

FICHA INFORMATIVA 4

Financiamento do Risco de Desastres para a Agricultura

Série de Aprendizagem Técnica

Disaster Risk Financing
& Insurance Program



Estruturação de um esquema de proteção financeira para a agricultura

Esta série de conhecimento tem como objetivo preencher a lacuna de conhecimentos para funcionários do governo e dos profissionais sobre o desenvolvimento e a utilização de mecanismos de financiamento do risco de desastres (FRD) e instrumentos de diminuição dos riscos e de proteção financeira para o sector agrícola. A conclusão da série fornecerá uma base para os ministérios das finanças (MdFs) e outros ministérios relacionados para que estabeleçam, avaliem e implementem programas de Financiamento do Risco de Desastres para a Agricultura (FRDA), como parte de uma estratégia abrangente para o financiamento do risco. O conteúdo desenvolve os fundamentos da série de formação sobre os Fundamentos do Financiamento do Risco de Desastres (FFRD) (FDRF na sigla em Inglês), que dá uma visão geral dos princípios do financiamento do risco de desastres e a sua aplicação em diferentes contextos. Assume-se que os participantes neste webinar sobre o FRDA estão familiarizados com o conteúdo dos Fundamentos do Financiamento do Risco de Desastres (FFRD) e com as séries de fichas de informativas, e podem ser encontrados mais recursos e informações [aqui](#).

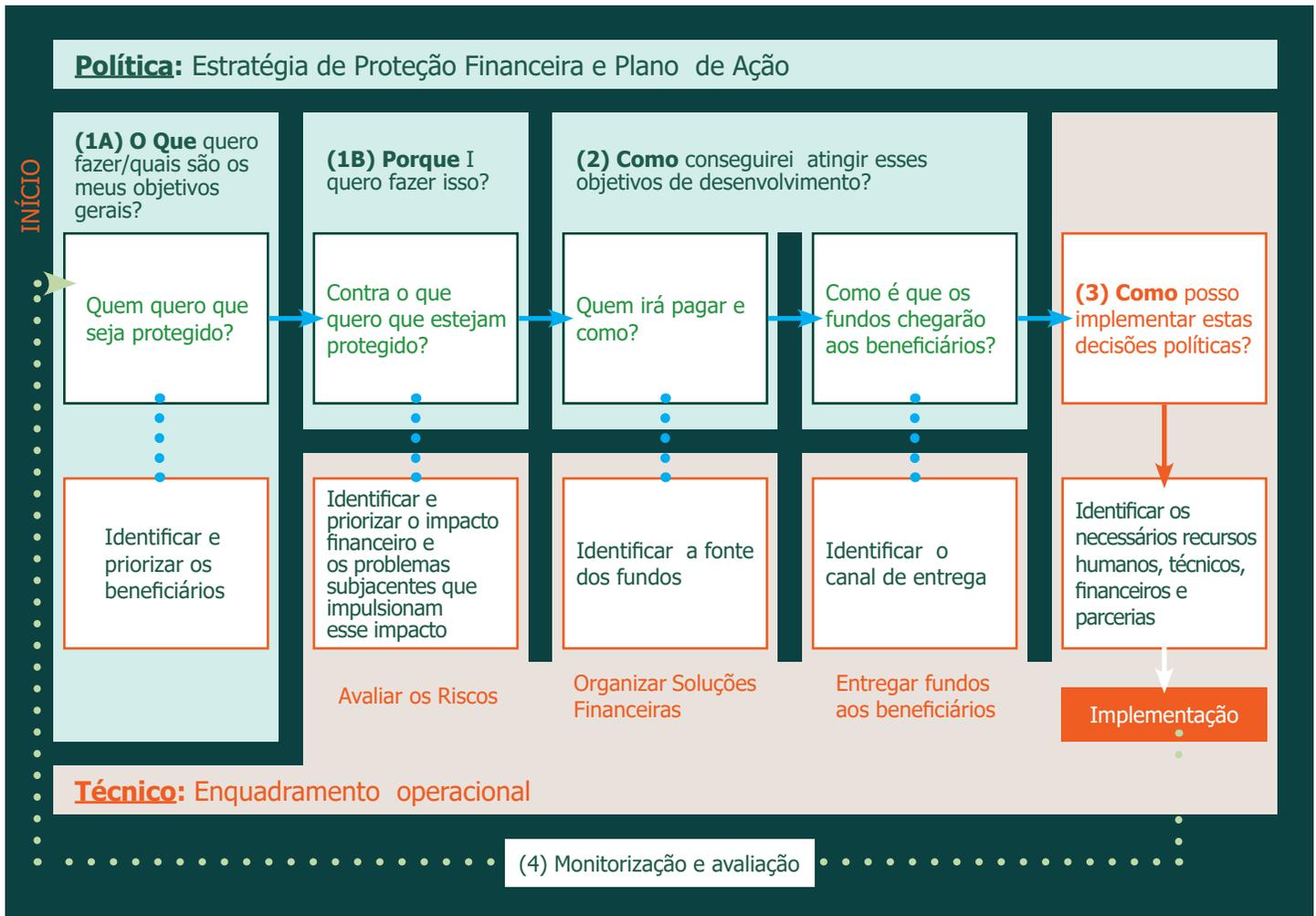
Este módulo, o quarto da série, estabelecerá uma estrutura de como os governos podem estruturar e implementar um programa para aumentar a resiliência financeira aos desastres e reduzir o risco dos sectores rural e agrícola (alimentos, agricultura e pesca). A estrutura descreve um processo que começa com as decisões políticas iniciais essenciais para entender por que o programa é necessário e, em seguida, aborda as decisões sobre os canais e abordagens de distribuição da implementação. Este módulo destacará o valor das finanças e planos preposicionados, dará mais detalhes sobre os instrumentos disponíveis (nos sectores público e privado) e explicará como esses instrumentos podem ser estruturados como parte de uma estratégia de camadas de risco para garantir que sejam complementares e com uma boa relação custo-benefício.

