Inexistência de mecanismos sólidos de controlo da execução física e financeira da medida**

Analisando a implementação da medida e os procedimentos adoptados ao longo do período, verifica-se que ocorreu uma introdução tardia de normas de regulação da execução (como a obrigatoriedade de comunicação do NISS dos beneficiários, proibição do atribuição de apoios no domínio alimentar em duplicado, etc.). Na análise efectuada aos dados, constatou-se a duplicação de apoios, por exemplo PCCAC – Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados e respostas sociais financiadas pelo ISS com componente de refeições.

Verificou-se a inexistência de um sistema de recolha e tratamento de informação com capacidade de produzir informação de forma rápida e eficaz, designadamente produzir informação essencial à oportuna correção de pagamentos indevidos.

- **Significativa rotatividade dos beneficiários**

Constata-se uma significativa rotatividade dos beneficiários das cantinas sociais. Um pouco mais de 1/3 dos beneficiários manteve-se constantes nos 3 momentos analisados, ou seja cerca de 17.000 pessoas são beneficiários permanentes de refeições ao longo do período analisado.

- **Agregados familiares**

A análise ao perfil dos agregados familiares beneficiários mostra que são sobretudo aqueles agregados constituídos por uma só pessoa e com menos 65 anos (quase 50% do total) os que usufruem das cantinas sociais. Por um lado, as famílias com crianças e jovens têm uma expressão inferior a 30%. Os agregados de idosos (com 65 ou mais anos) representam cerca de 6%.

- **Rendimentos baixos**

A maioria dos agregados analisados em Novembro de 2015 tem rendimentos que cumprem o conceito de carência económica usado pela Segurança Social (valor per capita igual ou inferior à pensão social, 201,53 euros). Em termos de outros apoios, verifica-se que 30% dos agregados que beneficiaram das cantinas, beneficiam do RSI e 28% dos agregados são beneficiários do PCCAC.

- **Características do «serviço» oferecido**

Mais de 90% dos beneficiários consomem menos de 2 refeições por dia. Por outro lado, o consumo das refeições é maioritariamente realizado fora das instituições (em novembro de 2015 cerca de 72% dos beneficiários, ou seja aproximadamente 31.000 pessoas, consumiram as refeições fornecidas pelas cantinas sociais no seu domicílio).

7.4. Recomendações

Atendendo aos dados expressos no relatório, julga-se adequado que seja definido um prazo limite para a duração desta medida, a qual foi, aliás, concebida desde o início como uma resposta a situações de emergência e com duração limitada no tempo (até 2014).

Da latitude deste prazo dependerá a justificação para se fazerem ou não alguns ajustamentos aos instrumentos de suporte da execução da medida, designadamente no que respeita à introdução de melhorias no sistema de informação que permita torná-lo mais eficaz, quer na função de acompanhamento da execução, quer na função de controlo da correta aplicação do financiamento, quer ainda na função de caracterização dos beneficiários.

Todavia, considera-se que o encerramento desta medida não deverá ser concretizado sem que o prazo para o efeito seja dado a conhecer às entidades executoras da medida, bem como aos seus beneficiários, desejavelmente com alguma antecedência, e sem que se encontre disponível um instrumento alternativo de apoio alimentar para pessoas carenciadas.

Os fundamentos para a defesa do encerramento da medida prendem-se, essencialmente, com o facto do seu perfil parecer desadequado nos seguintes aspetos:

- a. As características dos beneficiários, identificadas no período analisado, não parecem justificar uma resposta de apoio alimentar centrada exclusivamente no fornecimento de refeições confeccionadas;

- b. O custo decorrente do modelo em que assenta a medida (exclusivamente refeições confeccionadas) pode ser injustificado atendendo ao que parecem ser as necessidades da população que beneficiou da medida. Admite-se que este custo possa ser reduzido, beneficiando idêntico número de pessoas, se se optar por um modelo centrado na distribuição de alimentos, com custos per capita mais reduzidos;
- c. A distribuição territorial das refeições não parece ajustada à procura potencial. O modelo de implementação da medida que fez depender o surgimento da oferta de refeições, bem como a sua dimensão, da iniciativa exclusiva das instituições que fornecem as refeições, parece ser um dos principais responsáveis por este resultado.

Relativamente à medida em vigor, sugere-se o seguinte (caso o prazo de encerramento da medida seja superior a 12 meses):

- a. Definição de um número diário de refeições por beneficiário e composição das refeições a fornecer no âmbito da medida;
- b. Definição de um regulamento de funcionamento da medida que clarifique os seus objetivos bem como as obrigações e deveres de entidades promotoras e dos beneficiários;
- c. Estudo para identificação de eventuais preços alternativos aos praticados no âmbito da medida;
- d. Adaptação do sistema de informação às necessidades de gestão e controlo de uma medida que envolve aproximadamente 30.000 beneficiários e 900 instituições mês.

