

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

**Seguro Agrícola Subsidiado no Rio Grande do Sul:
Análise de uma Experiência em Política Pública para a
Agricultura Familiar**

Régis da Cunha Belem

2004



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**SEGURO AGRÍCOLA SUBSIDIADO NO RIO GRANDE DO SUL:
ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA EM POLÍTICA PÚBLICA
PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**

RÉGIS DA CUNHA BELEM

Sob a Orientação do Professor
John Wilkinson

Dissertação submetida como requisito
parcial para obtenção do grau de **Mestre**
em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade

Rio de Janeiro, RJ
Agosto de 2004

351.82330450098165 Belem, Régis da Cunha
B428s Seguro agrícola subsidiado no Rio Grande do Sul : análise de
T uma experiência em política pública para a agricultura familiar /
Régis da Cunha Belem. – 2004.
192 f. : il.

Orientador: John Wilkinson.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.
Bibliografia: f. 161-168.

1. Seguro agrícola – Rio Grande do Sul – Teses. 2. Políticas
públicas – Agricultura familiar – Teses. I. Wilkinson, John. II.
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de
Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA
E SOCIEDADE**

RÉGIS DA CUNHA BELEM

Dissertação submetida ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre** em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

John Wilkinson
Doutor, UFRRJ/CPDA.
(Orientador)

Lavínia Davis Rangel Pessanha
Doutora, IBGE/ENCE.

Nelson Giordano Delgado
Doutor, UFRRJ/CPDA.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I - SITUANDO O SEGURO AGRÍCOLA.....	7
1.1 Seguro, Risco e Percepções de Risco.....	9
1.1.1 Seguro e risco.....	12
1.1.2 Risco e percepções de risco.....	13
1.2 Riscos e Eventos Naturais Adversos.....	16
1.2.1 Catástrofes naturais e perdas.....	17
1.2.2 Mudança climática global.....	21
1.2.3 El Niño e La Niña.....	25
1.3 Riscos e Seguro na Agricultura.....	33
1.3.1 Seguro e ação do Estado.....	33
1.3.2 A perspectiva da ‘aversão ao risco’.....	39
1.4 Seguro Agrícola no Mundo.....	44
1.4.1 A experiência dos Estados Unidos.....	44
1.4.2 A experiência da Espanha.....	50
1.4.3 Perspectivas internacionais: seguro agrícola na Organização Mundial do Comércio (OMC).....	59
1.4.4 Perspectivas internacionais: o debate na União Européia.....	61
1.5 Conclusão do Capítulo.....	65
CAPÍTULO II - SEGURO AGRÍCOLA NO RIO GRANDE DO SUL.....	69
2.1 Antecedentes.....	70
2.1.1 Legislação vigente e iniciativas do governo gaúcho.....	70
2.1.2 Iniciativas parlamentares.....	72
2.1.3 A privatização da Companhia União de Seguros Gerais.....	73
2.2 A implantação do Sistema de Seguro Agrícola do RS.....	76
2.2.1 Debate sobre o Projeto de Lei do Seguro Agrícola na Assembléia Legislativa....	77
2.2.2 Elementos básicos da legislação estadual.....	78
2.2.3 Programa Estadual de Seguro Agrícola.....	80
2.2.4 Formatação jurídica do programa e o credenciamento de seguradoras.....	82
2.2.5 Modalidades de seguro agrícola.....	84

2.3 Modalidade SAB - Seguro Agrícola Básico	86
2.3.1 Articulação do Programa Seguro Agrícola ao Programa Troca-Troca de Sementes de Milho	88
2.3.2 Execução do Seguro Agrícola Básico (SAB) nas safras 2001/2002 e 2002/2003.	91
2.3.3 Operacionalização do Seguro Agrícola Básico	92
2.3.4 Seguro de índice e seguro individual	96
2.4 Modalidade SAS - Seguro Agrícola Solidário	98
2.4.1 Operacionalização do Seguro Agrícola Solidário.....	99
2.4.2 Seguro Agrícola Solidário - Uva.....	102
2.5 Modalidade Seguro Agrícola Comercial	104
2.6 O Seguro Agrícola ano a ano	106
2.6.1 Ano 1999: primeiro ano do Governo de Olívio Dutra	106
2.6.2 Ano 2000	109
2.6.3 Ano 2001	116
2.6.4 Ano 2002: último ano do Governo de Olívio Dutra	123
2.7 Conclusão do Capítulo	130
CAPÍTULO III - SEGURO AGRÍCOLA NO BRASIL	133
3.1 Antecedentes	133
3.2 O Seguro Agrícola no âmbito do Sistema Nacional de Seguros Privados	137
3.2.1 Iniciativas em seguro agrícola das companhias estaduais de seguros.....	140
3.3 Seguros na década de 90	141
3.3.1 Governo FHC, privatização do Instituto de Resseguros do Brasil e a Ação Direta de Inconstitucionalidade	142
3.3.2 Iniciativas em seguro agrícola no Governo FHC (1995-2002)	145
3.3.3 PROAGRO: as reformas dos anos 90.....	150
3.4 Conclusão do Capítulo	153
CONCLUSÕES	154
REFERÊNCIAS	160
ANEXOS	168

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 : Efeitos associados ao El Niño e a La Niña no Brasil.	28
Tabela 2 : Resumo qualitativo dos efeitos associados ao El Niño e a La Niña na produção agrícola do Estado do Rio Grande do Sul.....	32
Tabela 3 : Perdas na produção agrícola do Estado do Rio Grande do Sul em função da ocorrência de estiagens (soja e milho).....	34
Tabela 4 : Participação no Mercado Brasileiro de Seguros – Ramo Rural (2003).....	149

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 : Número de Eventos Catastróficos entre 1970 e 2003.....	18
Figura 2 : Danos assegurados em Eventos Catastróficos entre 1970 a 2003.....	19
Figura 3 : Desastres geofísicos e hidrometeorológicos registrados na década de 90...	20
Figura 4 : Impactos climáticos globais provocados pelo fenômeno EI Niño.	27
Figura 5 : Anomalia média de precipitação pluvial (mm) no mês de novembro no Estado do Rio Grande do Sul em anos de EL NIÑO, entre 1914 a 1998.	30
Figura 6 : Anomalia média de precipitação pluvial (mm) no mês de novembro no Estado do Rio Grande do Sul em anos de LA NIÑA, entre 1914 a 1998.....	31
Figura 7 : Sistema de Credenciamento ao Programa Estadual de Seguro Agrícola.....	83
Figura 8 : Fluxo Geral de Operações do Seguro Agrícola Básico	95
Figura 9 : Fluxo Geral de Operações do Seguro Agrícola Solidário.....	101
Figura 10 :Número de contratos realizados no Seguro Agrícola Básico por região do Orçamento Participativo (OP) – Safra 2001/2002.....	120
Figura 11 :Número de contratos realizados no Seguro Agrícola Básico por região do Orçamento Participativo (OP) – Safra 2002/2003.....	128

RESUMO

BELEM, Régis da Cunha. **Seguro Agrícola Subsidiado no Rio Grande do Sul**: análise de uma experiência em política pública para a agricultura familiar. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2004. 192f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Esta dissertação tem por objetivo analisar o programa de seguro agrícola subsidiado dirigido a agricultores familiares, desenvolvido pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul durante a gestão do Governador Olívio Dutra (1999-2002). Para isso, evidenciou-se interessante a contextualização, a partir do diálogo com a literatura nacional e internacional pertinente, do referido programa em temas como seguro e risco, clima, seguros na agricultura, bem como experiências internacionais e brasileira em seguro agrícola. A hipótese norteadora do trabalho considerava que, apesar das restrições apresentadas, o Programa Estadual de Seguro Agrícola - executado por meio de subsídio ao prêmio do seguro contratado junto a seguradoras privadas - poderia constituir-se em um formato viável de política pública. Nesse formato, o Estado, ao se dispor ao pagamento de parte do prêmio a título de subsídios, não assumia os riscos a que as lavouras seguradas estavam expostas, pois esses ficariam ao encargo de seguradoras executoras. Ainda, essa opção garantiria a previsibilidade orçamentária e a transparência na alocação de recursos (subvenção) junto ao público-alvo e ao conjunto da sociedade. A análise de algumas experiências internacionais significativas de sistemas de seguros demonstraram não existir o que poderíamos denominar de paradigma de sistema - ou de modelo - de seguros para a agricultura. Os principais sistemas de seguros em desenvolvimento em diversos países indicam a necessidade de freqüentes reformulações e aperfeiçoamentos. O produto de seguro oferecido aos agricultores no programa estudado, conhecido como seguro de índice, foi considerado adequado para viabilizar o seguro agrícola para uma grande massa de contratos de pequenos valores segurados, característica de uma agricultura baseada no trabalho de agricultores familiares.

Palavras-chave: Seguro rural, Política agrícola

ABSTRACT

BELEM, Régis da Cunha. **Subsidized Crop Insurance in Rio Grande do Sul**: analysis of a public policy experience for family agriculture. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2004. 192f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

The aim of this thesis is to analyze the subsidized crop insurance program for family farmers carried out by the local government of Rio Grande do Sul in Brazil, from 1999 to 2002. In order to do that, a broader picture is given through a conversation with relevant national and international literature concerning the program in topics such as insurance, risk, climate and crop insurance as well as national and international experiences in crop insurance policies. The guiding hypothesis of this study was that, despite the constraints, the local government crop insurance program through the subsidizing of insurance premium offered by private insurers could become a feasible design for this kind of public policy. By subsidizing part of the insurance premium, the government did not take the risks to which cropping areas were exposed to once private insurers took such risks. Moreover, this option would assure budget forecasting and transparency in the allocation of resources (subsidy) for the policy target public and society as a whole. The analysis of some meaningful international experiences from crop insurance systems did not reveal a paradigm for crop insurance systems or one best model of policy design. The main crop insurance systems being developed in several countries point out the need of frequent restructuring and improvement. The crop insurance product offered to farmers by the program analyzed in this thesis, known as “index insurance”, was regarded suitable to a crop insurance program subsidizing the premium of an enormous amount of small insured values. The latter is typical of an agriculture based upon the work from family farmers.

Keywords: crop insurance, agricultural policy

INTRODUÇÃO

A agricultura tem se constituído em um setor da atividade humana que apresenta grandes perdas em função de eventos extremos provocados pelo clima. Excesso de chuvas, provocando enxurradas, inundações, precipitação de granizo, excesso de umidade; falta de chuvas regulares, provocando secas e estiagens; grandes variações nas condições climáticas, como temperatura e umidade, provocando morte de animais e surgimento de doenças e pragas nas lavouras. Some-se a isso a flutuação dos preços pagos pelos produtos agrícolas e teremos uma situação de enorme instabilidade para aquela parcela da população que faz da agricultura seu modo de vida e de trabalho.

Desde o final do século XIX, pelo menos, o seguro agrícola vem se constituindo em instrumento utilizado para minimizar perdas provocadas na agricultura, principalmente àquelas devidas aos desastres climáticos. São inúmeras as iniciativas desenvolvidas, nos mais diversos países, que buscam estabelecer um sistema de proteção frente a desastres, desde programas de ajuda governamental, com pagamentos diretos, até o estabelecimento de programas de seguros para a agricultura.

No esforço desenvolvido pelos países na constituição de instrumentos de proteção para a agricultura, uma das questões relevantes enfrentadas diz respeito à dimensão da intervenção estatal para viabilizar a iniciativa. Subvenções públicas, aumento da estrutura do Estado, relação entre o setor público e o setor privado, são alguns dos temas colocados em pauta no debate. As principais experiências internacionais têm demonstrado que o seguro agrícola, enquanto política de apoio aos agricultores, foi viabilizada com um volume significativo de recursos públicos.

No Brasil, já no início do século XX são registradas demandas por parte de entidades representativas de produtores rurais para a criação do seguro agrícola. E, desde a metade daquele século, assistimos a algumas iniciativas que buscavam estabelecer mecanismos de proteção à agricultura. Algumas dessas iniciativas se dariam em âmbito do governo federal, como a constituição da Companhia Nacional de Seguro Agrícola (1954) e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO (1973); algumas em âmbito de governos estaduais, como em São Paulo (seguro contra o granizo no algodão, em 1939, e a constituição da Companhia de Seguros do Estado de

São Paulo - COESP, em 1969) e no Rio Grande do Sul (seguro mútuo contra o granizo no arroz, em 1948); e, ainda, algumas iniciativas em âmbito privado, como a experiência da Associação dos Fumicultores do Brasil - AFUBRA (que oferece seguro contra granizo no fumo a seus associados desde 1957).

A constituição de um novo marco regulatório para os seguros privados no País, por meio da instituição do Sistema Nacional de Seguros Privados, pelo Decreto-lei Nº 73/1966, não conseguiu desenvolver o seguro agrícola no Brasil. A criação do PROAGRO foi mais um esforço nesse sentido. Assim, o seguro agrícola privado teve pouca expressão enquanto instrumento de política agrícola, apenas o PROAGRO cumpriu o papel de garantia da produção agrícola, apesar de problemas e críticas em sua execução.

Ao longo da década de 90, diversas medidas foram tomadas pelo Governo Federal no sentido de promover uma reformulação no PROAGRO, buscando sanar alguns dos problemas que apresentava, principalmente relativos a sua sustentabilidade financeira.

Por outro lado, durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), declarações oriundas do Ministério da Agricultura demonstraram a busca pela viabilização do seguro agrícola no País, no âmbito do Sistema Nacional de Seguros Privados.

É nessa conjuntura que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul implantou um programa de seguro agrícola com subvenção pública, durante a gestão do Governador Olívio Dutra (1999-2002).

Esta dissertação objetiva a análise da iniciativa de implementação do programa de seguro agrícola subsidiado dirigido a agricultores familiares, no âmbito das políticas públicas estaduais para a agricultura, desenvolvida pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul durante a gestão do Governador Olívio Dutra.

Para tanto, recorreremos à bibliografia sobre o tema. No âmbito da literatura nacional, deparamo-nos com a escassez de produção científica sobre seguro agrícola. Talvez, reflexo do pequeno desenvolvimento de políticas de minimização de perdas na agricultura e da pequena importância dada a este tema. Assim, é possível notar que o debate e a produção de artigos sobre seguro agrícola são restritos a um pequeno número de profissionais do setor de seguros e de empresas do agronegócio, bem como a poucos pesquisadores de universidades e empresas de pesquisa agropecuária.

No âmbito internacional, pode-se afirmar que a produção científica sobre o tema tende a refletir a maturidade das iniciativas nacionais em seguro agrícola, sendo em

grande parte dedicados à análise de aspectos dessas experiências. Mas, também é presente o debate sobre as características das inúmeras experiências nacionais em seguro agrícola. Aqui, destaca-se o acompanhamento na evolução das experiências mais desenvolvidas e de grande abrangência, as quais são em pequeno número. Considerando-se o debate das duas últimas décadas, nota-se que alguns organismos e entidades têm se destacado, como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a Associação Latino-americana para o Desenvolvimento do Seguro Agropecuário (ALASA), e a Associação Internacional dos Seguradores de Granizo (AIAG).

O trabalho apresentado nesta dissertação concentrou-se, primeiramente, no resgate do Programa Estadual de Seguro Agrícola executado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, desde a apresentação e aprovação da Lei Nº 11.352/1999, que instituiu o Sistema Estadual de Seguro Agrícola, em 1999, até os elementos que deram a conformação do programa no final da gestão do Governador Olívio Dutra, no ano de 2002.

Cabe comentar que este trabalho de pesquisa foi facilitado, por um lado, pelo fato de ter sido o responsável pela coordenação da implementação do Programa Estadual de Seguro Agrícola durante todo o período do Governo de Olívio Dutra (1999-2002). Desde o processo de elaboração do Projeto de Lei, em janeiro/fevereiro de 1999, quando estava à frente da Coordenadoria Estadual de Planejamento Agrícola (CEPA), até a implantação do Programa, em 2000/2002, quando ocupava a função de Secretário Executivo do Sistema Estadual de Seguro Agrícola e Diretor do Departamento de Gestão de Riscos Rurais da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento.

Por outro lado, entretanto, a proximidade que mantive com o processo de concepção e execução da política estadual de seguro agrícola subsidiado, obrigou-me ao permanente exercício de ‘estranhamento’ em relação ao objeto de pesquisa, de forma a garantir o distanciamento necessário, buscando as condições para a elaboração da dissertação. Espero ter conseguido um bom resultado nesse aspecto.

O resgate do Programa Estadual de Seguro Agrícola foi inserido no debate mais global sobre seguro e risco, clima, seguros na agricultura, experiência internacional e brasileira em seguro agrícola.

Não foi objetivo do trabalho o desenvolvimento de análises que aprofundassem o entendimento sobre os ‘produtos de seguro’, englobando seus aspectos agronômicos, econômicos e atuariais, pois consideramos que compõem um campo mais ‘técnico’ de

análise, fugindo do enfoque que pretendíamos aqui desenvolver. O desenho de produtos de seguro, incluindo a análise de viabilidade agrônômica, econômica e atuarial, normalmente fica restrito aos departamentos técnicos de companhias seguradoras e resseguradoras, ou, em alguns casos, a estruturas especializadas do Estado. Ainda assim, não deixamos de problematizar essa abordagem.

Tampouco se constituía em objetivo do trabalho, buscar as percepções dos agricultores familiares gaúchos sobre seguro agrícola. Ou buscar as percepções sobre seguro agrícola (ou sobre o programa estadual) daqueles que foram beneficiários da política estadual, em particular.

O trabalho de pesquisa que resulta nesta dissertação teve por objeto a análise da experiência de seguro agrícola subsidiado, enquanto um programa governamental no âmbito das políticas públicas para agricultura, desenvolvida em um âmbito regional (estadual), e implantado sob determinadas condições políticas, econômicas e sociais. Para isso, buscou-se trazer elementos do debate internacional sobre risco, mudança do clima, bem como da experiência nacional e internacional em seguro agrícola, em desenvolvimento no mesmo período de análise, ou imediatamente anterior, como forma de cotejar com a experiência em andamento no Rio Grande do Sul.

As questões evidenciadas no debate são: papel do Estado no estabelecimento de políticas de minimização de riscos rurais; relação entre setor público e setor privado; importância que o seguro agrícola pode cumprir enquanto instrumento de gestão de riscos na agricultura; capacidade do Estado/seguradoras disponibilizar seguro agrícola para um grande número de agricultores familiares; exigências para que um programa público cumpra o papel de minimização de riscos para a agricultura familiar.

No período estudado, equivalente a um mandato de quatro anos de governo (1999-2002), grandes foram as restrições que se interpuseram para o desenvolvimento de um programa estadual de seguro agrícola.

Em primeiro lugar, as restrições orçamentárias por que passava o Estado brasileiro, em geral, e o Estado do Rio Grande do Sul, em particular, em pleno processo de implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal e tendo o Estado recém concluído a renegociação de sua dívida com o Governo Federal, o que lhe atribuía um comprometimento de receitas ainda maior. Em função disso, o Executivo Estadual não dispunha de recursos para assumir a transferência de riscos dos agricultores familiares beneficiários de um programa estadual de proteção à agricultura, para o Tesouro Estadual, apesar do compromisso revelado do Governo para a implantação do referido

programa.

Em segundo lugar, não estava em andamento nenhum esforço consistente, no plano federal, de fortalecimento de políticas e instrumentos visando à proteção da agricultura frente a eventos adversos, notadamente de origem climática. Dessa forma, o Governo do Estado não contava com o apoio federal nessa empreitada. Somava-se a isso a visão negativa dos agentes que atuavam no campo (de produtores rurais aos agentes bancários) a respeito das experiências anteriormente desenvolvidas, com destaque para o PROAGRO.

Por fim, o pouco acúmulo e experiência do mercado segurador nacional em relação a seguro agrícola, o que levava as seguradoras a investirem em ramos considerados de menor risco e maior rentabilidade, como automóveis ou saúde.

A hipótese principal que norteou o trabalho considerava que, apesar das restrições anteriormente apresentadas, e baseados no conhecimento preliminar de algumas experiências internacionais, o Programa Estadual de Seguro Agrícola - executado por meio de subsídio ao prêmio do seguro contratado junto a seguradoras privadas - poderia constituir-se em um formato viável de política pública. Viável porque poderia responder aos principais anseios dos agricultores familiares beneficiários do programa, mas, também, porque o Estado, ao se dispor ao pagamento de parte do prêmio a título de subsídios, não estaria assumindo os riscos a que as lavouras seguradas estariam expostas, pois estes ficariam ao encargo de seguradoras executoras. Ainda, essa opção garantiria a previsibilidade orçamentária e a transparência na alocação de recursos (subvenção) junto ao público-alvo e ao conjunto da sociedade.

Dois hipóteses secundárias seriam, ainda, formuladas. A primeira delas destacava a adequação do produto *seguro de índice*, baseado na produtividade média municipal, para viabilizar o seguro agrícola para uma grande massa de contratos de pequenos valores segurados, pois eram oriundos de agricultores familiares, público que o setor privado não considera atrativo para seus produtos.

A segunda das hipóteses secundárias diz respeito à importância da gestão política do programa, com destaque à relação com os mediadores que mantêm contato permanente com o público alvo. Aqui estou considerando aqueles que distribuem ou captam as propostas de seguro junto aos agricultores familiares, principalmente as Prefeituras Municipais e os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, mas, também, os órgãos de extensão rural (EMATER). Nessa relação, teria sido privilegiada a constituição de espaços formais, como o Conselho de Administração do Sistema Estadual de Seguro

Agrícola, em que o debate se restringiria. Outras iniciativas que incidissem sobre a dimensão da gestão política, como ações em ‘educação para o seguro’, ou reforço da capacidade técnica instalada das organizações mediadoras, facilitando o diálogo com o público-alvo, seriam secundarizadas.

Essas hipóteses serão desenvolvidas ao longo deste trabalho, organizado em três capítulos.

O primeiro capítulo é dedicado a situar a discussão sobre o seguro agrícola. Para tanto, ele inicia com uma abordagem sobre risco e percepções de risco, enfatizando a teoria cultural dos riscos; destaca o atual aumento na ocorrência de eventos naturais adversos em todo o mundo, incluindo catástrofes naturais, mudança do clima e o fenômeno El Niño; aborda a perspectiva da *aversão ao risco*, concluindo pelo resgate da experiência internacional em seguro agrícola.

No segundo capítulo é realizado o resgate da experiência de seguro agrícola subsidiado no Rio Grande do Sul, incluindo o processo de construção do programa, desde a constituição de sua base legal, a implantação do Sistema Estadual de Seguro Agrícola, modalidades de seguro operadas, até os pontos críticos e entraves encontrados e as soluções propostas.

O terceiro e último capítulo enfatiza as iniciativas nacionais de proteção à agricultura, considerando as experiências pioneiras da metade do século XX, o seguro agrícola no Sistema Nacional de Seguros Privados, a situação do seguro agrícola na década de 90, e as iniciativas governamentais desse período.

Acredito que essa dissertação possa vir a contribuir para o aprofundamento da análise da experiência em desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul. Ao mesmo tempo, penso que ela aponta alguns elementos de discussão que podem auxiliar na animação de um debate profícuo sobre o programa, contribuindo para o seu aperfeiçoamento. Por outro lado, como o programa estadual constitui-se em uma iniciativa inédita no âmbito nacional, todo o acúmulo por ele realizado - e a partir dele possibilitado -, muito tem a contribuir para o estabelecimento de uma política pública nacional mais eficaz na cobertura dos riscos rurais, aos quais estão expostos milhões de agricultores e agricultoras, jovens e idosos, que têm na terra seu bem mais precioso a garantir-lhes condições básicas de uma vida digna.

CAPÍTULO I - SITUANDO O SEGURO AGRÍCOLA

Para aquelas pessoas que mantêm alguma proximidade com as questões relativas ao agrário, ao rural, ou à agricultura, mais especificamente, o tema do seguro agrícola não seria algo estranho. Mas, esse não é um tema com o qual deparamos recorrentemente. Mesmo para aqueles que fazem do rural seu objeto de estudo e de trabalho, talvez poucos tiveram a atenção voltada para o seguro agrícola. Por outro lado, todos certamente já se sensibilizaram por reportagens mostrando alguma seca na Região Nordeste, quando agricultores familiares passam a ter sua sobrevivência ameaçada. Ou mesmo ocorrência de secas na Região Sul, quando agricultores considerados ‘modernizados’ parecem ter sua realidade aproximada daquela aparentemente distante do Nordeste. O seguro agrícola¹, enquanto instrumento de política agrícola, nessas situações se prestaria exatamente a minimizar perdas.

Este é um tema que pouco tem surgido na agenda de pesquisa sobre o rural brasileiro. No entanto, ao menos desde o final da década de 90 o assunto está presente nos discursos de autoridades ligadas à condução de ações governamentais na agricultura brasileira.

Este capítulo tem por objetivo, então, evidenciar a relevância do tema seguro agrícola. Dessa forma, o conteúdo do capítulo pretende situar o contexto mais geral de reflexões, debates e experiências sob a qual se realizaria a iniciativa de seguro agrícola subsidiado no Rio Grande do Sul.

Outros caminhos poderiam ser tomados buscando atingir esse objetivo. O recorte

¹ Nessa dissertação serão usados os termos seguro agrícola, seguro rural, seguro agrário e seguro de colheita como equivalentes. O emprego desses termos varia conforme o país, o idioma, e o processo histórico local de implementação de seguros para a agricultura. Os termos seguro rural e seguro agrário expressam um sentido mais amplo de seguros, incluindo o seguro para culturas vegetais, animais, benfeitorias, máquinas e equipamentos, entre outros. Nota-se que, no passado, no Brasil era mais empregado o termo seguro rural, assim como notamos que, atualmente, o termo seguro agrário é mais empregado em países de língua espanhola. Atualmente, no Brasil, o termo seguro agrícola é empregado em um sentido mais amplo (similar ao que seria seguro rural ou seguro agrário). Em um sentido mais restrito, seguro agrícola significaria o seguro contra danos ou perdas aos cultivos vegetais, como granizo, temporal, geada, pragas e doenças. O emprego do termo seguro agrícola, em sentido restrito, é similar ao espanhol “seguro de cosechas” (seguro de colheitas) e ao inglês “crop insurance”. Ver, também, nota n° 9.

proposto abrange quatro abordagens do tema, organizadas em quatro sub-itens.

O primeiro deles é dedicado à discussão de seguro, risco e percepções de risco, situando brevemente a origem do seguro, definindo seguro e risco, resgatando o debate das ciências sociais sobre as perspectivas de análise técnica e quantitativas dos riscos, enfatizando perspectivas alternativas, principalmente aquela conhecida como teoria cultural dos riscos.