Conceber um esquema de proteção financeira

No caso de um desastre, é provável que o governo interfira (ou espera-se que o faça) e forneça à pessoas afetadas apoio financeiro para resposta, reconstrução e recuperação. Essa expectativa é uma forma de passivo contingente para o governo e pode ser muito difícil de cumprir, especialmente em tempos de condicionalismos orçamentais. Para gerir esse passivo de uma forma oportuna e com uma boa relação custo-benefício, recomenda-se que o governo concorde com antecedência sobre como financiar esses custos caso surjam, utilizando uma estratégia de financiamento do risco de desastres que considere (entre outras coisas) os riscos para a economia rural e o sector agrícola. Nalguns casos, essa abordagem pode resultar no pré-financiamento de instrumentos financeiros para fornecer liquidez antes, durante ou após um desastre.

Ao conceber um esquema de proteção financeira para qualquer sector, existem questões fundamentais que devem ser discutidas e respondidas como guia para os decisores. Essas questões fundamentais são mostradas na estrutura de tomada de decisão na figura 1. A estrutura é neutra em relação ao sector que está a ser protegido, mas neste módulo, vamos ajustá-la para mostrar como aumentar a resiliência financeira de governos nacionais e subnacionais, empresas, famílias, agricultores e das pessoas mais vulneráveis aos desastres e choques que afetam o sector agrícola. O foco na agricultura introduz beneficiários específicos, partes interessadas, instituições e serviços financeiros, tecnologia, canais de distribuição e links para a infraestrutura existente.

FIGURA 1: ESTRUTURA PARA A TOMADA DE DECISÕES





Decisões políticas: Estratégia de Proteção Financeira e Plano de Ação

A estrutura apresentada na Figura 1 começa com um entendimento dos objetivos gerais da política do governo quando se trata de construir uma resiliência financeira; estes pontos estão destacados a **verde**. As primeiras questões que devem ser abordadas são (1a) **o que** se deseja alcançar; e (1b) **porque** queremos fazê-lo. Por exemplo, o governo pode estar interessado em proteger as linhas orçamentais ou um grupo-alvo específico de beneficiários (podem ser famílias, empresas, etc.), e tem assim de considerar contra que riscos devem ser protegidos esses beneficiários (ou seja, riscos de produção e de insegurança alimentar, risco financeiro/volatilidade de preços, condicionalismos de liquidez, etc.). Quando esses objetivos estiverem estabelecidos, a próxima etapa é considerar (2) **como** serão esses objetivos alcançados através de diferentes soluções financeiras e como é que essa proteção será eficazmente distribuída pelos beneficiários visados.



Decisões técnicas: Enquadramento operacional

Quando existir clareza sobre os principais objetivos políticos, a questão a ser abordada é (3) **como** implementar essas decisões políticas; esses pontos estão destacados **a laranja** na figura 1. As decisões podem ser implementadas através de um programa de apoio financeiro macro, meso¹, ou micro¹, e podem ser tomadas pelo sector público, privado ou ambos. Mais importante ainda, além de ter um financiamento disponível, os planos de contingência e os canais de distribuição devem ser claramente desenvolvidos para que o impacto de desenvolvimento seja atingido. Durante o projeto e a implementação, o envolvimento das partes interessadas é uma ferramenta vital para a gestão de projetos. Podemos garantir que o projeto seja orientado pela procura envolvendo indivíduos, grupos e organizações que serão afetados pelo nosso projeto – beneficiários, ministérios e departamentos governamentais, agências de implementação, doadores ou sector privado – com antecedência. As pessoas que estão envolvidas são muito mais propensas a envolver-se de uma forma positiva.

O desenvolvimento de um programa abrangente pode levar tempo e, durante todo o desenvolvimento de um programa, (4) a monitorização e avaliação (M&A), o envolvimento das partes interessadas e as parcerias é fundamental. Com um limitado financiamento disponível, é essencial utilizar uma estrutura de M&A para melhorar o programa ao longo do tempo.

¹ O nível meso implica o nível das comunidades, organizações e empresas, enquanto o nível micro se refere às famílias individuais.

Parte 1: Quais são os objetivos gerais do governo e porque quer atingi-los?

O primeiro passo na estrutura é estabelecer prioridades e objetivos políticos claros para construir as bases do programa. Estes devem centrar-se nas necessidades dos beneficiários-alvo – ou seja, agricultores, intervenientes na cadeia de valor, o governo ou uma combinação dos três. Ter objetivos claros ajuda no envolvimento das partes interessadas (ou seja, com ministros e doadores) e reduz alguns dos riscos do projeto no futuro. Os desastres recentes, a economia política predominante, os mecanismos informais de proteção e as políticas e programas relacionados com a história podem impulsionar alguns desses objetivos. O trabalho analítico para entender melhor os riscos e as lacunas de resposta/capacidade existentes também podem apoiar a identificação e a contestação de objetivos. Os objetivos do programa final devem assim estar muito estreitamente relacionados com os objetivos da política que o governo deseja abordar.

