

**CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL
CTOS/CIF**

Nota Técnica nº 49/2021/CTOS-CIF

Assunto: Análise da versão final de escopo do Programa de Proteção Social (PPS) apresentada pela Fundação Renova em julho de 2021, em cumprimento à Deliberação CIF nº 465, de 04 de dezembro de 2020.

I. Apresentação

Esta Nota Técnica apresenta ao Comitê Interfederativo (CIF) a análise e recomendações da Câmara Técnica de Organização Social (CT-OS) sobre a sétima e última versão do escopo do Programa de Proteção Social (PPS) - PG 05, encaminhado à CT-OS no dia 08 de julho/2021.

II. Contexto

Em novembro de 2019, a Fundação Renova apresentou a 5ª versão do escopo do Programa de Proteção Social (PPS – PG 05), uma versão aperfeiçoada e mais aderente aos princípios expressos no TTAC em relação às anteriores. Após análise, esta Câmara Técnica teceu onze recomendações específicas ou solicitações de esclarecimento em documento intitulado “Nota Técnica nº 44/2020/CT-OS”.

As recomendações foram apresentadas à Fundação Renova por ocasião da 44ª reunião da CT-OS, no dia 19/02/2020 em Linhares-ES, e encaminhadas por e-mail à Fundação Renova no dia 21/02/2020. Por solicitação da Fundação Renova, foi realizada uma reunião técnica entre membros da CT-OS e da Fundação Renova em Brasília, no dia 27/02/2020, para discutir e tentar resolver as onze recomendações e pendências. Nessa reunião, a Fundação Renova concordou em acatar dez das onze recomendações propostas pela CT-OS.

A minuta de Nota Técnica nº 44/2020 foi pautada na 46ª Reunião Ordinária do CIF, prevista para março de 2020, mas em razão da pandemia da COVID-19, a reunião foi adiada e a NT foi novamente pautada para a Reunião Extraordinária do CIF no dia 28 de agosto de 2020.

Todavia, nesse interim, a Fundação Renova apresentou uma sexta e nova versão de escopo do PG-05, sem conter os consensos firmados na reunião supracitada, de

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

27/02/2020, e com vários retrocessos em relação aos entendimentos firmados na 5ª versão do escopo.

Em resposta a essa 6ª versão, a CT-OS elaborou a Nota Técnica nº 046/2020/CTOS-CIF, com oito recomendações adicionais para a aprovação do escopo, dentre elas a proposta de reverter a discussão para 5ª versão do escopo do PPS.

Apresentada ao CIF, a Nota Técnica 046 foi aprovada pela Deliberação CIF nº 465, de 04 de dezembro de 2020, que também estabeleceu fluxo para a revisão dos programas, em consonância à Cláusula 203 do TTAC:

- “ a) *Análise pela Câmara Técnica do documento de revisão entregue pela Fundação Renova da proposta de escopo, meta e indicadores do Programa, a qual deverá avaliar a proposta e propor alternativas ou complementações para o que discordar ou entender como ausente;*
- b) *Realização de uma ou mais reuniões organizadas pela Câmara Técnica, com participação da Fundação Renova, para busca de consenso nos pontos de discordância, colher críticas e sugestões;*
- c) *A seguir, a Câmara Técnica deverá apresentar ao CIF proposta completa do Programa em avaliação com escopo, meta e indicadores, para aprovação.*” (Deliberação CIF nº 465/2020).

Assim, esta Câmara Técnica cumpriu todo o fluxo descrito nos itens a, b e c, acima, analisando, avaliando e propondo alternativas, por meio de reuniões com a Fundação Renova nos meses de março e abril de 2021 para buscar consenso e identificar pontos de discordância, como será descrito na análise, abaixo.

Esta Nota Técnica consolida os entendimentos firmados nas reuniões, aprova o documento de escopo apresentado, com ressalva a um ponto não consensuado, e apresenta texto substitutivo, restando completa a proposta do programa.

III – Análise

1. Descrição das reuniões técnicas e tópicos discutidos

Para estabelecer um ponto de partida e terreno comum para a discussão, esta Câmara redigiu o Ofício CT-OS/CIF nº 2/2020, solicitando manifestação da Fundação Renova às recomendações exaradas nas NT 44 e 046/2020/CTOS-CIF.

**CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL
CTOS/CÍF**

De forma resumida, a CT-OS solicitou a resposta preliminar da Fundação Renova para dezenove itens, divididos entre recomendações e solicitações de esclarecimento. Após a manifestação inicial da Fundação Renova, as reuniões técnicas ocorreram nos dias 16/03, 31/03 e 26/04, discutindo os seguintes pontos, resumidos na tabela abaixo:

Tabela 1- Tópicos discutidos nas reuniões técnicas

Nº	Recomendação/Observação da CTOS	Status após a realização das reuniões
1	Adequar a definição de famílias vulneráveis (texto do box da página 12 do escopo) para: “São consideradas famílias vulneráveis, e que, portanto, devem ser alvo de atenção do Programa de Proteção Social, todas aquelas incluídas no Cadastro Integrado da Fundação Renova que declarem ter renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo OU possuam em sua composição pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças ou adolescentes. Também são consideradas em situação de vulnerabilidade as famílias que estejam passando por situações que afetam sua resiliência e capacidade de agir; ou aquelas que sofreram deslocamento físico em razão do rompimento.	Dissenso
2	Prever a possibilidade de atendimento a famílias que não se adequem aos critérios traçados no seu escopo, tendo em vista que, da forma como vêm sendo delineadas as ações, o PPS poderá ser a porta de entrada para famílias que foram impactadas e que demandarão algum tipo de atenção/proteção nos territórios.	O Grupo de Trabalho acatou as observações da Fundação Renova
3	Explicitar que o universo de famílias vulneráveis cadastradas poderá ser ampliado, e conseqüentemente o número de municípios com direito à suplementação de recursos humanos, bem como o quantitativo destes profissionais e dos insumos para o seu trabalho, também poderá ser ampliado.	Não houve divergência, esclarecimento incorporado ao Documento
4	Incluir as orientações do Ministério da Cidadania sobre possibilidades de contratação de RH com base nos normativos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.	Não houve divergência, esclarecimento incorporado ao Documento
5	Demonstrar com mais clareza a atuação das “Equipes Territoriais Dedicadas” naqueles municípios em que não houver a suplementação de Recursos Humanos pela Fundação Renova.	Esclarecimento incorporado ao Documento
6	Explicitar melhor o trecho referente à “execução de um programa de residência em gestão pública”, que aparece no escopo pela primeira vez, dentro desse eixo.	Tópico esclarecido, retirado do Documento
7	Especificar a etapa de “monitoramento do processo” no Eixo II.	Tópico esclarecido, alterado no Documento

**CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL
CTOS/CIF**

8	Esclarecer e materializar o entendimento da FR sobre o conceito de Rota de Reparação – qual profissional estará apto a inserir e desligar famílias na Rota de Reparação? Qual evento ou indicador define a conclusão da rota de reparação? Como ocorrerá o conjunto de encaminhamentos? Quais os indicadores de resultado (para além do mero encaminhamento) associados à conclusão da rota de reparação?	Tópico esclarecido, alterado no Documento
9	Inserir justificativas no documento sobre a previsão dos custos do Programa para 2020 e anos posteriores e unificar a informação dos custos nos diversos documentos da Fundação Renova.	Tópico esclarecido, alterado no Documento
10	Qualificar os indicadores propostos no escopo com base na proposição apresentada nesta Nota Técnica.	Tópico esclarecido, sugestões acatadas, alterado no Documento
11	Especificar os aspectos que serão considerados para o encerramento do PPS e prever na discussão e definição do encerramento do Programa, a participação dos gestores locais que atuarão em parceria com a Renova no desenvolvimento das ações.	Tópico esclarecido, sugestões acatadas, alterado no Documento
12	Em atenção ao retorno da 5ª versão, reforça-se a importância específica do retorno do seguinte trecho, que corrobora o posicionamento desta Câmara: Como resultado dessas limitações, os efeitos do processo reparatório ainda têm sido insatisfatórios ou aquém do esperado, comprometendo a superação dos danos causados pelo desastre às famílias e/ou indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Evidenciou-se, assim, a necessidade de uma nova reflexão sobre as vulnerabilidades correlacionadas ao rompimento da barragem de Fundão, e à importância da Proteção Social para as famílias atingidas, considerando não somente suas demandas, mas também o contexto socioeconômico no qual estão inseridas e as interfaces necessárias entre os Programas da Renova.	O Grupo de Trabalho acatou as observações da Fundação Renova
13	Em adição à adequação no conceito de vulnerabilidade previsto na NT nº 44/2020 (Recomendação nº 1) também adequar o conceito para definição de famílias vulneráveis para contemplar as diretrizes apresentadas nesta nota (NT 46/CTOS/CIF)	Dissenso
14	Em adição aos pontos sobre universo de famílias vulneráveis previstos na NT nº 44/2020 (Recomendação nº 3) que seja atualizado, na nova versão, o número de famílias vulneráveis incluídas no Cadastro Integrado da Fundação Renova, e que, portanto, devem ser alvo de atenção do Programa de Proteção Social.	Não houve divergência, esclarecimento incorporado ao Documento

**CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL
CTOS/CIF**

15	Que sejam adicionados ao rol de municípios atendidos pelo PPS previstos na Tabela 1, além dos 41 citados, os municípios e comunidades das novas áreas impactadas previstas na Deliberação nº 58 do CIF, “áreas estuarinas, costeira e marinha impactadas”, e em atendimento às decisões judiciais da 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG e na 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região - TRF-1 que sustentam a validade da referida Deliberação e determinam que os Programas da Fundação Renova contemplem tais comunidades a partir de Nova Almeida à Conceição da Barra.	Após manifestação da Fundação Renova, o Grupo de Trabalho acatou a observação da Fundação de que aguarda decisão judicial.
16	Em adição à recomendação sobre a explicitação sobre ampliação de famílias (Recomendação nº 3 da NT nº 44/2020) incluir uma periodicidade/frequência de inclusão/exclusão de famílias, contando com a reavaliação, dado que o cadastro ainda não atendeu a todas as solicitações explicitando como o dinamismo dos dados deverá ocorrer.	Esclarecimento incorporado ao Documento
17	Em adição à recomendação sobre a previsão dos custos para 2020, atualizada para 2021 neste momento prevista na NT nº 44/2020 (Recomendação nº 9), apresentar o orçamento de forma detalhada, agrupado segundo rubricas ou elementos de despesa para cada eixo do programa, incluindo os valores estimados para custear a locação de veículos para as equipes, os valores estimados para contratação dos profissionais das equipes dedicadas e os valores destinados para a suplementação das equipes nos municípios.	o Grupo de Trabalho acatou parcialmente as observações da Fundação Renova e outros esclarecimentos foram incorporados ao Documento
18	Em adição, detalhar a proposta de capacitação da Fundação Renova para os profissionais que vierem a ser contratados, tanto para compor as equipes dedicadas quanto aqueles destinados a suplantar o RH dos equipamentos socioassistenciais dos municípios. Recomendamos, adicionalmente, que a Fundação Renova custeie a capacitação para todos os profissionais contratados, bem como de pelo menos dois técnicos do órgão gestor da assistência social de cada município impactado, e pelo menos dois técnicos de cada equipamento CRAS e CREAS nos municípios impactados.	Esclarecimento incorporado ao Documento
19	Em adição à Recomendação nº 10 da NT 44/2020 recomenda-se qualificar os indicadores propostos no escopo com base na proposição apresentada nesta Nota Técnica e na NT nº 44/2020.	Esclarecimento incorporado ao Documento

A tabela acima também informa o status de cada um dos tópicos após a realização das reuniões, e destacamos que o resultado foi extremamente positivo, obtendo consenso em 17 dos 19 pontos listados acima. Sendo que, os dois pontos de dissenso, nº 1 e 13, se referem ao conceito de vulnerabilidade social. Após a última reunião, foi constatada a impossibilidade de encontrar consenso para os pontos nº 1 e 13, que consiste no conceito de vulnerabilidade do Programa de Proteção Social e na definição, por consequência, do público-alvo do programa.

**CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL
CTOS/CÍF**

2. Tópico não-consensual: A definição de famílias vulneráveis (público-alvo do Programa de Proteção Social – PG 05)

No documento apresentado, a Fundação Renova traz a seguinte definição:

São consideradas famílias vulneráveis, e que, portanto, devem ser alvo de atenção do Programa de Proteção Social, todas aquelas incluídas no Cadastro Integrado da Fundação Renova que se enquadrem cumulativamente em dois critérios: (i) declarem ter renda per capita igual ou inferior a meio salário-mínimo¹ e; (ii) possuam em sua composição pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças ou adolescentes², priorizando os IMPACTADOS com deslocamento físico em razão do rompimento.

¹ Conforme Decreto 6.135/2007. ² Conforme art. 2º da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/1993 atualizada pela Lei 12.435/2011).

Fundação Renova, Definição do Programa PG 05, pág. 12, grifado no original

Esta Câmara Técnica não concorda com a definição apresentada, e expõe a seguir cinco argumentos para fundamentar sua discordância:

1. A definição do público-alvo é restritiva e excludente;
2. A definição não encontra amparo na produção acadêmica nacional e internacional na área de políticas públicas;
3. A definição está em desacordo com as Convenções Internacionais da ONU nas áreas de Direitos Humanos e Desenvolvimento Sustentável;
4. A definição está em desacordo com a legislação e a política nacional de assistência social e;
5. A definição está em desacordo com pressupostos contidos no TTAC;

2.1) A definição do público-alvo é restritiva e excludente

Para o Programa de Proteção Social, a correta definição de “famílias vulneráveis” é central, pois implica na delimitação do público-alvo do Programa de Proteção Social e no dimensionamento das ações de todo o programa, diretamente relacionadas à quantidade de famílias vulneráveis em cada município.

¹ Conforme Decreto 6.135/2007.

² Conforme art. 2º da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/1993 atualizada pela Lei 12.435/2011).

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

A definição proposta pela Fundação Renova se baseia em uma dupla restrição: adota o critério de renda (familiar *per capita* menor ou igual a meio salário-mínimo) somado ao critério de composição familiar, ou seja, **apenas as famílias que atendam aos dois critérios conjuntamente são classificadas como vulneráveis**.

Apenas a título de exemplo, uma família composta por um casal de meia idade, sem filhos, mesmo que não tenha renda alguma, não seria enquadrada como vulnerável segundo a definição proposta pela Fundação Renova, pois não satisfaz à segunda condição (não possui em sua composição idosos, crianças ou pessoas com deficiência).

Com tais características, seja pelos critérios da Lei nº 10.836/2004 (Programa Bolsa Família) ou da recente Medida Provisória nº 1.061/2021, tal família seria classificada na condição mais vulnerável, em situação de extrema pobreza, e mesmo assim não seria considerada como uma família vulnerável, segundo os critérios restritivos propostos pela Fundação Renova.

Outra restrição se manifesta quando comparamos a definição de famílias vulneráveis elaborada pela própria Fundação Renova, na quinta versão do escopo:

“Também são consideradas em situação de vulnerabilidade as famílias que estejam passando por situações que afetam sua resiliência e capacidade de agir; ou aquelas que sofreram deslocamento físico em razão do rompimento. (...)

As dimensões que permitem identificar famílias que vivenciam situações graves que afetam sua resiliência e capacidade de agir são: doença grave terminal e violência doméstica e/ou comunitária. Essas situações podem ser identificadas a partir de manifestações através de canais de relacionamento, por encaminhamento do Ministério Público ou por identificação de outros programas da Fundação Renova, como o Diálogo Social”.

(Fundação Renova, 5ª versão do PPS 2019, p. 12.)

Na quinta versão, **a própria Fundação Renova adotava uma definição mais abrangente**, à medida que incluía em sua definição de famílias vulneráveis aqueles que passam por situações graves que afetam a resiliência ou capacidade de agir, como as famílias com doença grave ou terminal e vítimas de violência doméstica e/ou comunitária.

