

Construindo resiliência às mudanças climáticas por meio da proteção social no Brasil: o programa Garantia Safra

Elena Kühne, Universidade de Duisburg-Essen

Riscos climáticos exacerbados afetam, desproporcionalmente, os cidadãos pobres e vulneráveis no Sul Global. Enquanto estiverem desprotegidos, é mais provável que caiam mais profundamente na pobreza. Populações rurais que praticam a agricultura familiar são especialmente afetadas, na medida em que os extremos climáticos se tornam mais frequentes e severos. Por dependerem do clima, eventos extremos como chuvas e secas severas têm impactos de longo prazo nos bens, na renda e na segurança alimentar dessas populações. Como é reconhecido em âmbito global, esses impactos de longo prazo precisam ser enfrentados por medidas de longo prazo, para construir a resiliência às mudanças climáticas entre as comunidades mais vulneráveis, garantindo que possam se preparar e se recuperar de choques e estresses. Dentre as ferramentas disponíveis, a proteção social se destaca como um instrumento comprovado, em se tratando de gestão de risco em contextos de pobreza e vulnerabilidade.

Nesse cenário, o esquema de seguro de risco público brasileiro, o Garantia Safra, apresenta uma oportunidade única para se analisar o papel da proteção social na construção de resiliência climática de longo prazo. Fundamentada em um questionário realizado pelas autoridades brasileiras e pelo Banco Mundial em 2016, uma análise quantitativa explorou o potencial do Garantia Safra para melhorar a capacidade adaptativa de pequenos agricultores em situação de pobreza e vulnerabilidade no Estado do Ceará (KÜHNE, 2020). A capacidade adaptativa — uma capacidade para a resiliência que representa a habilidade de realizar ajustes em relação a mudanças de padrões climáticos no longo prazo — é melhorada quando os agricultores familiares não só recebem proteção durante extremos climáticos, mas também recebem incentivos para se engajar em comportamentos preventivos antecipadamente. Essa perspectiva sobre a resiliência agrega um elemento preventivo, ao foco atual, em intervenções de proteção social de curto prazo após choques.

Recentemente, seguros contra riscos com base em índices vêm sendo defendidos como uma ferramenta inovadora para se construir resiliência ante os extremos climáticos. O seguro pode beneficiar agricultores familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade por desempenhar um papel de apoio emergencial (função protetiva) e por exibir uma sensação de segurança que estimula a adoção positiva de riscos (função preventiva). Entre esquemas fundamentados em índices, perdas na safra não são consideradas individualmente, mas sim coletivamente para todos os agricultores de uma área predefinida (como, por exemplo, os municípios). Os índices, fundamentados em parâmetros de clima — tais como níveis de precipitação, são usados para determinar as perdas em caso de um evento extremo. Pagamentos são realizados quando certo nível de perdas de safra estimadas é alcançado. Essa abordagem, além de ter um bom custo-benefício, reduz os fenômenos predominantes em esquemas tradicionais de seguro, como o risco moral.

Em 2003, o Brasil tornou-se um dos primeiros países a estabelecer um esquema estatal com base em índices, custeado por impostos. O Garantia Safra focaliza agricultores pobres e vulneráveis, em regiões suscetíveis a secas, principalmente nos estados da região Nordeste, com grande incidência e profundidade de pobreza. Funcionando como um esquema de garantia de renda, o Garantia Safra é um instrumento fundamental para a estratégia de proteção da região.

Em se tratando da construção da resiliência, a análise encontrou poucas evidências de que o Garantia Safra contribua de maneira notável para a capacidade de adaptação de seus beneficiários. Revelou que o programa é um instrumento de proteção, que fornece apoio após extremos climáticos, mas que não possui função preventiva. Nesse sentido, os resultados sugerem as seguintes implicações ao seguro de riscos climáticos fornecido pelo Estado:

- Apenas esquemas que funcionem bem, com pagamentos rápidos e adequados, contam com a confiança dos agricultores e, portanto, incentivam a prevenção. Dessa forma, os dados sobre perdas reais são cruciais e exigem investimentos em dados de satélite e climáticos.



- Não se pode esperar que soluções públicas de seguro fortaleçam a resiliência de longo prazo dos fazendeiros, nem que substituam sistemas mais completos de proteção social. Especialmente em regiões com alta incidência de pobreza, uma abordagem holística que conecte programas complementares com os mesmos públicos-alvo se faz necessária. Esse fato requer o uso de sistemas de gestão da informação (por exemplo, cadastros sociais).
- É preciso que seja claro o que se espera do seguro, além de saber quando outras ferramentas são mais adequadas. Em um contexto de extremos climáticos recorrentes, transferências de renda humanitárias entregues por meio de programas de proteção social existentes, como o Bolsa Família, podem ser mais eficientes que uma abordagem mais complexa, com base em índices.
- É necessário averiguar a má adaptação. Quando esquemas públicos de seguro não apresentam resultados positivos suficientes, podem promover modos de vida insustentáveis sem oferecer estratégias de saída. No caso do Garantia Safra, é necessário considerar a migração como uma estratégia para construção de resiliência no longo prazo.

Os resultados deixam clara a importância de se analisar, mais profundamente, as ferramentas existentes para melhorar a resiliência climática dos membros mais pobres e mais vulneráveis da sociedade. Como a natureza volátil de extremos climáticos já está transformando a pobreza e a vulnerabilidade, modelos antigos e novos de proteção social terão, inevitavelmente, que comprovar o seu potencial para combater os desafios relacionados ao clima.

Referência:

KÜHNE, Elena. "Building climate resilience through social protection in Brazil: The Garantia Safra public climate risk insurance programme". *IPC-IG Policy Research Brief* n. 70. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2020.