

Risco e Oportunidade

Gestão do Risco para o Desenvolvimento

PRINCIPAIS MENSAGENS

A gestão do risco pode ser um instrumento poderoso para o desenvolvimento

Os últimos 25 anos testemunharam mudanças inéditas em todo o mundo, sendo muitas delas para melhor. Em todos os continentes, muitos países enveredaram por um caminho de integração internacional, reforma econômica, modernização tecnológica e participação democrática. As economias estão crescendo, as pessoas estão saindo da pobreza e centenas de milhões de pessoas estão aproveitando os benefícios de melhores padrões de vida e do intercâmbio cultural e científico entre os países.

À medida que o mundo muda, surgem várias oportunidades. Com elas, porém, aparecem riscos antigos e novos, desde a possibilidade de perda de emprego, crime e doença até o potencial para turbulência financeira, distúrbios sociais e danos ambientais. Se forem ignorados, esses riscos podem transformar-se em crises que anulam os ganhos duramente obtidos e ameaçam as reformas econômicas e sociais que os produziram. As consequências dos riscos mal administrados podem destruir vidas, bens, confiança e a estabilidade social. E geralmente são os pobres os mais duramente atingidos.

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (WDR) de 2014* argumenta que a solução não é rejeitar a mudança para evitar os riscos, mas preparar-se para os riscos e as oportunidades que essas mudanças acarretam.

A gestão responsável e eficaz dos riscos pode salvar vidas, evitar prejuízos econômicos, impedir obstáculos ao desenvolvimento e desencadear oportunidades. Ela tem o potencial de gerar segurança e um instrumento de progresso para as pessoas dos países em desenvolvimento, além de outros (Box 1).

O que implica a gestão eficaz de riscos?

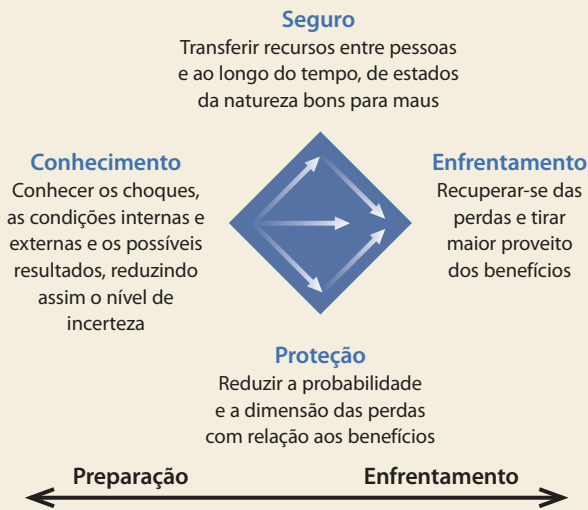
Gestão de riscos é o processo de deparar-se com os riscos, preparar-se para enfrentá-los e lidar com seus efeitos. São dois os seus objetivos: resiliência — a capacidade das pessoas, sociedades e países de recuperarem-se de choques negativos; e prosperidade — obtida com a gestão positiva e bem-sucedida de choques que abrem oportunidades para o desenvolvimento. A preparação para o risco consiste em três ações que podem ser adotadas com antecedência: aquisição de conhecimento, criação de proteção e obtenção de seguro. Uma vez que um risco (ou oportunidade) tenha-se materializado, as pessoas tomam medidas para lidar com o ocorrido. Uma boa estratégia de gestão de riscos deve incluir todos estes quatro componentes, que interagem e reforçam uns aos outros (Diagrama 1). Um melhor conhecimento, por exemplo, pode levar à alocação mais eficiente de recursos entre seguro e proteção. Do mesmo modo, ter melhor seguro e proteção pode tornar o enfrentamento menos difícil e oneroso.