O segundo item desenvolve a discussão sobre a ocorrência de eventos naturais adversos, principalmente na forma de catástrofes naturais, destacando a caracterização de ocorrências do último período e o impacto provocado sobre as ações de governos e do setor privado de seguros. Destaque também é dado à iniciativa das Nações Unidas no acompanhamento da mudança global do clima e à expressão do fenômeno El Niño na agricultura gaúcha.

O terceiro item é dedicado ao debate sobre seguro e risco na agricultura, em que aborda, em um primeiro momento, a discussão sobre a ação do Estado em seguro agrícola, principalmente quanto ao papel que caberia à ação estatal na constituição de programas de minimização de perdas na agricultura e a concessão de subvenções. No segundo momento, o debate busca refletir sobre uma dimensão mais interna a unidade de produção agrícola, resgatando as formulações sobre *aversão ao risco*.

Por fim, apresentamos alguns elementos da discussão internacional sobre seguro agrícola, trazendo informações básicas acerca de duas experiências internacionais significativas (Estados Unidos e Espanha) e sobre posições e debates em relação ao seguro agrícola no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da União Européia (UE).

1.1 Seguro, Risco e Percepções de Risco

Buscaremos neste tópico resgatar alguns elementos da discussão sobre seguro, risco e percepções de risco. Dada a complexidade do tema, com vasta produção científica realizada durante as últimas décadas, não é propósito do tópico esgotar a discussão, mas trazer alguns elementos que contribuam para o debate que se seguirá sobre seguro agrícola. Cabe registrar, inicialmente, que a produção sobre estes temas está distribuída em dois grandes campos: de um lado, estudos a partir de perspectivas de análise técnico-quantitativas dos riscos, envolvendo disciplinas como economia, engenharias, psicologia, toxicologia e epidemiologia, caracterizadas por alguns autores como análises “hard”; de outro, análises sobre riscos a partir das ciências sociais - análises “soft” - que compartilham entre si a crítica às análises técnicas e quantitativas dos riscos, que ignorariam “que tanto as causas dos danos como a magnitude de suas conseqüências estão mediadas por experiências e interações sociais”. Desse modo, essa perspectiva recusa-se a isolar opiniões individuais (prática do analista técnico dos riscos), buscando teorias e princípios que organizam o mundo, construídos e compartilhados socialmente (GUIVANT, 1998, p.3).

O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2001) define *seguro* como “o que assegura uma obrigação; certeza, caução, garantia” e, juridicamente, como “contrato em virtude do qual um dos contratantes (segurador) assume a obrigação de pagar ao outro (segurado), ou a quem este designar, uma indenização, um capital ou uma renda, no caso em que advenha o risco indicado e temido, obrigando-se o segurado, por sua vez, a lhe pagar o prêmio que se tenha estabelecido”. Temos, assim, como determinação fundamental da relação entre segurador e segurado, a busca pelo segurado de uma proteção frente a um *risco* determinado. Para tanto, ele paga ao segurador um *prêmio* estabelecido, na expectativa de receber uma *indenização* em caso de concretizar-se o risco contratado.

A palavra *risco* tem sua origem associada à atividade de seguros, tendo surgido no século XIV, na Itália, associada ao seguro marítimo que se desenvolvia então naquele país (PERETTI-WATEL, 2000, p.8, 10). Botti (1995, p.149) registra o ano de 1347 como aquele em que foi realizada a primeira apólice de seguro (seguro marítimo, em

Gênova). No ano de 1667 apareceu o seguro contra incêndio, o mais antigo dos seguros terrestres, após grande incêndio ocorrido em Londres no ano anterior. Tomado do italiano “risco”, a palavra exprime em direito marítimo o “perigo ligado a um empreendimento” e na tradição militar a “sorte ou má sorte de um soldado” (Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, 2001).

O risco, tanto no seguro como na microeconomia, remete ao caráter aleatório de um evento, não distinguindo entre risco de ganho ou risco de perda, oportunidade ou perigo. O seguro tem como modelo geral o jogo, origem do cálculo de probabilidades e base fundamental dos seguros, pois permite a ‘domesticação’ dos fenômenos aleatórios. O cálculo de probabilidades nasceu em 1654, resultado das correspondências entre Chevalier de Méré e Pascal, tendo ficado durante muito tempo restrito aos jogos de azar praticados nos salões. A análise de probabilidades tornou-se, então, uma das bases do conhecimento científico, e o cálculo do risco tornou-se profundamente arraigado à ciência e à sociedade industrial como base teórica para tomadas de decisão. Assim, a teoria da probabilidade derivada da teoria dos jogos proveu uma forma moderna de pensamento (PERETTI-WATEL, 2000, p.52; MARTIN, 2003, p.66-67).

Baseado nos conhecimentos da estatística e das probabilidades, as “ciências do seguro” tiveram grande desenvolvimento desde o século XVIII.

No desenvolvimento da atividade de seguros, Michel Albert (citado por ALBERTI, 2001, p.5.) distingue duas concepções de seguro que se opõem, uma *anglo-saxã* e outra *alpina*: a concepção anglo-saxã considera o seguro simples atividade de mercado; a concepção alpina sublinha a importância do quadro institucional para garantir a segurança das empresas e dos particulares. Esses seriam dois paradigmas fundadores do seguro. O primeiro seria pertencente ao mundo dos jogos do dinheiro, do risco individual, da aventura comercial e da navegação de longo curso. O segundo, tendo como fundamento a tradição dos Alpes e o compartilhamento dos riscos através de sociedades mútuas, originaria um conjunto de organismos comunitários de seguro e de previdência filiados.

No sistema “alpino” o seguro constitui uma forma de organização da solidariedade; no modelo “marítimo” ele tende a diluir a solidariedade pela precariedade dos contratos e sobretudo pela hipersegmentação das tarifas. (...) No modelo alpino, o seguro é antes de mais nada uma instituição que, para funcionar, necessita que a lei do mercado seja estritamente regulamentada. No modelo anglo-saxão, o seguro é antes de mais nada um mercado, submetido às leis gerais da concorrência, e onde a especificidade das companhias se limita à aplicação de regras de cautela (citado por ALBERTI, 2001, p.5.).

Peretti-Watel (2000, p.50) assinala que a noção de risco conheceu uma extensão sem precedentes ao longo do século XX, ressaltando como aspectos primeiros desse processo o seguro agrícola contra calamidades naturais - granizo, tempestades, seca -, que se desenvolveu na França a partir dos anos 1880.

Em meados do século XIX, Émile de Girardin sustentava em sua obra *La Politique universelle* (1852), que a sociedade e suas instituições morais e políticas teriam sido criadas pelos homens para sua proteção contra os riscos que os ameaçavam; a própria sociedade teria nascido da necessidade de associação para defesa. Nessa perspectiva, o pensador francês defendia que o *contrato social* se reduziria a um contrato de seguro, livremente consentido pelos cidadãos para precaução contra os riscos a que estariam expostos (PERETTI-WATEL, 2000, p.50).

É significativo na discussão sobre riscos o trabalho da antropóloga inglesa Mary Douglas, desenvolvido como *teoria cultural dos riscos*². Formulada no final dos anos 60, essa teoria se caracteriza por enfatizar o caráter cultural de todas as definições de risco. Segundo essa perspectiva, seria inadequada a separação entre riscos físicos objetivamente calculáveis e percepções individuais subjetivamente influenciadas, pois entre a ciência física e as percepções existiria a cultura, em que crenças e valores seriam compartilhados. Desta forma, as percepções de riscos seriam determinadas pela organização social e pela cultura, pois estas forneceriam ao indivíduo os filtros que estruturam suas percepções de risco (DOUGLAS & WILDAVSKY, 1982; PERETTI-WATEL, 2000; MENASCHE, 2003).

A escolha dos riscos com os quais se preocupar depende das formas sociais selecionadas. A escolha dos riscos e a escolha de como viver são realizadas juntas. Cada forma de vida social tem seu próprio elenco de riscos típicos. (DOUGLAS & WILDAVSKY, 1982, p.8)

² A discussão desenvolvida por Mary Douglas está expressa nas obras *Risk and culture: an essay on the selection of technological and environmental dangers* (em colaboração com Aaron Wildavsky, 1982), *Risk acceptability according to the social sciences* (1985) e *Risk and blame: essays in cultural theory* (1992).

1.1.1 Seguro e risco

Peretti-Watel (2000, p.53) identifica que o risco, compondo o conceito de seguro, possui três grandes características: é calculável, é coletivo e é um capital. Primeiramente, o risco deve ter a possibilidade de ter avaliado a probabilidade de sua ocorrência, o que permite ao segurador calcular seu prêmio. Mas, para ser calculado, para ser associado a uma frequência, o risco deve ser analisado em uma população inteira, o que lhe confere o caráter coletivo. Somente na escala de uma população é observável a regularidade necessária para levantar os dados para o cálculo do risco. O caráter coletivo também é dado pelo fato do seguro ser uma técnica de socialização dos riscos, em que a reunião de um grande número de seguros é a condição para torná-lo rentável. Por último, o risco é capital porque ao risco deve ser associado, anteriormente, um capital, de maneira que, em consequência de um sinistro, seja possível a avaliação monetária do dano sofrido.

Segundo Guivant (1998, p.4), o estudo técnico e quantitativo dos riscos abrange três temas: *estimação*, *comunicação* e *administração*. A *estimação dos riscos* envolve a caracterização das fontes de risco, a medição da intensidade, frequência e duração das exposições as fontes de risco e a caracterização da relação entre as doses de risco e suas consequências para a população afetada. Os dois últimos itens - duração das exposições e relação entre as doses de risco e suas consequências - dizem respeito, principalmente, a riscos associados à área da saúde. A *comunicação dos riscos*, segundo a autora, é um enorme desafio para os técnicos, pois tem como objetivo reduzir as distâncias entre a percepção dos leigos e a dos peritos, que se constituiria no parâmetro racional a ser atingido pelos primeiros em função da difusão de informações. A tendência entre os peritos (técnicos) é identificar os leigos como receptores passivos, que perceberiam os riscos de forma não científica, pouco informada, irracional. Dessa forma, a percepção dos leigos sobre os riscos não necessariamente teria correspondência com os riscos reais, analisados e calculados pela ciência. A *administração dos riscos* seria um dos aspectos fortes da abordagem técnica, fornecendo elementos quantificáveis para a formulação de políticas públicas de legislação e regulação de riscos, principalmente considerando-se riscos com forte impacto social.

1.1.2 Risco e percepções de risco

Para Brüseke (2001, p.36), risco é um acontecimento futuro, esperado ou temido, em que uma perda pode ocorrer. O risco existe devido a valorização positiva de algo, quando alguém pode perder alguma coisa. O acontecimento futuro distingue duas situações: na primeira, prevalece a expectativa, pois a perda ainda não ocorreu; na segunda, o perigo já passou ou a perda já ocorreu. Segundo o autor, o risco percebido torna-se facilmente um perigo e, contrariamente ao risco, o perigo sempre tem uma dimensão ameaçadora.

Qualquer perigo tem todas as características de um risco, pois somente quando o perigo passou podemos dizer que enfrentamos um risco. Um perigo realizado é um desastre, terminando o percurso perigoso. O risco, pelo contrário, é algo que abre uma dada situação e bifurca o percurso da história de forma imprevisível (BRÜSEKE, 2001, p.36).

Podemos perceber que esse autor, ao contrário de outros autores, distingue risco e perigo³. Na explicitação dessa distinção, Brüseke (2001, p.40-41) recorre a Luhmann (1990)⁴, resgatando que se trata de riscos quando possíveis danos são interpretados como conseqüências da própria decisão, e trata-se de perigos quando os próprios danos são interpretados com causas fora do seu controle, tais como eventos naturais ou decisões de outras pessoas, grupos ou organizações. Como exemplo, Luhmann recorre à situação do fumante, que assume o risco de morrer de câncer, enquanto que para outros o câncer é um perigo. Por outro lado, se uma pessoa decide andar em alta velocidade com seu carro, assumindo o risco de morrer em um acidente, para os outros - pedestres e demais participantes do trânsito - ela representa um perigo. Dessa forma, uma mesma ação pode representar risco para uns e perigo para outros, interligando risco e perigo. Luhmann, então, proporia “distinção entre o dano (hipotético) em conseqüência da própria ação consciente e o dano (hipotético) em conseqüência da ação dos outros...” (BRÜSEKE, 2001, p.40-41).

³ Para Mary Douglas, risco significa perigo. Para a autora, originalmente a idéia de risco era neutra e relacionada à probabilidade de perdas e ganhos, sendo atualmente relacionada somente a resultados negativos. (MARTIN, 2003, p. 67)

⁴ O trabalho de Luhmann (1990) citado por Brüseke (2001, p.40-41) é: LUHMANN, Niklas. *Risiko und Gefahr*. In: _____. *Soziologische Aufklärung 5. Konstruktivistische Perspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990, p.149.

Também Peretti-Watel (2000, p.55-56) resgata a contribuição de Luhmann (1990), propondo a distinção entre risco e perigo enquanto riscos difusos e riscos escolhidos. Esse autor reafirma que esta não seria uma distinção dada, mas construída. Será a crença relativa a determinado evento que determinará a percepção desse evento enquanto risco ou perigo.

Refletindo para o caso da agricultura, a partir da distinção proposta por Luhmann entre risco e perigo, podemos exemplificar afirmando que os agricultores familiares, ao tomarem a decisão de plantar, estariam correndo o *risco* de perder sua safra em função de uma estiagem, enquanto que os habitantes das cidades estariam expostos ao *perigo* de racionamento de água ou energia devido à mesma estiagem. Embora devamos indagar se, na realidade da agricultura familiar, os agricultores possuem efetivamente a possibilidade de exercer a opção de não plantar frente à previsão de estiagem durante o desenvolvimento da cultura.

Na discussão de percepções de risco, é importante recuperar o referencial oferecido por Mary Douglas na *teoria cultural dos riscos*. Para Douglas, não seria possível alguém se preocupar com todos os riscos potenciais ao mesmo tempo, ainda mais quando é crescente a discordância sobre o que é arriscado, como é arriscado, e o que deve ser feito a respeito. Como, então, as pessoas decidiriam a respeito dos riscos a serem considerados ou ignorados? Estas escolhas responderiam a fatores sociais e culturais, não a fatores naturais. Seriam, portanto, parte de um processo sócio-cultural, em que a evidência científica nem sempre tem um papel esclarecedor na seleção dos riscos relevantes, que dificilmente têm uma relação direta com o caráter objetivo dos riscos. Para Douglas & Wildavsky (1982), as pessoas selecionam determinados riscos como relevantes - como guerra, poluição, câncer ou desemprego -, segundo o papel que estes possam ter no reforço da solidariedade social das instituições das quais elas participam. Para esses autores, assim, valores comuns levam a medos comuns, conduzindo a um acordo implícito sobre o que não temer (DOUGLAS & WILDAVSKY, 1982; GUIVANT, 1998, p. 6; MENASCHE, 2003, p. 107).

Ao se considerar que os riscos são percebidos e administrados de acordo com princípios inerentes que reforçam formas particulares de organização social, deixa de ser possível tratar os riscos de forma neutra, com ferramentas metodológicas quantitativas. (GUIVANT, 1998, p. 6)

Mary Douglas desenvolve uma crítica aos analistas de risco, pois eles trabalham exclusivamente com o indivíduo, considerando que o risco aparece como resultado de decisão individual, não coletiva. A percepção pública dos riscos seria como a somatória das respostas de milhões de indivíduos. Dessa forma, os analistas de risco excluiriam o sujeito da política e da moral, tudo se passando como fosse irrelevante a sociedade à qual o sujeito pertence. Afirma que cálculos probabilísticos não são livres de valores. A decisão de expor-se ou não a determinado risco, embora aparente ser uma decisão individual, não o é, pois está inserida em um contexto mais amplo, dado pela cultura à qual a pessoa pertence. Dessa forma, a autora busca desmistificar características aparentemente individuais do risco, presentes em diversos discursos científicos (MARTIN, 2003).

Guivant (1998, p.7) discute a aceitabilidade dos riscos em Douglas (1985), recuperando o questionamento daquela autora a respeito da forma pela qual os riscos são estimados pelas teorias objetivistas: o que significa risco razoável? O que seria um nível aceitável de risco? Os níveis aceitáveis de risco seriam parte do que deve ser pesquisado, ao lado da determinação dos níveis aceitáveis de qualidade de vida, de moralidade e de decência. A influência dos fatores sociais na percepção dos riscos não deveria ser considerada como fumaça que obscurece uma lente de telescópio e distorce a imagem verdadeira, mas sim as transformações da imagem deveriam ser consideradas como uma focalização precisa sobre a sociedade, seus valores, suas instituições, sua cultura (GUIVANT, 1998, p.7).

É inegável a contribuição da teoria cultural dos riscos para a discussão das percepções de risco, na medida em que aponta a análise cultural como caminho para a compreensão das percepções de risco de diferentes sociedades e diferentes grupos em sociedades complexas, construídas a partir de critérios sociais e culturais. Entretanto, como ressalta Guivant (1998), a teoria cultural pouco tem se dedicado sobre a formulação no plano das estratégias de controle dos riscos, talvez devido aos poucos estudos empíricos que desenvolveu sobre percepções de riscos e seu manejo (GUIVANT, 1998, p.9).

1.2 Riscos e Eventos Naturais Adversos

Todos os anos defrontamo-nos com notícias que relatam grandes catástrofes ocorridas em alguma parte do planeta. São inundações, tempestades, terremotos, furacões, secas, nevascas, grandes incêndios que afligem esta ou aquela região. São muitas as perdas resultantes desses eventos: perdas de vidas humanas, perdas materiais, perdas econômicas advindas da queda da produção e da atividade econômica nessas regiões, transtornos e impactos diversos causados às populações atingidas pelos eventos adversos.

Parte das catástrofes têm clara influência humana, como incêndios (exceto quando causados por raio); parte têm clara determinação natural, como terremotos e furacões; e parte pode ter sua origem discutida, como secas e inundações, em que o componente antrópico pode influenciar, determinando ou maximizando o evento natural.

Nos últimos anos, o tema da mudança climática global, decorrente do aquecimento da terra, tem preocupado inúmeros estudiosos e mobilizado iniciativas de organismos internacionais. As principais resseguradoras internacionais⁵ vêm alertando para o aumento das perdas devido a catástrofes da natureza e têm desenvolvido estudos sobre os impactos da alteração climática sobre a indústria de seguros.

Por outro lado, organismos nacionais e internacionais que se dedicam ao estudo do tempo e clima tem avançado no conhecimento sobre fenômenos que influenciam o conjunto do clima da terra, particularmente o fenômeno El Niño. No Sul do Brasil, pesquisas realizadas têm avançado no conhecimento sobre o impacto deste fenômeno sobre a agricultura regional.

Todos esses temas acabam tendo influência direta sobre o desenvolvimento de iniciativas de proteção à agricultura, como o seguro agrícola. O melhor conhecimento sobre as características de fenômenos pouco conhecidos até há alguns anos atrás - como o El Niño -, ou do impacto de fenômenos provocados pela ação do Homem em função

⁵ Quando uma seguradora assume um contrato de seguro superior à sua capacidade financeira, ela busca fazer o resseguro, repassando esse risco a uma resseguradora. Assim, conforme o nome sugere, resseguro é o seguro do seguro. O resseguro é uma prática comum no mercado internacional de seguros, como forma de preservar a estabilidade das companhias seguradoras e garantir a liquidação do sinistro. Quando os valores envolvidos nos contratos de resseguro são muito altos, é feita a

do modelo de desenvolvimento adotado - como as mudanças climáticas em curso -, são necessários seja para desenvolvermos ações de convivência/mitigação em relação aos prováveis danos futuros, seja para buscarmos a reversão dos danos causados ao meio ambiente.

1.2.1 Catástrofes naturais e perdas

As duas maiores resseguradoras mundiais, Munich Re e Swiss Re, no início de 2004 divulgaram relatórios apontando para o aumento das perdas em consequência de desastres naturais, alertando para prejuízos cada vez maiores no futuro devido ao aquecimento global.

Para a resseguradora Swiss Re, as perdas das seguradoras decorrentes de desastres naturais aumentaram exponencialmente nos últimos 30 anos e devem crescer ainda mais rapidamente, estimando que os custos anuais desses desastres poderiam dobrar em dez anos e chegar a 150 bilhões de dólares. O gasto poderia ficar entre 30 e 40 bilhões de dólares por ano, o que equivaleria a um ataque anual a uma das torres do World Trade Center (SEGURADORA..., 2004).

Segundo a resseguradora Munich Re, em 2003 os desastres naturais mataram sete vezes mais pessoas do que no ano de 2002, indicando uma tendência de situação ainda pior em 2004. Cinco grandes catástrofes naturais aconteceram em 2003, depois de três anos de uma calma relativa, matando 75 mil pessoas: morreram 40 mil pessoas em um abalo sísmico ocorrido no Irã; outras 20 mil pessoas morreram devido a uma onda de calor que atingiu o sul e o centro da Europa no verão; 2,2 mil argelinos foram vitimados por um terremoto de 6,8 graus na escala Richter. Os desastres ocorridos no Estados Unidos foram aqueles que custaram mais caro às seguradoras, quando tornados atingiram o Meio-Oeste e uma onda de calor provocou seca e incêndios florestais na Califórnia, destruindo milhares de casas. Apenas este último custou 2 bilhões de dólares às seguradoras (DESASTRES..., 2004).

A Swiss Re registrou, no ano de 2003, um total de 142 catástrofes de origem natural e 238 sinistros técnicos, que possuem origem direta na ação humana. As figuras

pulverização de risco entre resseguradoras internacionais (retrocessão), como forma de viabilizar a cobertura necessária para o resseguro.

adiante demonstram o grande crescimento do número de eventos e dos danos assegurados ocorrido nas últimas décadas (ZANETTI et al., 2004).

Os danos totais atribuídos às catástrofes naturais em 2003, em todo o mundo, somam US\$ 58 bilhões, sendo que desses eram assegurados US\$ 16,2 bilhões. A onda de calor e a seca que atingiu a Europa central, oriental e sul acarretaram perdas não asseguradas de US\$ 12,3 bilhões, e os incêndios ocorridos em florestas de Portugal acarretaram perdas de US\$ 1,6 bilhões a indústria florestal portuguesa (ZANETTI et al., 2004).

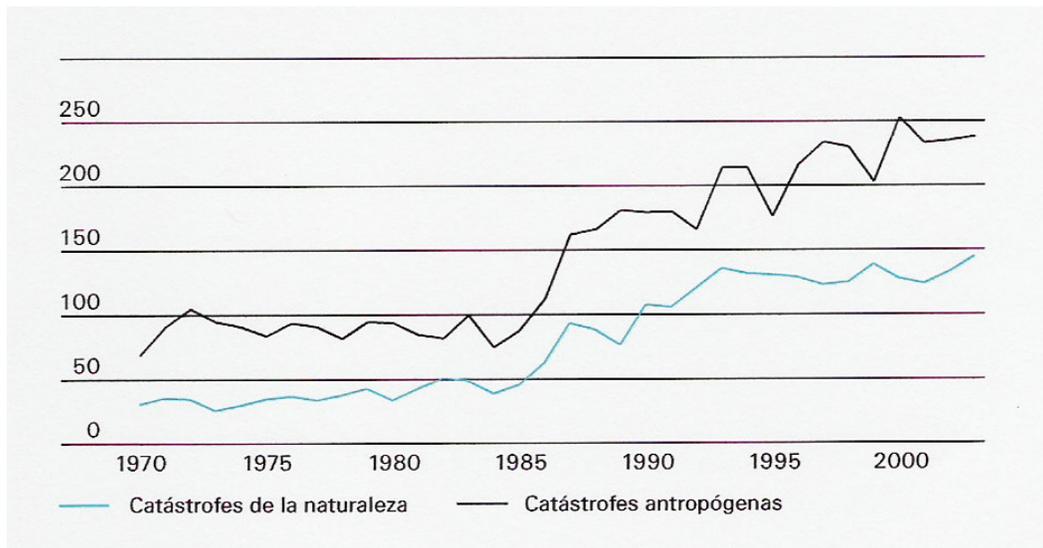
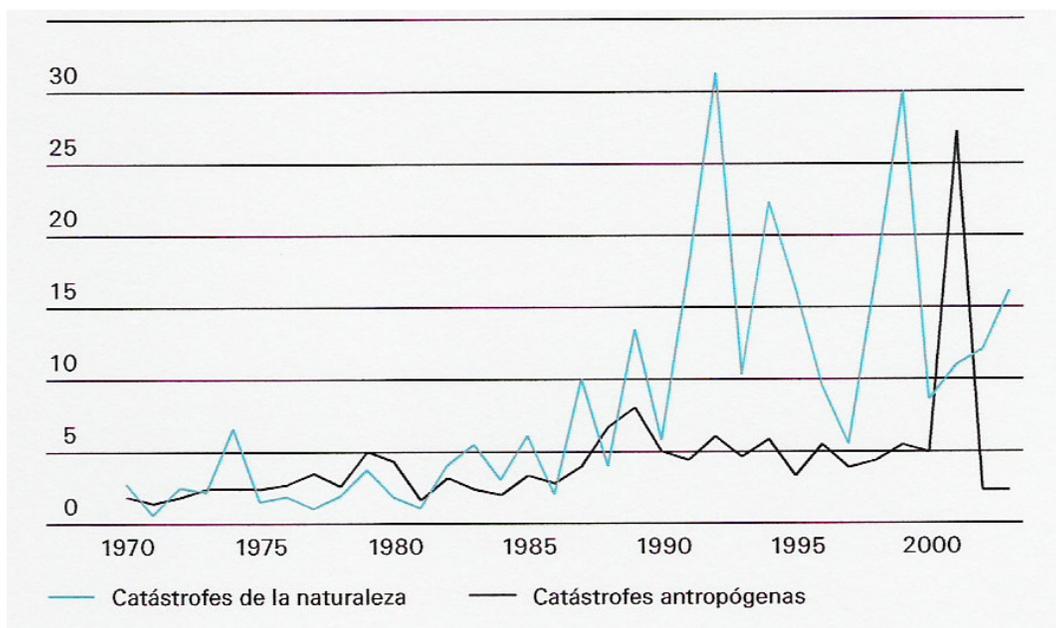


Figura 1 : Número de Eventos Catastróficos entre 1970 e 2003.

Fonte: ZANETTI et al., 2004, p.5.

O total de sinistros catastróficos (naturais e técnicos) ocorridos em 2003 somam US\$ 18,5 bilhões em seguros de danos, sendo que desses, US\$ 16,2 bilhões são atribuídos à catástrofes naturais (88%).



US\$ bilhões, preços de 2003

Figura 2 : Danos assegurados em Eventos Catastróficos entre 1970 a 2003.

Fonte: ZANETTI et al., 2004, p.9.