Relativamente ao perfil de um instrumento de apoio alimentar alternativo à medida em vigor, sugere-se o seguinte:

- a. Que seja promotor da autonomia dos beneficiários que não careçam de refeições confeccionadas, não descurando uma resposta às pessoas cuja satisfação de necessidades alimentares só possa ser conseguida através deste tipo de oferta. Ou seja, garantir que as carências alimentares possam ser atenuadas maioritariamente através de mecanismos de acesso a alimentos de forma gratuita e residualmente através de refeições confeccionadas;
- b. Que garanta uma resposta territorial adequada à procura potencial promovendo uma resposta aos beneficiários em múltiplos pontos do território nacional sem que se gerem efeitos de sobre ou sub dimensionamento da oferta;
- c. Que promova o envolvimento de entidades da sociedade civil, com perfil adequado, na execução dos apoios, valorizando o conhecimento das realidades locais que estas entidades possam acrescentar para o cumprimento de objetivos fixados previamente;
- d. Que promova o acesso dos beneficiários potenciais a um quadro nutricional o mais adequado possível, devendo para o efeito ser definido, com clareza, a composição do «pacote alimentar» a disponibilizar bem como a periodicidade de acesso ao mesmo;
- e. Que defina com clareza o perfil dos beneficiários a atingir e as condições de acesso aos apoios;

- f. Que garanta um sistema de informação eficaz para efeitos de acompanhamento e controlo da execução física e financeira, designadamente no que se refere às características dos beneficiários e às características e dimensão dos apoios concedidos;
- g. Que possibilite, sempre que adequado, a integração dos beneficiários da medida de cantinas sociais que continuem a precisar de apoio;
- h. Que acautele, na medida do possível, a regularidade e a previsibilidade dos apoios, quer às entidades envolvidas na execução, quer aos beneficiários dos apoios;
- i. Que incorpore formas de operacionalização que, dentro do possível, salvaguardem os beneficiários de fenómenos de estigmatização;
- j. Que integre processos de programação que possam introduzir previsibilidade nos custos anuais dos apoios;
- k. Que possa fazer uso dos instrumentos financeiros identificados há muito como instrumentos de suporte a medidas de política pública orientadas para o apoio alimentar a populações carenciadas, tais como o Fundo Europeu de Auxílio a Carenciados (FEAC).

ANEXOS

Quadro 1

Caracterização dos agregados segundo o nº de elementos e as transições da medida

		TRANSIÇÕES					
		Total Nov		Out+Abr+Nov		Apenas em Nov	
		total	%	total	%	total	%
Nº de elementos	Total	17139	100,0%	8757	100,0%	4316	100,0%
	1	9194	53,6%	4514	51,5%	2537	58,8%
	2	3551	20,7%	1837	21,0%	841	19,5%
	3	2139	12,5%	1164	13,3%	463	10,7%
	4	1299	7,6%	732	8,4%	267	6,2%
	5 ou mais	956	5,6%	510	5,8%	208	4,8%

Fonte: ISS, IP (MTSSS) Cantinas Sociais, novembro 2015.

Quadro 2

Caracterização dos beneficiários segundo as transições da medida

		Total Novembro		Out+Abr+Nov		Apenas em Nov		Out+Nov		Abr+Nov		Apenas em Abril	
		total	%	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%
Total		33.213	100%	16.845	100%	7.916	100%	572	100%	7.801	100%	9.129	100%
Sexo	Feminino	15.171	46%	7.672	46%	3.660	46%	253	44%	3.586	46%	4.409	48%
	Masculino	17.962	54%	9.173	54%	4.255	54%	319	56%	4.215	54%	4.720	52%
	s/i	80	0%	0	0%	1	0%	0	0%	0	0%	n.d.	n.d.
Grupo Etário	< 18 anos	8.072	24%	3.847	23%	1.933	24%	135	24%	2.138	27%	2.574	28%
	F	3.754	25%	1.742	23%	919	25%	62	25%	1.031	29%	1.170	27%
	M	4.299	24%	2.105	23%	1.014	24%	73	23%	1.107	26%	1.404	30%
	18 a 24 anos	2.595	8%	1.209	7%	665	8%	40	7%	677	9%	921	10%
	F	1.133	7%	512	7%	315	9%	17	7%	289	8%	453	10%
	M	1.457	8%	697	8%	349	8%	23	7%	388	9%	468	10%
	25 a 34 anos	3.080	9%	1.460	9%	847	11%	57	10%	707	9%	1.045	11%
	F	1.598	11%	774	10%	444	12%	30	12%	350	10%	542	12%
	M	1.473	8%	686	7%	403	9%	27	8%	357	8%	503	11%
	35 a 44 anos	5.371	16%	2.718	16%	1.361	17%	102	18%	1.181	15%	1.454	16%
	F	2.698	18%	1.410	18%	665	18%	44	17%	579	16%	818	19%
	M	2.664	15%	1.308	14%	696	16%	58	18%	602	14%	636	13%
	45 a 54 anos	6.566	20%	3.496	21%	1.529	19%	113	20%	1.409	18%	1.624	18%
	F	2.691	18%	1.446	19%	625	17%	47	19%	573	16%	756	17%
	M	3.856	21%	2.050	22%	904	21%	66	21%	836	20%	868	18%
	55 a 64 anos	4.955	15%	2.761	16%	1.054	13%	80	14%	1.047	13%	933	10%
	F	1.898	13%	1.067	14%	395	11%	31	12%	405	11%	366	8%
	M	3.044	17%	1.694	18%	659	15%	49	15%	642	15%	567	12%
	65+ anos	2.159	7%	1.177	7%	444	6%	40	7%	495	6%	467	5%
	F	1.191	8%	631	8%	254	7%	20	8%	286	8%	246	6%
M	965	5%	546	6%	190	4%	20	6%	209	5%	221	5%	
s/i	415	1%	177	1%	83	1%	5	1%	147	2%	111	1%	