Os exemplos de objetivos de política podem incluir os seguintes:



Ajudar os agricultores e/ou intervenientes na cadeia de valor a gerirem melhor os choques



Reforçar a segurança alimentar das famílias agrícolas e suavizar as suas necessidades de consumo durante a época de escassez



Aumentar a inclusão financeira



Reduzir as pressões sobre os orçamentos do governo após um choque



Estabilizar os preços do mercado local de alimentos e os custos das importações de alimentos



Aumentar o rendimento agrícola

Ao considerar os objetivos da política, pode ser útil mapear os potenciais beneficiários de um programa. Os beneficiários podem ser segmentados com base nas suas vulnerabilidades existentes e acesso a serviços financeiros, após o que o governo pode priorizar e alinhar as intervenções com as suas necessidades. Essa abordagem também pode ser uma ferramenta de comunicação útil para explicar porque alguns beneficiários foram visados. Dentro do sector agrícola, existem vários segmentos-alvo diferentes que o governo pode desejar proteger; a figura 2 mostra um exemplo da análise de segmentação dos agricultores.

FIGURA 2: DIFERENTES SEGMENTOS DE AGRICULTORES (EXEMPLO SIMPLIFICADO TENDO EM MENTE PAÍSES DO SUL E SUDESTE ASIÁTICO)

**Mais Produtivo/
Menos Vulnerável**

Agricultores comerciais

- Unidades agrícolas médias e grandes > 5 Ha
- Acesso ao crédito
- Elevados níveis de utilização de insumos
- Produção para venda

Agricultores comerciais

- Unidades agrícolas médias e grandes > 5 Ha
- Acesso ao crédito
- Elevados níveis de utilização de insumos
- Produção para venda

Agricultores comerciais

- Unidades agrícolas médias e grandes > 5 Ha
- Acesso ao crédito
- Elevados níveis de utilização de insumos
- Produção para venda

Famílias trabalhadoras sem terra

- Muito poucos ativos – Sem terra
- Mão-de-obra paga
- Muito vulnerável aos choques climáticos

**Menos Produtiva/
Mais Vulnerável**

Fonte: Grupo Banco Mundial.

Parte 2: Como vamos alcançar os objetivos de desenvolvimento?

Quem irá pagar e como?

Depois do governo ter estabelecido quem pretende proteger e de quê, o passo seguinte é conceber um programa que permita fazer a entrega do financiamento de uma forma oportuna e com uma boa relação custo-benefício. Isso pode ser feito através de produtos soberanos para proteger os orçamentos governamentais, ou instrumentos ao nível micro e meso para atingir famílias ou empresas específicas.

Um sólido e crescente grupo de evidências mostra os múltiplos benefícios de uma resposta oportuna aos choques e desastres. Um esquema de proteção financeira para a agricultura e as economias rurais que forneça assistência oportuna ao nível familiar pode aumentar muito o impacto e a eficácia da resposta a uma crise, em parte por garantir ganhos diretos de bem-estar a nível familiar em segurança alimentar e nutrição infantil. Uma assistência rápida também evita a dependência das famílias de estratégias de enfrentamento negativas, como a venda de bens produtivos, o que reduz a resiliência e empurra as famílias para a pobreza. Esses benefícios reduzem os custos gerais da resposta humanitária, que aumentam à medida que a resposta é atrasada. Reduzir as perdas e os impactos de uma crise também reduz o impacto económico nacional e garante que os escassos recursos do governo e dos doadores não sejam desviados de serviços públicos básicos ou outros investimentos para o desenvolvimento.

A experiência internacional com instrumentos de FRD destacou o facto de que nenhum instrumento único pode fornecer a proteção financeira necessária a todos. Em vez disso, é muitas vezes necessária uma combinação de vários instrumentos para garantir a oportunidade e uma boa relação custo-benefício. Por exemplo, os melhores produtos financeiros podem ser uma combinação de produtos de retenção de risco (fundos de reserva e linhas orçamentais), produtos de transferência de risco (seguros, títulos) e produtos bancários (crédito e poupanças). Com base numa extensa aprendizagem, os produtos devem ser desenvolvidos com as seguintes dimensões:

- 

1. Mecanismos acionadores claros e transparentes que determinam como/quando deve ser feito o desembolso financeiro
- 

2. Financiamento garantido ao menor custo através de uma combinação ideal de instrumentos de retenção e de transferência de risco
- 

3. Sistemas e planos de desembolso que garantem que o financiamento chegue aos beneficiários-alvo de uma forma oportuna e transparente

Se for adequadamente concebido, um programa de proteção financeira também pode apoiar o crescimento dos mercados financeiros locais.

Vemos abaixo alguns exemplos de instrumentos de proteção financeira que podem ser utilizados - divididos entre instrumentos soberanos de financiamento do risco e instrumentos de financiamento do risco de nível meso/micro.

INSTRUMENTOS SOBERANOS DE FINANCEIROS DO RISCO

O governo pode implementar instrumentos de financiamento do risco para proteger os seus orçamentos e fornecer liquidez rapidamente em momentos de desastre. Ao gerir os passivos contingentes de desastres, existe um equilíbrio a ser alcançado entre os instrumentos de retenção do risco e de transferência do risco, pois têm diferentes custos e riscos iniciais. Os instrumentos de transferência do risco permitem que o governo transfira parte do risco para o sector privado e alavancar o financiamento adicional dos mercados de capitais, mas também exigem um compromisso orçamental inicial com o prémio, sem a certeza de vir a receber qualquer pagamento. Em contrapartida, os instrumentos de retenção do risco proporcionam mais flexibilidade, pois quaisquer recursos não utilizados podem ser realocados, mas não alavancam recursos adicionais e mantêm o custo do financiamento no balanço do governo.