A resseguradora Swiss Re aponta que desde o final dos anos 80 tem havido uma tendência de elevação dos sinistros catastróficos. No período 1987-2002, a média de seguros de danos pagos em função de catástrofes naturais passou para US\$ 14,1 bilhões/ano (ZANETTI et al., 2004).

Analisando-se as catástrofes da natureza, podemos classificá-las em desastres de origem geofísica, incluindo erupções vulcânicas e terremotos, e desastres de origem hidrometeorológicas, incluindo temperaturas extremas, avalanches, secas, inundações, incêndios florestais e tempestades.

A figura seguinte retrata as ocorrências registradas de catástrofes naturais na década de 1990, distinguindo entre desastres de origem geofísica e desastres de origem hidrometeorológicas. Observa-se que os eventos de origem geofísica mantiveram-se estáveis ao longo da década, enquanto que os eventos climáticos extremos (hidrometeorológicos), sofreram forte incremento na segunda metade da década, duplicando o número de registros entre os anos de 1996 e 2000.

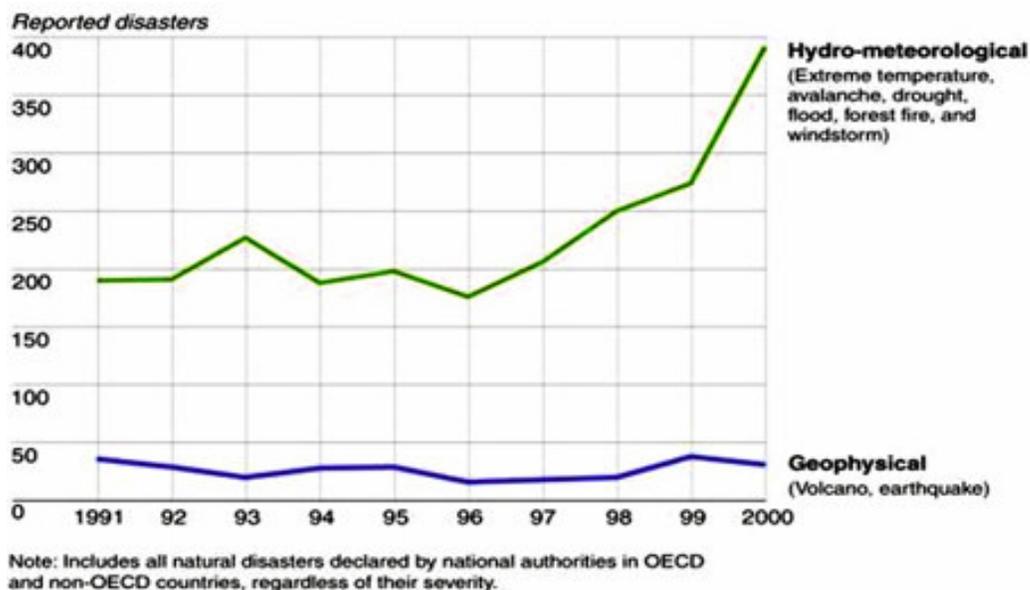


Figura 3 : Desastres geofísicos e hidrometeorológicos registrados na década de 90.

Fonte: Center for Research on the Epidemiology of Disaster. Citado por: UNDP, 2002, p.7.

Analisando o ano de 2002, Zanetti et al. (2003) observa a existência de um abismo entre as sinistralidades dos países industrializados e as dos demais países. A Europa e os Estados Unidos apresentavam uma elevada cota de danos assegurados, devido a uma densidade de seguro mais alta e um número de vítimas relativamente pequeno, reflexo de medidas de proteção e resgate de pessoas mais eficazes. O contrário ocorria em outras regiões, principalmente em países pobres, em que era baixa a cota de danos assegurados, evidenciando a pouca cobertura contra conseqüências financeiras de catástrofes, e elevado número de vítimas, demonstrando carência de recursos para prevenção e salvamento em situações de catástrofes naturais e técnicas (ZANETTI et al., 2003).

O furacão Andrew, ocorrido em 1992 nos Estados Unidos, é considerado a catástrofe natural mais cara de todos os tempos, tendo custado US\$ 20 bilhões. Relativamente a outros eventos, teve um número baixo de vítimas fatais - 38 pessoas -, mas causou enormes prejuízos materiais em um país com grande densidade de seguros. Milhares de edifícios, veículos e embarcações foram destruídas, interrompendo-se as linhas elétricas e telefônicas por vários dias. Em conseqüência, diversas companhias seguradoras ficaram em uma situação financeira difícil devido às dificuldades para

saldar as indenizações, pois haviam sido pegos de surpresa, não dispo de reservas financeiras e resseguro adequado para semelhante evento catastrófico (ZIMMERLI, 2003).

Conforme descrito em parágrafos anteriores, por maior que seja a densidade de seguros em uma dada região, os danos totais atribuídos às catástrofes naturais são muito maiores que os danos assegurados. Ao Estado são reservadas as principais iniciativas de prevenção de catástrofes naturais, também arcando com o apoio direto às vítimas de desastres ocorridos. A parcela dos danos assumidos pelos próprios atingidos pelos desastres será de maior ou menor monta em função da exposição de determinado país ou região a ocorrência de determinada catástrofe natural, a prioridade dada pela sociedade local e pelo Estado na prevenção e assistência aos desastres e à conseqüente estrutura estatal existente.

Em relação à participação do mercado de seguros na cobertura dos danos, conforme o mercado específico de que se trate, participará em diversa medida o tomador do seguro, o segurador, o ressegurador e, às vezes, também o Estado. Para as catástrofes naturais, normalmente os riscos de grandes eventos, de ocorrência rara e muito custosa, são assumidos pelos resseguradores por meio de contratos conhecidos como “catastrophe excess of loss”, cuja sigla é ‘CatXL’ (ZIMMERLI, 2003).

1.2.2 Mudança climática global

Desde o final do século XIX até meados dos anos 60, os meteorologistas consideravam que o clima era constante, não mudava. Dessa forma, conhecendo-se as médias das ocorrências climáticas de algumas décadas - temperatura, precipitação, velocidade do vento, entre outras -, conheceríamos o clima.

Hoje, sabe-se que o clima não é constante. Essa transformação do clima vem ocorrendo ao longo da história do planeta, provocando alterações que têm tido implicações sobre a vida terrestre.

Mas a ação humana também tem implicado em impactos sobre o clima da terra, identificados com o aquecimento global. As atividades desenvolvidas pelo homem, fundamentalmente aquelas advindas com a Era Industrial, que tiveram origem no início da Revolução Industrial e crescimento mais intenso nos últimos 50 anos, têm contribuído para o aumento da temperatura na terra.

Observações demonstram que as temperaturas globais aumentaram em 0,6°C ao longo do século XX. Esse aumento é atribuído, principalmente, às atividades humanas. Prognósticos de modelos climáticos indicam um aumento da temperatura global entre 1,4 e 5,8°C para o ano 2100. Dessa forma, seria a maior mudança climática ocorrida na terra nos últimos 10 mil anos (PNUMA-CMNUCC/ONU, 2003, p. 7-8).

A elevação da temperatura global tem como origem o aumento da liberação de gases, que provoca o chamado “efeito estufa”. Entre esses gases, temos o vapor de água; o dióxido de carbono (CO₂), produzido pela queima de combustíveis fósseis e pelo corte e queima de florestas; o metano (CH₄) e óxido nitroso (N₂O), emitido nas atividades agrícolas; os halocarbonos (CFCs, HFCs E PFCs) e gases de longa vida (hexafluoreto de enxofre – SF₆), liberados nos processos industriais; o ozônio (O₃), liberado pelos escapamentos dos automóveis. Exceto os gases industriais, os demais são produzidos de forma natural e constituem, juntos, em torno de 1% da atmosfera, o que é suficiente para produzir um efeito estufa que mantém o planeta cerca de 30°C mais quente do que seria sem sua presença, possibilitando o desenvolvimento de diversas formas de vida (PNUMA-CMNUCC/ONU, 2003, p. 7-9).

A terra é abastecida por um fluxo constante de energia solar que chega na forma de luz visível, principalmente. Dessa energia, em torno de 30% retorna quase imediatamente ao espaço e em torno de 70% passa pela atmosfera aquecendo a superfície terrestre. A terra envia energia de volta ao espaço na forma de radiação infravermelha ou radiação térmica. O aumento dos níveis dos gases de efeito estufa na atmosfera bloqueia a saída da radiação infravermelha ao espaço. Nesse contexto, o clima se altera, visando restaurar o balanço energético global, pois a Terra deve perder energia para o espaço na mesma proporção que recebe energia do sol, adequando-se à nova situação em que existe uma capa mais grossa de gases na atmosfera terrestre.

Em consequência do aquecimento global, é previsto o aumento do nível do mar de 9 a 88 centímetros para o ano 2100, provocando inundação das regiões mais baixas do globo. O nível do mar já se elevou entre 10 e 20 centímetros durante o século XX. Também são esperados o aumento das precipitações (chuvas), o risco de secas nos verões de regiões continentais, e o aumento da frequência e da severidade dos eventos climáticos extremos.

Cientistas consideram que as emissões passadas e presentes de gases de efeito estufa já comprometeram, em certa medida, mudanças climáticas no século XXI. Mesmo que a concentração destes gases na atmosfera se estabilize, a mudança climática

ainda continuará ocorrendo durante centenas de anos. Dessa forma, o desafio que se apresenta para a humanidade, ao lado da redução drástica da emissão destes gases, é o desenvolvimento de estratégias de adaptação aos efeitos previstos da mudança climática (PNUMA-CMNUCC/ONU, 2003, p. 23-24).

As resseguradoras internacionais, empresas que assumem parte significativa do risco das seguradoras, já atuam com o cenário de que a mudança do clima é um fato. Como essas empresas asseguram grandes riscos de origem catastrófica, elas têm investido volumosos recursos no desenvolvimento de conhecimento sobre estes eventos, construindo modelos de previsão de desastres para orientar-se na aceitação de contratação de resseguro⁶.

O reconhecimento internacional de que a mudança climática é um problema grave ocorreu na Primeira Conferência Mundial sobre o Clima, em 1979. Durante a segunda metade dos anos 80 ocorreram diversas conferências intergovernamentais centradas na discussão da mudança climática, até a realização da Segunda Conferência Mundial sobre o Clima, em novembro de 1990.

Na busca de um melhor conhecimento sobre a mudança do clima foi criado, em 1998, pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), o Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre Mudança do Clima (conhecido pela sigla IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change). O Grupo envolve centenas de cientistas na análise da literatura atualizada e revisada, e foi criado com o mandato de avaliar o estado de conhecimento existente sobre o sistema climático e a mudança climática, os impactos sobre o meio ambiente, econômicos e sociais da mudança climática e as possíveis estratégias de resposta. A publicação de seu Primeiro Informe de Avaliação, em 1990, confirmou a evidência científica sobre a mudança climática, proporcionando as bases para as negociações da Convenção sobre Mudança do Clima.

A Assembléia Geral das Nações Unidas, realizada em dezembro de 1990, aprovou o início das negociações para a elaboração de um tratado. As negociações, conduzidas pelo Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção Quadro sobre Mudança do Clima, foram concluídas em maio de 1992. A Convenção Quadro

das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi assinada por 154 países, durante a Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992. A Convenção entraria em vigor em março de 1994 e atualmente conta com 185 membros.

...a Convenção busca estabilizar as concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa a níveis seguros. Compromete a todos os países a limitar suas emissões, reunir a informação relevante, desenvolver estratégias de adaptação a mudança climática e cooperar na investigação e nos temas tecnológicos. Também compromete os países desenvolvidos a tomar medidas que indiquem que as emissões retornem aos níveis de 1990. (PNUMA-CMNUCC/ONU, 2003, p. 8)

O Protocolo de Quioto, estabelecido em 1997, compromete os governos com medidas mais severas. Por consenso, foi acordado que os países desenvolvidos teriam o compromisso de reduzir as emissões de seis gases de efeito estufa em 5% para o período 2008-2012, tendo como referência o ano de 1990. O Protocolo de Quioto, criado no âmbito da Convenção sobre Mudança do Clima, ainda não vigora, dado não ter atingido o número mínimo de ratificações para entrar em vigor.

O mais recente documento produzido pelo IPCC é o Terceiro Informe de Avaliação, em três volumes, concluído no início de 2001. O documento indica que a evidência da influência humana na mudança climática é atualmente mais forte do que nunca (PNUMA-CMNUCC/ONU, 2003, p. 40).

A perspectiva do aumento da frequência e da severidade dos eventos climáticos extremos advindos da mudança climática e a urgência no desenvolvimento de estratégias de adaptação aos efeitos previstos ressaltam a necessidade do estabelecimento de mecanismos de gestão de riscos. Nessa perspectiva, os seguros em geral, e o seguro agrícola em particular, cumprem importante papel. Isso é reconhecido pela Convenção sobre Mudança do Clima, em seu artigo 4º, parágrafo 8:

No cumprimento dos compromissos previstos neste Artigo, as Partes devem examinar plenamente que medidas são necessárias tomar sob esta Convenção, inclusive medidas relacionadas a financiamento, **seguro** e transferência de tecnologias, para atender as necessidades e preocupações específicas das Partes países em desenvolvimento resultantes dos efeitos negativos da mudança do clima e/ou do impacto da implementação de medidas de resposta, em especial: a)... d) nos países com regiões propensas a desastres naturais; e) nos países com

⁶ Exemplificam esta preocupação os estudos de Christian Brauner publicados pela resseguradora Swiss Re: *Opportunities and risks of climate change* (2002), *Climate research does not remove the uncertainty* (1998) e *Global Warming: element of risk* (1994).

regiões sujeitas à seca e desertificação;... i). (ONU, 1992, p.11-12. Grifo do autor da Dissertação)

A aplicação do parágrafo 8 do artigo 4º da Convenção sobre Mudança do Clima foi analisada na Conferência das Partes - instância máxima da Convenção -, realizada na cidade de Marraqueche, Marrocos, em novembro de 2001 (sétimo período de sessões). Em consequência, foi formulada a decisão '5/CP.7', objetivando implementar a aplicação daquele parágrafo. Em relação aos seguros, a decisão indicou a necessidade da organização de duas oficinas: uma primeira sobre seguros e avaliação de riscos no contexto de mudança climática e dos fenômenos meteorológicos extremos; outra sobre medidas em matéria de seguros para atender as necessidades e preocupações específicas das Partes que são países em desenvolvimento, devidas aos efeitos adversos da mudança climática, e as repercussões da aplicação de medidas de resposta. As duas oficinas ocorreram em maio de 2003, na cidade de Bonn, Alemanha.

Os debates realizados nas oficinas envolveram questões relativas ao papel dos seguradores privados na gestão dos riscos de desastres naturais e mudança do clima; aos esforços nacionais e internacionais na gestão destes riscos; questões específicas relativas aos atuais planos de gestão de riscos; metodologias e incertezas na avaliação de riscos; instrumentos de transferência de riscos no contexto dos efeitos adversos da mudança climática, bem como das repercussões na aplicação de medidas de resposta (CMNUCC, 2003).

O informe sobre as oficinas, preparado pelo Órgão Subsidiário de Implementação (SBI), revela a complexidade das dimensões que devem ser abordadas em relação ao papel que os seguros podem cumprir como instrumento de gestão de riscos, oriundos de eventos catastróficos, em um cenário de mudança do clima. Ao longo deste trabalho, resgataremos algumas das dimensões tratadas nas oficinas sobre seguros organizadas pela Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

1.2.3 El Niño e La Niña

O fenômeno conhecido como El Niño Oscilação Sul (ENOS), expresso em suas duas fases extremas como “El Niño” e “La Niña”, é um fenômeno de grande escala que ocorre no Oceano Pacífico tropical (atinge um quarto da circunferência da terra),

acarretando impactos climáticos globais. O Estado do Rio Grande do Sul é particularmente afetado pela ocorrência deste fenômeno.

O Rio Grande do Sul é responsável por parcela significativa (em torno de 20%) da produção nacional de grãos. Mas, essa produção apresenta um comportamento com grande variabilidade de rendimentos de um ano para outro, caracterizando-se, em muitos casos, como frustração de safra agrícola.

Berlato & Fontana (2003) ressaltam que diversos estudos têm demonstrado que a variabilidade de rendimentos e da produção agrícola gaúcha é causada pela variabilidade climática (chuva, especialmente) que, por sua vez, está associada ao fenômeno El Niño.

O fenômeno ENOS (El Niño Oscilação Sul) combina dois mecanismos: o componente oceânico do fenômeno, conhecido como El Niño (EN), e sua contrapartida atmosférica, a Oscilação Sul (OS). O componente oceânico El Niño designava originalmente uma corrente marítima quente ao longo da costa do Peru e Equador, e recebeu esta denominação de pescadores da região em função de ocorrer com maior frequência próximo ao Natal. Atualmente o fenômeno El Niño é associado com variações na temperatura da superfície do mar, sendo monitorado ao longo da região equatorial do Oceano Pacífico por meio da Temperatura da Superfície do Mar (TSM). O componente atmosférico Oscilação Sul refere-se à pressão atmosférica nas regiões leste e oeste do Oceano Pacífico, que apresenta uma correlação inversa: quando a pressão é alta a leste, é baixa a oeste, e vice-versa, sendo também conhecida como 'gangorra barométrica'. O monitoramento deste componente é realizado por meio do Índice de Oscilação Sul (IOS), sendo a diferença entre os desvios normalizados da pressão na superfície do mar entre o Taiti, na Polinésia Francesa, e Darwin, no norte da Austrália (BERLATO & FONTANA, 2003, p.19-20).

No início dos anos 1960, Jacob Bjerknes (...) concebeu a conexão entre o oceano e a atmosfera nessa região do Pacífico, ou seja, estabeleceu a relação entre El Niño e a Oscilação Sul. Em termos gerais, a atmosfera atua mecanicamente sobre a superfície do oceano, causando diferenças de temperatura no mesmo, as quais, por sua vez, causam mudanças nos campos de pressão e ventos. Esse conhecimento representou um grande avanço no entendimento do fenômeno ENOS, permitindo o desenvolvimento dos chamados modelos acoplados oceano-atmosfera. Esses modelos incorporam a complexidade do sistema, utilizando informações em tempo real da atmosfera e do oceano para indicar a tendência de evolução do sistema nos próximos meses ou estações.

Na realidade, o fenômeno ENOS faz parte de uma variação irregular em torno das condições normais do oceano e da atmosfera na região do Pacífico tropical.

Um extremo dessa variação é representado pelas condições de El Niño, quando se verifica um aquecimento das águas simultaneamente com diminuição da pressão atmosférica no Pacífico leste (também denominada fase quente ou fase negativa), e o outro extremo da variação é representado pelas condições de La Niña, quando ocorre um resfriamento das águas e aumento na pressão atmosférica na região leste do Pacífico (também denominada fase fria ou fase positiva) (BERLATO & FONTANA, 2003, p.20-21).

A figura adiante representa as principais anomalias climáticas que podem ocorrer em diversas partes do mundo em decorrência do El Niño. São ali observáveis as possibilidades de ocorrência de secas no sudeste da África, norte da Austrália, norte e nordeste do Brasil; de enchentes no oeste tropical e o sudeste da América do Sul e de temperaturas acima da normal em regiões como o leste da Ásia e o leste e oeste da América do Norte. No caso do La Niña, grosso modo, os impactos são nessas mesmas regiões mas com sentido inverso. Onde ocorre seca com El Niño, ocorrerá excesso de chuva com La Niña; onde ocorrem temperaturas acima da normal com El Niño, ocorrerá temperaturas abaixo da normal com La Niña (Berlato & Fontana, 2003, p.28; 30).

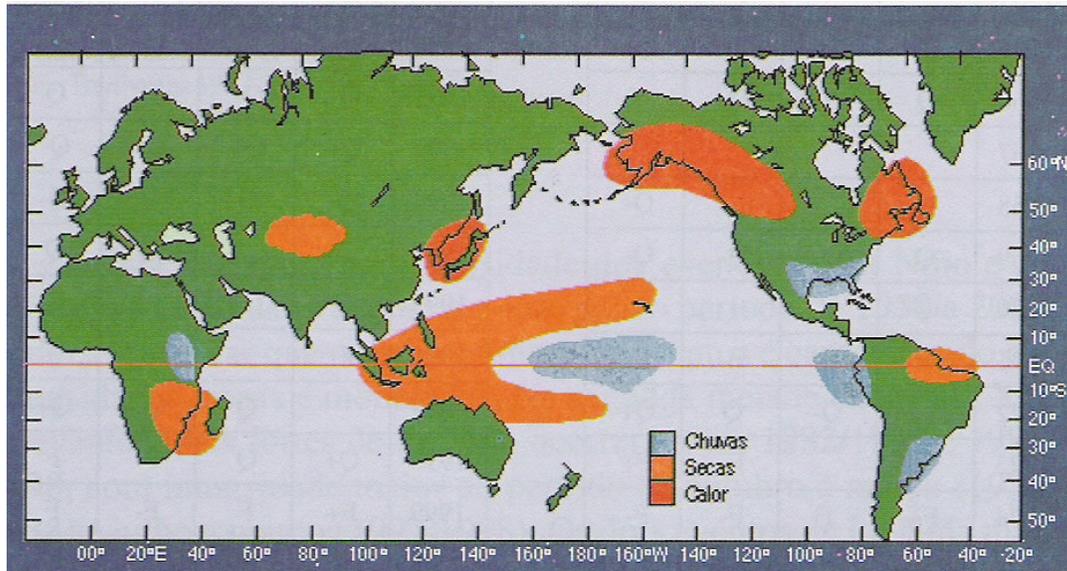


Figura 4 : Impactos climáticos globais provocados pelo fenômeno El Niño.

Fonte: National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA).
In: BERLATO & FONTANA, 2003, p. 28.

No Brasil, o impacto do fenômeno El Niño Oscilação Sul (ENOS) é diferenciado conforme a região, provocando mudanças em escala regional conforme sintetizado no quadro adiante. De qualquer forma, a figura anterior mostra que as regiões brasileiras mais afetadas são Nordeste e Sul.

Tabela 1 : Efeitos associados ao El Niño e a La Niña no Brasil.

	EL NIÑO	LA NIÑA
REGIÃO NORTE	Secas de moderadas a intensas no norte e leste da Amazônia com o aumento da probabilidade de ocorrência de incêndios florestais.	Tendência de precipitações pluviais abundantes no norte e leste da Amazônia.
REGIÃO NORDESTE	Secas de diversas intensidades no norte do Nordeste durante o período de estação chuvosa (fevereiro a maio).	Chegada de frentes frias na região com a possibilidade de precipitações pluviais acima da média na região semi-árida.
REGIÃO SUDESTE	Moderado aumento das temperaturas médias sem padrão característico de mudança na precipitação pluvial.	Temperaturas próximas à média climatológica ou ligeiramente abaixo da média durante o inverno e verão.
REGIÃO SUL	Precipitações pluviais abundantes, principalmente na primavera do ano de início do fenômeno e precipitações acima da normal no final do outono e início do inverno do ano seguinte. As frentes frias que vêm do sul, podem ficar semi-estacionárias na Região por vários dias provocando precipitação pluvial.	Passagens rápidas das frentes frias nessa Região com tendência de diminuição da precipitação pluvial, especialmente na primavera e início de verão. Tendência de temperaturas abaixo da média, especialmente da média mínima na primavera no Rio Grande do Sul.
REGIÃO CENTRO-OESTE	Tendência de precipitação pluvial acima da média apenas no sul do Mato Grosso do Sul.	Não há evidências de efeitos pronunciados na precipitação pluvial ou temperatura.

Fonte: Adaptado de BERLATO & FONTANA, 2003, p. 32-33.

O Rio Grande do Sul pertence à chamada Região Sudeste da América do Sul (entre 20 e 40°S e, do leste dos Andes até o Oceano Atlântico) e é fortemente influenciado pelo sinal do El Niño/La Niña. Fontana & Berlato (1997)⁷ estudaram o comportamento da precipitação pluvial do Estado em anos de El Niño e La Niña. Eles mostraram que em anos de El Niño a precipitação pluvial é superior à média durante quase todos os meses do ano. Destacam dois períodos: o primeiro, período principal, na primavera e início do verão do ano de início do fenômeno (outubro e novembro); o segundo, um ‘repique’ no final do outono e início do inverno do ano seguinte (maio e junho). Em anos de ocorrência do La Niña, a precipitação pluvial mantém-se abaixo da média na maioria dos meses do ano. Os autores destacam dois períodos similares aos do El Niño: um período de maiores anomalias negativas na primavera do ano de início do fenômeno (outubro e novembro), com um período de repique no outono e início do inverno do ano seguinte. Fontana & Berlato (1997) demonstram que, em relação à distribuição espacial, os maiores impactos tanto de El Niño como La Niña ocorrem na região noroeste do Rio Grande do Sul (BERLATO & FONTANA, 2003, p.37).

As figuras adiante mostram a distribuição geográfica das anomalias de precipitação pluvial no Estado do Rio Grande do Sul, durante o mês de novembro, em eventos El Niño (Figura 5) e La Niña (Figura 6). Observando as figuras podemos comprovar que os efeitos do El Niño e da La Niña são maiores na região noroeste do Rio Grande do Sul, apresentando um gradiente de anomalias no sentido sudeste-noroeste.

⁷ FONTANA, Denise Cybis e BERLATO, Moacir Antônio. Influência do El Niño Oscilação Sul sobre a precipitação do Estado do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Agrometeorologia*, Santa Maria, v.5, n.1, p. 127-132, 1997. Citado em Berlato & Fontana, 2003, p.37.