Fonte: ISS, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro 2015
s/i (sem informação)

Quadro 3

Caracterização dos fluxos de beneficiários segundo a condição perante o trabalho

	TRANSIÇÕES											
	Base		Out,Abr,Nov		Apenas Nov		Out,Nov		Abr, Nov		Apenas Abril	
	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%
Total	4880	100,0%	2483	100,0%	1179	100,0%	64	100,0%	1154	100,0%	9129	100,0%
SD	344	7,0%	195	7,9%	71	6,0%	6	1,0%	72	0,9%	82	0,9%
MOE	131	2,7%	64	2,6%	31	2,6%	1	0,2%	35	0,4%	33	0,4%
TCO	3638	74,5%	1851	74,5%	884	75,0%	49	8,6%	854	10,9%	1526	16,7%
TI	496	10,2%	247	9,9%	116	9,8%	7	1,2%	126	1,6%	129	1,4%
Várias condições	271	5,6%	126	5,1%	77	6,5%	1	0,2%	67	0,9%	97	1,1%

Fonte: ISS e II (IP), MTSSS; Cantinas Sociais

Nota: foram considerados apenas beneficiários em idade ativa (maior ou igual a 16 e menor ou igual a 65 anos)

Quadro 4

Caracterização dos beneficiários nos vários fluxos por nº de prestações sociais recebidas

		Total Novembro		Out+Abr+Nov		Apenas em Nov		Out+Nov		Abr+Nov		Apenas em Abril	
		total	%	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%
Total		33.213	100,0%	16.845	100,0%	7.916	100,0%	572	100,0%	7.801	100,0%	9.129	100,0%
Nº de Prestações Sociais	Nenhuma	12.357	37,2%	6.215	36,9%	3.007	38,0%	205	35,8%	2.851	36,5%	3.357	36,8%
	1	17.526	52,8%	8.971	53,3%	4.099	51,8%	316	55,2%	4.140	53,1%	4.593	50,3%
	2	3.253	9,8%	1.619	9,6%	793	10,0%	49	8,6%	792	10,2%	1.146	12,6%
	3	77	,2%	40	,2%	17	,2%	2	,3%	18	,2%	33	,4%

Fonte: ISS, IP e II, IP (MTSSS). Cantinas Sociais.

Nota: Foram excluídos para esta análise o PCAAC, o processo em ação social e os subsídios eventuais

Quadro 5

Caracterização dos fluxos dos beneficiários das CS por tipo de prestação /apoio social

Tipo de prestação social /apoio social	Total Nov		Out,Abr,Nov		Apenas Nov		Out,Nov		Abr, Nov		Apenas Abril	
	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%
TOTAL	33213	100,0%	16845	100,0%	7916	100,0%	572	100,0%	7801	100,0%	9129	100,0%
Pensão	4529	13,6%	2664	15,8%	841	10,6%	85	14,9%	939	12,0%	863	9,5%
Abono de Família	7999	24,1%	3799	22,6%	1928	24,4%	134	23,4%	2138	27,4%	2601	28,5%
Sub. Desemprego	897	2,7%	382	2,3%	271	3,4%	18	3,1%	226	2,9%	300	3,3%
Sub. Social de Desemprego	256	,8%	104	0,6%	94	1,2%	2	0,3%	56	0,7%	73	0,8%
RSI	9496	28,6%	4794	28,5%	2372	30,0%	165	28,8%	2165	27,8%	2876	31,5%
CSI	726	2,2%	422	2,5%	134	1,7%	11	1,9%	159	2,0%	141	1,5%
Outras prestações	360	1,1%	164	1,0%	96	1,2%	5	0,9%	95	1,2%	130	1,4%
Com Processo em Ação Social	24552	73,9%	12604	74,8%	5843	73,8%	470	82,2%	5635	72,2%	6812	74,6%
Com PCAAC	10032	30,2%	5268	31,3%	2298	29,0%	178	31,1%	2288	29,3%	n.d.	n.d.
Com Sub. Eventuais	1409	4,2%	596	3,5%	447	5,6%	31	5,4%	335	4,3%	n.d.	n.d.