BOX 1 Cinco considerações importantes sobre o processo de gestão de riscos do WDR de 2014

1. É necessário assumir riscos para buscar oportunidades de desenvolvimento. O risco da inação pode ser a pior opção de todas.
2. Para enfrentar os riscos com sucesso, é essencial abandonar as respostas não planejadas e *ad hoc* quando ocorrem crises e adotar uma gestão de riscos proativa, sistemática e integrada.
3. Não é suficiente identificar os riscos; as compensações e os obstáculos à gestão de riscos também precisam ser identificados, priorizados e abordados por meio de ações públicas e privadas.
4. Para os riscos que as pessoas não podem abordar sozinhas, a gestão de riscos exige uma ação e responsabilidade conjuntas em diferentes níveis da sociedade, desde as famílias até a comunidade internacional.
5. Os governos têm um papel fundamental na gestão de riscos sistêmicos, fornecendo um ambiente propício para a ação e responsabilidade compartilhadas e canalizando o apoio direto para as pessoas vulneráveis.

DIAGRAMA 1 Os componentes interligados da gestão de riscos



Os benefícios da preparação para o risco superam seus custos

As crises e perdas resultantes da má administração de riscos são dispendiosas, assim como as medidas necessárias para preparar-se melhor para os riscos. Sendo assim, a preparação compensa? As evidências sugerem que os benefícios superaram os custos — algumas vezes de forma significativa. Por exemplo, suplementos minerais destinados a reduzir a subnutrição e os riscos à saúde correspondentes podem gerar benefícios pelo menos 15 vezes maiores do que os custos.

A gestão de riscos também requer a avaliação de diferentes riscos e a necessidade relativa de preparar-se para cada um deles. Tendo em vista que recursos são limitados, é necessário e inevitável estabelecer prioridades e fazer escolhas. Por exemplo, um pequeno país sujeito a chuvas torrenciais e também exposto a choques financeiros internacionais precisa decidir quanto gastar em prevenção de enchentes e quanto economizar para amortecer a volatilidade financeira.

Não basta levar em conta as compensações, é preciso também considerar as sinergias. Situações de benefício mútuo podem reduzir o risco (a possibilidade de perda) e aumentar os benefícios potenciais. Os exemplos mais notáveis são os investimentos em nutrição e a saúde preventiva; melhorias no ambiente de negócios e políticas monetárias e fiscais disciplinadas. Essas sinergias são comuns e devem ser enfatizadas — o que não significa dizer que elas não tenham custos ou que sejam sempre fáceis de implementar.

As pessoas e as sociedades esforçam-se para administrar o risco

Se a gestão de riscos pode ter impactos positivos e tem eficácia de custo, então por que as pessoas e as sociedades não administram melhor o risco? A resposta específica varia de caso a caso, mas está sempre relacionada às restrições e aos obstáculos enfrentados pelos indivíduos e sociedades, incluindo a falta de recursos e informações, problemas cognitivos e comportamentais, ausência de mercados e bens públicos, e externalidades sociais e econômicas. Essa constata-

ção resulta em uma mensagem importante. Não é suficiente identificar os riscos: os obstáculos à gestão de riscos também precisam ser identificados, priorizados e abordados por meio de ações públicas e privadas.

Uma abordagem holística para gestão de risco

Os esforços individuais são essenciais para a gestão do risco, mas, sem um ambiente de apoio, seu êxito será limitado (Box 2). A maioria das pessoas está inerentemente mal preparada para enfrentar grandes choques (como a doença de um chefe de família), choques sistêmicos (como um desastre natural ou uma crise financeira) ou choques múltiplos (como seca seguida de alta de preços dos alimentos). Nesses casos, a gestão de riscos exige uma ação e responsabilidade conjuntas em diferentes níveis da sociedade, desde as famílias até a comunidade internacional. Esses sistemas sociais e econômicos podem apoiar a gestão de risco das pessoas de formas diferentes, embora complementares.

- A *família* é o principal exemplo de apoio, combinando recursos, protegendo seus membros — principalmente as pessoas vulneráveis — e permitindo que elas invistam em seu futuro.
- As *comunidades* fornecem redes informais de seguro e proteção, ajudando as pessoas a lidarem com riscos idiossincráticos e combinando recursos para enfrentar os riscos comuns.
- As *empresas* podem ajudar a absorver choques e a explorar o lado da oportunidade que há no risco, contribuindo para um emprego mais estável, aumento de renda, além de maior inovação e produtividade.
- O *sistema financeiro* pode oferecer ferramentas úteis para a gestão de riscos, tais como poupança, seguro e crédito, ao mesmo tempo em que gerencia seus próprios riscos com responsabilidade.
- O *Estado* tem a escala para gerir riscos sistêmicos nos níveis nacional e regional, fornecer um ambiente propício para o funcionamento de outros sistemas, além de fornecer apoio direto às pessoas vulneráveis. Essas funções podem ser realizadas por meio de proteção social (seguro e assistência), bens públicos (defesa nacional, infraestrutura, ordem pública) e política pública (regulamentação, gestão macroeconômica).
- A *comunidade internacional* pode oferecer competência, facilitar a coordenação de políticas e combinar recursos quando os riscos excederem a capacidade nacional ou cruzarem as fronteiras nacionais e geracionais.

