



# **Proteção Social Antecipatória no Brasil: apresentação à CAISAN**

**Brasília, 01 de junho de 2026**

**José Graziano da Silva**  
**Instituto Fome Zero**

[ifz.org.br](http://ifz.org.br)

# PSA no Brasil: de um sistema reativo para uma proteção antecipatória



O regime orçamentário atual privilegia respostas emergenciais.

A PSA exige lógica distinta:

- ✓ Fundos contingentes previamente constituídos
- ✓ Regras claras de acionamento automático
- ✓ Integração entre orçamento social e financiamento climático
- ✓ Articulação com seguros e instrumentos financeiros



Sem esses mecanismos, o Brasil:

- ✗ Perde previsibilidade institucional
- ✗ Enfrenta barreiras para acessar financiamento climático
- ✗ Mantém a dependência de créditos extraordinários

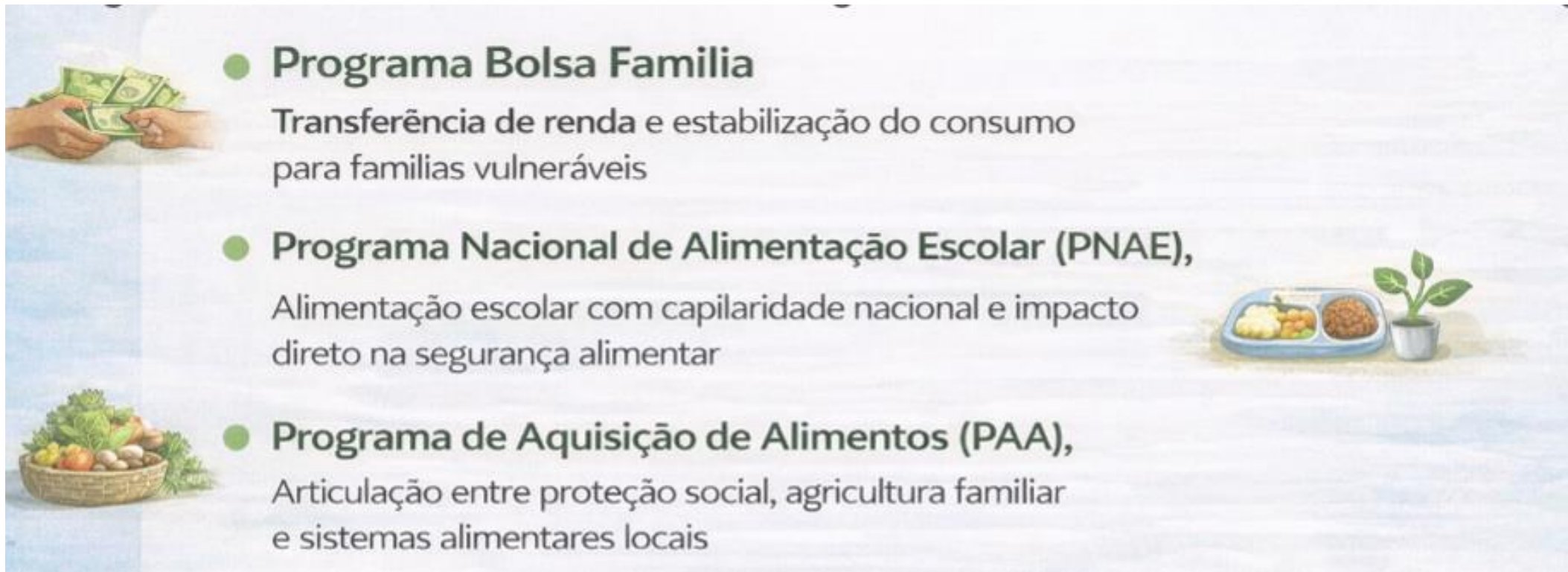
**Caminhos possíveis (incrementalismo institucional)**

- ✓ Inclusão explícita da antecipação em normas infralegais
- ✓ Protocolos interministeriais com base em gatilhos climáticos
- ✓ Ajustes nos instrumentos de planejamento e orçamento



**Diagnóstico central:** O sistema é juridicamente robusto, mas desenhado para agir *ex post*, não *ex ante*.

# Diagnóstico inicial da capacidade de três programas sociais responderem de forma antecipada a eventos climáticos extremos