Alguns instrumentos, incluindo instrumentos de transferência do risco, podem ser estabelecidos antes da ocorrência de um evento (ex-ante em vez de ex-post), como parte do ciclo orçamental anual. Esse pré-posicionamento ajuda a criar a disciplina para planear e construir resiliência nos objetivos das políticas e significa que o governo não tem que realocar fundos de outros programas de desenvolvimento. Ajuda a garantir pagamentos oportunos às populações afetadas. Além disso, para choques graves, evita que o governo dependa apenas da assistência internacional, que pode ser lenta, não fiável e vulnerável a fugas.

Os fundos disponíveis através destes produtos soberanos podem ser vinculados a planos de continência pré-definidos, e o governo pode trabalhar com o sector privado para desembolsar os fundos para um grupo de beneficiários-alvo registado. O Quadro 1 fornece exemplos de instrumentos soberanos de financiamento do risco ex-ante e ex-post.

QUADRO 1: EXEMPLOS DE INSTRUMENTOS SOBERANOS DE FINANCIAMENTO DO RISCO EX-ANTE E EX-POST

	Descrição	ex-ante ou ex-post	Vantagens	Desvantagens
Fundos para contingências	Um fundo específico criado e capitalizado com uma linha orçamental circunscrita que pode ser utilizado em caso de desastre.	Ex-Ante	<ul style="list-style-type: none"> • Boas relação custo-benefício como uma forma de financiar os choques frequentes • Liquidez rápida • Permite que os implementadores façam um planeamento • A abordagem tem sido utilizada em muitos contextos; assim, existe um corpo de experiência disponível que os países podem aproveitar 	<ul style="list-style-type: none"> • Exige disciplina orçamental • Custo de oportunidade elevada dos fundos se não utilizados, dadas as taxas de retorno perdidas noutros investimentos do governo • Pode ser difícil de defender politicamente dado o custo da oportunidade
Crédito (para contingências)	Uma linha de crédito com termos pré-acordados que pode ser estabelecida em caso de desastre. Oferecida por alguns bancos de desenvolvimento em condições concessionais, dependendo da política e das medidas de intervenção pré-acordadas. A Opção de Saque Diferido para Catástrofes (CAT-DDO) do Banco Mundial é um exemplo.	Ex-Ante	<ul style="list-style-type: none"> • Ferramenta com uma boa relação custo-benefício para financiar a resposta a choques de média frequência • Rápida quando as condições para o desembolso são cumpridas • Permite que os implementadores façam um planeamento • Pode incentivar ações pró-ativas para reduzir o risco (por exemplo, ações políticas para a redução do risco de catástrofes e para a gestão do risco de desastres) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tem condicionantes, pelo que pode não desembolsar • O custo da oportunidade para organizar empréstimos limita o acesso outros fundos concessionais • Acrescenta-se ao peso da dívida de um país e deve ser reembolsado • Os países podem preferir os projetos de investimento para os quais os recursos estão garantidos

	Descrição	ex-ante ou ex-post	Vantagens	Desvantagens
Transferência do risco	<p>O seguro é um instrumento de transferência do risco normalmente utilizado. É pago um prêmio inicial a uma companhia de seguros, a qual pagará um sinistro de acordo com a cobertura da apólice. Por exemplo, se as perdas modeladas de um ciclone tropical forem superiores a US\$50 milhões, o contrato de seguro pode cobrir os US\$20 milhões de perdas seguintes. A cobertura de seca oferecida pela African Risk Capacity (ARC) é um exemplo de seguro soberano; outros exemplos incluem títulos para catástrofes, swaps ou derivados</p>	Ex-Ante	<ul style="list-style-type: none"> • Pode ser uma ferramenta com uma boa relação custo-benefício para gerir os choques extremos menos prováveis • Can be fast to disburse to Pode ser rápida a fazer o desembolso para as comunidades afetadas, especialmente se o produto usar acionadores paramétricos (por exemplo, políticas da African Risk Capacity (ARC) acionadas pelo seu modelo de risco de seca) • Permite que os implementadores façam um planeamento • Apoia a disciplina orçamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Pode ser cara para choques frequentes • Pode ser vulnerável a críticas e “arrependimento” • Pode não cobrir as necessidades • Exige competência para negociar os contratos • Compromisso entre o custo dos prémios e a frequência ou escala dos pagamentos
Assistência internacional	<p>Assistência prestada por doadores internacionais após um desastre. A assistência pode ser de qualquer tipo, por exemplo, serviços ou monetária.</p>	Ex-Post	<ul style="list-style-type: none"> • Flexível e pode responder às necessidades • Não tem que ser reembolsada 	<ul style="list-style-type: none"> • Pode ser lenta fazendo com que o impacto do perigo aumente • Pode não ser fiável • Prejudica o planeamento
Outros instrumentos ex-post	<p>Qualquer financiamento estabelecido após um desastre, por exemplo, realocação do orçamento, empréstimos, aumentos de impostos.</p>	Ex-Post	<ul style="list-style-type: none"> • Esta abordagem tem sido utilizada em muitos contextos; existe um corpo de experiência disponível que os países podem aproveitar 	<ul style="list-style-type: none"> • Pode ser lenta • Pode ter um impacto negativo em programas de desenvolvimento/ investimento a longo prazo • Pode ser cara se for necessária durante uma crise

Conforme observado no Quadro 1, os instrumentos ex-ante têm diversas vantagens e desvantagens, principalmente os diferentes custos iniciais e custos de oportunidade associados à sua utilização. Por esta razão, combinar estes instrumentos através de uma abordagem de camadas de risco pode ajudar a gerir os diferentes riscos de uma forma económica. Uma maneira de categorizar o risco é considerar o impacto financeiro para o governo caso esse risco ocorra – ou seja, a frequência da perda (com que frequência/probabilidade) e a severidade das perdas (o impacto/dimensão). Ter diversos instrumentos também pode mitigar o risco de base, que está associado a produtos paramétricos. A Figura 3 mostra um exemplo dos tipos de instrumentos que podem ser utilizados dependendo da frequência e severidades das perdas.