Fonte: ISS e II (IP), MTSSS; Cantinas Sociais

Quadro 6

Titulares dos Agregados Familiares por sexo e grupo etário

	s/i	Sexo				Total	%	Distribuição	
		F	%	M	%			F	M
<18 anos	10	157	47%	166	50%	333	2%	1%	1%
18 a 24 anos	2	295	50%	296	50%	593	3%	2%	2%
25 a 34 anos	8	851	54%	711	45%	1.570	9%	5%	4%
35 a 44 anos	8	1719	47%	1948	53%	3.675	22%	10%	11%
45 a 54 anos	15	1787	35%	3255	64%	5.057	30%	10%	19%
55 a 64 anos	8	1406	34%	2674	65%	4.088	24%	8%	16%
65 e mais anos	3	901	52%	828	48%	1.732	10%	5%	5%
Total	54	7116	42%	9878	58%	17.048	100%	42%	58%
s/i						91			
Total						17.139			

Fonte: ISS, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro 2015

s/i (sem informação)

Quadro 7

Dimensão dos Agregados Familiares

	0 crianças	1 criança	2	3	4	5	6+	Total AF c/ crianças
0 adultos		0,4%	0,2%	0,0%	0,0%			0,7%
1 adulto	53,4%	5,8%	3,5%	1,3%	0,3%	0,1%	0,0%	11,0%
2 adultos	14,5%	5,4%	3,6%	1,6%	0,6%	0,1%	0,0%	11,3%
3 adultos	3,3%	1,7%	0,8%	0,4%	0,1%	0,0%	0,0%	3,1%
4 adultos	0,8%	0,4%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%
5+ adultos	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%		0,2%
Outra sit.	0,5%							0,0%
Total	72,8%	14,0%	8,4%	3,4%	1,0%	0,3%	0,1%	27,2%

Fonte: ISS, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro 2015

Quadro 8

Agregados sem crianças			Agregados com crianças								
	N	%	1 criança		2	3	4	5	6+	Total	%
1 adulto	9.160	73,4%	0 adultos	77	31	6	1	0	0	115	2%
2 adultos	2.483	19,9%	1 adulto	1.001	592	220	54	18	2	1.887	40%
3 adultos	569	4,6%	2 adultos	931	610	282	95	17	8	1.943	42%
4 adultos	139	1,1%	3 adultos	294	144	70	14	6	4	532	11%
5+ adultos	35	0,3%	4 adultos	76	53	10	6	2	5	152	3%
Outra situação*	91	0,7%	5+ adultos	21	6	3	2	1	0	33	1%
Total	12.477	100%	Total	2.400	1.436	591	172	44	19	4.662	100%
			%	51,5%	30,8%	12,7%	3,7%	0,9%	0,4%	100,0%	

(*) não identificados mas sem crianças

Fonte: ISS, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro 2015

Quadro 9

Caracterização dos titulares dos AF segundo a situação profissional

		Total	
s/i		98	0,6%
	Beneficiário de bolsa de formação	228	1,3%
	Beneficiário de RSI	50	0,3%
	Beneficiário de subsídio de desemprego	273	1,6%
	Beneficiário de outros subsídios/apoios sociais	23	0,1%
	Reformado, aposentado ou na reserva	2.791	16,3%
	Estudante	487	2,8%
	Desempregado/a	6.899	40,3%
	Incapacitado permanente para o trabalho	451	2,6%
	Trabalhador familiar não remunerado/ocupa-se das tarefas do lar	128	0,7%
	Trabalhador por conta de outrem	1.332	7,8%
	Trabalhador por conta própria ou isolado	73	0,4%
	Sem rendimentos	1.596	9,3%
	Outra situação	2.710	15,8%
Total		17.139	100,0%

Fonte: ISS, IP (Novembro 2015)

Quadro 10

Beneficiários de Cantinas Sociais por sexo e grupo etário

		Novembro de 2015	
		total	%
Total		33.213	100,0%
Sexo	Feminino	15.171	46%
	Masculino	17.962	54%
	s/i	80	0%
Grupo Etário	< 18 anos	8.072	24%
	18 a 24 anos	2.595	8%
	25 a 34 anos	3.080	9%
	35 a 44 anos	5.371	16%
	45 a 54 anos	6.566	20%
	55 a 64 anos	4.955	15%
	65 e mais anos	2.159	7%
	s/i	415	1%

Fonte : ISS, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro 2015

s/i (sem informação)

Quadro 11

Beneficiários portadores de deficiência

	Total	%
Sem deficiência	30887	93,0%
Com deficiência	2326	7,0%
Tipo de deficiência		
Deficiência auditiva	80	3,4%
Deficiência mental	647	27,8%
Deficiência motora	341	14,7%
Deficiência orgânica	188	8,1%
Deficiência visual	104	4,5%
Outras deficiências	759	32,6%
Outra situação	11	,5%