- **Programa Bolsa Família**  
Transferência de renda e estabilização do consumo para famílias vulneráveis
- **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE),**  
Alimentação escolar com capilaridade nacional e impacto direto na segurança alimentar
- **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA),**  
Articulação entre proteção social, agricultura familiar e sistemas alimentares locais

Diagnóstico evidenciou que, apesar da cobertura e da legitimidade política, a proteção social brasileira ainda

não está preparada para responder de forma antecipada os eventos climáticos pois faltam:

- ✓ Abordagem por camadas de risco
- ✓ Gatilhos antecipatórios
- ✓ Financiamento contingente e protocolos ex-ante de escalonamento



## Etiópia

- ✓ Gatilhos baseados em previsões de seca
- ✓ Pagamentos antecipados evitam venda de ativos
- ✓ Redução de migração forçada e queda no consumo alimentar



A previsibilidade importa mais do que reação emergencial.



## Bangladesh

- ✓ Ativação com base em alertas de inundação
- ✓ Integração de dados hidrometeorológicos
- ✓ Redução de impactos em segurança alimentar e saúde



Dados climáticos precisam dialogar com programas sociais.



## Quênia

- ✓ Sistema estruturado por níveis de risco
- ✓ Combinação de proteção regular + resposta rápida + seguro climático
- ✓ Financiamento previamente acordado



Organizar riscos evita gasto emergencial ineficiente.



## Nepal

- ✓ Municípios definem critérios e gatilhos
- ✓ Envolvimento comunitário
- ✓ Execução descentralizada com coordenação nacional



Capilaridade local aumenta eficácia da antecipação.

# iiied PSA na América Latina e Caribe



## Ação antecipatória: estimativas de custo-benefício – **Benefit Cost-Ratio (BCR)**

- BCR médio entre 1:3,5 e 1:7 (FAO – perdas evitadas)
- Estimativas agregadas chegam a 1:6,6
- Sistemas de alerta precoce: intervalos amplos (1:2 até 1:36)
- Resultados variam conforme setor, pacote e horizonte temporal

✓ Região altamente vulnerável a choques climáticos extremos

✓ Integração com proteção social permite escala rápida

✓ Agir antes reduz custos humanitários e fiscais

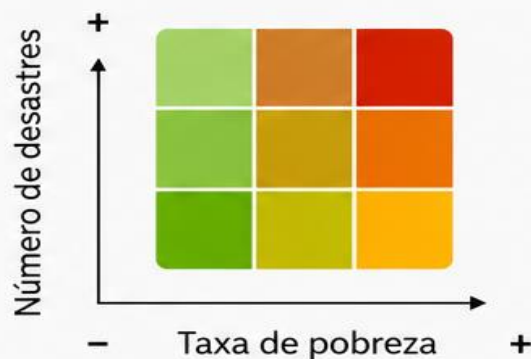
✓ Financiamento e seguros viabilizam sustentabilidade institucional



*Aliança contra a Fome e a Pobreza usa dados de ação antecipatória do Banco Mundial*