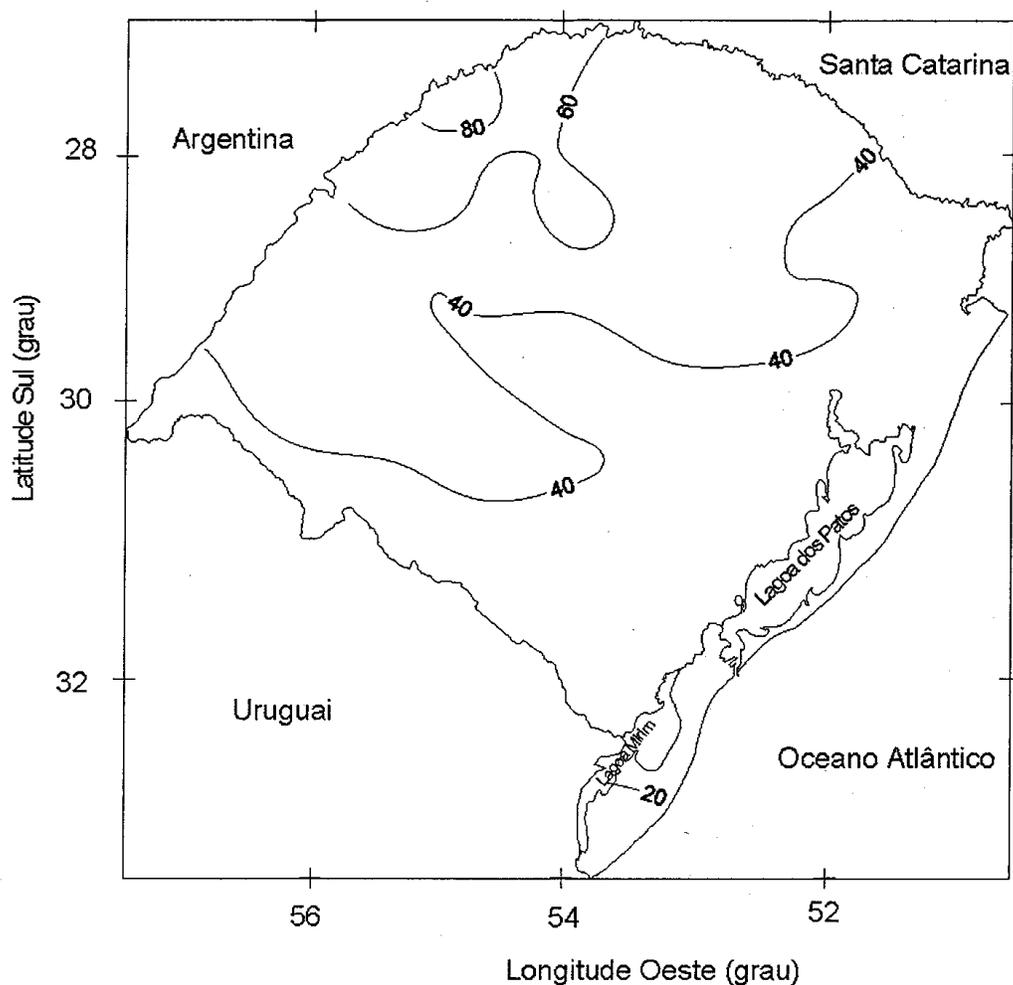


Figura 5: Anomalia média de precipitação pluvial (mm) no mês de novembro no Estado do Rio Grande do Sul em anos de EL NIÑO, entre 1914 a 1998.

Fonte: Puchalski et al., 2001⁸.

Citado por: BERLATO & FONTANA, 2003, p. 41.

A figura permite concluir que o noroeste do estado registra como uma situação média dos anos de ocorrência de El Niño, precipitação pluvial superior a 60mm quando comparado com sua média histórica no mês de novembro.

⁸ Puchalski, L. A.; Berlato, M. A.; Fontana, D. C. Anomalias da precipitação pluvial mensal do Rio Grande do Sul associadas ao El Niño e La Niña. *Revista Brasileira de Agrometeorologia*, Santa Maria, 2001.

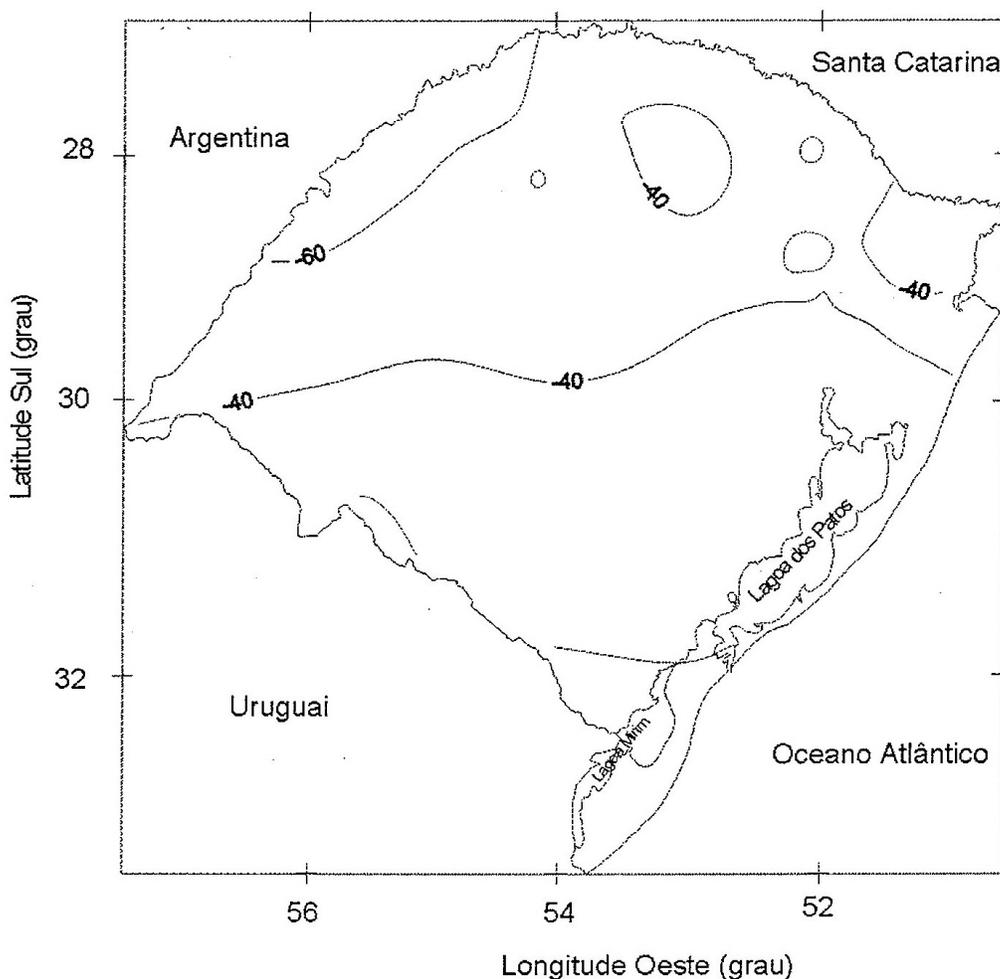


Figura 6 : Anomalia média de precipitação pluvial (mm) no mês de novembro no Estado do Rio Grande do Sul em anos de LA Niña, entre 1914 a 1998.

Fonte: Puchalski et al., 2001.
In: BERLATO & FONTANA, 2003, p. 44.

Por outro lado, a Figura 6 demonstra que o noroeste do Estado registra como uma situação média dos anos de ocorrência de La Niña, um déficit de precipitação pluvial de até 60mm (mês de novembro).

A região noroeste do Rio Grande do Sul concentra a produção de grãos do estado, principalmente soja, milho e trigo, justamente a região que recebe os maiores impactos de El Niño e La Niña. Como veremos no Capítulo II, a região noroeste do estado apresentou grande adesão de agricultores familiares à contratação do seguro agrícola subsidiado.

Segundo Berlato & Fontana (2003), o trimestre outubro-dezembro é crítico para a agricultura gaúcha, pois é nesse período que são implantadas e se desenvolvem as culturas de primavera-verão, que representam mais de 90% da produção de grãos do Estado. Estas culturas não são irrigadas e, assim, ficam altamente dependentes da precipitação pluvial. A condição normal de precipitação pluviométrica nessa época é já insuficiente para o bom desenvolvimento das lavouras, sendo agravada pela ocorrência de estiagens.

Mas, o impacto do El Niño e La Niña na agricultura do Rio Grande do Sul é diferenciado segundo a cultura em questão. O impacto destes eventos poderá ser favorável ou desfavorável. A tabela adiante apresenta um resumo realizado por Berlato & Fontana (2003) sobre estes efeitos na produção agrícola gaúcha.

Tabela 2 : Resumo qualitativo dos efeitos associados ao El Niño e a La Niña na produção agrícola do Estado do Rio Grande do Sul.

CULTURA	EL NIÑO	LA NIÑA
SOJA	Favorável	Desfavorável
MILHO	Favorável	Desfavorável
ARROZ	Desfavorável (evento forte)	Favorável (evento fraco)
TRIGO, CEVADA E OUTROS CEREAIS DE INVERNO	Desfavorável	Favorável
FORRAGEIRAS	Favorável	Desfavorável

Fonte: BERLATO & FONTANA, 2003, p.86.

1.3 Riscos e Seguro na Agricultura

1.3.1 Seguro e ação do Estado

Quando ocorrem eventos generalizados de origem meteorológica, com caráter catastrófico, causando perdas econômicas e impacto social nas populações atingidas, o Estado é diretamente afetado, tanto pela queda da atividade econômica nas regiões abrangidas, quanto pelo apelo para sua intervenção, mobilizando recursos públicos. O Estado é pressionado a intervir, é pressionado a executar medidas mitigadoras dos efeitos da catástrofe ocorrida.

No Brasil, mesmo existindo uma estrutura para atuar nesses momentos – Sistema Nacional de Defesa Civil –, normalmente a ação é restrita a situação de emergência, em que vidas humanas precisam ser resgatadas e preservadas. Às vezes, a ação estende-se na busca de restabelecer as condições materiais (moradia) de sobrevivência das famílias, existentes no momento anterior à catástrofe. No entanto, não é prática a estruturação de medidas que visem recuperar as condições econômicas anteriormente existentes dessas mesmas famílias, quando comprometidas pela catástrofe.

No caso do Rio Grande do Sul, sua agricultura tem sofrido perdas recorrentes em função de adversidades climáticas, notadamente devido à estiagem. Estudo realizado pela EMATER-RS identifica que, no período entre 1992 e 1997, as estiagens foram responsáveis por cerca de 93% das perdas nas safras de soja e 88% das perdas nas safras de milho (BERLATO & FONTANA, 2003, p.88).

No período entre 1987 e 2000, ocorreram seis estiagens no Estado, causando perdas superiores a 3 bilhões de dólares, apenas considerando as culturas de soja e milho (Tabela 3). Em torno de 19 milhões de toneladas deixaram de ser colhidas, quantidade superior à produção total de grãos que o Estado obtinha em um ano de condições climáticas normais. Dessa forma, em treze safras agrícolas de soja e milho, o

Rio Grande do Sul perdeu o equivalente a uma safra de grãos (BERLATO & FONTANA, 2003, p.87)⁹.

Tabela 3 : Perdas na produção agrícola do Estado do Rio Grande do Sul em função da ocorrência de estiagens (soja e milho)

ANO AGRÍCOLA	PERDAS DE GRÃOS (milhões de toneladas)	VALOR (US\$ milhões)
1987/1988	3,6	709,3
1990/1991	5,5	797,0
* 1995/1996	2,8	522,5
1996/1997	2,1	402,8
* 1998/1999	2,8	335,4
* 1999/2000	2,3	307,8
TOTAL	19,1	3.074,8

* Anos de La Niña.

Fonte: BERLATO & FONTANA, 2003, p.87.

É importante ressaltar na análise da tabela, que os dados indicam que a estiagem assola o Estado do Rio Grande do Sul não apenas em anos de ocorrência do fenômeno La Niña. Assim, o La Niña não se constitui na única causa de ocorrência de estiagem no Rio Grande do Sul; estiagens com perdas significativas ocorrem em anos em que o fenômeno referido não se verifica (BERLATO & FONTANA, 2003, p.89).

Perdas desta magnitude causam grande impacto na economia de um Estado em que a agricultura tem destaque. No âmbito das microregiões e das comunidades locais, a conseqüente desestruturação econômico-social causa danos difíceis de reverter, imobilizando recursos locais na busca da reestruturação da dinâmica de desenvolvimento econômico e social anteriormente existente.

Na experiência internacional, medidas objetivando a recuperação das condições econômicas das famílias atingidas por catástrofes, quando existentes, ocorrem por meio de ‘ajudas’, em que pagamentos diretos são realizados aos atingidos. No caso da

⁹ Pesquisa realizada com dados do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), no início da década de 90, demonstrou que, em âmbito nacional, o evento “seca” predominava como causa mais freqüente de sinistros, representando 74% dos eventos reportados (AZEVEDO-FILHO, 1999, p.19).

agricultura, além desses pagamentos diretos, também são executadas medidas preventivas como o apoio do Estado ao desenvolvimento do seguro agrícola, em sistemas mais ou menos estruturados, com maior ou menor participação estatal.

Weinberger *et al.* (1999) fazem um quadro comparativo das distintas medidas estatais para perdas de colheita nos Estados Unidos e em países da União Européia (França, Itália, Espanha, Alemanha e Áustria), distinguindo entre pagamentos outorgados com caráter *ad hoc* e subvenções ao prêmio de seguros de colheita¹⁰. Entre as conclusões do estudo, é importante ressaltar a análise que afirma o seguinte: em relação ao valor adicionado pela produção vegetal, poucos seriam os fundos colocados à disposição da minimização dos danos causados por fenômenos naturais e ao financiamento de medidas preventivas.

Os autores identificam que a União Européia não possuiria um sistema uniforme de medidas públicas para perdas de colheita, e afirmam que o sistema de ajuda pública (direta) teria se revelado um meio ineficaz para integrar a estratégia de gestão de riscos por parte dos agricultores. Como principais desvantagens desse sistema, ressaltam que ele careceria de fundamento legal ao direito à indenização; seria demasiado moroso, pois o reconhecimento da situação de catástrofe depende de decisões administrativas, demorando de alguns meses até dois anos; teria alto custo administrativo e provocaria insegurança em relação a efetivação ou não do pagamento (ajuda pública).

Ao compararmos a situação descrita com a experiência de ajuda pública direta executada pelo Estado no caso de estiagens ocorridas no Rio Grande do Sul, sejam iniciativas de âmbito estadual ou federal, é possível afirmar que essas experiências reforçam a análise realizada por Weinberger *et al.* (1999) para o caso europeu. Para tanto, pode-se considerar, entre outros, a instituição do ‘cheque-seca’ (Programa Emergencial de Crédito de Manutenção e Apoio a Pequenos Produtores Rurais), que beneficiou quase cem mil famílias de agricultores com um valor de R\$ 400, em função de uma estiagem ocorrida no final de 1995, somando em torno de R\$ 40 milhões; o ‘RS Especial’, iniciativa que destinou mais de R\$ 30 milhões dos recursos do programa

¹⁰ Para Roberts & Dick (1992a, p.172), os seguros de colheita são aqueles que oferecem proteção contra danos ou perdas aos cultivos em crescimento, mesmo cultivos arbóreos, incluindo granizo, temporal, geadas, pragas e doenças. O seguro agrícola expressaria uma dimensão mais ampla de seguros, incluindo o seguro de animais e excluindo o seguro de benfeitorias, máquinas e equipamentos. Os autores consideram que, em alguns idiomas, as expressões seguro de colheita e seguro agrícola seriam equivalentes (p.32).

estadual de combate à pobreza - financiado pelo BIRD -, para o apoio aos agricultores familiares atingidos pela estiagem na safra de 1999/2000; o 'bolsa-estiagem', iniciativa federal que distribuiu R\$ 120 para 64 mil famílias de agricultores gaúchos, parte do total de famílias que enfrentaram outra estiagem durante o primeiro semestre do ano 2002, investindo um pouco menos de R\$ 8 milhões; as inúmeras anistias parciais, devido a perdas ocorridas devido a estiagens, concedidas pelo governo estadual aos agricultores que adquiriram sementes no Programa Estadual Troca-troca de Sementes de Milho¹¹, desde a década de 90 até o momento atual, e que somam de R\$ 3 a 5 milhões por safra atingida.

Ao analisar a situação nos Estados Unidos, Weinberger *et al.* (1999) considera que, naquele caso, diferente das ajudas públicas para catástrofes, são modestas as oscilações das subvenções públicas ao seguro de colheitas, convertendo as subvenções em um item orçamentário planejável. Para os agricultores, existiria a vantagem da rápida intervenção no caso dos seguros, pois ele liquidaria os danos no mesmo ano da sua ocorrência, evitando a ameaça direta para a sobrevivência da exploração agrícola como ocorreria nas ajudas públicas provenientes de fundos para catástrofes, devido ao atraso na sua liberação. No caso dos seguros, o agricultor também teria o direito a reclamar de uma indenização considerada injusta (WEINBERGER *et al.*, 1999, p.50).

Weinberger *et al.* (1999) defendem a subvenção aos prêmios de seguro como a medida estatal mais adequada para perdas de colheita. Os autores ressaltam que alguns países já reconhecem os seguros de colheita como instrumento essencial de suas políticas agrárias para a estabilização das rendas agrícolas. A experiência demonstraria que os seguros multirisco¹² para a proteção das explorações agrícolas somente são viáveis com a subvenção dos prêmios.

Um motivo que também justifica o emprego de fundos públicos para a subvenção de prêmios de seguros de granizo e colheitas é o fato de que a agricultura é o setor mais prejudicado pelos fenômenos naturais. No caso de danos por desastres naturais o Estado não necessitará desembolsar pagamentos diretos. Sob este ponto de vista, se trata de um sistema de seguro do qual se beneficia o próprio Estado, já que o agricultor participa igualmente do pagamento dos prêmios. (WEINBERGER *et al.*, 1999, p.16)

¹¹ O próprio Programa Troca-troca foi instituído no ano de 1988, após a ocorrência de forte estiagem.

¹² Seguros multirisco são aqueles que asseguram diversos riscos, desde os descritos como naturais (granizo, excesso de chuvas, inundação, vendaval, geada, etc.) até pragas e doenças (quando não possuem medida de controle conhecida).

Em estudo proporcionado pela FAO (ROBERTS & DICK, 1992a), que analisou seguros de colheita em nove países (Chile, Chipre, República Dominicana, Índia, Ilhas Maurício, Paquistão, Filipinas, Venezuela, Ilhas de Barlovento), Gudger (1992, p.3-4; 22-25) afirmava que um número crescente de publicações demonstrava claramente que o seguro de colheitas multirisco, proporcionado pelo setor público, havia fracassado. Ao contrário, seguros comerciais para riscos específicos ou riscos determinados vinham aumentando sua oferta. Como razões do fracasso do seguro proporcionado pelo Estado, o autor elencava os elevados custos administrativos, a incapacidade política dos governos estabelecerem prêmios justos¹³ e a incapacidade de garantirem a realização de vistorias de perdas imparciais, resultando em prêmios demasiado baixos e indenizações demasiado generosas. Para ele, os programas de seguro agrícola proporcionado pelo Estado não seriam indicados para países em desenvolvimento, pois não utilizariam produtivamente os recursos oficiais, sendo contraproducentes, e não deveriam servir como instrumento de política. Como alternativa, o autor sugere o desenvolvimento de seguros para riscos específicos, administrados sobre uma base comercial. No caso da utilização de subvenções, deveriam estruturar-se cuidadosamente para impedir um crescimento exorbitante dos gastos, e a fonte dos fundos deveria ser determinada com transparência (GUDGER, 1992, p.3-4; 22-25).

No mesmo estudo da FAO, Roberts & Dick (1992b) abordam o que consideram elementos essenciais na projeção e funcionamento do seguro de colheitas. Duas questões gerais essenciais no planejamento do seguro de colheitas são indicadas:

- (1) Seguro proporcionado pelo setor público ou pelo setor privado?
- (2) Seguro de rendimentos (seguro de colheitas) ou seguro para riscos específicos?

Em relação a primeira questão, Roberts & Dick (1992b) avaliam que a maioria dos governos não possuem condições para subvencionar o seguro de colheitas, e ressaltam o entendimento de que os governos deveriam evitar as subvenções agrícolas, concluindo que programas de seguros de colheita deveriam ser de competência da indústria privada de seguros. Na análise das diversas experiências proporcionadas pelo

setor público, os autores consideram que o Estado tem “dificuldades de administrar o seguro de colheitas quando as motivações políticas desempenham um papel importante na determinação dos parâmetros técnicos do programa”. À indústria privada caberia a execução do seguro de colheitas diretamente ou, admitem os autores, em associação com o setor público em um órgão paraestatal, que seja capaz de manter a “independência completa das influências políticas na fixação de prêmios e indenizações, e na taxação de perdas” (ROBERTS & DICK, 1992b, p.31-32). Quanto a segunda questão, os autores compartilham a posição de Gudger (1992), em que os programas de seguro multirisco devem ser evitados, concluindo que seriam mais viáveis os seguro de colheitas para riscos específicos.

As duas oficinas realizadas em Bonn (referidas no item 1.2.2), no mês de maio de 2003, no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, para avaliar o papel que os seguros poderiam cumprir como instrumento de gestão de riscos oriundos de eventos catastróficos, atualiza questões importantes para a análise do papel do Estado em relação aos seguros e a relação com o setor privado. Participaram das oficinas desde especialistas em seguros, avaliação de risco e mudança do clima, representando os Estados membros, organizações internacionais, instituições de pesquisa e empresas de seguros privadas (CMNUCC, 2003).

A seguir, destaco alguns elementos da discussão desenvolvida nas oficinas, que considero relevantes para o debate no âmbito dos seguros para agricultura no Brasil:

(1) Nas iniciativas internacionais em andamento, objetivando fazer frente ao risco dos desastres naturais e do meio ambiente - inclusive seguros frente às catástrofes -, tem surgido associações entre os setores público e privado, buscando a transferência de riscos relacionados aos desastres naturais. A associação dos setores público e privado, entre seguradoras privadas e Estado, seriam úteis para introduzir a eficácia dos seguros privados aos programas de seguros estatais;

(2) Para os Estados, é cada vez mais difícil absorver os custos de programas de seguros para catástrofes naturais, devido às pressões orçamentárias, existindo o desejo de desviar esses custos ao setor privado. Mas, mesmo com o avanço dos métodos de

¹³ Gudger recorre a estudos de caso dos Estados Unidos, Israel, Panamá, Costa Rica e Brasil para afirmar que, em média, os prêmios necessários para os seguros de colheita estariam em torno de 15%, com

avaliação de riscos de fenômenos meteorológicos extremos, a grande incerteza torna os prêmios de seguros privados de catástrofe muito elevados;

(3) A conjuntura do setor privado de seguros, neste início do século XXI, não é favorável para ampliar a cobertura de riscos de desastres naturais devido ao clima. O setor amarga perdas decorrentes dos atentados ao World Trade Center, em 2001, da série de graves catástrofes naturais e das perdas recentes que o setor enfrentou no mercado de ações;

(4) É mais rentável dedicar recursos para reduzir o risco de desastres naturais do que intervir após as catástrofes. A gestão de riscos catastróficos deveria integrar o planejamento do desenvolvimento;

(5) Não é viável um programa de seguros que cubra as perdas dos bens de setores empobrecidos da população em países menos desenvolvidos, devido aos riscos climáticos, sem subvenções do Estado. As oficinas indicaram, inclusive, o estudo da possibilidade de repartir os custos e transferir riscos a nível internacional por meio de um fundo comum internacional de seguros;

(6) Em regiões em que desastres como secas ocorrem com frequência, o seguro não seria uma opção viável de gestão de risco, pois não existe a incerteza, que constitui um elemento essencial em seguros.

1.3.2 A perspectiva da ‘aversão ao risco’

Este item tem como objetivo discutir alguns elementos que nos permitam uma abordagem a respeito da importância/necessidade do seguro agrícola sob a ótica da unidade de produção agrícola. As interrogações que orientam essa perspectiva de análise são: (1) O seguro agrícola seria o instrumento de política pública mais adequado para proteger os agricultores familiares frente as perdas que sofrem devido a eventos climáticos adversos? (2) Os agricultores familiares reconheceriam no seguro agrícola o instrumento com capacidade de minimizar os riscos que enfrentam em sua atividade, principalmente aqueles associados ao clima?

uma variação entre 2% e 26% (GUDGER, 1992, p.10).

A discussão será focada nos agricultores familiares, dado terem constituído o público preferencial das políticas públicas para a agricultura desenvolvidas no período do Governo Olívio Dutra, no Rio Grande do Sul. O desenvolvimento e aprofundamento de políticas específicas para esse setor constituía elemento do programa de governo eleito em 1998 e, em particular, o seguro agrícola.

Primeiramente, é importante registrar o debate proporcionado pela FAO, refletindo a discussão acumulada pelo organismo no final dos anos 80, e que indicava a inviabilidade de programas de seguro agrícola subvencionado dirigido a pequenos agricultores. Gudger (1992) e Roberts & Dick (1992b) compartilhavam a visão de que o seguro de colheitas (riscos múltiplos) seria um instrumento de política mais adequado aos agricultores com forte integração ao mercado, não sendo viável para os “pequenos agricultores e agricultores marginais”. Essa teria sido uma clara posição tomada pela consulta regional da FAO a especialistas sobre programas e políticas de seguro de colheitas na Ásia, em 1986, a *Crop insurance in Asia* (GUDGER, 1992, p.18 e 21). Para Roberts & Dick (1992b, p.36), “quanto mais comercial seja o cultivo tanto mais facilmente encaixará o programa de seguro de colheitas”.

Não é objetivo, neste momento, aprofundar a discussão a respeito da experiência de seguro agrícola desenvolvida pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, mas sim colocar em evidência algumas opções do governo estadual à luz do debate antes explicitado. Era determinação do governo gaúcho, naquele período, a implementação do seguro agrícola enquanto uma iniciativa de âmbito estadual, encarado como um compromisso daquela administração. Para tanto, o Executivo estava disposto a desenvolver um programa de seguro agrícola que seria subsidiado pelo Tesouro do Estado. Esse programa específico contaria com subsídios do governo estadual, assim como outros programas dirigidos à agricultura familiar, expressando a orientação do programa de governo.

Com referência aos subsídios governamentais para programas de seguro agrícola, também é interessante mencionar a preocupação de Roberts & Dick (1992b, p.43), quando ressaltam o perigo do seguro de colheitas servir apenas como veículo para os governos subvencionarem o setor agrícola, ou o questionamento de Gudger (1992, p.24) quanto aos resultados positivos do seguro de colheitas - quando existentes (raramente, em sua concepção) -, pois, talvez, fossem igualmente obtidos pela simples transferência aos agricultores segurados do valor investido no programa de seguros.

Considero relevante o questionamento de Gudger com relação a programas de seguro agrícola subvencionados pelo Estado, tal como foi a experiência desenvolvida no Rio Grande do Sul. Os resultados obtidos com a estruturação (complexa) de um sistema de seguros, operado pelo setor privado e apoiado e subvencionado pelo Estado, não seriam os mesmos de outros programas de ajuda pública direta operados pelo Estado? Se assim fosse, todo o estabelecimento de uma base legal e operacional, por parte do Estado, para a execução de um programa de seguros compartilhado com a iniciativa privada, não passaria de estabelecimento de ‘critérios de acesso’ a recursos públicos, cujos objetivos poderiam ser atingidos por programas simplificados de ajuda. Esse questionamento perpassa a experiência analisada, desenvolvida pelo governo gaúcho.