Fonte: ISS, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro 2015

Quadro 12

Agregados familiares com prestações/pensões

Nº elementos AF	Total AF		Desemprego		SSD		CSI		Pensão	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
1	9.194	54%	262	30%	59	23%	379	55%	2.000	52%
2	3.551	21%	195	22%	66	26%	193	28%	1.017	27%
3	2.139	12%	209	24%	60	24%	63	9%	435	11%
4	1.299	8%	112	13%	43	17%	24	3%	219	6%
5	597	3%	71	8%	19	8%	15	2%	98	3%
6	264	2%	25	3%	4	2%	5	1%	44	1%
7	53	0%	4	0%	2	1%	4	1%	8	0%
8	23	0%	1	0%			1	0%	3	0%
9	10	0%	1	0%			2	0%	2	0%
10	9	0%		0%				0%	4	0%
Total	17.139	100%	880	100%	253	100%	686	100%	3.830	100%
%	100%		5%	0%	1%		4%	0%	22%	0%

Fonte: ISS, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro 2015

Quadro 13

Agregados familiares e indivíduos com mínimos sociais

Nº elementos AF	Total População beneficiária				Total RSI				Total PCAAC				Abono Fam.			Sub_Eventuais		
	AF	%	Ind.	%	AF	%	Ind.	%	AF	%	Ind.	%	AF	%	Ind.	AF	%	Ind.
1	9.194	54%	9.194	28%	3.620	65%	3.620	38%	2.238	46%	2.238	22%	77	2%		786	58%	
2	3.551	21%	7.102	21%	916	16%	1.832	19%	1.122	23%	2.244	22%	767	21%		258	19%	
3	2.139	12%	6.417	19%	527	9%	1.581	17%	724	15%	2.172	22%	1.154	31%		170	12%	
4	1.299	8%	5.196	16%	294	5%	1.176	12%	423	9%	1.692	17%	919	25%		80	6%	
5	597	3%	2.985	9%	143	3%	715	8%	196	4%	980	10%	467	13%		39	3%	
6	264	2%	1.584	5%	61	1%	366	4%	84	2%	504	5%	223	6%		23	2%	
7	53	0%	371	1%	17	0%	119	1%	18	0%	126	1%	45	1%		5	0%	
8	23	0%	184	1%	6	0%	48	1%	6	0%	48	0%	20	1%		2	0%	
9	10	0%	90	0%	1	0%	9	0%	2	0%	18	0%	10	0%		1	0%	
10	9	0%	90	0%	3	0%	30	0%	1	0%	10	0%	9	0%		0	0%	
Total	17.139	100%	33.213	100%	5.588	100%	9.496	100%	4.814	100%	10.032	100%	3.691	100%	7.999	1.364	100%	1.409
%	100%		100%		32,6%		28,6%		28,1%		30,2%		21,5%		24,1%	8,0%		4,2%

Fonte: ISS, IP e II, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro 2015

Quadro 14

Beneficiários de Cantinas Sociais - Pessoas que vivem sós, sem rend. de trabalho em Novembro, por sexo e grupo etário

		N	%
		8.647	100%
Sexo	Feminino	2.438	28,2%
	Masculino	6.167	71,3%
	Sem informação	42	0,5%
Grupo etário	<18 anos	75	0,9%
	18 a 24 anos	231	2,7%
	25 a 34 anos	523	6,0%
	35 a 44 anos	1.417	16,4%
	45 a 54 anos	2.719	31,4%
	55 a 64 anos	2.568	29,7%
	65 e mais anos	1.070	12,4%
Sem informação		42	0,5%

Fonte: ISS, IP e II, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro de 2015

Base de dados dos Beneficiários.

Quadro 15

Distribuição de beneficiários de cantinas sociais que vivem sós, sem rendimentos de trabalho

Concelho	N \geq 100	% do Total
Lisboa	461	5,3%
Porto	249	2,9%
Viseu	223	2,6%
Sintra	218	2,5%
Braga	212	2,5%
Vila Nova de Famalicão	161	1,9%
Cascais	155	1,8%
Amadora	142	1,6%
Faro	141	1,6%
Vila Real	141	1,6%
Vila Franca de Xira	128	1,5%
Almada	109	1,3%
Setúbal	106	1,2%
Figueira da Foz	104	1,2%
Guimarães	104	1,2%
Oeiras	102	1,2%
Sub-total	2756	31,9%

Fonte: ISS, IP e II, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro 2015

Quadro 16

Distribuição de beneficiários de cantinas sociais que vivem sós, sem rendimentos de trabalho nem prestações

Concelho	N ≥ 29	% do Total
Lisboa	148	5,5%
Sintra	75	2,8%
Braga	64	2,4%
Viseu	59	2,2%
Vila Nova de Famalicão	57	2,1%
Porto	56	2,1%
Amadora	49	1,8%
Vila Franca de Xira	48	1,8%
Cascais	44	1,6%
Oeiras	39	1,5%
Faro	38	1,4%
Loures	32	1,2%
Odivelas	32	1,2%
Barcelos	31	1,2%
Almada	30	1,1%
Figueira da Foz	29	1,1%
Sub-total	831	31,1%