Em políticas sociais, a noção de resiliência tem sido definida como a capacidade de um indivíduo ou família expostos a uma ameaça conseguirem responder, resistir, absorver, se adaptar e se recuperar de seus efeitos de maneira eficaz e oportuna. Diante de situações graves, como as citadas no documento, uma pessoa ou família tem afetada sua capacidade de resiliência, e se torna mais vulnerável a riscos e a violações de direitos,

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

independentemente da renda, do ciclo de vida ou da condição de deficiência. Por tal razão, a própria Fundação Renova considerou essa condição na sua definição de famílias vulneráveis apresentadas na 5ª versão do documento, e suprimida nas versões posteriores.

Para chegar a um acordo, foi proposto por esta Câmara à Fundação Renova a substituição do termo “e” por “ou” na definição dos critérios para famílias vulneráveis, tornando assim o conceito de vulnerabilidade mais abrangente e mais de acordo com a perspectiva de vulnerabilidade preconizada no SUAS, porém a proposta foi rejeitada pela Fundação Renova.

2.2) A definição não encontra amparo na produção acadêmica nacional e internacional na área de políticas públicas

Existe uma vasta bibliografia na área de políticas públicas sobre os conceitos de vulnerabilidade e pobreza. Em relação à pobreza, não existe consenso sobre a definição conceitual ou ainda sobre a melhor forma de medição ou de operacionalização do conceito. As formulações mais simples defendem o estabelecimento de uma linha de pobreza monetária (como foi realizado na legislação brasileira, vide a Lei nº 10.836/2004), e as formulações mais complexas defendem a adoção de um conceito de pobreza multidimensional, que partem do princípio que a pobreza é um fenômeno multifacetado e multicausal, e utiliza outros indicadores além da renda para mensurar o nível de pobreza de uma pessoa ou família, como a escolaridade, acesso a bens essenciais, como geladeira, e serviços, como eletricidade ou água encanada.

Em relação à vulnerabilidade, embora a produção científica seja extremamente diversa, há um consenso em afirmar que, qualquer que seja o enfoque de vulnerabilidade adotado, não pode se limitar o conceito de vulnerabilidade ao de pobreza.

Apesar da pobreza ser condição de vulnerabilidade, a literatura aponta ainda uma série de outras condições que determinam maior vulnerabilidade social, como as associadas à deficiência, ciclos de vida, pertencimento étnico-racial, condições de moradia, déficit educacional, dentre outros³.

³ Por exemplo: CODES, Ana. “A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa”, IPEA, Texto para discussão, 2008;
FERES, Juan e VILATORO, Pablo. “A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica”, Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, 2013.
CAFIERO, Carlo e VAKIS, Reno. “Risk and Vulnerability - Considerations in Poverty Analysis: Recent Advances and Future Directions”, Social Protection, World Bank, 2006.
BUSSO, Gustavo. “Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social”, Redaepa, 2006.
KATZMAN, Ruben. “Notas sobre la medicino de la vulnerabilidad social”, CEPAL, 2000.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

O economista Ricardo Paes e Barros, ao formular o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), defendeu que a presença de determinados perfis na família por si só aumentaria a vulnerabilidade:

“A vulnerabilidade de uma família representa o volume adicional de recursos que ela requer para satisfazer suas necessidades básicas, em relação ao que seria requerido por uma família-padrão. A presença, por exemplo, de gestantes, crianças, adolescentes, jovens e idosos aumenta a vulnerabilidade das famílias, porque aumenta o volume de recursos necessários para a satisfação de suas necessidades básicas.” (PAES E BARROS, et alii O Índice de Desenvolvimento das Famílias – IDF, IPEA, 2003, pág. 8-9)

Em nenhum exemplo da produção acadêmica pudemos encontrar definição tão restritiva de vulnerabilidade quanto a defendida pela Fundação Renova. A grande maioria dos estudos aponta para o caráter multifacetado e multidimensional da pobreza e da vulnerabilidade, e para o Programa de Proteção Social deveria ser adotado uma definição que contemple a diversidade de situações vivenciadas pelas famílias impactadas, e não uma definição que concentre o público-alvo em apenas uma parcela dos mais pobres. **Segundo a definição da Fundação Renova, apenas os mais pobres são vulneráveis, e nem todos eles o são, apenas aqueles com idosos, crianças ou deficientes.**

2.3) A definição está em desacordo com as Convenções Internacionais da ONU nas áreas de Direitos Humanos e Desenvolvimento Sustentável

Tal como consta na Nota Técnica nº 046/2020/CTOS-CIF, a proteção de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade são componentes fundamentais dos direitos humanos, contidos não somente na própria Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 1948)⁴, como em várias Convenções promulgadas por órgãos do sistema ONU.⁵

BRONZO, Carla. “Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão”, ENAP, 2009.