Por ora, deixemos de lado a discussão sobre programas de seguro agrícola subvencionados para a agricultura familiar, para concentrar a discussão na importância e necessidade do seguro agrícola sob a ótica da unidade de produção agrícola.

Abramovay (1992), no livro *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*, resgata o debate promovido nos anos 1960, por parte de autores de formação econômica neoclássica, que buscam desvendar o comportamento econômico do campesinato. Para Abramovay, esses autores retomam e desenvolvem as preocupações do economista russo Alexander Chayanov (1888-1930), no sentido de entender a existência de um comportamento específico do campesinato. Assim, nos anos 60, diversos modelos microeconômicos sobre o comportamento camponês foram elaborados, com a preocupação prática subjacente que “não se podem implementar políticas de modernização da agricultura sem a compreensão dos fatores que presidem a tomada de decisão por parte dos agricultores” (ABRAMOVAY, 1992, p.81).

Entre as contribuições analisadas por esse autor, destaco a de Michael Lipton (1968)¹⁴, que considera como elemento essencial na lógica econômica da família camponesa a aversão ao risco (ao invés da busca do lucro). O autor focaliza sua análise no comportamento do camponês frente ao risco, elemento central no nosso estudo.

Dialogando com posições de Theodore Schultz (1965)¹⁵, que preconizava que os agricultores buscariam a maximização de lucros, tal como os demais agentes

¹⁴ A referência da obra de Lipton citada é: LIPTON, Michael. *The Theory of Optimising Peasant*. The Journal of Development Studies, v.4, n° 3, pp. 327-351, 1968.

¹⁵ A referência da obra de Schultz citada é: SCHULTZ, Theodore. *Transformando a Agricultura Tradicional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

econômicos, Lipton propõem que os agricultores buscam a minimização dos riscos. Para Lipton, a situação dos agricultores tradicionais em países em desenvolvimento, onde, por exemplo, são grandes as oscilações climáticas, não lhes permite decisões de investimento considerando a situação média de clima e de colheitas, pois seu nível de privação é de tal ordem que não podem se permitir obter uma quantidade de produtos abaixo do mínimo necessário à sua sobrevivência.

Nesse sentido, é claro que eles não optam por maximizar seus lucros em situações em que ganhos adicionais seriam eventualmente possíveis, se houver em torno destes ganhos adicionais o risco de perdas que impliquem a redução do produto aquém da subsistência. (ABRAMOVAY, 1992, p.87)

Segundo Abramovay, aspectos sociais e intucionais também bloqueariam a conduta de maximização de lucros, citando como exemplo as regras sociais ligadas à herança, que indicariam mais a busca de segurança do que rentabilidade (ABRAMOVAY, 1992, p.87-88).

Outro trabalho significativo, que busca compreender o comportamento de agricultores/camponeses a partir da 'aversão ao risco', é aquela proporcionada por James C. Scott (1976) em *The Moral Economy of the Peasant - Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. Nesse caso, não é o comportamento microeconômico do camponês que o autor busca desvendar, mas a 'economia moral', que teria provocado rebeliões de camponeses no sudeste asiático durante a década de 1930, levando o autor a defender que a 'segurança de subsistência' estaria no centro da política camponesa.

Scott (1976, p.16-17; 24-25) associa a economia de subsistência à postura frente aos riscos, afirmando que o princípio "safety-first" caracterizaria o comportamento dos camponeses pobres e médios. O agricultor prefere minimizar a probabilidade de sofrer um desastre a maximizar seu lucro médio. Então, os riscos são evitados para não provocar crises de subsistência. Isto não significa que os camponeses não assumam riscos, mas este princípio estabelece um perímetro defensivo em torno das rotinas de subsistência dentro do qual os riscos são evitados como potencialmente catastróficos. O nível de subsistência e o nível de desastre combinariam fatores objetivos, como o mínimo fisiológico exigido, e fatores subjetivos, como as dimensões histórica e cultural, com base na experiência prévia.

Seja na tentativa de desvendar o comportamento microeconômico do campesinato, proposta por Lipton (1968), seja na busca da compreensão da política

camponesa, a partir da análise da natureza da exploração na sociedade camponesa e de como é percebida por suas vítimas, desenvolvida por Scott (1976), o tema dos riscos - na forma da 'aversão ao risco' -, está presente.

Essas abordagens, parece-me, apresentariam, em uma perspectiva interdisciplinar, grande possibilidade de diálogo com a discussão de percepções de risco proposta pela teoria cultural dos riscos, desenvolvida por Mary Douglas.

Essa perspectiva, que foge ao escopo deste trabalho, em muito contribuiria para elucidar questões aqui apresentadas quanto ao fato do seguro agrícola constituir-se ou não em um adequado instrumento de política para proteger os agricultores familiares de eventos climáticos adversos, e, ao considerar-se um instrumento adequado, o reconhecimento ou não dessa política por parte dos agricultores familiares, principais beneficiários, só poderá ser alcançado aprofundando a compreensão das percepções de riscos nesse público, incorporando e promovendo o diálogo entre as diferentes contribuições: aversão ao risco e teoria cultural dos riscos.

Para isso, exige a busca da contribuição da teoria cultural no plano das estratégias de controle dos riscos, ao qual ela pouco tem se dedicado a refletir sobre sua formulação, conforme observação de Guivant (1998, p.9).

Assim, fica a questão sobre o papel que instrumentos de minimização de risco cumpriram em sociedades onde a agricultura familiar é constitutiva.

1.4 Seguro Agrícola no Mundo

O objetivo deste item é resgatar alguns elementos do debate internacional sobre seguro agrícola enquanto política pública para gestão de riscos na agricultura, enfatizando experiências significativas bem como a situação do debate em curso nos organismos internacionais (União Européia e Organização Mundial do Comércio).

O estudo da FAO (1996, p.17), *Compendio de Seguros de Cosechas 1991*, identificou em todo o mundo 74 países (de um total de 200) que mantinham sistemas de seguro agrícola multirisco. O estudo não levou em conta os seguros de risco único, como granizo, comuns em países europeus, por não serem difíceis de viabilizar na carteira tradicional de seguradoras privadas.

Como experiências internacionais significativas apresentamos o caso dos Estados Unidos e da Espanha. Estas experiências representam iniciativas que alcançaram resultados significativos no cenário mundial dos seguros para a agricultura. Se, por um lado, a experiência norte-americana parece desenvolver-se em condições muito distantes da realidade brasileira, e com uma trajetória histórica longa, o caso da Espanha serve como contraponto: sua experiência não contabiliza ainda um quarto de século de existência, mas alcançou grande abrangência, podendo servir como referência mais próxima para nosso País, ainda que a experiência dos Estados Unidos em muito possa contribuir.

1.4.1 A experiência dos Estados Unidos

Os Estados Unidos possuem uma experiência em seguro agrícola que remonta ao final do século XIX. Seguros com cobertura contra perdas por granizo têm sua origem no ano de 1887, sendo que o seguro agrícola multirisco surgiu em 1938, dirigido à cultura do trigo (FAO, 1996, p.146).

A experiência norte-americana, pode-se afirmar, é a experiência internacional mais consolidada em seguro agrícola, dada sua abrangência em termos de área assegurada e agricultores beneficiados, desenvolvimento de produtos de seguro, agentes e instituições envolvidas no processo. É, também, a experiência que se destaca em volume de recursos públicos aplicados em forma de subvenções ao prêmio de seguro e aos gastos administrativos das empresas seguradoras.

No ano de 2003, o programa estadunidense assegurou uma área de 88 milhões de hectares, com prêmios de US\$ 3,4 bilhões e um dispêndio em subvenções ao prêmio de US\$ 2,0 bilhões (FCIC, 2004; DISMUKES, 2002, p.17). O número de agricultores que contrataram seguro agrícola nos EUA naquele ano manteve-se em torno de 1,2 milhão¹⁶ (FCIC, 2004).

O programa norte-americano de seguro de colheitas tem sua origem em 1938, quando foi promulgada a Lei Federal de Seguro de Colheitas e criada a *Federal Crop Insurance Corporation* (FCIC), organismo do Departamento de Agricultura (USDA) encarregado de manter o sistema de seguro. Nas últimas décadas, o sistema de seguro de colheitas dos EUA teve dois momentos importantes, em que sofreu profundas alterações: em 1980, com a *Federal Crop Insurance Act*, e, em 1994, com a *Crop Insurance Reform Act*.

Em 1980, o governo dos EUA converteu o seguro de colheitas na principal medida de apoio aos casos de perdas de lavouras, buscando substituir as ajudas *ad hoc*. As ajudas públicas para catástrofes - *Disaster Assistance Payments* - eram realizadas desde 1974. Para fortalecer a política de seguro agrícola, ampliaram-se as regiões e cultivos asseguráveis e aumentou-se o subsídio ao prêmio como forma de incentivar a participação dos agricultores. De 1980 a 1994, a cobertura do seguro de colheitas passou de menos de 10,5 milhões de hectares segurados para 40,3 milhões de hectares, atingindo a cifra de US\$ 949 milhões em prêmios de seguro e US\$ 255 milhões em subsídios ao prêmio.

No período, a principal alteração na gestão do programa consistiu na inclusão da iniciativa privada em sua execução, da comercialização do seguro à participação no risco contratado. Anteriormente, o governo era responsável pela comercialização do seguro de colheita e pela totalidade do risco. A partir desse momento, o governo passou a subvencionar o prêmio do seguro, o custo administrativo e de gestão, e a dividir o risco com o setor privado por meio do resseguro. A partir de 1997, as companhias de seguro se tornaram comercializadoras exclusivas dos seguros agrícolas (DISMUKES, 2002, p.3; 10; 17).

¹⁶ Este número é uma estimativa, a partir do número de apólices de seguro realizadas no período, considerando-se que cada agricultor tenha contratado uma apólice de seguro. A cifra de 1,2 milhão de apólices de seguro agrícola nos EUA foi atingida em 1998, sendo que em 1993 havia sido 700 mil (LEACH, 1999, p.38).

Em 1994, a nova formulação dada pela Lei de Reforma do Seguro Agrícola (*Crop Insurance Reform Act*) eliminaria oficialmente as ajudas para catástrofes, substituindo-as pelo seguro subsidiado. Apesar da lei de 1980, que tinha por objetivo terminar com as ajudas para catástrofes, isso não ocorreria até 94. Para o caso de cultivos não asseguráveis, foi constituído o *Noninsure Assistance Program* (NAP) (WEINBERGER et al, 1999, p.51).

A nova legislação ampliou os produtos de seguro oferecidos aos agricultores, que até então era restrito a um único produto – seguro multirisco de rendimento individual (*Multiple Peril Crop Insurance* - MPC). Passou, então, a ser oferecido o seguro de rendimento coletivo (cobertura do rendimento do condado ou ‘município’) e diversos produtos de seguros de renda. No produto de seguro de colheita tradicional – MPC –, foi incorporado o nível de cobertura *Catastrophe Coverage* – CAT (catastrófico), em que 100% do prêmio é subvencionado pelo Estado, e o agricultor paga apenas o valor fixo de US\$ 100. Sobre a cobertura básica CAT (que cobre 50% do rendimento esperado), o agricultor pode adquirir coberturas adicionais até 85% do rendimento esperado (DISMUKES, 2002, p.5).

Essas mudanças, principalmente a inclusão de seguros de renda, levaram à ampliação da adesão dos agricultores norte-americanos ao seguro agrícola. Se em 1994 eram 40,3 milhões de hectares segurados, com prêmios correspondentes de US\$ 949 milhões e subsídios ao prêmio de US\$ 255 milhões, no ano 2000 seriam 82,6 milhões de hectares segurados, com prêmios de US\$ 2,5 bilhões e subsídio de US\$ 1,3 bilhão (DISMUKES, 2002, p.17). Pode-se verificar que em um intervalo de seis anos (ver Anexo I), desde a reformulação do seguro agrícola nos Estados Unidos (1994), o crescimento no volume de recursos destinados a título de subvenção é impressionante: a área assegurada dobrou, o volume em prêmios cresceu 160% e os subsídios ao prêmio tiveram um incremento de 420%!

Além do subsídio ao prêmio, os EUA subvencionam as seguradoras privadas em seus gastos administrativos e de gestão (o prêmio do seguro não inclui parcela relativa a essas despesas). No período 1980-1994, a subvenção administrativa e de gestão foi crescente, tendo já em 1985 atingido a relação de 1:1 com o subsídio ao prêmio. Assim, para cada 1 dólar de subvenção ao prêmio de seguro era dispendido 1 dólar em subvenção administrativa. Essa relação chegou a 1:1,28 em 1988. A reforma de 1994 alterou essa situação. Em 1999, foram gastos US\$ 500 milhões a título de subvenção administrativa, o equivalente a 36% dos recursos aplicados em subvenção ao prêmio de

seguro, e teria decaído para 24,5% no ano de 2002 (DISMUKES, 2002, p.11; 19).

Em 2001, a aplicação da Lei de Proteção de Riscos Agrícolas (*Agricultural Risk Protection Act of 2000 - ARPA*), ampliou ainda mais os subsídios ao prêmio de seguro. Os descontos para as parcelas do prêmio pagas pelos agricultores, que haviam sido concedidos em 1999 (maior subsídio), foram ampliados nos níveis de cobertura mais altos (55%-85%). Em decorrência, o volume dispendido em subvenções ao prêmio passou de US\$ 945,8 milhões (1998), para uma área assegurada de 73,5 milhões de hectares, para US\$ 2,0 bilhões em subvenções (2003), correspondentes a área assegurada de 88 milhões de hectares. O volume de subvenções ao prêmio mais que dobrou (116%) para um incremento não correspondente da área assegurada (20%).

A política implementada trouxe resultados significativos. Como mostra Dismukes (2002), observa-se os seguintes resultados:

- Em torno de 75% da superfície cultivada com cultivos extensivos (milho, soja, trigo e algodão) estão cobertos por seguros de colheita;

- O número de culturas agrícolas com disponibilidade de seguro passou de cerca de 50, no início dos anos 90, para mais de 110 em 2001. Em 2001, a Agência de Gestão de Risco (*Risk Management Agency - RMA*) previa que, no curto prazo, o seguro de colheitas estaria disponível para o equivalente a 90% do valor dos cultivos desenvolvidos nos EUA;

- Aumentou a procura dos agricultores pelos seguros de renda e pelas maiores coberturas. Os seguros de renda chegaram a cobrir 43% da área assegurada em 2001. No período entre 98 e 2001, reduziu-se a procura pela cobertura de 65% e aumentou a procura pelas coberturas de 70% – 85%;

- As subvenções ao prêmio passaram de 30% do prêmio total, no início dos anos 1980, para 60% no início dos anos 2000.

Adiante relacionamos os principais produtos de seguro disponíveis nos Estados Unidos, acompanhados de suas características principais, ressaltando que refletem a situação existente no ano de 2001.

Os produtos de seguro existentes nos EUA são, fundamentalmente, seguros de

colheita. Então, cobrem perdas relacionadas a culturas vegetais, não animais¹⁷.

Os seguros de colheita são disponibilizados em duas grandes linhas: seguros de rendimento e seguros de renda.

O seguro de rendimentos inclui o mais antigo dos produtos de seguro atualmente disponibilizados, o *Seguro Agrícola Multirisco* (Multiple Peril Crop Insurance – MPCI). O Seguro Multirisco (MPCI) protege contra perdas de rendimentos devidas a secas, inundações, pragas, doenças e outros riscos fora do controle do agricultor. A cada ano, o agricultor escolhe o tipo de seguro e a cobertura desejada. O rendimento assegurado é baseado nos rendimentos obtidos pelo agricultor (individual) nos últimos 4 a 10 anos, sendo que o preço assegurado é estabelecido pela Agência de Gestão de Risco (RMA). O nível de cobertura básica CAT (catastrófico) assegura 50% do rendimento esperado e 55% do preço estipulado. Na cobertura CAT o Estado assume a totalidade do prêmio; o agricultor paga apenas uma comissão de administração (US\$ 100). O agricultor pode adquirir coberturas superiores à CAT, pagando a comissão de administração e uma parte do prêmio excedente. As coberturas adicionais são até 85% do rendimento esperado, até 100% do preço esperado ou até 85% da renda esperada. Sobre o prêmio excedente à cobertura CAT, variando de 55% a 85% de cobertura, o Estado oferece subvenções decrescentes (RMA, 2004; DISMUKES, 2002, p.4-5).

Outro produto de seguro de colheita, caracterizado como seguro de rendimento e disponibilizado a partir de 1995, é o *Plano de Risco Coletivo* (Group Risk Plan - GRP). Diferente do seguro de colheita anterior, o Plano de Risco Coletivo cobre o rendimento global de um condado ('município'), e não o rendimento da exploração individual¹⁸ (DISMUKES, 2002, p.5).

Os seguros de renda são operados em quatro modalidades, principalmente, tendo sido disponibilizados a partir da safra 1996/97. São eles a *Cobertura de Renda de Colheita* (Crop Revenue Coverage - CRC), o *Seguro de Renda* (Revenue Assurance - RA), a *Proteção de Receita* (Income Protection - IP), e a *Proteção de Renda de Risco*

¹⁷ Apenas em novembro de 2001, a *Federal Crop Insurance Corporation* (FCIC) aprovou um projeto-piloto para oferecer seguro de preços de suínos (DISMUKES, 2002, p.6).

¹⁸ Conforme presente no Capítulo II, adiante, o produto de seguro oferecido no Programa Estadual de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, com direito à subvenção pública, foi baseado no Plano de Risco Coletivo dos Estados Unidos.

Coletivo (Group Risk Income Protection – GRIP)¹⁹, este último lançado no ano 2000. Os seguros de renda incluem uma proteção de preços, cobrindo apenas a queda do rendimento esperado ou a queda dos preços durante o período da cultura. Diferente do Seguro Multirisco (MPCI), o preço assegurado é baseado nos preços praticados no mercado futuro de “commodities” para a data prevista de colheita, levantados no momento da contratação (início da safra). Entre os seguros de renda, a *Cobertura de Renda de Colheita* (CRC) é o mais popular (DISMUKES, 2002, p.4-5; 8).

Em 1999, foi iniciada a execução do projeto-piloto para um quinto seguro de renda, nomeado *Renda Bruta Ajustada* (Adjusted Gross Revenue - AGR), em que o agricultor pode assegurar a renda bruta de toda sua produção agrícola. Essa modalidade é dirigida àqueles agricultores que plantam culturas que não possuem seguro de colheitas (DISMUKES, 2002, p.5).

Adiante relacionamos os principais agentes do sistema estadunidense de seguros (WEINBERGER *et al*, 1999, p.52; JOYCE, 2002).

- *Federal Crop Insurance Corporation* (FCIC): o organismo federal de seguros de colheita, administrado pela agência de gestão de risco - *Risk Management Agency* - RMA -, do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA). É responsável pelo desenvolvimento da política de seguros (gestão do programa, controle e inspeção, desenvolvimento de novos produtos), pelo resseguro e pelo suporte às despesas administrativas (subvenções);

- Companhias de seguros privadas: são responsáveis pelo resseguro, pela distribuição dos produtos de seguro junto aos agricultores, pela avaliação de sinistros, cabendo, ainda, contribuir no desenvolvimento da política de seguro;

- Agentes de seguro (corretores): são responsáveis pela venda e captação da parte do prêmio sob responsabilidade dos agricultores;

- Agricultores: assumem parte dos custos do prêmio de seguros.

Nesse sistema, cabe ao governo determinar as condições do seguro subvencionado oferecido - incluindo condições contratuais, prêmio, riscos e produtos -,

¹⁹ No seguro *Proteção de Renda de Risco Coletivo* (GRIP), o rendimento individual é indexado aos rendimentos do condado (‘município’) no longo prazo (DISMUKES, 2002, p.4).

cabendo às seguradoras privadas a comercialização do seguro, vistorias de sinistro e pagamento de indenizações. A relação entre governo (FCIC) e seguradoras é firmada por meio do Acordo Padrão de Resseguro (Standart Reinsurance Agreement - SRA). O SRA é objeto de negociação entre as companhias e a FCIC, sendo alterado por lei. Nele estão especificadas as condições sob as quais as seguradoras vendem os produtos de seguro subvencionados, incluindo o nível de subvenção administrativa e de gestão e a participação no risco (DISMUKES, 2002, p.9; 11).

No ano de 2000, 17 companhias de seguro comercializavam seguros de colheita subvencionados nos EUA, sendo que dois terços do volume total em prêmios estavam concentrados em quatro seguradoras. Essas quatro seguradoras comercializavam, então, seguros em 35 estados, sendo que três delas comercializavam em 48 estados ou mais, o que demonstra a grande abrangência geográfica. As quatro seguradoras que comercializavam a menor parcela de seguros somavam 2% do prêmio total (DISMUKES, 2002, p.10).

As seguradoras disputam a venda de seguros por intermédio de 18 mil agentes de seguros de colheita em todo o país. Parte desses são agentes cativos de uma seguradora, outros vendem para mais de uma companhia, tendo como remuneração uma comissão sobre o prêmio. Os ‘taxadores’ de sinistro (peritos) são empregados da seguradora ou autônomos (DISMUKES, 2002, p.10).

1.4.2 A experiência da Espanha

A Espanha possui o sistema de seguro agrícola mais desenvolvido da Europa e, pode-se arriscar afirmar que, junto com os Estados Unidos, são as experiências mais significativas atualmente em desenvolvimento.

As iniciativas espanholas em seguros para a agricultura têm sua origem no início do século XX (1902). Desde então, diversas tentativas de implementação de seguros agrários foram realizadas, seguindo modelos diferentes (público, privado, misto).

O formato atual, conhecido como Sistema de Seguros Agrários Combinados, teve seu início no ano de 1980. A base legal do Sistema encontra-se na Lei N° 87/1978, de 28 de dezembro, e no Real Decreto N° 2329/1979, que estabeleceu o regulamento para aplicação da Lei. A maturidade do sistema espanhol de seguros agrários atingiu tal nível em que todas as culturas agrícolas desenvolvidas no País são asseguráveis, quatro

produções pecuárias (bovinos, ovinos, caprinos e eqüinos) e cinco produções piscícolas. Atualmente, participam do sistema em torno de 350 mil agricultores. O valor total assegurado no ano de 2001 correspondeu a € 6 bilhões, com prêmio total de € 348 milhões e subvenção de € 139 milhões (MORALES, 1999; MORENO, 2002b).

Na trajetória realizada pela Espanha na implantação de seguros para a agricultura, foram estabelecidos até sete sistemas de seguros agrários. Morales (1999, p.77-79) caracteriza os modelos sob as quais foram desenvolvidas, da seguinte forma:

- *Estado como segurador direto*: vigente no período 1919-29. Sua implementação não conseguiu ultrapassar 0,6% do potencial;
- *Mútuas provinciais e regionais, com resseguro estatal*: desenvolvido no período 1919-53; os resultados são considerados praticamente nulos;
- *Controle exclusivo do seguro por seguradoras privadas*: funcionou entre 1954-72, com uma cobertura entre 2,4% e 6,3% do seguro potencial, mas apresentou problemas como a seleção de segurados (excluindo grande parcela de agricultores), número reduzido de riscos cobertos (basicamente granizo e incêndio), crescimento exagerado das tarifas.

Para Moreno (2002b, p.3-4), a iniciativa privada não conseguiu universalizar a proteção à agricultura pelo seguro agrário, não só na Espanha como em qualquer outro país. Para o autor, por outro lado, as iniciativas de seguro de caráter público, em seu afã generalizador, não conseguiram manter por muito tempo a regularidade na disponibilidade do seguro, dada a insolvência econômica dos programas desenvolvidos. O autor sustenta, então, a vocação de universalização do atual sistema misto espanhol, que envolve o interesse privado – de segurados e seguradores – e o interesse público – do conjunto da sociedade –, fornecendo os recursos técnicos e econômicos para preservar o setor agrário. Morales (1999, p.79) considera que o sistema espanhol rompeu com o que denomina de “velha dialética” entre riscos asseguráveis, viáveis para a iniciativa privada, e riscos não-asseguráveis, que deveriam ser atendidos pelo Estado. O sistema espanhol, tal qual desenhado em 1978, considera que “todos os riscos não controláveis que afetam a agricultura são asseguráveis pelo mercado, com o apoio do Estado, sempre que se estabeleça previamente a viabilidade técnica e atuarial de sua cobertura”.

No sistema espanhol, os produtos de seguro agrícola compõem diferentes linhas e são oferecidos em diferentes modalidades de proteção e diferentes modalidades de contratação (MORENO, 2002b, p.11-16). As modalidades de proteção são as seguintes:

□ *Seguros Combinados de Danos*: é o tipo de seguro mais comum e oferece garantia contra vários riscos pontuais, determinados na apólice, que abrangem os riscos básicos da cultura em questão. Todas as produções agrícolas asseguráveis dispõem dessa modalidade de proteção, totalizando 42 linhas de Seguros Combinados de Danos (2002). Assegura o rendimento médio dos últimos anos e os prêmios são determinados em função dos riscos escolhidos, da cultura e da região na qual se localiza a produção.

□ *Seguros Integrais*: garante ao agricultor o rendimento médio de uma determinada região, ajustado à condição específica da exploração, protegendo dos danos causados por qualquer risco natural. Indeniza os danos causados por granizo/incêndio sobre cada parcela da cultura e, em relação aos demais tipos de eventos, cobre a diferença entre a produção total garantida e aquela colhida. É operado em quatro linhas para cereais de inverno, leguminosas e vinhedos de duas regiões. Essa modalidade tem sofrido alterações em função da introdução da modalidade Seguro de Rendimentos.

□ *Seguros de Rendimentos*: introduzido recentemente no sistema, é similar ao anterior mas assegura o rendimento personalizado da exploração. É operado em sete linhas para produções extensivas (grãos, oliva, beterraba açucareira, vinhedo de vinificação), que dispõem de registros históricos para estabelecimento de rendimentos.

□ *Seguros de Produções Pecuárias*: garantia básica para acidentes com animais, mas também problemas de parto, algumas doenças e destruição de cadáveres. Disponível para gado bovino, ovino, caprino e eqüino. Está organizado em sete linhas de seguros.

□ *Seguros para Produções Aqüícolas*: cobertura de eventos meteorológicos excepcionais, contaminação química, inundação. Cobertura adicional para doenças bacterianas, viróticas e parasitárias. Organizado em três linhas de seguros.

□ *Seguros de Custos Fixos para Organizações de Produtores e Cooperativas*: essa modalidade é pouco desenvolvida e tem por objetivo garantir o custo fixo das entidades de agricultores quando, em razão de perdas por eles sofridas em riscos amparados pelo sistema de seguro, ocorre redução na produção recebida pelas organizações e cooperativas.