Fonte: ISS, IP e II, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro 2015

Quadro 17

AF Monoparentais que beneficiam de Cantinas Sociais

	N	%
	1.860	100%
Com rendimentos de trabalho	509	27%
Sem rendimentos de trabalho	1.351	72,6%
Com prestações sociais:		
1	578	42,8%
2	594	44,0%
3+	39	2,9%
Sem prestações sociais:	140	10,4%

Fonte: ISS, IP e II, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Novembro de 2015

Base de dados dos AF

Período de referência dos rendimentos: Novembro 2015

Quadro 18

Titulares de AF Monoparentais, sem rend. de trabalho, segundo o acesso a mínimos sociais

	N	%
	1.351	100%
RSI	525	38,9%
PCAAC	540	40,0%
Abono Família	1101	81,5%
Subsídios eventuais	105	7,8%

Fonte: ISS, IP e II, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Nov.de 2015
Base de dados dos AF

Quadro 19

Titulares de AF Monoparentais, sem rend. de trabalho, em Novembro, por sexo e grupo etário

		N	%
		1.351	100%
Sexo	Feminino	1.145	84,8%
	Masculino	202	15,0%
	Sem informação	4	0,3%
Grupo etário	<18 anos	105	7,8%
	18 a 24 anos	48	3,6%
	25 a 34 anos	271	20,1%
	35 a 44 anos	537	39,7%
	45 a 54 anos	314	23,2%
	55 a 64 anos	76	5,6%
	65 e mais anos	0	0,0%

Fonte: ISS, IP e II, IP (MTSSS). Cantinas Sociais, Nov.de 2015
Base de dados dos AF

Quadro 20

	Taxa de risco de pobreza após transferências sociais (%) [1]					Taxa de privação material severa (%)					Pessoas a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho (0-59 anos) (%) [1]																	
	2004*	2008**	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2004*	2008**	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015										
População Total																												
total	20,4	18,5	17,9	17,9	18	17,9	18,7	19,5	19,5	9,9	9,7	9,1	9,0	8,3	8,6	10,9	10,6	9,6	6,9	6,3	6,9	8,6	8,2	10,1	12,2	12,2	10,9	
H	19,2	17,9	17,3	17,3	17,6	17,5	18,8	18,9	18,8	9,6	9,5	8,9	9,2	7,8	8,3	10,9	10,1	9,5	6,6	5,8	6,6	8,4	7,9	9,9	12,3	11,9	:	
M	21,6	19,1	18,4	18,4	18,4	18,2	18,7	20	20,1	10,1	9,9	9,2	8,8	8,7	8,9	11,0	11,1	9,7	7,2	6,8	7,3	8,8	8,6	10,3	12,1	12,4	:	
<18 anos																												
total	24,6	22,8	22,9	22,4	22,4	21,8	24,4	25,6	24,8	11,7	11,8	10,5	10,8	11,3	10,3	13,9	12,9	11,0	4,4	5,8	6,2	7,9	7,1	8,5	9,7	9,8	:	
H	22,7	25,4	23,6	24,9	23,8	22,4	24,6	25,2	23,9	11,8	11,5	11,0	12,8	11,0	10,0	14,3	12,8	11,7	4,6	5,7	6,3	8,1	6,9	8,9	10,2	9,5	:	
M	26,6	20,0	22,2	19,8	20,9	21,1	24,3	26,1	25,8	11,5	12,2	10,0	8,7	11,7	10,5	13,5	13,0	10,3	4,1	6,0	6,1	7,8	7,4	8,2	9,3	10,1	:	
18-64 anos																												
total	17,0	16,3	15,8	15,7	16,2	16,9	18,4	19,1	18,8	8,3	8,9	8,3	8,3	7,6	8,2	10,7	10,3	9,6	7,7	6,5	7,2	8,8	8,6	10,6	13,0	12,9	:	
H	16,0	15,4	15,2	15	15,7	16,4	18,5	18,7	18,6	8,2	9,1	8,4	8,5	7,3	8,3	10,8	10,1	9,7	7,2	5,9	6,7	8,5	8,2	10,2	13,1	12,7	:	
M	17,9	17,1	16,3	16,4	16,7	17,4	18,3	19,5	19	8,3	8,8	8,1	8,2	7,9	8,2	10,6	10,5	9,5	8,2	7,1	7,6	9,2	8,9	11,0	12,9	13,0	:	
> 64 anos																												
total	28,9	22,3	20,1	21	20	17,4	14,6	15,1	17,1	13,9	10,1	10,6	9,6	7,7	8,4	9,0	9,8	8,4										
H	28,7	19,2	17,7	17,5	18	16,1	13,7	12,6	14,4	12,4	8,6	8,4	7,9	6,2	6,6	7,3	7,4	6,7										
M	29,1	24,5	21,8	23,5	21,4	18,4	15,2	16,9	19,1	14,9	11,3	12,1	10,8	8,7	9,7	10,2	11,4	9,6										

Fonte: Eurostat, EU-SILC 2004 e 2008-2015
 (*) quebra de série 2001-2003, sendo 2004 o primeiro ano do inquérito às condições de vida e rendimento

