

## ASPIRE Brasil: construindo uma proteção social antecipatória e resiliente

A parceria entre o Instituto Fome Zero (IFZ) e o Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED – International Institute for Environment and Development) foi estabelecida com o propósito de avaliar as políticas sociais brasileiras frente aos desafios impostos pelas mudanças climáticas.

Essa parceria ganhou fôlego com o apoio da Comic Relief, que contribuiu para viabilizar o projeto ASPIRE Brasil. O objetivo central é adaptar e aplicar no país a metodologia *Anticipatory Social Protection Index for Resilience* (ASPIRE), uma ferramenta criada pelo IIED para medir até que ponto programas sociais nacionais estão preparados para responder a choques climáticos e a outras crises socioeconômicas.

### O que é o ASPIRE

O ASPIRE é um índice diagnóstico que avalia a prontidão de políticas e programas de proteção social em oferecer respostas eficazes frente a diferentes riscos, especialmente aqueles agravados pelas mudanças climáticas.

O diferencial do ASPIRE é a ênfase na ação antecipatória (*anticipatory action*). Em vez de se limitar a reagir depois que um desastre acontece, o índice verifica se os programas possuem mecanismos para agir antes que a crise se instale. Essa lógica não apenas reduz danos humanos e econômicos, como também se mostra mais custo-efetiva do que respostas puramente emergenciais.

O ASPIRE organiza sua avaliação em quatro grandes domínios: política, sistemas, desenho de programas e funcionamento de programas. Dentro desses domínios, são 37 indicadores que permitem mapear lacunas, identificar boas práticas e propor melhorias.

Ao final da aplicação do ASPIRE, gestores públicos e sociedade civil têm em mãos um diagnóstico robusto que mostra onde estão os avanços e onde ainda há fragilidades para tornar a proteção social mais adaptativa e resiliente.

### Experiências internacionais

O ASPIRE já foi aplicado em oito países, incluindo contextos frágeis e altamente vulneráveis, como Etiópia, Iêmen e Bangladesh. Nessas experiências, a ferramenta ajudou a identificar tanto avanços quanto limitações.

Na Etiópia, por exemplo, o Programa de Rede de Segurança Produtiva mostrou que era capaz de proteger famílias em períodos de seca, mas revelou lacunas no financiamento de longo prazo. No Iêmen, programas de assistência rápida funcionaram como válvula de proteção diante da perda de colheitas, mas a fragilidade institucional limitou a resposta. Em Bangladesh, as transferências condicionadas ajudaram a reduzir a pobreza, mas a integração com mecanismos climáticos ainda precisa ser fortalecida.

Essas aplicações demonstraram o potencial do ASPIRE como instrumento de política pública: ele permite enxergar, de forma estruturada, o quanto programas sociais estão preparados para enfrentar riscos crescentes e complexos.

## O ASPIRE no Brasil

No Brasil, o ASPIRE terá como foco inicial três programas que formam a espinha dorsal da proteção social:

- **Bolsa Família:** política de transferência de renda que atende mais de 21 milhões de famílias. O desafio é verificar sua capacidade de ampliar a cobertura ou ajustar benefícios em cenários de desastres, como secas ou enchentes.
- **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** um dos maiores do mundo, garante refeições a cerca de 40 milhões de estudantes, com prioridade para a compra de alimentos da agricultura familiar. O ASPIRE avaliará sua resiliência frente a interrupções escolares e seu potencial de fortalecer sistemas alimentares locais em tempos de crise climática.
- **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** conecta agricultores familiares a escolas, hospitais e creches. A análise pelo ASPIRE será crucial para entender sua capacidade de absorver choques climáticos na produção agrícola e de se adaptar a novos cenários de risco.

Ao aplicar o índice a esses programas, a parceria IFZ–IIED busca não apenas medir seu nível de prontidão, mas também oferecer recomendações práticas para ampliar sua resiliência.