⁴ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations. General Assembly, New York, 1948.

⁵ (i) Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); (ii) Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966); (iii) Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); (iv) Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminações contra as Mulheres (1979); (v) Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); (vi) Convenção sobre Pessoas com Deficiência (2006); (vii) Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (1989); (viii) Convenção sobre Diversidade Biológica (1992); (ix) Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972); (x) Declaração sobre os Direitos das Pessoas

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

Na formulação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), a ONU adotou o princípio de “Não Deixar Ninguém para Trás” (LNOB na sigla em inglês), fundamentados em critérios de direitos humanos para a identificação de grupos mais suscetíveis a violência, desigualdade e discriminação.⁶ Nesse sentido, grupos vulneráveis são os que potencialmente mais sofrem privações e desvantagens severas e cumulativas, ou formas múltiplas de discriminação que podem deixá-los ainda mais atrás, ou mais vulneráveis.

Para identificação desses grupos, são apresentados cinco critérios: não-discriminação, geografia, governança, status socioeconômico e vulnerabilidade a choques:

Não-discriminação: preconceitos, exclusão ou discriminação que as pessoas enfrentam com base em um ou mais aspectos de sua identidade (autodefinida ou presumida), incluindo (i) crianças e adolescentes; (ii) pessoas idosas; (iii) mulheres; (iv) pessoas LGBTQIA+ (lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais, queer, intersexuais, assexuais e outros); (v) pessoas com deficiência; (vi) pessoas negras; (vii) pessoas pertencentes a comunidades tradicionais; (viii) povos quilombolas; (ix) povos de terreiro; (x) povos indígenas; entre outros, a depender do contexto.

Geografia: quem enfrenta isolamento, vulnerabilidade, exposição a riscos, falta de serviços públicos, transporte, acesso à internet ou outras falhas de infraestrutura devido ao seu local de residência?

Governança: onde as pessoas enfrentam desvantagens devido a instituições ineficazes, injustas, sem controle social e não responsivas? Quem é afetado por leis, políticas, processos ou orçamentos injustos e inadequados? Quem é menos capaz ou mesmo incapaz de influenciar ou participar de forma significativa nas decisões que o afetam?

Status socioeconômico: quem enfrenta privações ou desvantagens em termos de renda, expectativa de vida e realização educacional? Quem tem menos chances de se manter saudável, nutrido e educado? Competir no mercado de trabalho? Adquirir riqueza ou usufruir de cuidados de saúde de qualidade, água limpa, saneamento, energia, proteção social e serviços financeiros?

Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas; e (xi) Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas. Além dessas, existem outras convenções importantes no âmbito dos Estados Americanos, como (i) Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); (ii) Protocolo de San Salvador (1988); (iii) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) (1994); (iv) Convenção Interamericana contra o Racismo, Discriminação Racial e Formas Relacionadas de Intolerância (2013); (v) Convenção Interamericana contra todas as Formas de Discriminação e Intolerância (2013); e (vi) Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos de Pessoas Idosas (2013).

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Office of the High Commissioner for Human Rights. **A Human Rights-Based Approach to Data.** Leaving No One Behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development. Genebra: UN, 2018. Acesso em: 24 jan. 2020. Disponível em: www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

Vulnerabilidade a choques: quem está mais exposto a contratempos devido aos impactos de alterações climáticas, riscos naturais, desastres, violência, conflitos, deslocamentos, emergências de saúde, crises econômicas, aumento de preços ou outros choques? Quem tem menor resiliência e capacidade de reação a choques, incluindo (i) riscos biológicos; (ii) riscos ambientais; (iii) riscos geológicos e geofísicos; (iv) riscos hidrometeorológicos; (v) riscos tecnológicos.

Assim, em consonância com a literatura acadêmica, as convenções internacionais mais recentes defendem que vulnerabilidades são multifacetadas, e a interseccionalidade dos diversos fatores e condições que as definem indicam aquelas pessoas e grupos mais vulneráveis entre os grupos identificados como vulneráveis.