Quanto às modalidades de contratação, as linhas de seguro mais desenvolvidas permitem aos agricultores escolher entre as diversas modalidades. Aquelas linhas menos desenvolvidas têm um número restrito de modalidades para escolha (MORENO, 2002b, p.16-20). As modalidades de contratação são as seguintes:

□ *Seguro Combinado*: é a modalidade de contratação mais elementar, e quando uma produção assegurável entra no sistema de seguros, isso ocorre na modalidade de contratação Seguro Combinado. Assim, essa modalidade está disponível para todas as linhas de seguro.

□ *Apólice Multicultivo*: representou um primeiro passo no aperfeiçoamento do sistema, permitindo aos agricultores contratarem seguro para várias culturas (em sucessão ou não) em uma mesma apólice (vigência máxima de um ano).

□ *Apólice de Exploração*: modalidade que está sendo aperfeiçoada, permitindo a contratação de seguro para todas as culturas da unidade produtiva.

□ *Seguro Complementar*: permite a complementação de apólice anteriormente contratada, quando, por exemplo, a previsão de condições excepcionais de produção, leva o agricultor a contratar seguro complementar para a produção adicional prevista (frente a granizo, por exemplo).

□ *Apólice Coletiva*: permite a cobertura global para um setor produtivo, possibilitando a diluição do risco e redução de tarifas. É utilizado pelas organizações profissionais e cooperativas agrárias para contratação de seguros para seus associados. Essa modalidade de contratação cobre a totalidade de plantações de banana nas Ilhas Canárias.

□ *Opções de Contratação*: permite aos agricultores optarem entre diferentes alternativas de cobertura, como períodos de garantia, ciclos de produção, combinações de riscos, critérios para a avaliação de danos, possibilitando uma contratação mais adequada às condições de seus cultivos ou exploração.

Em relação à concessão de subvenções para contratação do seguro na Espanha, ela segue uma grande variedade de critérios, determinando diversas possibilidades de porcentagens. Grosso modo, as subvenções concedidas pela ENESA variam de um mínimo de 5% até um máximo de 49%. Como as Comunidades Autônomas concedem subvenções adicionais, é considerado que a porcentagem média de subvenção total encontra-se um pouco acima de 50% (MORENO, 2002b, p.25-26).

O volume de subvenções é estabelecido por linha de seguro, segundo seu custo médio e grau de proteção oferecido. Moreno (2002b, p.26) relaciona os seguintes tipos de subvenções, cumulativas:

- *Subvenção Base*: disponível para todos os agricultores e variável segundo grupos de linhas de seguro;
- *Subvenção Adicional por Contratação Coletiva*;

- *Subvenção Adicional segundo Características do Segurado*: variável segundo grupos de linha de seguro, de aplicação para agricultores, pecuaristas e aquícultores, aos titulares de explorações prioritárias e sócios de organizações de produtores;
- *Subvenção Adicional por Modalidade de Contrato*;
- *Subvenção Adicional por Renovação de Contrato*: dirigido aos agricultores que renovam o seguro anteriormente contratado para uma mesma atividade.

Adiante relacionamos os principais agentes participantes do sistema espanhol de seguros agrários (DÍAZ, 2000, p.169-172; MORALES, 1999, p.82-85; MORENO, 2002b, p.5-8). Em torno da apólice de seguros - contrato privado entre segurado e segurador -, intervêm as seguintes instituições:

- Organizações profissionais e cooperativas agrárias, representando os segurados;
- *Agrupación Española de Entidades Asseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A. – AGROSEGURO*, representando os seguradores privados;
- Ministério da Agricultura, Pesca e Alimentação, através da *Entidad Estatal de Seguros Agrarios – ENESA*, e o Ministério da Economia e Fazenda, através da *Dirección General de Seguros* e do *Consortio de Compensación de Seguros*, representando a administração estatal nacional;
- “Consejerías” ou Departamentos de Agricultura, representando as Comunidades Autônomas espanholas.

Detalhando um pouco mais as funções dos principais agentes, temos que a ENESA exerce, em nome do Ministério da Agricultura, as funções de coordenação e enlace do desenvolvimento dos seguros agrários, em colaboração com as Comunidades Autônomas, elabora o Plano Anual de Seguros Agrários e concede subvenção ao prêmio para os agricultores. Também estabelece as condições técnicas mínimas de cultivo, de rendimentos asseguráveis, datas limites de contratação, realização de estudos sobre danos agrícolas, fomento e divulgação dos seguros, atuando ainda como árbitro em pendências entre segurado e segurador.

A AGROSEGURO constitui-se no instrumento previsto na Lei N° 87/1978 para a participação do setor privado no sistema. A sociedade anônima representa o “pool” de

seguradoras que constituem o quadro de co-seguro. A AGROSEGURO não é seguradora, é a organização gestora da participação das seguradoras. Por meio da adesão voluntária das seguradoras ao “pool”, elas estabelecem sua participação na sociedade de forma proporcional à sua participação no risco contratado junto aos agricultores. A participação das seguradoras na AGROSEGURO é renovada anualmente, tal como as apólices de seguro. Em 1980, a AGROSEGURO foi constituída com a participação de 92 seguradoras, e, atualmente participam 37 entidades seguradoras, nacionais e estrangeiras (DÍAZ, 2000, p.171-172; AGROSEGURO, 2004). A sociedade é responsável pela elaboração das condições e tarifas, controle da contratação de seguro que se realiza na rede comercial das seguradoras, cobrança do prêmio dos agricultores, busca da parte relativa à subvenção junto à ENESA, avaliação dos danos causados pelos sinistros e pagamento das indenizações devidas.

O Consórcio de Compensação de Seguros (CCS) atua como ressegurador obrigatório do sistema e controla a avaliação dos sinistros declarados.

A Direção Geral de Seguros (DGS) controla a atividade seguradora, como em outros ramos; aprova o quadro de co-seguro, elabora conjuntamente com a ENESA as normas de peritagem de sinistros (avaliação) e critérios para concessão de subvenções.

As Comunidades Autônomas participam no desenvolvimento do sistema, em cooperação com o Ministério da Agricultura, Pesca e Alimentação. Também concedem subvenção ao prêmio de forma complementar àquela concedida pela ENESA.

Já as organizações profissionais e cooperativas agrárias participam do desenvolvimento e aplicação do sistema representando os agricultores, inclusive no desenho e elaboração dos produtos de seguro. Contratam, ainda, apólices coletivas para seus associados e atuam como seguradores por meio de mútuas de seguros.

Todas essas instituições estão representadas na Comissão Geral da ENESA, órgão máximo de decisão, com constituição paritária entre representantes de agricultores e Estado. A AGROSEGURO também participa da Comissão Geral. Em apoio à Comissão Geral, existem Comissões Territoriais no âmbito das Comunidades Autônomas, com composição semelhante.

Morales (1999, p.85) destaca o caráter participativo do Sistema de Seguros Agrários Combinados como fonte de inovação e desenvolvimento, atribuindo a esse caráter participativo, em grande medida, a responsabilidade pela evolução positiva dos seguros agrários na Espanha.

O atual sistema espanhol de seguros iniciou, no ano de 1980, com a

possibilidade de contratação de seguros para 12 produções agrícolas diferentes, organizadas em cinco linhas de seguro. Dez anos depois, em 1990, existia a possibilidade de contratar seguro para 58 produções agrícolas, organizadas em 36 linhas de seguro. Finalmente, no ano de 2002, essa já era uma realidade para a totalidade das produções agrícolas existentes no país, bem como para a pecuária e a piscicultura. O Plano de Seguros Agrários 2002 continha 65 linhas de seguros agrários (MORENO, 2002b, p.29).

A implantação do seguro agrário na Espanha, considerando a relação entre o valor bruto da produção agrícola e o valor da produção assegurada, é de 45% para a agricultura, 15% para a pecuária e de 30% para a piscicultura. A variabilidade dessa implantação é grande entre as diferentes atividades: 90% para o tabaco; 80% para os cereais de inverno; de 40 a 74% para frutas; 36% para uva; 35% para cítricos; 20% para hortaliças; 18% para gado bovino; 3% para ovinos (MORENO, 2002b, p.30).

Moreno (2002b, p.30) destaca alguns elementos que, considera, contribuíram de forma decisiva para tornar o sistema espanhol de seguros agrários destaque entre os sistemas de garantia existentes nos países da União Européia. Entre eles, resgato aqueles que considero significativos para a discussão proposta neste trabalho:

a) *Extensão da cobertura do seguro a diversos riscos*: a ampliação crescente de proteção do sistema para o conjunto dos riscos climáticos que afetam a produção seria um elemento de sucesso do sistema, ao contrário do ocorrido no passado, quando era restrito o número de riscos assegurados (concentrado em granizo e incêndio);

b) *Trabalho desenvolvido pelas seguradoras privadas*: o autor considera positivo que a atividade seguradora seja desenvolvida por entidades privadas, ficando a cargo da administração pública o trabalho de coordenação, fomento e impulso do sistema;

c) *Papel desempenhado pelas organizações de agricultores*: a participação dessas organizações nas instâncias de trabalho e decisão, atuando no desenho da política, permitiu a criação de linhas de seguros com grande conhecimento das necessidades do setor;

d) *Seguros Agrários como instrumento de garantia frente riscos catastróficos*: transparência na definição do sistema de seguros como único instrumento para compensar os danos causados por eventos meteorológicos. A não concessão de ajudas governamentais para danos causados por riscos asseguráveis acabou por reduzir a demanda para a concessão de ajudas extraordinárias;

- e) *Coordenação da atuação entre diferentes administrações e entidades;*
- f) *Tecnificação do seguro:* permitiu o permanente processo de melhoria do seguro, ajustando suas características à realidade agrônômica e geográfica do cultivo e do risco;
- g) *Apoio da administração pública ao sistema;*
- h) *Confiança dos resseguradores no sistema e existência de um ressegurador público:* importante papel cumprido pelo Consórcio de Compensação de Seguros na estabilização do sistema, alcançando resultados que atraíram a participação de outros resseguradores privados.

Resultado da implementação exitosa do Sistema de Seguros Agrários Combinados, a Espanha tem tomado iniciativas no sentido de fomentar o debate na Europa sobre seguros como instrumentos de gestão de riscos na agricultura²⁰.

Na convocação para a realização da conferência *Los seguros agrarios y la garantía de rentas*, realizada em fevereiro de 2002, em Madri, o Ministro espanhol da Agricultura, Pesca e Alimentação, Sr. Miguel Arias Cañete, afirmava:

Espanha, que ocupa um lugar proeminente entre os países europeus no desenho e implantação de sistemas de seguros agrários, dispõe de uma ampla experiência que pode ser colocada a serviço dos restantes países da União, para promover a melhoria da proteção ao setor agrário e dos instrumentos para a gestão dos riscos na agricultura europeia.

A celebração em Madri de uma Conferencia Internacional pode ser uma boa oportunidade para manifestar que o setor agrário europeu se tornará mais competitivo e estará melhor adaptado as novas condições de produção que se vislumbram se, como em outros setores econômicos, dispõe de ferramentas, tais como os seguros agrários, eficientes para a gestão dos riscos que lhe são próprios. Se trataria, portanto, de reunir vontades entre os Estados membros para avançar no desenho de um marco que permita potencializar as políticas de gestão de riscos nos distintos países da União (CAÑETE, 2002a, p.3).

Aproveitando a oportunidade dada pelo exercício da Presidência da União Europeia pela Espanha durante o ano de 2002, o Ministro da Agricultura espanhol

²⁰ Em 1999, o Ministério da Agricultura e a ENESA promoveram em Madri o seminário internacional *Los sistemas de protección de riesgos en la agricultura del siglo XXI* (ESPAÑA, 1999); em 2002, a AGROSEGURO apoiou a realização, em Sevilha, do 7º Congresso Internacional da Associação Latinoamericana para o Desenvolvimento do Seguro Agropecuario (ALASA, 2002); ainda em 2002, o Ministério da Agricultura promoveu a conferência internacional *Los seguros agrarios y la garantía de rentas*, realizada em Madri (ESPAÑA, 2002).

tentou introduzir, por meio de um memorando, a “reflexão em relação à importância que os riscos que afetam a agricultura e a pecuária europeia e as possibilidades que para sua gestão oferecem os seguros agrários” (CAÑETE, 2002b, p.2). Para Gómez (2002a, p.11), a acolhida do documento pelos ministros de agricultura da União Europeia foi positiva, manifestando um certo consenso que o tema merecia uma reflexão mais profunda. A realização da conferência internacional inseria-se nesse contexto, visando “promover a reflexão entre os Estados membros acerca da conveniência de iniciar os trabalhos que nos permitam incorporar em 2006, a PAC, novos instrumentos de gestão...” (MORENO, 2002a, p.8).

A conferência internacional *Los seguros agrarios y la garantía de rentas* contou com a presença de representantes de diversos países europeus, sendo que suas conclusões abordam alguns pontos significativos (MORENO, 2002a, p.8). Em relação a concepção mais geral sobre sistemas de seguros agrários, as conclusões indicam que a experiência europeia demonstra que a implantação de sistemas de seguro é muito limitada e oferece pouca proteção frente aos riscos da agricultura quando conduzida exclusivamente pela iniciativa privada. Pelo contrário, “a máxima eficácia na proteção se atinge quando trabalha de maneira conjunta, em regime de parceria, os seguradores privados, os produtores e a administração pública, nas tarefas de desenho, tutela e fomento dos sistemas de seguros agrários”.

Na perspectiva da política comunitária, as conclusões da conferência indicaram a necessidade do desenvolvimento de estudos e análises dos riscos que afetam os diferentes setores produtivos europeus e as possibilidades dos seguros agrários na sua gestão, proporcionando elementos para o desenho de uma estratégia comunitária de gestão de risco, com critérios de flexibilidade. Paralelamente à realização desses estudos e análises, deveria ser conduzida uma reflexão sobre a conveniência de estabelecer um marco básico comum que permitisse que a estratégia comunitária de gestão de riscos fosse um dos instrumentos a serem incorporados à PAC, para aplicação no ano de 2007 (MORENO, 2002a, p.8).

1.4.3 Perspectivas internacionais: seguro agrícola na Organização Mundial do Comércio (OMC)

A negociação agrícola para o comércio mundial tem polarizado o debate internacional desde a Rodada Uruguaí do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Trade and Tariffs - GATT), realizada entre 1986 e 1994. O Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio (1995), sucessora do GATT, define como principais temas da negociação agrícola os subsídios à exportação de produtos agrícolas, o acesso a mercados e o apoio interno aos agricultores.

O apoio estatal a sistemas de seguros agrícolas constitui-se em uma política de apoio interno. O Acordo sobre Agricultura permite aos governos adotar diferentes medidas para reduzir as incertezas dos agricultores frente aos riscos a que a atividade agrícola é exposta. Desde que os instrumentos de proteção cumpram alguns requisitos, não demonstrando ter efeitos de distorção do comércio, o Acordo prevê a isenção de compromissos de redução (PETSCHEN, 1999, p.187).

A subvenção pública ao seguro agrícola é enquadrada na chamada 'Caixa Verde' da OMC. Nessa caixa são incluídas as medidas que têm efeitos nulos ou mínimos sobre o comércio ou a produção, satisfazendo os requisitos estabelecidos. Os critérios básicos para que uma política seja considerada como 'Caixa Verde' são: deve ser implementada por meio de programa governamental, financiada com recursos públicos, não implicando transferências diretas dos consumidores aos produtores, e não tendo por objetivo a sustentação de preços agrícolas. Compõem a Caixa Verde políticas governamentais caracterizadas em quatro classes: *serviços gerais* (pesquisa agrícola, combate a doenças e pragas, formação, divulgação e assessoramento, inspeção sanitária, comercialização e promoção), *políticas de segurança alimentar*, *ajuda alimentar interna* e *pagamentos diretos aos produtores*. Seguro agrícola, socorro no caso de desastres naturais, seguro de renda podem ser enquadrados no item 'pagamentos diretos aos produtores' (PETSCHEN, 1999, p.188-189; BRASIL, s.d.).

As políticas nacionais de ajuda interna não são, necessariamente, enquadradas apenas na Caixa Verde. Cabe aos países membros notificar a OMC, anualmente, sobre suas medidas de apoio à agricultura e seu enquadramento nas caixas verde, azul ou

amarela²¹. Nas reuniões do Comitê sobre a Agricultura, os membros da OMC analisam a conformidade das medidas e sua classificação. Ocorre de países com uma diversidade de medidas de proteção aos agricultores classificarem-nas em mais de uma caixa. No caso do programa de seguro agrícola dos Estados Unidos, em 1998 o país propôs sua classificação na caixa amarela, pois avaliava que o programa não atendesse ao conjunto de critérios estabelecidos para a Caixa Verde (PETSCHEN, 1999; DISMUKES, 2002, p.17; SEONE, 2002).

Um conjunto de medidas, instrumentos e políticas de proteção aos agricultores podem ser desenvolvidos utilizando-se as possibilidades oferecidas pela Caixa Verde. Além dos ‘pagamentos diretos aos produtores’, outra classe da Caixa Verde - ‘serviços gerais’, oferece diversas perspectivas. A *pesquisa agropecuária* pode, por exemplo, desenvolver medidas de prevenção para minimização de riscos específicos, estabelecer serviços de diagnósticos rápidos contra a introdução de doenças e pragas, desenvolver sistemas de prevenção de desastres ecológicos, melhorar a aplicação de previsões meteorológicas na agricultura; *medidas de combate a pragas e doenças* permitem financiar programas de vigilância, quarentena e erradicação de enfermidades animais e vegetais; *a formação de agricultores* permite que adquiram, por exemplo, técnicas de gestão de riscos; *divulgação e assessoramento* possibilitam um melhor acesso a informação, divulgação dos resultados de pesquisa; com *infraestrutura rural* pode-se construir e manter sistemas de irrigação e drenagem, perfurar poços para o caso de secas graves, estabelecer serviços de proteção contra inundações (PETSCHEN, 1999, p.189-191).

Quanto aos programas de seguro para agricultura, com subvenção pública, cabe ressaltar que na Caixa Verde são classificados programas que cobrem perdas de produção a partir de 30%, o que significa um nível de cobertura de até 70% (PETSCHEN, 1999, p.194; DISMUKES, 2002, p.14).

²¹ Na *Caixa Azul* estão incluídas medidas governamentais de apoio interno que podem distorcer o comércio internacional. Essas medidas não estão sujeitas aos compromissos de redução pois se relacionam a programas de limitação da produção agrícola, tais como cotas de produção ou programas de restrição no uso de terras. Na *Caixa Amarela* estão incluídas as políticas de apoio interno com capacidade de distorcer o comércio agrícola internacional e estão sujeitas a limites de utilização global de subsídios e a acordos de redução. Entre essas políticas de apoio interno estão incluídas sistemas de sustentação de preço de mercado e pagamentos diretos aos produtores. Os subsídios caracterizados como da Caixa Amarela, que afetem menos que 5% do valor da produção, estão isentos desse compromisso de redução (mecanismo "de minimis").

1.4.4 Perspectivas internacionais: o debate na União Européia

Na União Européia, o nível de desenvolvimento de sistemas de seguro agrícola é muito diverso, como também é diverso o grau de participação pública em cada país. Os sistemas de seguro têm se adaptado às circunstâncias locais. Nas experiências nacionais, é mais comum encontrarmos seguros de rendimentos do que seguros de renda - que englobariam riscos de produção e de preços. Também é mais comum encontrarmos seguros de rendimentos para produções vegetais do que para produções animais (GÓMEZ, 2002b, p.7).

Quanto à regulamentação comunitária sobre agricultura da União Européia, nos marcos da reforma de sua política agrícola, consubstanciada na Agenda 2000, pouco há sobre seguros agrários. O que existe são espaços para ajudas extraordinárias, objetivando recuperar a capacidade de produção agrícola afetada por desastres naturais ou para estabelecer meios de prevenção adequados, financiar o risco existente na infraestrutura ou recuperar infraestrutura atingida, mas não para seguro agrícola (RODRÍGUEZ, 1999, p.219-20).

Em 1999, Rodríguez (1999, p.220) considerava que, a não ser que o andamento das negociações internacionais no âmbito da OMC ou movimentos de parceiros de negociação (Estados Unidos) pautassem o tema, os seguros agrários não comporiam a agenda comunitária até 2006, pois até lá se tratava de executar o que recém havia sido estabelecido.

Rodríguez (1999, p.215) revela o debate ocorrido na Comissão Européia, em 1990, não tornado público à época, em que foi considerada a possibilidade de constituir um fundo europeu para o seguro agrícola e pecuário, com objetivo de subvencionar o prêmio de seguros para agricultores e cobrir demandas extraordinárias causadas por eventos catastróficos. Duas razões abortaram a iniciativa: a avaliação sobre os riscos associados à má gestão e o alto custo orçamentário (iniciava-se um período de restrição orçamentária), principalmente sua evolução no longo prazo.

A Política Agrícola Comum (PAC) possui medidas com efeito sobre riscos de mercado, por meio de sua política de garantia de preços - inclui mecanismos como preços de intervenção, preço mínimo, financiamento ao armazenamento privado, retirada de mercadorias para a redução de oferta -, e possui medidas com efeito parcial sobre riscos de produção - ação preventiva por meio da legislação sanitária e fitossanitária, medidas de erradicação de enfermidades e destruição de animais em casos

de epizootias graves, e legislação sobre ajudas estatais em caso de problemas climáticos ou emergências sanitárias (GÓMEZ, 2002a, p.2-5).

No âmbito dos países membros da União Européia, o apoio estatal ao desenvolvimento de programas de seguro agrícola não é a regra. Assim, para grande parte dos países, as ajudas para calamidades compõem maior volume de recursos do que a subvenção ao seguro. Apenas na Áustria e na Espanha as subvenções aos seguros são maiores que o apoio a calamidades (GÓMEZ, 2002a, p.6).

Na discussão recente desenvolvida pela Comissão Européia, o tema dos riscos na atividade agrícola suscitou a publicação de dois documentos sobre o tema²². O primeiro documento, *Seguros de renda e a agricultura européia*, propunha-se a estudar as justificativas para uma implantação futura de seguros de renda agrícola na Europa, sob quais condições deveria ocorrer e de que forma seria factível. É interessante a análise das orientações dadas para o que seria o desenho do programa, restringindo a ação dos pesquisadores, mas revelando a “filosofia subjacente” (GÓMEZ, 2002a, p.7). Vejamos:

- Mínimas interferências com os mercados;
- Respeitar os acordos com a Organização Mundial do Comércio;
- O sistema de seguros de rendas deveria, em princípio, ser gerenciado pelo setor privado, sem intervenção estatal;
- O sistema de seguros de rendas não poderia ser utilizado para financiar ou compensar a queda de um setor no longo prazo;
- Deveria ser aplicado nos países tanto do sul como do norte da Europa.

Os autores do estudo justificam a intervenção pública dado “o caráter sistêmico dos riscos cobertos, a capacidade tradicional de resseguro provavelmente não é suficiente, o que implica que tais sistemas não podem ver a luz a não ser que os governos intervenham em certa medida” (GÓMEZ, 2002a, p.7). Os autores também defendem que, independentemente da forma exata de intervenção pública, uma

²² O primeiro documento, elaborado no âmbito da Direção Geral de Assuntos Económicos e Financeiros, é *Income insurance in European agriculture*. European Economy N° 2, 1999. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. O segundo documento, elaborado no âmbito da Direção Geral de Agricultura, é *Risk Management Tools for EU Agriculture with a special focus on insurance*. Bruxelas: Comissão Européia/Direção-Geral da Agricultura, 2001. (working document) Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/index_pt.htm>. Acesso em 13 jul. 2002.

cooperação entre o setor público e o privado pode ser mais barata do que a forma corrente de apoio em momentos de calamidades (GÓMEZ, 2002b, p.4).

O segundo documento da Comissão Européia, *Instrumentos para a gestão de risco na agricultura européia, com especial atenção aos seguros agrários*, analisa a natureza dos riscos na agricultura, os instrumentos que os agricultores dispõem para enfrentar esses riscos, o papel que a política agrícola pode cumprir na gestão de riscos, exemplos de sistemas de seguros agrícolas e redes de seguridade, aspectos relacionados à OMC e lições que podem ser extraídas da experiência acumulada (GÓMEZ, 2002b, p.5).

O documento situa as razões para a intervenção pública fundamentalmente no campo das falhas de mercado. Pelo lado da demanda, falhas de mercado devido a falta de conhecimentos sobre o uso de instrumentos de gestão de riscos, como o mercado de futuros; falhas “cognitivas” que subestimam os riscos de acontecimentos de baixa probabilidade e alta perda potencial; e a possibilidade dos agricultores contarem com outros apoios, como ajudas públicas. Pelo lado da oferta, no caso dos seguros, ela pode não existir por não reunir as condições para o asseguramento (independência dos riscos e simetria de informação); e no caso do mercado de futuros e opções, pode, não existir as condições de “presença de grande variabilidade de preços, alto número de comerciantes e especuladores e produtos com qualidade padrão definida” (GÓMEZ, 2002b, p.7-8).

Como possibilidades de instrumentos de intervenção pública, o documento menciona (GÓMEZ, 2002b, p.8-9):

- Marco legal para a redução de risco (medidas sanitárias e fitosanitárias) ou o estabelecimento de mercados para instrumentos de gestão de riscos (política de concorrência considerar que a constituição de “pools” entre companhias de seguros é necessária para cobrir riscos catastróficos);

- Criar as condições para o desenvolvimento de mercados que proporcionem instrumentos de gestão de risco, como fornecer informação e formação sobre risco e gestão aos agricultores;

- Redução do custo de instrumentos de gestão de risco, como subvenções ao prêmio de seguros e o apoio transitório ao desenvolvimento de soluções do mercado;

- Cobertura estatal para a compensação de danos, seguro público e resseguro, mediante rede de seguridade específica.

Em relação a questão se a União Européia deve ou não cumprir um papel nos

seguros agrários que vá além do atual, o documento indica algumas conclusões. Primeiramente, ressalta que os seguros devem ser adaptados as necessidades dos agricultores (diferentes segundo países e regiões) como condição para seu êxito, e, para tal, as iniciativas devem ser baseadas no enfoque ‘de baixo para cima’. Em seguida, afirma que o sistema de seguros precisa de tempo para desenvolver-se e ampliar o número de produtos e riscos. Por fim, sublinha a necessidade de uma vigilância pública como forma de evitar uma excessiva complexidade que abra espaço para a busca abusiva de renda e a perda da finalidade original do seguro (GÓMEZ, 2002a, p.9).

Essas soluções indicam uma posição da União Européia de que os seguros devem ser desenvolvidos no âmbito dos Estados Membros (GÓMEZ, 2002a, p.9). No curto prazo, é defendida prudência para a União Européia, não aumentando a sua intervenção. Assim, o conjunto dos instrumentos da PAC já estaria definido e instrumentos novos deveriam servir para complementar os existentes (GÓMEZ, 2002b, p.9-10). No longo prazo, sistemas de seguros são cogitados, pois são utilizados pelos principais competidores da UE e as negociações na OMC podem considerá-los como provocadores de distorções moderadas no comércio.