FIGURA 3: ABORDAGEM SIMPLIFICADA ÀS CAMADAS DE RISCOS

TIPO DE PERIGO	INSTRUMENTO DE FINANCIAMENTO	ESTRATÉGIA DE SOBREPOSIÇÃO DE TRÊS NÍVEIS PARA O GOVERNO
Frequência baixa / Severidade elevada	Instrumentos baseados no mercado	Transferência do Risco Transferência do risco para os ativos como seguros de propriedade ou seguros agrícolas e transferência do risco pela gestão orçamental como seguros paramétricos, títulos/swaps para catástrofes
	Financiamento para contingências	Crédito para contingências Instrumentos financeiros que proporcionam liquidez imediatamente após um choque
Frequência elevada / Severidade baixa	Instrumentos orçamentais	Reservas Orçamentais/ Realocações Fundos de reserva especificamente concebidos para financiar as despesas relacionadas com desastres, orçamentos gerais para contingências, ou despesas desviadas de outros programas

Assistência Internacional (incerta)

Fonte: Grupo Banco Mundial.

INSTRUMENTOS PARA O FINANCIAMENTO DO RISCO ORIENTADOS PARA O NÍVEL MICRO E MESO

Além de implementar produtos soberanos, o programa pode atingir segmentos específicos da população e fornecer-lhes um financiamento direto, utilizando produtos oferecidos pelo sector público ou privado. Exemplos destes produtos incluem os seguintes:



Os **pagamentos** permitem fazer transferências de dinheiro, aumentando as oportunidades de comércio e aumentando a produtividade.



As **contas de poupança** permitem que as pessoas depositem dinheiro, mantenham-no seguro e construam resiliência financeira nos anos bons, enquanto recebem juros, e depois podem levantar dinheiro nos anos maus.



Os **produtos de crédito para emergências** reduzem a necessidade das famílias com poucos recursos reduzirem o seu consumo e/ou fazerem vendas urgentes dos seus ativos de produção após um desastre.



O **seguro** oferece proteção contra perdas financeiras, com acionadores claros e pagamentos pontuais. A maioria dos produtos de transferência do risco e seguros para o sector agrícola são apólices para o retalho de nível micro, vendidas a agricultores individuais (cultivadores), pecuaristas e piscicultores. Dados os custos de transação muito elevados da distribuição dos seguros para pequenos agricultores, os esforços estão agora centrados no desenvolvimento de coberturas adequadas a serem oferecidas a agregadores do risco, como instituições financeiras, organizações de produtores, revendedores de insumos e outros intervenientes da cadeia de valor.



As **garantias parciais de crédito** são estruturadas de modo a que um terceiro (ou seja, o governo) absorva parte do risco de incumprimento do tomador, aumentando assim o acesso aos empréstimos pelo sector privado e pequenas empresas.



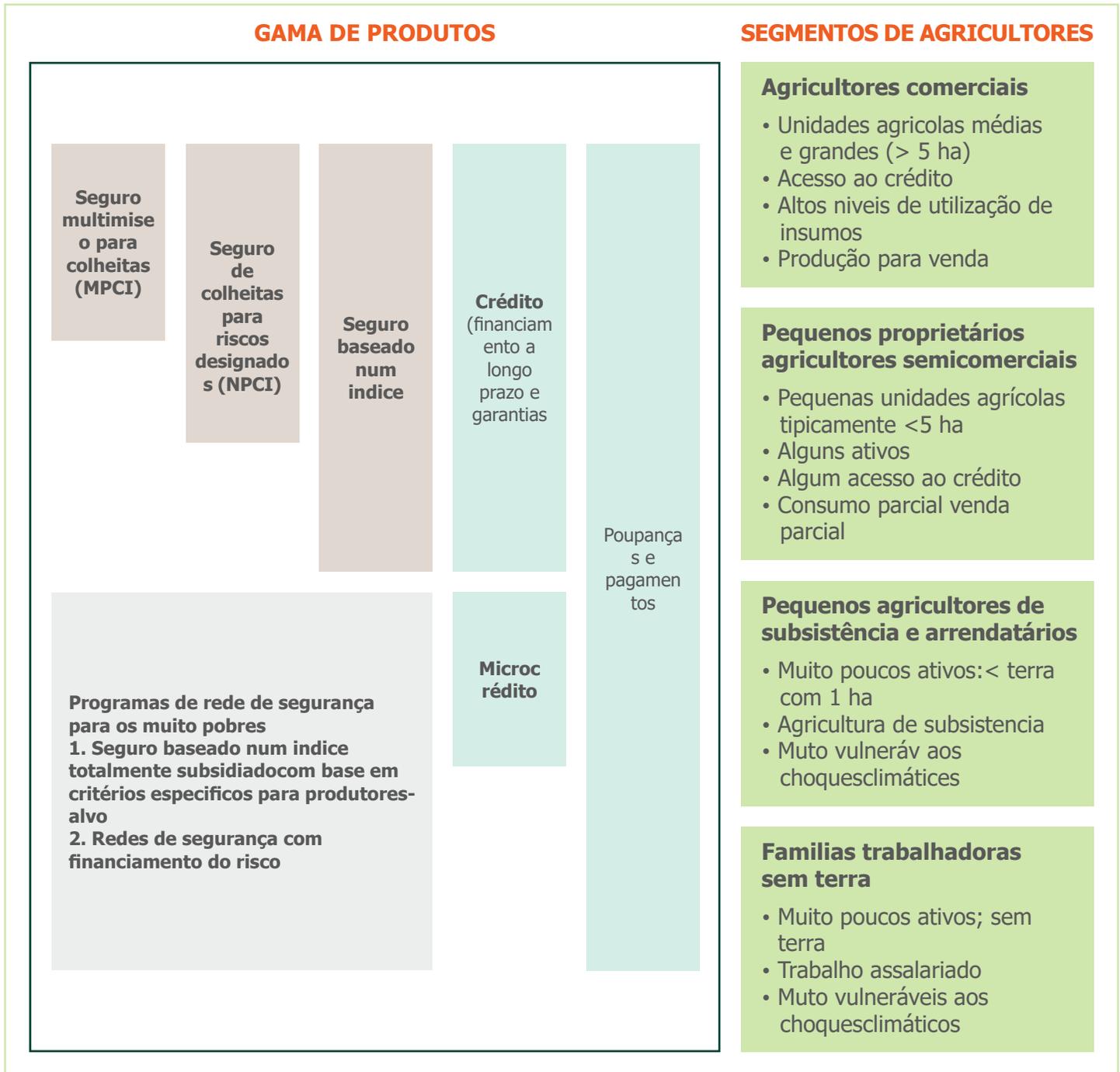
A **proteção social na resposta ao choque** amplia a cobertura de uma intervenção de proteção social se tal for necessário devido a um evento de desastre. Devem ser utilizados sistemas de alerta precoce para determinar quando é necessário aumentar a escala, e as famílias devem ser pré-selecionadas para receberem assistência. De um modo ideal, a ampliação seria financiada através de um produto financeiro soberano para o risco, como um seguro, concebido para corresponder de perto aos acionadores do mecanismo de ampliação para garantir uma liquidez certa e oportuna.