## Os critérios do ASPIRE

Um dos pontos centrais da metodologia são os critérios de avaliação, que permitem analisar programas sob diferentes domínios.

### Domínio de Política (*Policy Domain*)

#### Tipos de Assistência (*Assistance Type*)

Refere-se ao conjunto de benefícios oferecidos por programas de proteção social, como transferências de renda, apoio alimentar, serviços de saúde ou habitação. Avalia se esses instrumentos são abrangentes, complementares e adequados às necessidades, permitindo que diferentes grupos vulneráveis recebam suporte proporcional à sua exposição a riscos e choques.

#### Clareza dos Objetivos de Política (*Policy Objectives*)

Examina se os programas sociais têm objetivos bem definidos e coerentes, especialmente no enfrentamento de riscos climáticos e socioeconômicos. A clareza dos objetivos garante alinhamento com estratégias nacionais e internacionais, direciona prioridades, fortalece o desenho institucional e assegura que os programas tenham foco em resiliência e inclusão social.

#### Definição de Risco (*Risk Definition*)

Avalia a capacidade de identificar, classificar e compreender os riscos que afetam populações vulneráveis. Inclui tanto riscos de evolução lenta, como secas prolongadas, quanto de impacto

súbito, como enchentes. Uma boa definição de risco é essencial para antecipar cenários e planejar respostas eficazes e sustentáveis em contextos adversos.

### **Inovação em Políticas (*Policy Innovation*)**

Considera a incorporação de novas abordagens e instrumentos nas políticas sociais para lidar com riscos emergentes. Pode incluir mecanismos de direitos, benefícios portáteis, tecnologias digitais e uso de dados climáticos. O objetivo é verificar se a política não apenas repete modelos tradicionais, mas busca constantemente soluções inovadoras e adaptativas.

### **Especificação dos Grupos-Alvo (*Target Specification*)**

Trata da identificação clara dos grupos que devem ser prioritários para receber benefícios, com base em critérios objetivos de vulnerabilidade. Avalia se há atenção a dimensões como gênero, idade, renda, localização ou pertencimento étnico. Quanto mais precisa for a especificação, maior a eficácia do programa em reduzir desigualdades.

### **Domínio de Sistemas (*Systems Domain*)**

#### **Capacidade Administrativa (*Administrative Capacity*)**

Analisa se existem estruturas institucionais, equipes técnicas qualificadas e processos claros para implementar políticas e programas sociais. Inclui coordenação interinstitucional, mecanismos de monitoramento e a capacidade de adaptar-se rapidamente a novas demandas. Alta capacidade administrativa garante respostas mais ágeis, consistentes e confiáveis em situações de crise ou normalidade.

#### **Capacidade Financeira (*Financial Capacity*)**

Examina a disponibilidade e previsibilidade de recursos financeiros para sustentar programas sociais em curto, médio e longo prazo. Avalia se existem orçamentos dedicados a riscos climáticos, fundos de contingência ou mecanismos de financiamento inovadores. Uma capacidade financeira sólida é essencial para garantir a continuidade e expansão de benefícios.

#### **Comunicação / Infraestrutura de Comunicação (*Communication Index*)**

Refere-se à existência de sistemas eficazes de comunicação para transmitir informações, especialmente alertas precoces e orientações durante crises. Avalia a abrangência da rede, a confiabilidade dos canais e a capacidade de alcançar populações vulneráveis. Uma infraestrutura sólida reduz falhas de informação e amplia a efetividade das respostas sociais.

#### **Espaço Fiscal (*Fiscal Space*)**

Diz respeito à margem disponível no orçamento público para ampliar gastos sociais sem comprometer a sustentabilidade fiscal. Avalia a flexibilidade para financiar medidas emergenciais ou expandir programas em resposta a choques. Quanto maior o espaço fiscal, mais capacidade o país tem de garantir proteção social em momentos críticos.