(**) ano de referência usado pela Estratégia Europa 2020

[1] ano de referência do rendimento: n-1

Atualização: 16/02/2016

Quadro 21

Privação material por item, Portugal, 2004 e 2008-2014 (%)

	População abaixo da linha de pobreza								População total							
	2004*	2008**	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004*	2008**	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sem disponibilidade de telefone fixo ou móvel	10,6	8,6	3,6	4,6	5,0	2,1	2,2	2,2	4,0	4,5	1,3	2,1	1,9	0,8	0,9	0,8
Sem disponibilidade de televisão a cores	3,5	0,9	1,8	1,1	1,2	1,1	0,9	0,9	1,1	0,5	0,5	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
Sem disponibilidade de máquina lavar roupa	10,5	7,1	5,8	5,0	4,9	4,2	4,9	4,1	3,5	2,5	2,0	1,7	1,5	1,4	1,5	1,4
Sem disponibilidade de automóvel	24,5	20,3	19,8	23,0	24,1	20,5	21,8	23,1	12,0	9,4	10,1	10,2	9,2	9,2	9,6	8,9
Sem capacidade para fazer refeição de carne/peixe, pelo menos em cada 2 dias	9,5	9,8	10,0	8,1	8,4	8,1	9,3	11,8	4,4	4,1	4,4	3,3	3,1	2,7	3,3	4,0
Sem capacidade para pagar uma semana de férias por ano fora de casa	83,6	92,3	90,5	91,1	84,0	83,8	85,0	82,6	60,7	64,3	63,3	64,6	57,2	56,1	59,8	55,6
Sem capacidade para fazer face a despesa inesperada	37,5	46,8	52,3	52,4	53,5	59,7	70,9	70,2	19,5	26,2	27,8	27,2	29,1	35,9	43,2	42,2
Sem capacidade financeira para manter casa adequadamente aquecida	56,9	56,0	44,3	49,7	44,8	43,1	44,6	47,5	36,3	34,9	28,5	30,1	26,8	27,0	27,9	28,3
Atraso em pagamentos regulares (rendas, prestações de crédito, despesas correntes)	13,6	13,3	18,0	15,9	20,1	20,1	24,7	27,8	8,1	6,4	8,7	8,6	10,2	9,7	11,8	12,0

Fonte: Eurostat, EU-SILC 2008-2014. Ainda não estão disponíveis dados para 2015, apesar da sua publicação em Portugal a 18/12/2016

Nota: os dados da privação referem-se ao próprio ano do inquérito

(*) quebra de série 2001-2003, sendo 2004 o primeiro ano do inquérito às condições de vida e rendimento

(**) ano de referência usado pela Estratégia Europa 2020

Quadro 22. Análise Distrital da distribuição de beneficiários de várias medidas/apoios

	Beneficiários de cantinas (1)	Beneficiários de RSI (2)	Beneficiários de cantinas nos beneficiários RSI (1)/(2)	Total da população residente (3)	Beneficiários de cantinas no total da população (1)/(3)	Beneficiários RSI no total da população (2)/(3)	Beneficiários PCAAC (4)	Beneficiários PCAAC no total da população (4)/(3)	Distritos
Distritos	33.213	183.495	18,1%	9.869.783	0,3%	1,9%	434.174	4,4%	Distritos
AVEIRO	1.780	10.397	17,1%	702.943	0,3%	1,5%	33.928	4,8%	AVEIRO
BEJA	760	4.272	17,8%	147.290	0,5%	2,9%	19.062	12,9%	BEJA
BRAGA	3.490	6.714	52,0%	839.634	0,4%	0,8%	20.574	2,5%	BRAGA
BRAGANÇA	723	1.634	44,2%	129.809	0,6%	1,3%	5.712	4,4%	BRAGANÇA
CASTELO BRANCO	732	3.229	22,7%	186.830	0,4%	1,7%	9.185	4,9%	CASTELO BRANCO
COIMBRA	1.935	6.196	31,2%	414.622	0,5%	1,5%	22.861	5,5%	COIMBRA
ÉVORA	741	3.311	22,4%	159.861	0,5%	2,1%	8.673	5,4%	ÉVORA
FARO	2.699	5.746	47,0%	441.468	0,6%	1,3%	12.791	2,9%	FARO
GUARDA	943	2.658	35,5%	152.265	0,6%	1,7%	14.358	9,4%	GUARDA
LEIRIA	1.478	4.177	35,4%	462.056	0,3%	0,9%	26.334	5,7%	LEIRIA
LISBOA	6.434	36.432	17,7%	2.235.348	0,3%	1,6%	66.756	3,0%	LISBOA
PORTALEGRE	1.158	2.635	43,9%	112.084	1,0%	2,4%	20.668	18,4%	PORTALEGRE
PORTO	2.474	59.899	4,1%	1.788.899	0,1%	3,3%	59.485	3,3%	PORTO
SANTARÉM	1.923	5.041	38,1%	441.789	0,4%	1,1%	19.033	4,3%	SANTARÉM
SETÚBAL	2.173	17.398	12,5%	852.498	0,3%	2,0%	49.964	5,9%	SETÚBAL
VIANA DO CASTELO	518	2.129	24,3%	237.997	0,2%	0,9%	12.001	5,0%	VIANA DO CASTELO
VILA REAL	1.430	4.821	29,7%	198.630	0,7%	2,4%	18.786	9,5%	VILA REAL
VISEU	1.822	6.806	26,8%	365.760	0,5%	1,9%	14.003	3,8%	VISEU
Período de referência dos dados	Nov_2015	Nov_2015	Nov_2015	2014	Nov_2015	Nov_2015	2013	2013	Nov_2015