A adoção desses instrumentos financeiros pode levar a uma mudança de comportamento e uma gestão do risco mais robusta. Por exemplo, um produto de seguro com preço baseado no risco pode incentivar a utilização de culturas mais resistentes ao clima, o que reduzirá o custo de um prêmio de seguro. No entanto, o apoio do governo a esses produtos envolve riscos, incluindo um risco moral: por exemplo, se outra pessoa está a assumir o risco, os agricultores não são incentivados a pagar os empréstimos e o mutuante não é incentivado a monitorizar o empréstimo.

Fornecer um pacote de serviços financeiros que responda às necessidades de quem está no local e que seja capaz de responder a diferentes tipos de riscos é fundamental. Não existe um instrumento único que responda a todas as necessidades de gestão do risco para cada segmento da população agrícola rural ou que seja capaz de fornecer todos os recursos financeiros necessários. Por exemplo, ao considerar os tipos de instrumentos de gestão de diferentes tipos de riscos, as poupanças podem ser consideradas para pequenos choques; o crédito para investimento no fortalecimento da resiliência aos choques menores e moderados; e o seguro para gerir choques severos. No entanto, nem todos os agricultores terão acesso ao crédito e certos produtos de seguro não serão adequados às suas necessidades, a menos que sejam baseados em índices e totalmente subsidiados. O exemplo da figura 4 mostra como diferentes produtos financeiros podem ser combinados com diferentes segmentos de agricultores. Os subsídios incentivam a adoção de serviços financeiros pelos beneficiários, mas definir o nível de subsídio é um desafio e exige uma análise cuidadosa (para evitar a criação de uma dependência desnecessária).



FIGURA 4: DIFERENTES FERRAMENTAS DE FINANCIAMENTO DO RISCO DE DESASTRES PARA RESPONDER ÀS NECESSIDADES DE DIFERENTES SEGMENTOS DE AGRICULTORES (EXEMPLO SIMPLIFICADO TENDO EM MENTE PAÍSES DO SUL E SUDESTE ASIÁTICO)



Fonte: Grupo Banco Mundial.

Outras considerações ao estruturar um programa

Na prática, existem inúmeras outras considerações a serem tomadas em conta ao selecionar quem proteger no sector agrícola e como:



Que instrumentos estão disponíveis para o país, por exemplo, existe um mercado de seguros local ou oportunidades para obter um financiamento para contingências?



Existem estruturas jurídicas e regulatórias apropriadas?



Que financiamentos estão disponíveis, incluindo financiamentos concessionais e outros incentivos?



Que infraestrutura financeira e dados existentes estão disponíveis?



Os parceiros técnicos estão disponíveis para ajudar a avaliar os riscos e a combinação de instrumentos?



Que lacunas de capacidade existem entre o governo e os parceiros de implementação e o que é necessário para preenchê-las?

COMO É QUE OS FUNDOS CHEGARÃO AOS BENEFICIÁRIOS?

Embora o financiamento antecipado e previsível para resposta a desastres tenha o potencial de salvar as vidas e os meios de subsistência daqueles que são mais vulneráveis, isso não é suficiente; devem existir planos que detalhem como, quando e de que forma a assistência chegará às pessoas vulneráveis. O planeamento prévio para os tipos de despesas e atividades necessárias pode salvar mais vidas e meios de subsistência do que depender de medidas ex-post. Em África, a [Análise de Custo-Benefício](#) da ARC concluiu que podem se obtidos ganhos substanciais de velocidade, custos e direcionamento através de um planeamento melhorado para contingências. Assim, qualquer país que adote uma política paramétrica com a ARC deve ter um plano para contingências para definir como os fundos serão utilizados.

Ao fazer planos para a utilização do dinheiro do FRD (Financiamento do Risco de Desastres), é importante observar que diferentes tipos de riscos exigirão atividades diferentes em momentos diferentes para apoiar os beneficiários da maneira mais eficaz.