#### **Instituições e Mecanismos Institucionais (*Institutional Mechanisms*)**

Analisa se existem estruturas formais e estáveis para coordenar políticas sociais entre diferentes ministérios, níveis de governo e atores da sociedade. Inclui mecanismos de governança, cooperação e responsabilização. A solidez institucional é determinante para garantir continuidade das ações e integração entre agendas de proteção social e adaptação climática.

### **Sistemas de Informação e Tecnologia (*Technology and Information Systems*)**

Refere-se ao uso de tecnologias e bases de dados que apoiam o funcionamento dos programas sociais. Inclui registros nacionais, integração com sistemas climáticos, uso de inteligência artificial e plataformas digitais. Esses sistemas ampliam a precisão na focalização, aumentam a eficiência na entrega de benefícios e permitem respostas antecipatórias.

### **Domínio de Desenho de Programas (*Programme Design Domain*)**

#### **Abordagem por Camadas de Risco (*Layers of Risk Approach*)**

Analisa se o programa considera diferentes níveis de risco, desde eventos frequentes e de baixo impacto até desastres raros e catastróficos. Essa abordagem garante que as respostas sejam graduadas, adequadas à intensidade do evento, e que haja combinação de instrumentos para lidar com múltiplas dimensões de vulnerabilidade.

#### **Adequação do Benefício (*Benefit Adequacy*)**

Mede se os benefícios oferecidos são suficientes em valor, duração e qualidade para atender às necessidades básicas da população. A adequação vai além da quantidade transferida: considera também se o apoio permite sustentar consumo, saúde e educação em situações normais e durante crises, evitando retrocessos na proteção social.

#### **Cobertura (*Coverage*)**

Refere-se à proporção da população vulnerável efetivamente alcançada pelo programa em relação ao público-alvo definido. Uma cobertura ampla e inclusiva garante que grupos em risco não sejam deixados de fora. Esse critério avalia tanto a extensão geográfica quanto a capacidade de chegar às comunidades mais marginalizadas.

#### **Efetividade do Programa (*Programme Effectiveness*)**

Avalia os resultados concretos alcançados pelo programa em termos de redução da vulnerabilidade e fortalecimento da resiliência. A efetividade se mede pela capacidade de produzir impactos positivos duradouros, reduzindo desigualdades e melhorando a segurança alimentar, a renda e a capacidade de adaptação das populações atendidas.

#### **Eficácia do Programa (*Programme Efficacy*)**

Refere-se à capacidade do programa de cumprir seus objetivos imediatos de forma consistente e pontual. Mede se as ações planejadas são executadas corretamente, atingindo o público definido e entregando benefícios no tempo e na forma previstos. A eficácia é pré-condição para alcançar efetividade.

#### **Incidência do Benefício (*Benefit Incidence*)**

Examina a distribuição dos benefícios entre diferentes grupos da população, especialmente por faixa de renda. Busca identificar se os mais pobres e vulneráveis estão de fato recebendo a maior parte dos recursos. Uma boa incidência garante que os programas atuem de maneira progressiva e justa.

### **Inovação em Gestão de Riscos de Desastres (*Innovative Disaster Risk Management Instruments*)**

Avalia se o programa adota ferramentas inovadoras para antecipar ou mitigar riscos, como seguros paramétricos, fundos contingenciais ou sistemas de alerta precoce integrados. A inovação amplia a capacidade de resposta e reduz custos sociais e econômicos, fortalecendo a dimensão preventiva da proteção social.

**Razão Custo-Benefício (*Benefit Cost Ratio*)**

Mede a eficiência do programa ao relacionar o impacto gerado – como redução da pobreza ou da insegurança alimentar – com os recursos investidos. Quanto maior a razão custo-benefício, mais eficaz é o programa em transformar recursos limitados em melhorias reais para a população vulnerável.