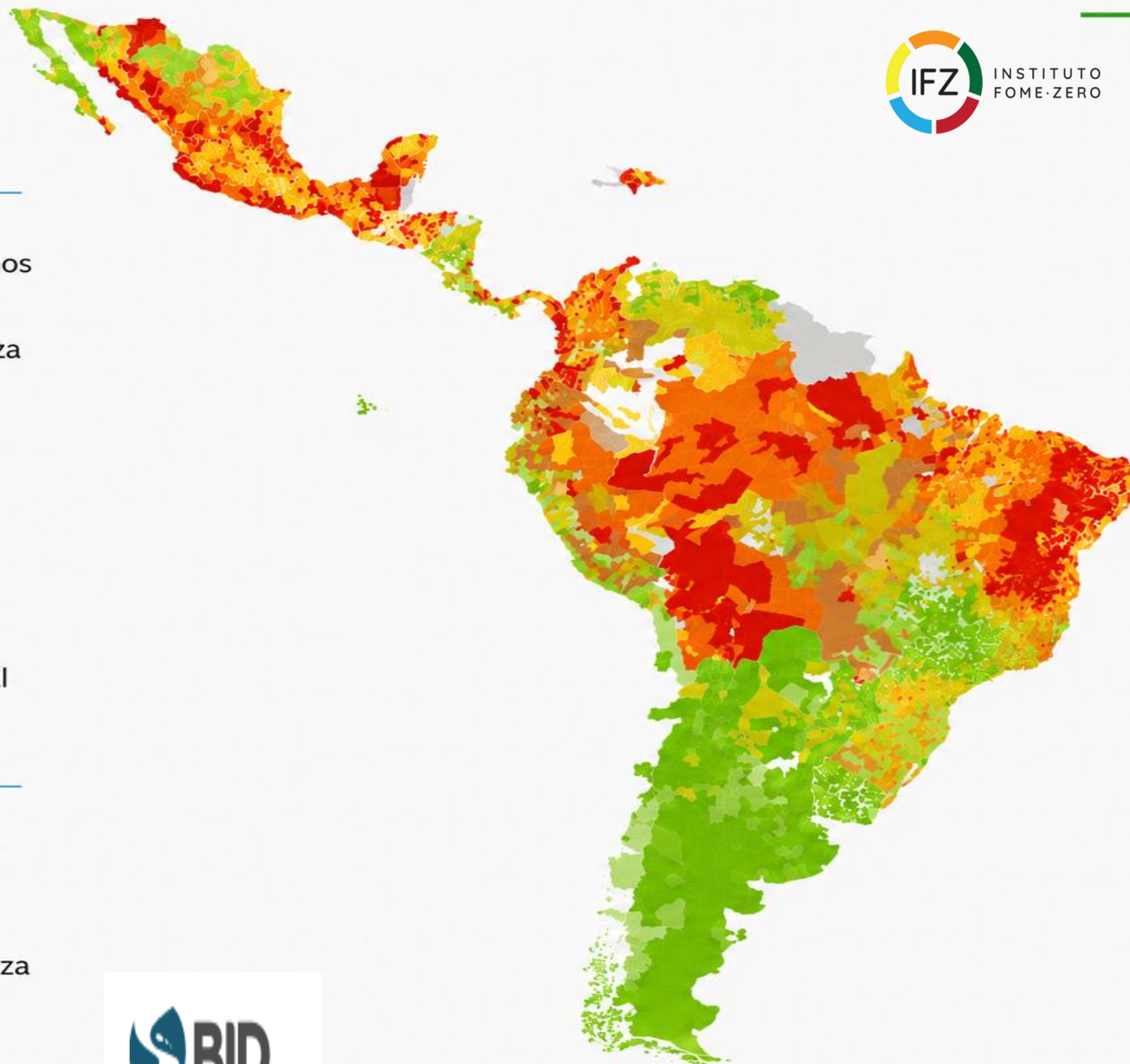
## ▶ MAPA 1. Pobreza e ocorrência de desastres de origem natural

- Análise de mapas de pobreza a **nível municipal** com georreferência de desastres naturais dos últimos 10 anos na América Latina e Caribe.
- **91 milhões de pessoas** vivem em áreas de alta pobreza e alta exposição a desastres naturais.
- As áreas em **vermelho mais escuro** são aquelas onde os altos níveis de pobreza coincidem com alta exposição a desastres de origem natural.
- Destacam-se: ilhas do **Caribe**, **Corredor Seco da América Central**, sul do México, região Andina, Amazônia e Nordeste do Brasil.
- Essas regiões concentram maior vulnerabilidade social e climática, exigindo **proteção social adaptativa e antecipatória**.



**Verde:** baixa pobreza e baixa ocorrência de desastres

**Vermelho:** alta pobreza e alta ocorrência de desastres



Quatro pilares para integrar proteção social, gestão de riscos e financiamento climático



## 1. Governança Antecipatória

- ✓ Antecipação é, antes de tudo, **desafio institucional**, não apenas tecnológico.
- ✓ **Protocolos definidos** antes do choque reduzem perdas econômicas e sociais.
- ✓ Antecipação é, antes de tudo, **desafio institucional**, não apenas tecnológico.



## 2. Integração com Sistemas de Alerta

- ✓ Uso de **gatilhos climáticos pré-definidos**.
- ✓ Conexão entre proteção social e **dados meteorológicos**.
- ✓ **Ativação automática** ou semi-automática de benefícios.
- ✓ Uso de **gatilhos climáticos pré-definidos**.
- ✓ Conexão entre proteção social e **dados meteorológicos**.



## 3. Financiamento Estruturado por Camadas

- ✓ Abordagem de **camadas de risco**.
- ✓ **Fundos contingentes** pré-acordados.
- ✓ Uso complementar de **seguros indexados**.
- ✓ Evita **gastos emergenciais desorganizados**.
- ✓ **Fundos contingentes** pré-acordados.
- ✓ Uso complementar de **seguros indexados**.