1.5 Conclusão do Capítulo

O objetivo deste item é pontuar algumas questões, a título de conclusão, que serão, posteriormente, confrontadas com o conteúdo dos capítulos seguintes.

Antes de tudo, cabe destacar a discussão sobre percepções de risco na perspectiva colocada pela teoria cultural dos riscos. Enfatizar o caráter cultural das definições de risco, estabelecendo a análise nessa dimensão como caminho para a compreensão das percepções de risco de determinada sociedade, parece constituir-se em uma abordagem rica e complexa. A perspectiva de análise segundo a qual não seria possível alguém se preocupar com todos os riscos potenciais ao mesmo tempo - levando as pessoas a, orientados por fatores sociais e culturais, filtrar àqueles riscos que irão povoar suas preocupações, separando-os daqueles que serão ignorados -, suscita reflexões interessantes sobre o rural. Os temas dos agrotóxicos ou da soja geneticamente modificada - quando a ciência já tem conhecimento acumulado sobre os riscos associados ao primeiro caso e os riscos associados ao segundo conformam um debate público -, têm conduzido os agricultores que utilizam essas tecnologias a comportamentos instigantes, sob perspectiva da análise de percepções de risco orientada pela teoria cultural. Estudos têm evidenciado que no caso dos agrotóxicos, é comum que agricultores apliquem os produtos em cultivos comerciais, mas não em cultivos para consumo próprio, como na horta doméstica; no caso da soja transgênica, as sementes contrabandeadas tiveram grande aceitação no Rio Grande do Sul, levando a uma adesão massiva à nova tecnologia (MENASCHE, 2003)²³.

Acredito ser muito enriquecedor o acúmulo que esta perspectiva de análise pode trazer para a formulação de estratégias de controle dos riscos, embora, como anteriormente apontado, ela pouco tem se dedicado nesse sentido. Considero que políticas públicas para a minimização de riscos agrícolas - na forma de programa de seguro agrícola e/ou outras políticas similares ou complementares - terão dificuldades para sua implementação plena enquanto essa dimensão não for contemplada na agenda dos gestores da política.

Cabe, ainda, ressaltar que a discussão apresentada sobre os eventos naturais

adversos demonstrou o crescimento das ocorrências de catástrofes naturais nas últimas duas décadas, principalmente devido a eventos climáticos extremos; evidenciou o aumento da temperatura global, determinando o que pode ser a maior mudança climática ocorrida na terra nos últimos 10 mil anos; resgatou a perspectiva do aumento das chuvas, das secas, da frequência e severidade dos eventos climáticos extremos; informou que as empresas resseguradoras internacionais já atuam com o cenário em que a mudança do clima é um fato; apresentou estudos demonstrando que, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, a variabilidade de rendimentos da produção agrícola é associada ao fenômeno El Niño. Com a discussão apresentada, parece evidente que ao lado de medidas que busquem estancar (senão reverter) o processo de mudança do clima, é urgente o desenvolvimento de estratégias de adaptação aos efeitos previstos. Nesse sentido, a implementação imediata de políticas para a minimização de riscos é um imperativo, e a instituição de programas de seguro agrícola deve ser considerada para o caso particular da agricultura.

Já no que se refere aos seguros na agricultura sob a perspectiva do papel do Estado, vale comentar que as discussões das duas oficinas sobre seguros, realizadas no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (2003), sintetizam bem as principais orientações, quais sejam: (a) mais é vantajoso investir recursos na redução do risco de desastres naturais do que intervir após as catástrofes; (b) devido às pressões orçamentárias, é cada vez mais difícil para os Estados absorverem os custos de programas de seguros para catástrofes naturais, surgindo a associação entre os setores público e privado como uma alternativa para desviar esses custos ao setor privado, por meio da transferência de riscos relacionados aos desastres naturais; (c) a grande incerteza na avaliação de riscos de fenômenos meteorológicos extremos, associado à conjuntura desfavorável do setor privado de seguros (atentados de Nova Iorque, graves catástrofes naturais, perdas no mercado de ações), tem tornado os prêmios de seguro privado para catástrofes muito elevados, não sendo um momento muito favorável para a ampliação da cobertura de riscos de desastres devido ao clima; (d) um programa de seguros para risco climático, dirigido a setores empobrecidos da população em países menos desenvolvidos, requer subvenções do Estado; (e) o seguro não é uma opção

²³ Para o caso dos agrotóxicos, ver também o trabalho de Júlia Guivant: Percepção dos olericultores da Grande Florianópolis (SC) sobre os riscos decorrentes do uso de agrotóxicos. **Revista brasileira de**

viável de gestão de risco em regiões em que desastres como secas ocorrem com frequência, pois não existe a incerteza, elemento essencial em seguros (nesses casos, a maior intervenção do Estado é uma necessidade).

A análise de experiências internacionais significativas selecionadas sobre seguros para a agricultura, casos dos Estados Unidos e da Espanha, o patamar atual das negociações internacionais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o debate sobre o tema na União Européia, oferecem um importante referencial para a análise do programa de seguro agrícola subsidiado no Rio Grande do Sul.

O resgate das experiências em seguro agrícola dos Estados Unidos e da Espanha, destaques mundiais nesse instrumento de política pública para a agricultura, demonstra que é necessária a participação do Estado para dar abrangência significativa a este instrumento de gestão de riscos. A relação entre o setor público e o setor privado, em que o Estado subvenciona o prêmio do seguro e assume parte do resseguro (risco catastrófico) e as seguradoras privadas assumem o risco dos agricultores, constitui-se em uma alternativa viável para a implementação de políticas de garantias à atividade agrícola. Ao Estado, esse modelo tem a capacidade de proporcionar melhores condições para a gestão orçamentária, tanto em termos de previsão como de execução, diferente das ajudas diretas em caso de catástrofes naturais, onde os gastos são esporádicos mas vultosos. À sociedade, o modelo em questão permite a transparência do custo econômico-financeiro da política, que, ao ser confrontado com os benefícios econômico-sociais, oferece os elementos para incidir sobre o gasto público. Os casos analisados permitem concluir que é possível a transparência do custo do programa de seguros no que se refere ao risco ‘puro’ do seguro (baseado em análise atuarial) e ao custo de gestão (no setor público e no setor privado). Aos agricultores, comparando-se com políticas públicas de apoio a catástrofes naturais – intervenção *ex-post* -, o modelo permite condições de previsibilidade para a gestão do risco agrícola, externalizando à propriedade parte do risco da atividade. A apólice de seguro constitui-se em um documento (contrato) que garante um direito que o agricultor adquiriu, não ficando à mercê das injunções de diversas ordens (políticas, orçamentárias, financeiras) a que é submetido na busca de reparo posterior à perda ocorrida. As experiências dos Estados Unidos e Espanha também demonstram a forte regulamentação a que estão sujeitas as

seguradoras na operação dos seguros agrícolas. Nos dois países, o setor público é responsável pelo desenho dos produtos de seguro a ser oferecido aos agricultores. No caso da Espanha, a legislação estabelece a constituição de um “pool” de seguradoras (AGROSEGURO) para o gerenciamento do programa no âmbito da iniciativa privada.

De outro lado, o debate sobre seguros na agricultura em andamento na União Européia e o atual quadro normativo existente no âmbito da Organização Mundial do Comércio, demonstram que os seguros, enquanto instrumentos de gestão de riscos rurais, podem vir a compor, em futuro próximo, a ‘cesta básica’ de políticas públicas para a agricultura, com reconhecimento internacional.

* * *

Conforme exposto no início do capítulo, buscamos ao longo dessas páginas iniciais situar a discussão sobre o seguro agrícola, evidenciando a relevância do tema. Assim, a abordagem realizada oferece determinado contexto de reflexões, debates e experiências sob as quais é conduzida a iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul na implementação do programa de seguro agrícola subsidiado, tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO II - SEGURO AGRÍCOLA NO RIO GRANDE DO SUL

Este capítulo é dedicado a descrever a experiência de implementação do seguro agrícola subsidiado desenvolvida pela gestão do Governador Olívio Dutra no Governo do Estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 1999 e 2002.

Inicialmente, é realizado o resgate dos antecedentes sobre o tema seguro agrícola no Rio Grande do Sul, sob os quais foi tomada a iniciativa de apresentação do projeto de lei do Executivo Estadual à Assembléia Gaúcha: como o tema estava presente na legislação nacional e estadual, iniciativas parlamentares que tramitaram na Assembléia Legislativa e a privatização da companhia de seguros sob controle público estadual são componentes do tópico.

Adiante, é apresentado o *Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul* implantado, resgatando o debate realizado pelos deputados estaduais sobre o projeto de lei protocolado na Assembléia Legislativa, as características básicas da Lei aprovada e do Decreto regulamentador, a constituição do Programa Estadual de Seguro Agrícola, a formatação jurídica do programa e o credenciamento de seguradoras.

Depois, é realizado o detalhamento das modalidades de seguro agrícola instituídas e operadas no âmbito do Programa Estadual de Seguro Agrícola, com a caracterização das modalidades seguro agrícola *básico*, *solidário* e *comercial*. Neste item, o programa é apresentado tal qual estava conformado no final do governo, em 2002.

Por fim, busca-se reconstituir o processo de desenvolvimento da experiência do Programa Estadual de Seguro Agrícola, apresentando-o em perspectiva cronológica, ano a ano. Essa opção teve por objetivo ressaltar o processo de tomada de decisão, destacando as principais iniciativas e proposições realizadas, os pontos críticos e entraves, assim como as soluções propostas. Espera-se, assim, salientar os momentos que exigiram decisões que moldaram o programa no período inicial de sua execução no Estado, enfatizando o *processo* de construção do seguro agrícola subsidiado no Rio Grande do Sul.

2.1 Antecedentes

Desde meados dos anos 80, o Seguro Agrícola esteve presente na pauta dos movimentos sociais rurais do Rio Grande do Sul, que pressionavam o Poder Executivo e o Poder Legislativo, tanto nacional como estadualmente. Com pouca repercussão junto ao Poder Executivo, as Casas Legislativas foram um escoadouro para essa reivindicação: a discussão das Constituintes Federal e Estadual, bem como a formulação das chamadas leis agrícola federal e estadual constituiu um momento importante desse processo.

A apresentação de inúmeros projetos de lei por parte dos deputados estaduais gaúchos também serviu para internalizar o debate na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. A quase totalidade dos projetos de lei apresentada, o foi pelos deputados ligados ao Partido dos Trabalhadores, que canalizaram o debate acumulado nos movimentos sociais rurais.

Um revés sofrido na disputa pela implantação do Seguro Agrícola no Rio Grande do Sul foi a privatização da Companhia União de Seguros Gerais, em 1997. A Cia. União era vista como um instrumento que o governo estadual dispunha, capaz de assumir o processo de execução do Seguro Agrícola. Sua privatização excluía do cenário esta possibilidade, tornando mais complexa a busca da viabilização de um Seguro Agrícola de âmbito estadual.

2.1.1 Legislação vigente e iniciativas do governo gaúcho

O seguro agrícola foi inscrito na Constituição Federal em seu artigo 187, que trata da política agrícola: “A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: (...) V – o seguro agrícola...”.

A lei agrícola nacional, promulgada como Lei nº 8.171, em 17 de janeiro de 1991, elenca o seguro agrícola em seu artigo 4º como um dos instrumentos de política

agrícola: “As ações e instrumentos de política agrícola referem-se a: (...) XIII - seguro agrícola...”. Também dedica o capítulo XV - com dois artigos²⁴ - e o artigo 82, que trata das fontes de recursos financeiros para o seguro agrícola²⁵.

Na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o seguro agrícola foi tratado em seu artigo 184 e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No artigo 184, parágrafo segundo, ele aparece como um dos instrumentos da política agrícola: “Art. 184 - Nos limites de sua competência, o Estado definirá sua política agrícola, em harmonia com o plano estadual de desenvolvimento. (...) § 2º - São instrumentos da política agrícola: (...) III - o seguro agrícola...”. Fato significativo é o conteúdo do artigo 29 das Disposições Transitórias, onde consta que no “... prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, o Poder Executivo elaborará e a Assembléia Legislativa apreciará projeto de implantação do seguro rural no Estado”. Como a promulgação da Constituição Estadual ocorreu em 03 de outubro de 1989, este prazo venceu no final de março de 1990.

A Lei nº 9.861 - lei agrícola estadual -, de 20 de abril de 1993, trata do seguro agrícola nos artigos 37 e 60. No artigo 37, o seguro é relacionado como instrumento de política agrícola, objetivando o desenvolvimento agrícola e rural. No artigo 60, consta que fica “...implantado no Sistema Financeiro Estadual o Seguro Rural, gerenciado pela Companhia União de Seguros Gerais S/A, através das seguintes modalidades de cobertura...”.

Os diversos governos estaduais que se sucederam desde meados dos anos 80, buscaram estudar o assunto Seguro Agrícola, no sentido de analisar sua viabilidade. As iniciativas tomadas não foram além da constituição de comissões para estudar o tema. A seguir, resgatamos alguns exemplos.

²⁴ “Capítulo XV - Do Seguro Agrícola

Art. 56. É instituído o seguro agrícola destinado a: I - cobrir prejuízos decorrentes de sinistros que atinjam bens fixos e semifixos ou semoventes; II - cobrir prejuízos decorrentes de fenômenos naturais, pragas, doenças e outros que atinjam plantações. Parágrafo único. As atividades florestais e pesqueiras serão amparadas pelo seguro agrícola previsto nesta lei.

Art. 57. (Vetado)

Art. 58. A apólice de seguro agrícola poderá constituir garantia nas operações de crédito rural”.

²⁵ “Art. 82. São fontes de recursos financeiros para o seguro agrícola: I - os recursos provenientes da participação dos produtores rurais, pessoa física e jurídica, de suas cooperativas e associações; II - (Vetado); III - (Vetado); IV - multas aplicadas a instituições seguradoras pelo descumprimento de leis e normas do seguro rural; V - os recursos previstos no art. 17 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; VI - dotações orçamentárias e outros recursos alocados pela União; e VII - (Vetado)”.

No Governo de Pedro Simon (1987 - 1990), através do Decreto Nº 32.790, de 06 de abril de 1988, foi constituída comissão “incumbida de desenvolver estudos e apresentar alternativas visando à implantação do Seguro Agrícola no Estado do Rio Grande do Sul”. Cabe ressaltar que esta iniciativa ocorreu após intensa estiagem que assolou o Rio Grande do Sul. Tanto é que em 25 de março de 1988 - menos de duas semanas antes de constituir a comissão para analisar o seguro agrícola - o governo estadual editou o Decreto Nº 32.787, declarando o Estado do Rio Grande do Sul em situação de emergência em função da persistência da estiagem que durava aproximadamente noventa dias.

O Governo de Alceu Collares (1991 - 1994) desenvolveu o estudo “Ante-projeto de Seguro Rural para a Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul” (LOPES, 1991), mas ele não foi colocado em execução.

No Governo de Antônio Britto (1995 - 1998), a Portaria Nº 141/97, de 17 de julho de 1997, do Secretário de Agricultura, instituiu Grupo de Trabalho para estudar a “viabilidade de implementação do Seguro Agrícola”. Nas sugestões finais apontadas, é indicada a necessidade de constituir um novo Grupo de Trabalho, multi-institucional, contando com pessoas com dedicação integral ao referido estudo e maior tempo para realização do trabalho. Este novo Grupo de Trabalho foi instituído em 06 de março de 98, através do Decreto Nº 38.265, “com a incumbência de elaborar estudos sobre experiências nacionais e internacionais sobre seguro agrícola, a fim de apresentar propostas indicando fontes de custeio e formas de execução”, tendo concluído seu trabalho em setembro do mesmo ano.

2.1.2 Iniciativas parlamentares

Desde o ano de 1987, deputados estaduais apresentaram projetos de lei à Assembléia Legislativa propondo a implementação do seguro agrícola em âmbito estadual²⁶. Em três momentos - 1987, 1990 e 1996 -, os projetos chegaram a ser

²⁶ Deputados estaduais pertencentes ao Partido dos Trabalhadores (PT) apresentaram a maioria dos projetos de lei, mas deputados do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) também apresentaram projetos de lei. O total de dez projetos de lei sobre seguro agrícola foram apresentados no período 1987-98. Foram eles: 1987 – Dep. Adão

aprovados pela Assembléia Legislativa, para, na seqüência, serem vetados pelo Governador do período (Pedro Simon, Sinval Guazzelli e Antônio Britto, respectivamente). Na apreciação dos vetos, a Assembléia Legislativa votou pela aceitação dos vetos do Governador. Uma única vez, em junho de 1998, o Plenário rejeitou projeto de lei sobre seguro agrícola (PL 252/97), com uma votação de 17 ‘não’ e 14 ‘sim’. Em outros momentos, projetos de lei sobre seguro agrícola tramitaram na Casa, sem chegarem a ser apreciados pelo Plenário, sendo arquivado ou retirados por seus proponentes.

2.1.3 A privatização da Companhia União de Seguros Gerais

A seguradora sob controle público estadual Companhia União de Seguros Gerais foi privatizada durante o Governo Antônio Britto. Em leilão realizado em 20 de novembro de 1997, a seguradora Bradesco Seguros adquiriu o controle da empresa com uma proposta de R\$ 50,1 milhões. Além do Bradesco Seguros, apenas o grupo Bozano & Simonsen apresentou proposta (os outros habilitados eram as seguradoras Icatu Hartford Seguros, Sul América e Itaú Seguros). O governo estadual vendeu 71,4% das ações ordinárias que o banco estadual BANRISUL possuía na Cia. União, sendo que o lote único havia sido avaliado em R\$ 33,6 milhões (UNIÃO..., 1997).

A empresa tinha 106 anos de existência e um quadro de 616 funcionários e foi a primeira seguradora privatizada no Brasil na década de 90. O banco estadual BANRISUL detinha 88,6% das ações da companhia, e cerca de 500 acionistas minoritários detinham os outros 11,4% das ações. O patrimônio líquido da empresa foi avaliado em R\$ 23,4 milhões. No ano de 1996, teve uma receita de R\$ 162 milhões, sendo a segunda seguradora colocada no ranking estadual de seguradoras (participação de 13%) e ocupando a 17ª posição no ranking nacional (participação de 1,2%).

Após a privatização, o Bradesco Seguros passou a deter 71,4% das ações e o BANRISUL manteve uma participação de 16,9%. Uma fracassada venda de 7,14% das

Preto/PT; PL 162/90 – Dep. Adão Preto/PT; PL 42/91 – Dep. Antônio Marangon/PT; PL 39/92 – Dep. Pompeu de Mattos/PDT; PL 128/92 – Dep. Antônio Marangon/PT; PL 57/95 – Dep. Luiz Carlos Casagrande/PT; PL 41/96 – Dep. Luiz Carlos Casagrande/PT; PL 252/97 – Dep. Elvino Bohn Gass/PT; PL 15/98 – Dep. Giovanni Cherini/PDT; PL 298/98 – Dep. João Osório/PMDB.

ações a funcionários, deu-lhes uma participação de 0,19% (FRACASSA..., 1998). O Bradesco assumiu a liderança no mercado gaúcho de seguros, com participação em torno de 20%, e a expectativa de dobrar a receita da companhia no ano seguinte.

Com o objetivo de tornar mais atrativa a Cia. União, garantindo sua privatização, havia sido sugerido pelo banco de investimentos contratado para avaliar a companhia e aceito pelo governo do Estado como parte dos ‘ajustes prévios’ para a operação, um acordo operacional a ser firmado entre a empresa e o BANRISUL. O acordo garantiria o direito da Cia. União se estabelecer, durante cinco anos (renováveis por mais um), dentro das 409 agências do banco em todo o Estado para comercializar seguros e oferecer previdência privada e planos de capitalização aos clientes do BANRISUL (BVES..., 1997). O acordo foi concretizado no início de 1998 com o lançamento de quatro novos produtos em convenção realizada entre as diretorias do BANRISUL, Bradesco Seguros e Companhia União de Seguros (BANRISUL..., 1998).

Cabe ressaltar que a Cia. União havia realizado, no passado, contratação de seguro agrícola no Rio Grande do Sul. Por exemplo, no período 1990-95, a Cia. União ofereceu seguro agrícola para a viticultura da Serra Gaúcha, tendo obtido uma sinistralidade média de 81%²⁷.

Com sua privatização, a experiência da Cia. União, mesmo que pequena, não acumulou para a implantação do seguro agrícola enquanto política pública no âmbito do Rio Grande do Sul. Essa possibilidade foi excluída com a privatização. Ressalte-se que a lei agrícola estadual previa a implantação do ‘seguro rural’ no Sistema Financeiro Estadual, gerenciado pela Companhia União de Seguros Gerais S/A.

Fazendo o balanço desse período compreendido entre as décadas de 80 e 90, é significativo que passadas quase duas décadas completas a implantação do seguro agrícola permanecia na pauta de reivindicações dos movimentos sociais rurais, em particular do sindicalismo rural.

Na Assembléia Legislativa, os projetos de lei apresentados seguiram a rotina: ou não entravam em votação em determinado ano; ou eram votados e aprovados, o governador vetava e a Assembléia Legislativa acatava seu veto. No ano seguinte, mais

uma vez, um projeto de lei sobre o seguro agrícola era apresentado e uma das duas alternativas descritas se desenrolava.

No Congresso Nacional, vários projetos de lei foram apresentados e nenhum foi apreciado pelo Plenário, mesmo durante o período 1999-2002.

No Executivo Federal, provavelmente como fruto da demanda dos movimentos rurais, em 1998 o Ministro da Agricultura do Governo Fernando Henrique Cardoso anunciou durante uma Feira realizada em Santa Maria (RS) o seguro agrícola de âmbito federal. Até o final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso seria uma constante o anúncio, a cada ano, da implantação de um seguro agrícola como componente da política agrícola nacional. Na véspera das eleições presidenciais de 2002, o Executivo apresentaria ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Nº 7.214, que “dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências”.

²⁷ Sinistralidade é a relação entre as indenizações pagas e os prêmios arrecadados. As sinistralidades ocorridas nas safras 1990/91 até 1994/95 foram, respectivamente, de 130%, 0%, 83%, 27% e 142%. (Cia. União de Seguros: Ofício Dir. Nº264/96, de 02/04/1996).

2.2 A implantação do Sistema de Seguro Agrícola do RS

A privatização da Companhia União de Seguros Gerais tornou mais complexa a implantação de um seguro agrícola estadual, pois o Estado perdeu o que potencialmente seria seu principal instrumento para a viabilização do seguro.

De qualquer forma, o Governo Olívio Dutra tinha compromisso com a implantação do seguro agrícola no Rio Grande do Sul: durante a campanha eleitoral de 1998, sua coligação conseguiu pautar o tema agricultura - e o seguro agrícola em particular – forçando os adversários a se pronunciarem sobre tais temas. Era um imperativo de ordem política que o Executivo tivesse a iniciativa neste campo. Assim, foi apresentado um projeto de lei já no início do governo.

Como forma de buscar contornar o limitante dado pela privatização da Cia. União, foi proposto, como base para o Projeto de Lei do Executivo apresentado à Assembléia Legislativa, a constituição do Sistema Estadual de Seguro Agrícola. A instituição de um *sistema* fornecia a base jurídica para a *execução do seguro* e, também, permitia a interação do conjunto dos agentes diretamente interessados na implantação do Seguro Agrícola no Estado.

Na ausência de um projeto maduro para a implementação estadual do seguro agrícola, a constituição de um *sistema* oferecia a flexibilidade necessária seja para o início da execução do programa, seja para seu aperfeiçoamento, sem que houvesse um forte engessamento dado pelo instrumento legal. Por outro lado, respondia à necessidade de ordem política colocada pelo Governo, que era a rápida apresentação à Assembléia Legislativa de um projeto de lei do Executivo tratando do tema. Assim, o projeto de lei apresentado pelo Executivo propunha um conteúdo geral bastante amplo, sem detalhamentos.

O Sistema Estadual de Seguro Agrícola foi instituído pela Lei Nº 11.352, de 14 de julho de 1999, e regulamentado pelo Decreto Nº 39.722, de 16 de setembro de 1999.

2.2.1 Debate sobre o Projeto de Lei do Seguro Agrícola na Assembléia Legislativa

Após a abertura dos trabalhos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul para a 50ª Legislatura, em 31 de janeiro de 1999, três Projetos de Lei foram apresentados por deputados estaduais tratando do seguro agrícola²⁸. Em função da apresentação do Projeto de Lei nº 25/99 de iniciativa do Poder Executivo, protocolado em 25 de fevereiro de 1999, os PLs nº 01 e 05/99 foram retirados por seus proponentes.

O Projeto de Lei apresentado pelo Executivo recebeu 19 proposições de emendas de diferentes parlamentares e partidos e da Comissão de Agricultura²⁹. Também foram apresentados três Projetos Substitutivos ao PL nº 25/99, sendo esses de autoria de deputados do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido Progressista Brasileiro (PPB). Assim, durante o primeiro semestre de 1999 tramitou na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul dois Projetos de Lei sobre o Seguro Agrícola (PLs nº 07/99 e nº 25/99), 19 proposições de emendas ao PL do Executivo e 3 substitutivos.

O Projeto de Lei Nº 25/99 foi aprovado pela Assembléia Legislativa, em 23 de junho de 1999, com 52 votos favoráveis e nenhum voto contrário. Foi sancionado pelo Governador do Estado em 14 de julho de 1999, como Lei Nº 11.352 (ver Anexo II).

É importante ressaltar alguns elementos presentes na discussão sobre o seguro agrícola realizada pelos Deputados, durante o processo de aprovação do Projeto de Lei, que apontam para uma convergência de propósitos com o programa do Governo Olívio Dutra.

Primeiro, a necessidade do projeto privilegiar a agricultura familiar como público preferencial do seguro agrícola, inclusive com a defesa do estabelecimento de limite de tamanho de propriedade³⁰. No conjunto do debate realizado e principalmente

²⁸ Projetos de Lei nº 01/99 de iniciativa do Dep. Giovani Cherini (PDT), PL nº 05/99 do Dep. Dionilso Marcon (PT) e PL nº 07/99 do Dep. João Osório (PMDB).

²⁹ PMDB: oito emendas de um deputado; PSDB: três emendas de um deputado; PT: uma emenda de um deputado; PTB: duas emendas de dois deputados; Comissão de Agricultura, Pecuária e Cooperativismo: três emendas; emenda pluripartidária (oposição): duas emendas.