- Por exemplo, um produto de seguro soberano contra secas pode ser utilizado para dar uma resposta precoce, de uma forma ideal três meses antes da resposta tradicional em épocas de escassez. Muitas avaliações mostram que as pessoas já estão nessa altura numa situação de stress alimentar ou de insegurança alimentar, pelo que esse é o momento ideal para fazer uma injeção de dinheiro, alimentação ou apoio nutricional e ajudar as pessoas a evitarem mecanismos de enfrentamento negativos e manter a sua saúde e bens. Isso significa que os fundos de pagamento chegariam aos beneficiários aproximadamente três meses após uma colheita fracassada.
- Por outro lado, um pagamento de um seguro baseado num índice para a pastorícia deve chegar aos beneficiários o mais rápido possível após a falta de chuva, a fim de evitar a morte dos animais.
- Para crises que se desenvolvem muito rapidamente, uma ação rápida imediatamente após um desastre terá a maior hipótese de salvar vidas.

Os planos para contingências para pagamentos do FRD podem ser rígidos, flexíveis ou uma combinação, mas devem delinear os principais processos necessários para garantir que os beneficiários recebam o apoio certo no momento certo para o perigo em questão. Ao fazer um plano para contingências sobre como utilizar o dinheiro do FRD, as áreas mais importantes a serem consideradas são:



- Para garantir que o tipo certo de apoio seja dado no momento certo, temos que identificar quais as pessoas necessitadas, em que momento do ciclo da crise estão e qual o apoio que iria corresponder às suas necessidades.



- o Temos que especificar claramente como serão atribuídas prioridades às várias áreas geográficas, bem como o processo de direcionamento para os indivíduos dentro das áreas prioritárias.
- o Temos então que considerar como levar esse apoio aos beneficiários. Isso exige a definição de processos para aquisição de bens e serviços, incluindo parceiros de distribuição, para garantir que não existam atrasos no pagamento de um instrumento do FRD.
- o Finalmente, temos de analisar os processos de M&A e esclarecer o que queremos demonstrar e quais são os dados necessários para medir o impacto.



- Ter um documento de planeamento é importante, mas é apenas uma parte de estar realmente preparado para como gastar os fundos do FRD de forma oportuna, eficiente e que produza o impacto desejado.



- Os exercícios de simulação, em que as partes interessadas relevantes se envolvem num cenário prático de receção de um pagamento de FRD, permitem que as partes interessadas abordem os desafios práticos de agir com rapidez e antecedência numa situação de baixa pressão. Assim, quando é necessário fazer um pagamento real, não há tempo desperdiçado.

Parte 3: Como implementamos isto?

Depois dos instrumentos terem sido definidos e concebidos, a fase seguinte é a implementação desses instrumentos e programas. As disposições de implementação serão provavelmente diferentes consoante os objetivos, instrumentos financeiros e canais de entrega. Devem ser consideradas algumas questões-chave:

Quem paga a cobertura e os investimentos necessários em infraestruturas financeiras? Por exemplo, quem paga o prémio do seguro, ou quem capitaliza um fundo, ou desenvolve as estruturas jurídicas e regulatórias necessárias? São os próprios agricultores ou beneficiários, o governo, o setor privado, ONGs, parceiros de desenvolvimento ou bancos de desenvolvimento? A resposta a estas questões dependerá dos beneficiários visados, do tipo de instrumentos, das necessidades concorrentes e da economia política em todo o governo e do apetite dos doadores e parceiros de desenvolvimento para financiarem determinados instrumentos. Se os parceiros tiverem objetivos semelhantes aos do programa, o cofinanciamento pode ser uma opção.

Este será um programa liderado pelo sector público ou liderado pelo sector privado? Se for o sector público, quais são os departamentos governamentais que o irão liderar? Se tiverem de ser criados mais departamentos, como será isso feito e quem deverá fazer a monitorização?

Que parcerias são necessárias entre os sectores público e privado (por exemplo, seguradoras, Instituições de Microfinanças (IMF), bancos, intermediários e agentes de extensão)? Qual é o papel dos parceiros de desenvolvimento, doadores e ONGs/OSCs?

Que parceiros técnicos ou conhecimentos técnicos são necessários? Os exemplos possíveis incluem dados e capacidade de modelagem do risco, experiência em mercados de capitais, fornecedores de pagamentos e especialistas em M&A.

Uma potencial disposição de implementação é uma combinação pública e privada. Os papéis que o sector público, o sector privado e as agências de desenvolvimento desempenham durante a implementação devem complementar-se. As melhores parcerias são capazes de alavancar a experiência e os recursos das diferentes agências para a implementação do esquema de proteção financeira.

O Quadro 2 mostra alguns papéis típicos das principais partes interessadas num esquema público-privada.

QUADRO 2: PAPÉIS NUMA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Sector público	Parceiros de desenvolvimento	Sector privado
<ul style="list-style-type: none"> • Proprietário do projeto e da missão • Coordena os departamentos governamentais • É responsável por todas as decisões fundamentais • Partilha conhecimento profundo sobre o país para auxiliar na tomada de decisões • Clarifica quem são as principais partes interessadas e como é que as políticas são aprovadas • Cria um ambiente favorável 	<ul style="list-style-type: none"> • Fornece experiência para apoiar o governo em áreas onde este pode ter falta de conhecimentos • Traz conhecimento e aprendizagem de programas semelhantes noutros países, faz a ligação do governo e do projeto com os especialistas • Coordinates with country management units to ensure efficient coordination • Aconselha sobre o envolvimento do sector privado e ajuda a avaliar e conceber o processo de concurso público • Proporciona um desenvolvimento de capacidades (tanto do lado da oferta como da procura) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fornece capacidades e experiência adicionais • Auxilia a fazer a promoção da iniciativa/produto através de canais de marketing • Pode fornecer formas de alcançar mais beneficiários através de bancos de dados existentes • Fornece conhecimentos técnicos e recursos • Oferece soluções inovadoras e a conceção dos produtos

Esta parte da estrutura é melhor expressa através de casos de estudo. A sessão 5 apresentará o Quênia como um caso de estudo para demonstrar como algumas dessas parcerias público-privadas funcionam na prática; oradores do Governo do Quênia falarão sobre as suas experiências e desafios.