2.4) A definição está em desacordo com a legislação e a política nacional de assistência social

Ao contrário do que sustenta a Fundação Renova, sua concepção restrita de vulnerabilidade não encontra amparo na legislação brasileira de proteção social e assistência social⁷.

No arcabouço da legislação brasileira na área de assistência social, aquelas políticas públicas centradas em transferência de renda para cidadãos geralmente adotam um critério relativamente rígido de acesso baseado em uma linha monetária de renda, tal como o Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004), o recém-criado Auxílio Brasil (Medida Provisória nº 1.061/2021), ou o Benefício de Prestação Continuada (BPC, previsto na Constituição Federal e regulamentado pela LOAS, Lei 8.742/1993). Vale mencionar que tanto o Programa Bolsa Família quanto o Auxílio Brasil selecionam seus usuários unicamente a partir da renda, mas, mesmo assim, não excluem parte dos mais pobres, como é o caso do critério defendido pela Fundação Renova.

Por outro lado, as políticas centradas em oferta de serviços, como a Política Nacional de Assistência Social, adotam um critério de acesso mais amplo, fundamentado em públicos-alvo vulneráveis, como mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, e assim por diante.

Ora, um dos eixos do Programa de Proteção Social é justamente

“Elevar a capacidade de atendimento às famílias ou indivíduos vulneráveis impactados, de forma proporcional ao impacto (de acordo com a quantidade de famílias impactadas vulneráveis cadastradas atingidas), por meio de equipamentos públicos, rede de proteção social e outras entidades em assistência social”⁸.

⁷ Entre outros normativos, citamos a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/1993); Política Nacional de Assistência Social (2004).

⁸ Fundação Renova, Definição do Programa, 2021, p. 31.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

No ordenamento brasileiro, o conceito de vulnerabilidade social se ancora nas diretrizes da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), entre outras.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS):

A vulnerabilidade à pobreza está relacionada não apenas aos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, mas também às tipologias ou arranjos familiares e aos ciclos de vida das famílias.

Assim, famílias em situação de vulnerabilidade e risco seriam:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiência; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004) ⁹.

Por conseguinte, a definição do público-alvo do Programa deveria se aproximar ao conceito de vulnerabilidade adotado pelos serviços de assistência social, entretanto, o conceito proposto pela Fundação Renova fundamenta-se na combinação de uma dupla restrição que não existe enquanto condição de acesso em nenhum serviço da assistência social.

2.5) A definição está em desacordo com pressupostos contidos no TTAC

A definição restrita de famílias vulneráveis não é recepcionada pelo TTAC. Em sua cláusula 21, parágrafo quarto, ao tratar do Cadastro dos impactados, o TTAC afirma que

“deverá ser registrado o enquadramento do cadastrado em situações específicas de maior vulnerabilidade que demandem atendimento especializado e/ou

⁹ BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005, p.33.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

prioritário, incluindo-se nesse critério as mulheres que sejam chefes de família, crianças, adolescentes, idosos, analfabetos e pessoas com deficiência, devendo-se, nesses casos, seguir protocolos próprios”

O próprio texto do TTAC define tal grupo como “de maior vulnerabilidade”, e **não cita a renda como critério condicionante, alternativo ou aditivo.**

Em outros trechos, o TTAC associa a vulnerabilidade a baixa renda, ou hipossuficiência, como na cláusula 37: “*Para a celebração dos acordos no âmbito do Programa de Negociação Coordenada, deverá ser promovida a assistência jurídica gratuita aos impactados que não estiverem representados por advogados, em especial para populações vulneráveis atingidas*”.

Assim, depreende-se do conjunto do texto que a concepção restrita de família vulnerável não encontra acolhida no TTAC e, ao tratar especificamente do Programa de Proteção Social, a cláusula 55 do TTAC afirma:

“O PROGRAMA deverá ser direcionado às famílias e às pessoas que necessitem de ações de proteção social de acordo com os parâmetros estabelecidos pela FUNDAÇÃO, em conformidade com as políticas públicas, em decorrência do EVENTO.