Esses sistemas interagem, geralmente complementando e às vezes substituindo as funções de gestão de riscos uns dos outros. Por exemplo: as empresas dependem da estabilidade macroeconômica, dos serviços públicos e dos produtos financeiros para permanecerem dinâmicas e continuarem a fornecer renda e emprego para as pessoas. O sistema financeiro pode fornecer ferramentas de seguro, poupança e crédito somente se um número suficiente de famílias e empresas conseguirem participar do sistema e a economia apresentar um determinado nível de estabilidade e previsibilidade. Em geral, os mercados só podem fornecer ferramentas e recursos de gestão de riscos em uma escala crescente se os serviços públicos necessários, tais como o estado de direito e uma sólida estrutura normativa, estiverem em vigor.

BOX 2 Alguns fatos sobre o risco e a gestão do risco em várias partes do mundo

Apesar de algum progresso, muitas pessoas permanecem vulneráveis:

- Mais de 20% da população dos países em desenvolvimento vivem com menos de US\$ 1,25 por dia e quase 75%, com menos de US\$ 4,00.
- Setenta por cento das pessoas nos países em desenvolvimento não utilizam ferramentas financeiras formais.
- Mais de 70% da força de trabalho do Sul da Ásia e África Subsaariana é autônoma e não se beneficia do compartilhamento de riscos com as empresas.
- Em 2010, as pessoas que viviam em países frágeis e afetados por conflitos representavam 15% da população mundial e um terço das pessoas que viviam em pobreza extrema.

Quando o risco é mal administrado, surgem as crises:

- Mais pessoas morrem em decorrência da seca na África do que de qualquer outro desastre natural, ao passo que praticamente ninguém morreu por causa da seca em países em desenvolvimento nas quatro últimas décadas.
- A taxa de mortalidade por doenças e lesões em crianças com menos de cinco anos é quase 20 vezes mais elevada nos países de baixa renda do que nos países de renda alta.

- Um total de 147 crises bancárias atingiram 116 países entre 1970 e 2011; a média da perda cumulativa de produção durante os três primeiros anos de crises nos países emergentes foi de 26%.
- No período 2011-2012, a fome na Somália levou 258 mil vidas, apesar de 11 meses de repetidos avisos; a comunidade de doadores perdeu oportunidades de intervenção antecipada para evitar riscos políticos e de segurança.

A gestão eficaz de riscos pode aumentar a resiliência a choques negativos e a capacidade de aproveitar os choques positivos:

- Entre 1990 e 2010, o percentual de pessoas nos países em desenvolvimento com acesso a melhores condições de saneamento aumentou de 36% para 56%, enquanto a taxa de imunização contra o sarampo dobrou. A mortalidade materno-infantil caiu em mais de 40%.
- Os agricultores em Gana e na Índia – entre outros países – que têm seguro contra riscos pluviométricos aumentaram seus investimentos em fertilizantes, sementes e outros insumos.
- Enquanto uma década atrás a maioria dos países em desenvolvimento sofria de um viés procíclico em suas políticas macroeconômicas, hoje mais de um terço desses países pratica políticas macroeconômicas contracíclicas para redução de recessões.

Integração da gestão do risco aos programas de desenvolvimento

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2014 oferece dezenas de recomendações específicas de políticas destinadas a aprimorar a gestão do risco em vários níveis da sociedade (Box 3). Seu conselho geral, entretanto, é que as recomendações sejam implementadas de maneira proativa, sistemática e integrada para otimizar sua eficácia. Para isso, o relatório defende que os países criem uma junta nacional de riscos, que seja capaz de ajudar a integrar a gestão de riscos à agenda de desenvolvimento. Pode ser um órgão novo ou resultar da reforma de órgãos existentes: o mais importante é uma mudança de abordagem — que caminhe para uma avaliação de riscos coordenada e sistemática no nível nacional e mesmo internacional. A implementação dessa recomendação pode exigir uma mudança substancial na maneira como os governos desenvolvem e implementam seus planos gerais, considerando a mudança e a incerteza como características fundamentais das economias modernas.