**Domínio de Funcionamento de Programas (*Programme Function Domain*)****Capacitação, Treinamento e Geração de Consciência (*Skill Training / Capacity Building / Awareness Generation*)**

Avalia se os programas oferecem formação, treinamento e campanhas de conscientização aos beneficiários. Essas ações fortalecem a autonomia, aumentam o preparo para enfrentar crises e estimulam a adoção de práticas mais resilientes. O critério garante que a proteção social vá além do benefício imediato, promovendo transformação social.

**Consciência e Representação de Grupos Marginalizados (*Awareness and Representation of Marginalised Groups*)**

Examina se mulheres, povos indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e outros grupos vulneráveis estão ativamente incluídos no processo decisório. Mais do que reconhecer desigualdades, busca garantir representação efetiva e espaços de participação, fortalecendo justiça social e a legitimidade dos programas de proteção social.

**Mobilidade Laboral, Migração e Realocação (*Labour Mobility, Migration and Placement Interventions*)**

Analisa se os programas consideram os impactos de deslocamentos forçados, migração ou necessidade de realocação de famílias. O critério avalia estratégias para apoiar trabalhadores e comunidades que perdem meios de vida devido a crises, assegurando direitos básicos e oportunidades de reinserção socioeconômica.

**Participação nas Decisões (*Participation in Decision-Making*)**

Mede o grau de envolvimento dos beneficiários e organizações sociais no desenho, monitoramento e avaliação das políticas. A participação fortalece a transparência, garante legitimidade e aumenta a eficácia, já que permite incorporar o conhecimento das comunidades e ajustar os programas às realidades locais.

**Prevenção (*Prevention*)**

Refere-se à capacidade do programa de agir de forma antecipatória, evitando que crises climáticas ou socioeconômicas causem perdas significativas. Inclui mecanismos como planejamento comunitário, mitigação de riscos e fortalecimento de ativos. Quanto mais forte a dimensão preventiva, menores são os custos sociais e econômicos posteriores.

**Promoção (*Promotion*)**

Avalia se o programa promove desenvolvimento de longo prazo e resiliência estrutural, indo além da resposta emergencial. Inclui apoio à diversificação de meios de vida, fortalecimento de capacidades produtivas e integração com estratégias de baixo carbono. Esse critério mostra se os programas ajudam a transformar vulnerabilidades em oportunidades.

**Proteção (*Protection*)**

Mede a capacidade de oferecer apoio imediato durante crises, garantindo segurança mínima de renda, alimentação, saúde e moradia. A função de proteção é o núcleo dos programas

sociais, assegurando que as pessoas mais vulneráveis não sejam abandonadas em momentos críticos e possam reconstruir sua vida com dignidade.

Esses critérios oferecem um retrato abrangente da robustez e flexibilidade de cada programa.

### A escala de pontuação

O ASPIRE utiliza uma escala simples, de 0 a 4, para classificar o grau de prontidão de cada critério:

- **0 – Ausente:** o critério avaliado não está contemplado em nenhuma dimensão do programa. Não existem normas, instrumentos ou práticas que façam referência a esse aspecto, revelando ausência completa de mecanismos para lidar com ele.
- **1 – Inicial:** o critério aparece de forma embrionária, seja em documentos ou em pequenas iniciativas isoladas. As medidas são pouco estruturadas, de alcance reduzido e sem capacidade de gerar mudanças consistentes.
- **2 – Parcial:** o critério está incorporado, mas com limitações significativas. Pode estar formalizado em políticas ou instrumentos, mas sua aplicação prática é irregular, insuficiente ou incapaz de atingir toda a escala necessária.
- **3 – Avançado:** o critério é cumprido de maneira consistente, com evidências de funcionamento e resultados positivos. Há capacidade consolidada de aplicação, ainda que possam existir margens para aperfeiçoamento ou expansão.
- **4 – Pleno:** representa o estágio máximo de prontidão. O critério está totalmente integrado ao desenho e à prática do programa, com mecanismos permanentes, institucionalização sólida e impactos comprovados em termos de resiliência e proteção social.