Neste trecho, que determina a quem deve ser direcionado o programa, temos duas condições que condicionam a definição do público-alvo: I) famílias e pessoas que necessitam de ações de proteção social; e II) parâmetros estabelecidos pela Fundação em conformidade com as políticas públicas. A definição proposta pela Fundação não atende a todos os impactados que necessitam de ações de proteção social nem estão em conformidade com as políticas públicas, como vimos anteriormente.

Vale ressaltar que a definição do público-alvo do Programa de Proteção Social não deve ser subsumida apenas a um critério de priorização para encaminhamento aos demais programas ou aos serviços públicos. É possível adotar critérios de priorização dentre as famílias vulneráveis, mas a definição do público-alvo precisa necessariamente ser suficiente, ou seja, ser ampla o bastante para incluir todos aqueles que necessitam de ações de proteção social, sem excluir nenhuma família impactada que faça jus a esse atendimento.

IV – Proposta substitutiva de definição de famílias vulneráveis (público-alvo do Programa de Proteção Social – PG 05)

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

Tendo em vista o dissenso não superado nas reuniões técnicas e os argumentos apresentados nesta Nota, esta Câmara Técnica propõe texto substitutivo ao item 5.2 do documento apresentado, que versa sobre o Público-alvo do Programa de Proteção Social, substituindo o terceiro parágrafo da página 12 pelo texto a seguir:

“São consideradas famílias vulneráveis, e que, portanto, devem ser alvo de atenção do Programa de Proteção Social, todas àquelas incluídas no Cadastro Integrado da Fundação Renova que declarem ter renda per capita igual ou inferior a meio salário-mínimo **OU** possuam em sua composição pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças ou adolescentes, ou aquelas que sofreram deslocamento físico em razão do rompimento”.

A proposta de alteração se baseia nos seguintes fundamentos:

- a) A definição do público-alvo do programa necessita ser ampla o suficiente para não excluir pessoas ou famílias pobres ou aquelas com características de vulnerabilidade agravada, como é o caso daquelas com idosos, crianças, pessoas com deficiência, independente da renda, restando muito mais aderente ao texto e aos princípios expressos no TTAC;
- b) O texto proposto se ajusta mais adequadamente ao público-alvo dos serviços socioassistenciais, tais como definido na Política Nacional de Assistência Social, e se adequa melhor ao conceito de vulnerabilidade multidimensional e multifacetado presente em tratados e convenções internacionais e na literatura acadêmica sobre políticas públicas;
- c) O texto proposto teve por objetivo alterar o mínimo possível a definição utilizada pela própria Fundação Renova, alterando as condições de aplicabilidade para ampliar o público e diminuir a dupla restrição que havia.

V – Considerações Finais

Em cumprimento à Deliberação CIF nº 465/2020, esta Câmara Técnica de Organização Social **recomenda a APROVAÇÃO** da proposta do Programa de Proteção Social (PG-05) apresentado pela Fundação Renova, contendo escopo, meta e indicadores, **com exceção ao item 5.2** do documento apresentado, que versa sobre o Público-alvo do Programa de Proteção Social, para o qual apresentamos **texto substitutivo**. O texto substitutivo trata das famílias vulneráveis para o Programa de Proteção Social, não sendo vinculante para os demais programas reparatórios além da Proteção Social, que poderão adotar conceitos distintos, conforme o entendimento das demais Câmaras Técnicas e do Comitê Interfederativo.

**CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL
CTOS/CIF**

A proposta que submetemos à apreciação do CIF, em diálogo com o conceito adotado pela Fundação Renova, é que o terceiro parágrafo da página 12 passe a vigorar com a redação a seguir:

“São consideradas famílias vulneráveis, e que, portanto, devem ser alvo de atenção do Programa de Proteção Social, todas àquelas incluídas no Cadastro Integrado da Fundação Renova que declarem ter renda per capita igual ou inferior a meio salário-mínimo ou possuam em sua composição pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças ou adolescentes, ou aquelas que sofreram deslocamento físico em razão do rompimento”.

Como consequência, solicitamos a atualização do quantitativo de famílias vulneráveis por município apresentado no documento, à página 14, tendo por base a alteração na definição do público-alvo.