Parte 4: O ciclo de feedback: Monitorização e avaliação

Uma estrutura de M&A deve ser concebida em conjunto com o projeto do programa e avaliada ao longo do tempo para garantir que o impacto seja o esperado e que as lições possam ser incorporadas ao programa no futuro.

Trabalhar com essa estrutura não é algo que seja feito apenas uma vez no início de um programa. Em vez disso, as questões fundamentais devem ser reconsideradas para que a conceção do programa possa evoluir. O Módulo 5 cobrirá esse elemento da estrutura em mais detalhe.

Conclusões mais importantes desta sessão

- Quando os governos estão preparados, é mais fácil implementar intervenções rápidas, oportunas e de alta qualidade.
- Uma única solução não serve a todos: É improvável que um instrumento responda a todos os objetivos, pelo que uma abordagem em camadas de risco é ideal.
- É importante ter a conceção e a combinação certa de instrumentos. Os instrumentos aos níveis macro, meso e micro podem ser considerados na construção de soluções para responder às necessidades dos diferentes beneficiários.
- Os planos para contingências descrevem os principais processos necessários para garantir que os beneficiários recebam o apoio certo no momento certo. Os exercícios práticos como as simulações podem transformar os documentos de planeamento numa verdadeira preparação, resolvendo quaisquer desafios antes que surja uma crise.
- Os esquemas de proteção financeira exigem revisões ao longo do tempo para garantir que o impacto seja alcançado e que as aprendizagens possam ser consideradas. A incorporação de M&A na estrutura operacional é vital para esta etapa.



Abreviaturas

Cat DDO	Opção de Saque Diferido para Catástrofe
OSC	organização da sociedade civil
FRD	Financiamento do Risco de Desastres
FRDA	Financiamento do Risco de Desastres para a Agricultura
FDRF	Princípios Fundamentais do Financiamento do Risco de Desastres
M&A	Monitorização e Avaliação
IMF	instituições de microfinanças
ONG	organização não governamental



Folha de Trabalho 4 - Estruturação de um esquema de proteção financeira para a agricultura

Teste os seus conhecimentos e registe as suas perceções nesta folha de trabalho!

Atividade 1: Identifique quais destas afirmações são verdadeiras ou falsas.

#	Statement	True	False
1.	A expectativa de apoio financeiro do governo face a um desastre para obter uma resposta, reconstrução e recuperação é uma forma de responsabilidade contingente para o governo.		
2.	Para garantir que o projeto seja orientado pela procura, deve envolver com antecedência, indivíduos, grupos e organizações que serão afetados pelo seu projeto.		
3.	Ao considerar os objetivos políticos do programa de FRDA, não é necessário mapear os potenciais beneficiários do programa.		
4.	Muitas vezes, um único instrumento de FRD pode fornecer toda a proteção financeira necessária para vários beneficiários, não sendo necessária uma combinação de instrumentos.		
5.	A organização de instrumentos de financiamento do risco antes da ocorrência de um evento (ex-ante) como parte do ciclo orçamental anual ajuda a criar a disciplina para planear e construir resiliência nos objetivos das políticas.		
6.	Ter uma diversidade de instrumentos de financiamento do risco no programa geral de FRDA pode mitigar o risco de base apresentado pelos produtos paramétricos.		

Atividade 2: Dê uma olhadela aos seguintes instrumentos soberanos de financiamento do risco e identifique quais os instrumentos que são ex-ante (estabelecidos antes da ocorrência do evento) e quais são ex-post (estabelecidos após a ocorrência do evento).

Pergunta	Instrumento soberano de financiamento do risco	Ex-ante	Ex-post
1.	Fundo para contingências		
2.	Crédito para contingências		
3.	Transferência do risco		
4.	Assistência internacional		

Atividade 3: São listados abaixo os vários papéis das principais partes interessadas (públicas e privadas) na construção do FRD para a agricultura. Consegue ligar as funções às partes interessadas?

Pergunta	Funções	Públicos	Parceiros de desenvolvimento	Privados
1.	É proprietário do projeto/missão			
2.	Aconselha sobre o envolvimento do setor privado e ajuda a avaliar e conceber o processo de concurso público			
3.	Auxilia a fazer a promoção da iniciativa/ produto através de canais de marketing			
4.	Oferece soluções inovadoras e a conceção dos produtos			
5.	Oferece um desenvolvimento de capacidades (tanto do lado da oferta como da procura)			
6.	É responsável por todas as decisões fundamentais			

Atividade 4: Consegue identificar três instrumentos financeiros utilizados pelo seu governo para criar resiliência contra choques no sector agrícola? Deve incluir a razão porque estes instrumentos podem ter sido selecionados.

Pergunta	Instrumentos financeiros utilizados pelo seu governo	Razões pelas quais esses instrumentos podem ter sido selecionados.
1.		
2.		
3.		

Atividade 5: Reflexões

[1] Estas são as duas conclusões mais importantes que retive desta ficha informativa.

[2] Aqui estão duas ideias ou conceitos sobre os quais eu gostaria de obter mais informações.