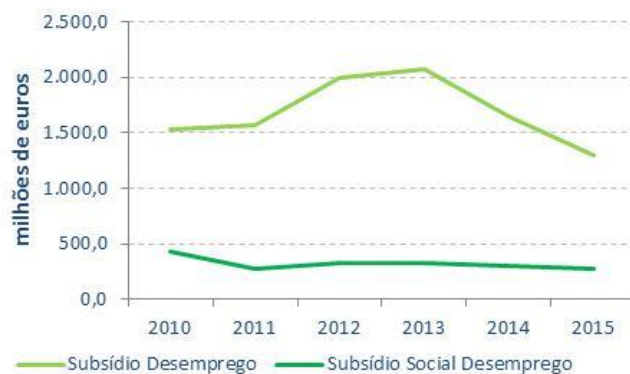
LEGENDA	
≤18,1%	≤0,3%
18,2-28	0,4-0,5
28,1-38	2-2,2
>38%	0,6-0,7
	2,3-2,5
	≥0,7%
	>2,5%
	≤1,9%
	4,5-5,4
	5,5-8
	>8%

Gráfico 1. Evolução do Número de Beneficiários e despesa com as Prestações Desemprego



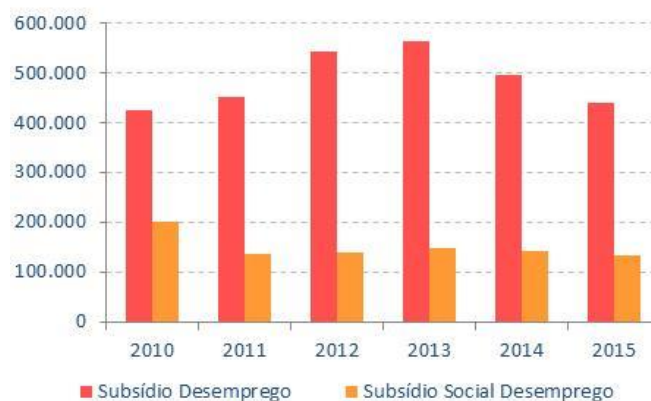
Fonte: www.seg-social.pt/estatisticas, Conta de Segurança Social (IGFSS).

Gráfico 2. Evolução da despesa com Subsídio de Desemprego e Social de Desemprego



Fonte: www.seg-social.pt/estatisticas, Conta de Segurança Social (IGFSS).

Gráfico 3. Evolução do Número de Beneficiários com Subsídio de Desemprego e Social de Desemprego



Fonte: www.seg-social.pt/estatisticas, Conta de Segurança Social (IGFSS).

Gráfico 4. Evolução do Número de Beneficiários e Despesa do Abono de Família



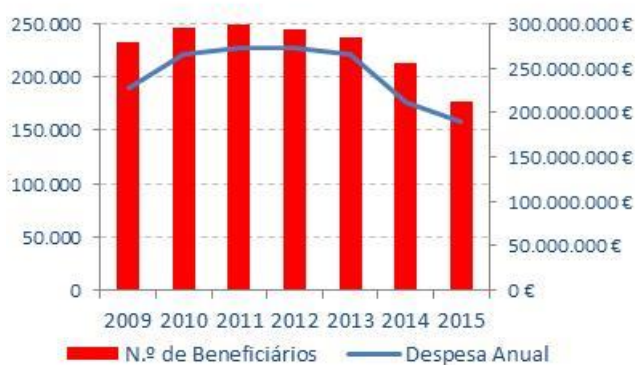
Fonte: www.seg-social.pt/estatisticas, Conta de Segurança Social (IGFSS).

Gráfico 5. Evolução do Número de Beneficiários e Despesa do Rendimento Social de Inserção



Fonte: www.seg-social.pt/estatisticas, Conta de Segurança Social (IGFSS).

Gráfico 6. Evolução do Número de Beneficiários e Despesa do Complemento Solidário para Idosos



Fonte: www.seg-social.pt/estatisticas, Conta de Segurança Social (IGFSS).

O presente relatório foi elaborado na sequência do estabelecido no Despacho n.º 1 - I/SESS/2016, de 25.1.2016, que definiu a missão e a composição de um Grupo de Trabalho (GT) no contexto do Programa de Emergência Alimentar, GT constituído por elementos do Gabinete da 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.