Cinco princípios da ação pública para a melhor gestão do risco

A análise feita ao longo de todo o WDR de 2014 sugere que a ação pública, essencial para apoiar a gestão de riscos, pode ser orientada de forma proveitosa por alguns princípios-chave.

1. Não gerar incerteza ou riscos desnecessários

O Estado deve esforçar-se para diminuir a incerteza e reduzir os riscos — ou, no mínimo, não os tornar piores. Como ou por que um governo faria isso? Primeiro, ele pode perpetuar as normas sociais que discriminam certos grupos, tais como mulheres ou grupos étnicos, tornando-os mais vulneráveis. Segundo, ele pode favorecer ao

grupo que o apoia politicamente contra os interesses legítimos de outros. Terceiro, um governo que está fragmentado e desorganizado internamente pode adotar políticas ambivalentes ou implementar políticas de forma ineficaz. Finalmente, ao enfrentar problemas difíceis, o governo pode ser orientado pela ideologia, pensamento ilusório ou simples desespero em vez de confiar em medidas baseadas em evidências e análises.

2. Fornecer os incentivos corretos para que pessoas e instituições façam seu próprio planejamento e preparação e, ao mesmo tempo, evitar impor riscos ou prejuízos a outras

Os incentivos corretos são fundamentais para evitar os casos em que alguns se beneficiem à custa de outros. Operações de resgate financeiro devem ser evitadas, mas se ocorrerem devem ser planejadas de modo a evitar incentivos distorcivos. A experiência da Turquia após a crise bancária de 2000-01 (e especialmente a posição inabalável dos órgãos de regulamentação bancária) é um exemplo excelente. A proteção social pode ser criticada por não incentivar a autoconfiança e por representar um ônus insustentável para o Estado. Esses problemas podem ser evitados por meio de um projeto que leve diretamente em conta os incentivos das pessoas. As redes de segurança bem planejadas — tais como as transferências monetárias condicionadas ou os programas de incentivo ao trabalho em Bangladesh, Brasil, Índia e México — estão promovendo melhores práticas familiares em educação, saúde e empreendedorismo, enquanto permanecem sustentáveis do ponto de vista fiscal. Duas mudanças na mentalidade das pessoas com relação à responsabilidade individual e social são fundamentais para a gestão eficaz de riscos: passar da dependência para a autoconfiança e do isolamento para a cooperação. A criação de incentivos adequados pode contribuir em ambos os aspectos.

BOX 3 Algumas recomendações sobre políticas do WDR de 2014*Para as famílias:*

- Seguro de saúde pública, administrado em parceria com o setor privado, com ênfase nos cuidados preventivos e tratamento de doenças transmissíveis e acidentados
- Educação pública, administrada em parceria com o setor privado, com foco em habilidades flexíveis, adaptáveis à mudança dos mercados de trabalho
- Redes de segurança voltadas para os pobres como, por exemplo, transferências monetárias condicionadas com pagamentos diretamente às mulheres
- Leis aplicáveis contra a violência doméstica e discriminação de gênero

Para as comunidades:

- Infraestrutura pública para a mitigação de riscos de desastres, criada em colaboração com as comunidades vizinhas
- Infraestrutura de transportes e comunicações, principalmente para integrar e consolidar comunidades isoladas
- Proteção policial contra o crime comum e organizado, especialmente voltada para as comunidades ameaçadas
- Leis aplicáveis contra a discriminação étnica e racial

Para o setor empresarial:

- Direitos de propriedade privada assegurados e respeitados
- Regulamentações ágeis e previsíveis para tributação, mercado de trabalho e ingresso e desligamento de empresas
- Regulamentações aplicáveis para a segurança do ambiente de trabalho, proteção ao consumidor e preservação ambiental
- Considerar a possibilidade de dissociar o seguro social (ou seja, seguro saúde e aposentadoria por idade) da situação de trabalho

Para o sistema financeiro:

- Sólida infraestrutura financeira (sistemas de pagamento, informações de crédito) para facilitar a inclusão e o aprofundamento financeiros
- Regulamentações aplicáveis que promovam a proteção do consumidor e a competição entre instituições financeiras
- Regulamentação macroprudencial, para o sistema financeiro como um todo, a fim de reduzir as crises financeiras e evitar operações de resgate
- Uma estratégia financeira nacional que trate das compensações entre inclusão financeira, aprofundamento e estabilidade

Para a macroeconomia:

- Política monetária transparente e confiável, voltada para a estabilidade de preços e executada por um banco central autônomo
- Para a maioria dos países, um regime de taxa de câmbio flexível, em um contexto de política monetária transparente e confiável
- Política fiscal contracíclica e sustentável, auxiliada por um conselho fiscal independente
- Provisão para responsabilidades contingentes, tais como desastres naturais, crises financeiras e aposentadorias para uma população em processo de envelhecimento

Para a comunidade internacional:

- Participação em acordos bilaterais, regionais e globais para compartilhar os riscos entre os países, aumentar a capacidade nacional de enfrentar riscos comuns, favorecendo intervenções proativas e bem coordenadas.
- Para os riscos globais indefinidos, como a mudança climática, a formação de uma “coalizão de interessados” com governos de países com ideias afins, criando incentivos para outros países participarem.

3. Manter uma perspectiva de longo prazo para a gestão de riscos mediante a criação de mecanismos que transcendam os ciclos políticos

São necessários mecanismos institucionais que induzam o Estado a manter uma perspectiva de longo prazo que sobreviva às mudanças voláteis da opinião pública ou alianças políticas. Por exemplo: a prestação de serviços de saúde por parte do governo deve ser financiada de forma contínua e sustentável para ser bem-sucedida. A Tailândia e a Turquia oferecem exemplos de sucesso com sua recente mudança para programas de seguro de saúde universal. O sistema financeiro deve alcançar o equilíbrio correto entre inclusão e estabilidade. Na Malásia, o Banco Central, o Ministério das Finanças e o setor privado estão preparando uma estratégia de longo prazo para o setor financeiro. As políticas monetárias e fiscais contracíclicas exigem também uma perspectiva de longo prazo. Para tanto, Chile, Colômbia e Noruega estão adotando um conceito de equilíbrio orçamentário de longo prazo, monitorado por comitês independentes.

4. Promover a flexibilidade dentro de uma estrutura institucional clara e previsível

A flexibilidade e o ajuste às novas circunstâncias são essenciais para promover a resiliência e aproveitar as oportunidades. Os exemplos mais importantes incluem a migração de famílias em resposta à mudança de tendências econômicas e a renovação das empresas diante dos choques tecnológicos e de demanda. A promoção da flexibilidade

de preservando, ao mesmo tempo, uma estrutura sensível, transparente e previsível são desafios para o Estado. Para as empresas, o modelo dinamarquês de “flexi-segurança” oferece esse equilíbrio, associando a flexibilidade do mercado de trabalho com uma forte rede de segurança social e políticas de reemprego. Para a macroeconomia, os regimes de metas de inflação com taxas de câmbio flutuantes oferecem um bom modelo de política monetária flexível embora sólida do ponto de vista institucional.

5. Proteger os vulneráveis e, ao mesmo tempo, incentivar a autoconfiança e preservar a sustentabilidade fiscal

Para as famílias que continuam altamente vulneráveis a choques, o Estado pode fornecer redes de segurança. Essas redes são viáveis mesmo em países de baixa renda, desde que o apoio seja claramente direcionado para as populações vulneráveis e seja planejado para incentivar o trabalho. O Sistema de Redes de Segurança Produtivas da Etiópia protege milhões de famílias contra a insegurança alimentar, enquanto investe em bens comunitários. A comunidade internacional também pode contribuir com recursos e competência para a proteção de populações vulneráveis. Embora muito criticada, a ajuda externa tem sido bem-sucedida quando é fornecida em coordenação com instituições locais responsáveis, como ocorreu na Indonésia após o tsunami de 2004. A gestão eficaz do risco por meio da promoção do crescimento sustentado pode reduzir a vulnerabilidade e ajudar a eliminar a pobreza extrema.