## 4. Capilaridade Local com Coordenação Nacional

- ✓ **Envolvimento ativo** de governos locais.
- ✓ **Participação comunitária** na definição de critérios.
- ✓ **Execução descentralizada** com diretrizes nacionais claras.
- ✓ **Redução de desigualdades** territoriais.
- ✓ **Envolvimento ativo** de governos locais.
- ✓ **Execução descentralizada** com diretrizes nacionais claras.



Integrar gestão de riscos, proteção social e financiamento antecipatório é o caminho para **transformar resposta emergencial em proteção estruturante e resiliente**.

# A lacuna normativa da antecipação

## A análise jurídica revela um ponto crítico:

- A **antecipação de riscos** não é reconhecida explicitamente como função permanente do sistema.

Para que a PSA seja institucionalizada, é necessário reconhecer juridicamente que:

- **Agir antes** do choque é uso legítimo de recursos públicos
- **Gatilhos climáticos** podem fundamentar decisões administrativas
- **Prevenção de perdas** é objetivo legítimo de **política pública**

Sem esse reconhecimento:

- Gestores ficam expostos a **riscos jurídicos**
- A inovação administrativa é desestimulada
- A antecipação permanece dependente de exceções



**Conclusão:**  
Sem segurança jurídica, a PSA não escala.





## 1. Papel Estratégico da Defesa Civil

- Atuação territorial e capilar com presença em todo o país
- Liderança na gestão de desastres e resposta emergencial
- Conexão com programas sociais (Bolsa Família, PAA, PNAE)



## 2. Ponte com Proteção Social Antecipatória (PSA)

- Sistemas de alerta precoce para antecipar riscos e impactos
- Alertas de risco mais comuns são **climáticos (chuvas, inundação, seca)**, mas podem incluir **conflitos**, alertas de **saúde**, **pragas**, entre outros
- Gatilhos automáticos de proteção social baseados em previsões de risco
- Redução de perdas humanas, sociais e fiscais com ação antecipada



## 3. FUNCAP como Benchmark (a aprimorar)

- Fundo já existente para prevenção, resposta e recuperação
- Grande potencial para evoluir para financiamento antecipatório
- Incorporar: gatilhos paramétricos, dados climáticos, previsibilidade orçamentária, agilidade de desembolsos e integração com programas sociais



## 4. Caminho Estratégico (PSA Brasil)

- Integração entre Defesa Civil, Cadastro Único, sistemas climáticos e programas sociais
- Desenvolvimento de protocolos antecipatórios e definição de responsabilidades
- Alinhamento com agendas nacionais e internacionais (G20 e COP30)
- Incorporar outros grupos sociais atingidos pode aumentar significativamente os custos envolvidos, o que implica em definir muito claramente os critérios de delimitação dos potenciais beneficiários



A Defesa Civil é o elo operacional que pode transformar **resposta emergencial em ação antecipatória no Brasil.**

# Papel da CAISAN na implantação do PSA no Brasil

A institucionalização do PSA exigirá maior coordenação intersetorial e principalmente entre os **3 diferentes níveis de governo**: Municipal, Estadual e Federal.

## A CAISAN pode desempenhar papel central ao:

- ✓ **Articular** proteção social, segurança alimentar, clima e defesa civil.
- ✓ **Promover** diretrizes nacionais para a ação antecipatória.
- ✓ **Orientar** a adaptação normativa de forma incremental.
- ✓ **Ancorar** a PSA como agenda de Estado, e não como iniciativa pontual ou emergencial.



## Mensagem final

A institucionalização do PSA no Brasil é mais do que uma agenda técnica. Ao avançar de forma **COORDENADA, INCREMENTAL e JURIDICAMENTE SEGURA**, o Brasil pode proteger melhor sua população, reduzir custos futuros e reafirmar sua liderança global no combate à fome em um mundo marcado pela **crise climática**.

# Mensagens-chave



- 1** A PSA é uma evolução necessária do sistema brasileiro
- 2** A parceria IFZ-IIED e o ASPIRE indicam caminho testado
- 3** Agir antes é mais eficiente e fiscalmente racional
- 4** Janela internacional concreta de financiamento e liderança política
- 5** O gargalo não é técnico, mas institucional e jurídico
- 6** Federalismo é um ativo — desde que haja coordenação





# Obrigado!

**visite nosso site**  
**<https://ifz.org.br>**