³⁰ A Emenda Nº 15, apresentada ao Projeto de Lei Nº 25/99 pela Comissão de Agricultura, Pecuária e Cooperativismo, estabelecia um limite máximo de 50 hectares: "Art. 1º – O art. 2º do PL 25/99 passa a ter a seguinte redação: Art. 2º (...) § 2º – O seguro de que trata esta Lei beneficiará prioritariamente os estabelecimentos rurais que cultivarem uma ou mais culturas abaixo relacionadas, cuja extensão de área do estabelecimento for até 50 hectares (...) Os produtores rurais cujos estabelecimentos se enquadrarem nas condições descritas farão jus a subsídio na taxa de adesão pago pela administração

no debate em plenário, houve um aparente consenso entre os Partidos sobre a necessidade de uma política diferenciada para que os agricultores familiares tivessem acesso ao seguro.

Segundo, a necessidade de que esta política diferenciada para os agricultores familiares garantisse subsídios ao custo do seguro, de maneira a viabilizar o efetivo acesso dos agricultores ao seguro agrícola³¹.

Terceiro, a prioridade para disponibilizar seguro agrícola para as culturas de milho e feijão, características da agricultura familiar³².

2.2.2 Elementos básicos da legislação estadual

A criação do Sistema pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, teve como objetivo principal a necessidade de concretizar uma iniciativa regional na busca de proteção da agricultura contra os riscos no caso de frustração e perdas devido a fenômenos naturais adversos.

Conforme texto da Lei, o Sistema Estadual de Seguro Agrícola busca constituir-se como “instrumento de política agrícola fundamental no processo de desenvolvimento rural, com vista à promoção de tecnologias, culturas e época de plantio adequadas, cuidados com a recuperação, conservação e manejo dos solos e o planejamento da produção, de maneira a possibilitar segurança aos agricultores em sua atividade ...” (Lei Nº 11.352/99).

Como elementos básicos da Lei e do Decreto podemos destacar, em primeiro lugar, a iniciativa de constituição do *Sistema de Seguro Agrícola*. Conforme já tratado, a instituição de um *sistema* oferecia a base jurídica necessária para iniciar a execução do

estadual (...)” [Grifo nosso]. Emenda defendida pela bancada do Partido Progressista Brasileiro (PPB) e não apreciada. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/anais/50/Plenario/1999/990623.htm> >. Acesso em: 10/09/2003.

³¹ A Emenda Nº 15 propunha a estratificação do subsídio em função da área do estabelecimento agrícola. Para as culturas de Milho e Feijão, estratos de 0-3 ha; 3-5 ha; 5-10 ha; 10-20 ha; 20-35 ha e 35-50 ha. E, para as culturas de Arroz e Soja, estratos de 0-20 ha, 20-30 ha; 30-40 ha e 40-50 ha. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/anais/50/Plenario/1999/990623.htm> >. Acesso em: 10/09/2003.

³² Vide nota anterior. A Emenda Nº 15 também contemplava as culturas de Arroz e Soja, culturas desenvolvidas em médias e grandes propriedades, mas com um número significativo de agricultores familiares na sua produção. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/anais/50/Plenario/1999/990623.htm>>. Acesso em: 10/09/2003.

programa, com flexibilidade e sem engessamentos determinados pelo instrumento legal. Também oferecia por meio do Conselho de Administração o espaço formal para interação e concertação entre os representantes dos diversos agentes interessados no seguro agrícola.

Conforme redação do Decreto de regulamentação do seguro agrícola (ver Anexo III), este deveria (a) atingir todas as regiões do Estado (respeitando o zoneamento sócio-edafo-climático); (b) ser planejado em diversas modalidades (considerando a diversidade e a natureza dos riscos segurados, a técnica securitária e a capacidade do mercado segurador); (c) priorizar culturas e atividades voltadas ao abastecimento de gêneros semi-elaborados, presentes na cesta básica ou que possuam grande abrangência geográfica; (d) estimular a implementação de projetos visando a redução dos riscos climáticos e do uso de tecnologia adequada.

Em segundo lugar, o Decreto define os(as) agricultores(as) familiares como principais beneficiários do seguro agrícola estadual, prevendo a possibilidade de subsídios como base para uma política agrícola diferenciada. A lei agrícola estadual - Lei Nº 9.861/93 -, em seu quarto artigo, já estabelecia tratamento diferenciado e prioritário aos *pequenos produtores* no acesso à política agrícola de âmbito estadual.

Para se enquadrarem como beneficiários do seguro, os agricultores familiares deveriam formalizar sua *adesão* ao sistema. Desta forma, o seguro agrícola de âmbito estadual, contando com subsídios ao prêmio de seguro, seria *voluntário*. Apenas através da adesão o agricultor poderia vir a contratar seguro agrícola subsidiado, ficando protegido frente a perdas em sua lavoura.

Por fim, outro elemento básico da Lei e do Decreto está no funcionamento do Sistema, englobando os diversos agentes, a coordenação, o fundo, o conselho de administração, a secretaria executiva e o comitê técnico. Como agentes do sistema seriam entendidos “aqueles que exercem alguma ação dentro do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul...”, envolvendo “os demais entes federados, as Instituições Financeiras, as Companhias Seguradoras, as Corretoras, as Sociedades Cooperativas, as Associações, as Entidades vinculadas ao setor agropecuário...” (Lei Nº 11.352/99 e Decreto Nº 39.722/99). A coordenação do sistema ficou a cargo da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento, contando com um conselho de administração, de caráter normativo e deliberativo, com uma composição paritária composta por representantes de órgãos governamentais e entidades não governamentais. A coordenação teria o apoio de uma Secretaria Executiva e de um Conselho Técnico

(não implantado no período analisado). Ainda, o FESAG - Fundo Estadual de Seguro Agrícola, previsto na Lei, destinar-se-ia a “custear a operacionalização do Sistema de Seguro Agrícola para o Rio Grande do Sul, suportar ações, projetos e programas a este vinculados, bem como a possíveis subsídios ao prêmio do Seguro Agrícola”.

Estas são, então, as características básicas constantes na Lei e no Decreto: o sistema como arcabouço jurídico, administrativo e executivo; os agricultores familiares como público-alvo, com direito a subsídios e política diferenciada; o arranjo coordenação/secretaria executiva, conselho de administração/agentes do sistema e fundo, como espaços de decisão e instrumentos de execução do seguro agrícola.

2.2.3 Programa Estadual de Seguro Agrícola

O Programa Estadual de Seguro Agrícola se constitui como programa governamental e, fundamentalmente, aporta subsídios aos agricultores familiares que contratam apólices privadas de seguro agrícola junto às seguradoras credenciadas no programa. Desta forma, o Programa Estadual de Seguro Agrícola é constitutivo do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, e representa uma iniciativa governamental que prioriza os agricultores familiares.

Após a aprovação da Lei nº 11.352/99 - que instituiu o Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, de formulação bastante genérica, como defendia o Executivo Estadual -, e no processo de sua regulamentação, colocou-se para o Governo do Estado a necessidade de definir qual o modelo a seguir. Em grandes linhas, as alternativas eram: (a) um modelo eminentemente estatal, instituindo um programa nos moldes do PROAGRO, em que o Estado assumiria a totalidade do risco; (b) um modelo que contasse com a iniciativa privada, em que o Estado aportasse subsídios ao prêmio e o risco fosse assumido pelo sistema nacional de seguros privados (modelo adotado); ou, ainda, (c) um modelo híbrido, que mesclasse um programa eminentemente governamental e um programa articulado com o mercado de seguros privados.

No modelo adotado, articulado com o mercado de seguros privados, o subsídio concedido pelo Estado ocorre em favor do agricultor familiar. O contrato de seguro é firmado entre o agricultor (beneficiário) e a Seguradora. A relação jurídica do seguro é, portanto, estabelecida na esfera privada, sem a participação direta do Poder Público.

Sob a dimensão operacional, a empresa seguradora, de posse da apólice, do comprovante de pagamento da parcela do agricultor e de seu enquadramento como beneficiário do programa, busca junto ao Estado o ressarcimento da outra parcela do custo da apólice, que se constitui no subsídio governamental.

A peculiaridade da operacionalização do Programa não exige que seja escolhida uma única e determinada seguradora. Em tese, todas as seguradoras estão aptas a integrar o Sistema de Seguro Agrícola.

Em análise desta proposta, realizada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), a Dra. Maria Tereza Oltramari Velasques - Procuradora do Estado - escreveu no parecer nº 12.798, referente ao expediente nº 3306-1500/00-0, o que segue:

Para tanto, entende-se deva o Conselho de Administração viabilizar, mediante a definição dos requisitos de integração ao Sistema, a inclusão das entidades seguradoras que, obedecidas as condições preestabelecidas, tenham interesse em participar do Sistema, ficando o agricultor livre para escolher uma Seguradora dentre as credenciadas ou autorizadas e com ela celebrar o contrato de seguro. O que impõe a prévia inclusão da Seguradora no Sistema para que possa ser contratada pelo beneficiário é, justamente, o emprego de recursos públicos no projeto. Essa situação distinguida toma [*torna*] imperiosa a adoção de mecanismo que assegure a possibilidade de que todas as Seguradoras aptas e que preencham os requisitos legais possam ter a chance de integrar o Sistema. Esta integração justifica-se independentemente de ser o contrato de seguro privado. Dá-se em razão dos princípios da impessoalidade e moralidade públicas (art. 37, ‘caput’, da CF/88 ³³). Trata-se, na verdade, de hipótese em que a relação privada - contrato de seguro - e o enquadramento do beneficiário no projeto-piloto de seguro agrícola são o pressuposto para o emprego de recursos públicos, mediante subsídio e, portanto, em condições diferenciadas e peculiares. Por esse motivo, embora não se trate de contrato administrativo, tem-se um regime especial, para o qual deverão ser observados critérios de igualdade. (VELASQUES, 2000)

É propiciada a todas as seguradoras que satisfaçam as exigências básicas definidas pelo Conselho de Administração³⁴ a possibilidade de integrar o Sistema e

³³ Constituição Federal, artigo 37: “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte...”. Nota do autor da Dissertação.

³⁴ Parte das exigências do Conselho de Administração eram específicas ao mercado de seguros, tais como: (a) regularidade junto à SUSEP; (b) informação da SUSEP de que a Seguradora possui produtos de seguro agrícola aprovados; (c) declaração de órgão federal competente (SUSEP ou IRB) atestando que a Seguradora possui resseguro (do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural ou de resseguro privado, nacional ou internacional); (d) declaração de regularidade junto ao IRB; outra parte eram exigências gerais: (e) Ato Constitutivo da Seguradora; (f) inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

operar o Programa Estadual de Seguro Agrícola. Para tanto, é dada publicidade ao credenciamento de seguradoras, oportunizando que os agentes seguradores manifestem interesse em operar no Sistema e a ele possam aderir.

2.2.4 Formatação jurídica do programa e o credenciamento de seguradoras

A base jurídica para a contratação de seguradoras e execução do Programa Estadual de Seguro Agrícola é encontrada na *inviabilidade de competição por contratação de todos* e, conseqüentemente, na inexigibilidade de licitação.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, lei geral de licitações, prevê em seu artigo 25, “caput”, que é inexigível a licitação quando houver a inviabilidade de competição.

Velasques (2001), referindo-se a Carlos Ari Sunfeld, um dos primeiros a estabelecer a teoria da inviabilidade de competição por contratação de todos, afirma:

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do credenciamento, que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos (Contratação Direta sem Licitação, Brasília Jurídica, 4ª ed., p. 407). (VELASQUES, 2000)

Então, considerando a situação de inexigibilidade de licitação, pois não há competição a estabelecer, é possível a Administração utilizar a figura do *credenciamento* como instrumento para buscar agentes seguradores interessados em operar Programa Estadual de Seguro Agrícola.

Precisando a utilização da figura do credenciamento para a situação em questão, Velasques (2001) discorre:

A situação concreta não se amolda com exatidão à hipótese de credenciamento, por não se submeter ao procedimento da Lei nº 8.666/93, que, em seu art. 62, § 3º, 7 exclui expressamente a aplicação desta aos contratos de seguro celebrados pelo Estado, sujeitando-os às regras de direito privado e, apenas no que couber

(CNPJ); (g) regularidade com as Fazendas Municipal, Estadual e Federal; (h) regularidade com a Seguridade Social; (i) regularidade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

aos ditames da Lei Geral de Licitações. Aqui, por não haver contrato de seguro a ser celebrado pelo Estado, mas pelo agricultor, não se pode cogitar de sujeição a tal lei. O que há de parte do Estado é, na verdade, a competência para autorizar determinado agente a integrar o Sistema e poder comercializar o seguro. A inclusão da entidade seguradora, por meio de credenciamento específico ou autorização, antecedidos de divulgação, garante a transparência no procedimento. É preferível adotar posição que assegure a integração de todas as Seguradoras interessadas ao Sistema a correr o risco de questionamentos quanto à lisura dos atos do Conselho de Administração que venham a significar exclusão de alguma delas, ocasionando disputas judiciais que terminariam por inviabilizar o próprio programa. (VELASQUES, 2000)

Assim, o Programa foi operado utilizando a figura do credenciamento (de seguradoras ao Sistema), com base na inexigibilidade de licitação devido a inviabilidade de competição por contratação de todos.

Conforme representado na Figura 7, a contratação de várias seguradoras interessadas em operar o seguro agrícola subsidiado ofereceria, em tese, a possibilidade de disponibilizar um maior número de produtos de seguros para o agricultor familiar. Desta forma, com uma variada gama de tipos de seguros, o agricultor poderia escolher aquele mais adequado às suas necessidades. Na realidade, isto não ocorreu no período estudado, pois apenas dois produtos de seguro foram disponibilizados: para o milho e para uva. Poucas seguradoras nacionais tem investido no mercado de seguro agrícola.

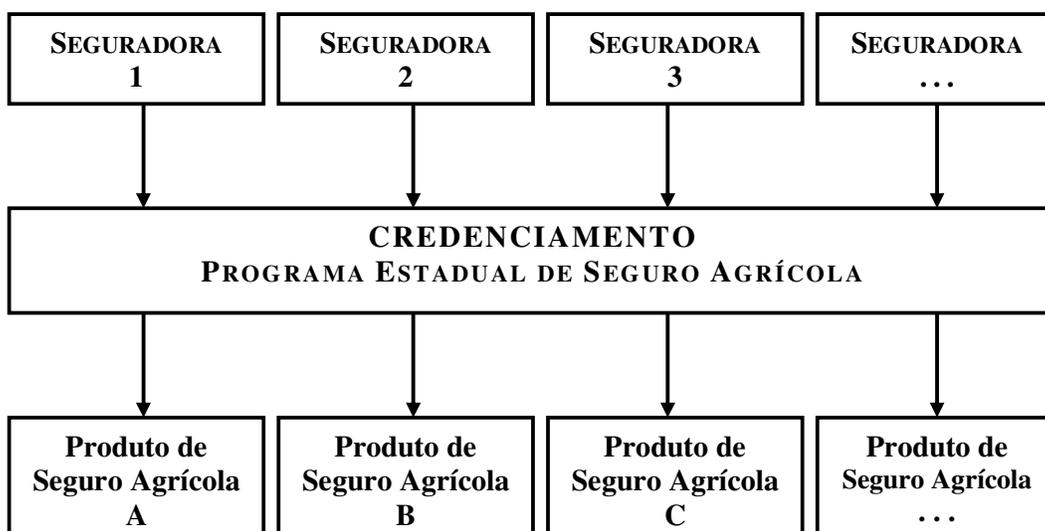


Figura 7 : Sistema de Credenciamento ao Programa Estadual de Seguro Agrícola

Fonte: Souza, Belem & Muller, 2002, p.89.

2.2.5 Modalidades de seguro agrícola

O Programa Estadual de Seguro Agrícola foi operacionalizado em três modalidades, com características específicas quanto a público beneficiário, exigências de enquadramento e níveis de subsídio oferecido. São elas:

- Seguro Agrícola Básico (SAB);
- Seguro Agrícola Solidário (SAS);
- Seguro Agrícola Comercial.

O Seguro Agrícola Básico (SAB) e o Seguro Agrícola Solidário (SAS) são as modalidades que foram operadas com a interveniência do Estado. São aquelas em que os agricultores contaram com subsídio público ao prêmio. Essas duas modalidades, subsidiadas, foram destinadas exclusivamente a agricultores familiares.

Seguro Agrícola Básico

O Seguro Agrícola Básico foi uma modalidade constituída buscando oferecer uma *proteção básica* para os agricultores familiares do Rio Grande do Sul. Assim, era necessário ter uma ampla cobertura, beneficiando um grande contingente de agricultores familiares.

Para atingir a cobertura massiva de agricultores familiares, o Seguro Agrícola Básico foi operacionalizado junto ao Programa Troca-Troca de Sementes de Milho, programa estadual já consolidado que distribui sementes para aproximadamente 180 mil agricultores familiares do estado. Também foi definido um patamar de subsídio ao prêmio de seguro em torno de 90%. Avaliações realizadas pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento demonstravam que o custo anual do subsídio nesta modalidade compensava o desembolso eventual de grande soma de recursos do Estado em ajuda direta aos agricultores quando da ocorrência de sinistros generalizados. Até o final do Governo Olívio Dutra, a modalidade Seguro Agrícola Básico foi disponibilizada aos agricultores que participavam do Troca-Troca de Sementes, tendo beneficiado mais de 38 mil agricultores familiares.

Seguro Agrícola Solidário

O Seguro Agrícola Solidário foi a modalidade desenvolvida para disponibilizar subsídio ao seguro agrícola contratado nas diversas atividades agrícolas. Permitia um

valor absoluto maior em subsídio, mas era restrito a 50% do custo total do prêmio até um valor individual de R\$ 250.

Essa modalidade foi melhor aproveitada pelos viticultores da Serra Gaúcha, que demandaram seguro agrícola para uva. Foram realizados mais de 1.000 contratos com subsídio, nas duas safras em que esteve disponível.

Seguro Agrícola Comercial

O Seguro Agrícola Comercial era a denominação dada ao seguro agrícola operado sem a participação direta do Estado na forma de subsídio ao prêmio. Era executado no Rio Grande do Sul desde antes da existência da lei estadual e do programa. Esse seguro é contratado diretamente pelos agricultores junto às seguradoras que têm investido no mercado gaúcho, não contando com subsídio direto do Estado, uma vez que demandado por agricultores não enquadrados como familiares, muitas vezes caracterizados como empresariais.

Nesta modalidade, o apoio do Estado deveria ocorrer de forma indireta, oferecendo informações estatísticas e meteorológicas que permitissem o aprimoramento/aperfeiçoamento dos produtos de seguro por parte das seguradoras. No período 1999-2002, algumas iniciativas foram desenvolvidas neste sentido, mas não foi constituído um conjunto coerente de iniciativas articulado com os principais beneficiários desta informação, seguradoras e agricultores empresariais.

Adiante, descrevemos com mais detalhes cada uma das três modalidades operacionalizadas no Programa Estadual.

2.3 Modalidade SAB - Seguro Agrícola Básico

Como já mencionado, as modalidades Seguro Agrícola Básico (SAB) e Seguro Agrícola Solidário (SAS) são subsidiadas e destinam-se, exclusivamente aos agricultores familiares.

O Conselho de Administração do Sistema Estadual de Seguro Agrícola caracterizou os agricultores familiares da seguinte forma³⁵:

- I - Utilizem o seu trabalho direto e pessoal e o de sua família, sem o concurso de empregado permanente, sendo permitido a ajuda eventual de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir;
- II - cultivem quantidade de terra que absorva a força-de-trabalho familiar, garantindo-lhe a subsistência e o progresso social e econômico;
- III - possuam parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro, autorizatário de uso e/ou concessionário dos Programas Nacional e Estadual de Reforma Agrária, cuja área total não ultrapasse 100 (cem) hectares, mesmo no caso de acumular duas ou mais dessas condições;
- IV - tenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da sua renda familiar oriunda da exploração agrícola;
- V - residam na propriedade ou em aglomerado urbano próximo.

Os critérios acima elencados, para enquadramento dos agricultores familiares, têm como base àqueles estabelecidos na lei agrícola estadual, Lei Nº 9.861, de 20 de abril de 1993³⁶:

³⁵ “Art. 4º - O Programa Estadual de Seguro Agrícola, modalidade Seguro Agrícola Solidário, terá como beneficiários os agricultores familiares que atendam aos seguintes requisitos: (I. V). Parágrafo Único – Não será computado para efeitos de composição da renda familiar os rendimentos oriundos de proventos de aposentadoria”. Resolução Nº 09/2002 do Conselho de Administração do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul.

³⁶ “Art. 4º - A política agrícola, os programas e os planos contemplarão, com tratamento diferenciado e prioritário, aos pequenos produtores, cabendo ao Estado promover as ações necessárias para sua efetiva participação nos processos de produção, transporte, armazenagem, comercialização e industrialização, assegurando justiça na distribuição da renda do setor agrícola. § 1º - Entende-se como pequeno produtor para os efeitos desta lei, no que não contrariar os dispositivos legais da União, aquele que explorar parcela de terra, sob regime de ocupante, proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro, atendendo simultaneamente os seguintes requisitos: I... IV (...)”.

- I - utilização do trabalho direto e pessoal do produtor e sua família, sem o concurso de empregado permanente, sendo permitido a ajuda eventual de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir;
- II - cultivo de quantidade de terra que absorva a força de trabalho familiar, garantindo-lhe a subsistência e o progresso social e econômico;
- III - limite máximo de área, expresso em hectares, correspondentes a três módulos rurais;
- IV - origem da renda familiar do produtor predominante da exploração agrícola.

Estes critérios são, também, quase idênticos aqueles definidos para o PRONAF (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar)³⁷:

- I - não possuam, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;
- II - utilizem predominantemente mão-de-obra da família nas atividades do estabelecimento ou empreendimento;
- III - obtenham renda familiar originária, predominantemente, de atividades vinculadas ao estabelecimento ou empreendimento;
- IV - residam no próprio estabelecimento ou em local próximo.

A constituição de duas modalidades de seguro agrícola subsidiado - Seguro Agrícola Básico e Seguro Agrícola Solidário – foi resultante do balanço realizado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento da experiência de operacionalização do Programa Estadual de Seguro Agrícola no ano de 2000, primeiro ano de sua execução. Naquele ano, uns poucos contratos foram realizados. A expectativa era de que a demanda fosse muito grande, resultado da mobilização realizada pelo sindicalismo rural e suas entidades representativas nos anos imediatamente anteriores.

³⁷ “Art. 5º Para os efeitos deste Decreto, são considerados beneficiários do PRONAF todos aqueles que explorem e dirijam estabelecimentos rurais na condição de proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros, comodatários ou parceiros, desenvolvendo naqueles estabelecimentos atividades agrícolas ou não-agrícolas e que atendam, simultaneamente, aos seguintes requisitos: (I.. IV). Parágrafo único. São também beneficiários do Programa os aquícultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados pelos programas de acesso à terra do Ministério de Desenvolvimento Agrário”. (Decreto Nº 3.991, de 30 de outubro de 2001)

O Seguro Agrícola Básico, conforme seu nome busca expressar, foi uma modalidade criada para disponibilizar uma proteção básica aos agricultores, garantir uma renda mínima no caso de perdas generalizadas na atividade agrícola. Como presente na lei do seguro agrícola, artigos primeiro e segundo, este deve “possibilitar segurança aos agricultores em sua atividade...” oferecendo “proteção da agricultura (...) contra os riscos no caso de frustração e perdas por fenômenos naturais adversos” (Lei N° 11.352/99). É problema para a execução da política pública quando o instrumento de proteção seguro agrícola é disponibilizado, mas não tem a adesão por parte dos beneficiários, dos agricultores familiares. A possibilidade de perda na atividade agrícola sempre estará presente, levando o Estado a ter de recorrer a outros instrumentos de apoio que considera inadequados (seja financiamento ou ajuda direta). Assim, para a consolidação desta política pública era necessário que a adesão fosse massiva. Somente assim ela poderia ser efetiva, sem a necessidade de recorrer a outros instrumentos concorrentes.

O Seguro Agrícola Básico foi constituído para ocupar este espaço, para ser a ‘ponta-de-lança’ para a massificação do seguro agrícola no estado. O seguro básico “nasceu da necessidade de implementação de uma política efetiva e permanente para o tratamento das adversidades climáticas de grandes proporções (os chamados riscos sistêmicos), garantindo aos agricultores familiares uma proteção básica à sua renda através de indenizações diante de eventos catastróficos...” (RIO GRANDE DO SUL, 2002a, p.25). As outras modalidades de seguro teriam um papel complementar ao SAB. Desta forma, o Seguro Agrícola Básico cumpriria um papel similar ao que cumpre a cobertura *Catastrophic Coverage* (CAT) nos Estados Unidos³⁸.

2.3.1 Articulação do Programa Seguro Agrícola ao Programa Troca-Troca de Sementes de Milho

As características arroladas do Seguro Agrícola Básico indicavam a constituição de um *seguro de renda*. Mas, dada a dificuldade do mercado segurador disponibilizar o que seria o seguro de renda – seguro bastante complexo -, era necessário partir dos

³⁸ Ver item ‘1.4.1 A experiência dos Estados Unidos’ do Capítulo I.

produtos de seguro já presentes no mercado, produtos centrados em culturas específicas (milho, soja, trigo, arroz).

A cultura do milho foi eleita para cumprir o papel de ‘cultura-âncora’ do Seguro Agrícola Básico. O milho é uma cultura característica da agricultura familiar e está no centro da organização produtiva da unidade familiar. Segundo o Censo do IBGE de 1995/96, o Rio Grande do Sul possuía um total de 310 mil produtores de milho, sendo que em torno de 99,3% destes possuíam propriedades de até 50 hectares (agricultores familiares, grosso modo). Em média, cultivavam lavouras de milho de 3,6 hectares e destinavam 70% de sua produção para consumo interno à propriedade (RIO GRANDE DO SUL, 2002a, p.26). Nenhuma outra cultura agrícola demonstra uma importância tão grande quanto o milho na atividade econômica da agricultura familiar. O milho é utilizado na alimentação animal de suínos, aves e gado leiteiro – consumo interno à propriedade - mas também é cultivado para comercialização com vizinhos, em mercados locais, ou em mercados mais distantes.

O Programa Estadual Troca-Troca de Sementes de Milho foi utilizado como ‘veículo’ para levar o seguro agrícola aos 180 mil agricultores familiares beneficiários deste programa. A articulação operacional do Programa Seguro Agrícola ao Programa Troca-Troca foi a solução encontrada para romper com o distanciamento de milhares de agricultores familiares do seguro agrícola, fruto da inexistência de uma *cultura de seguro* entre os agricultores, e dar viabilidade logística para a pulverização de propostas de contratos de seguro em todo o estado.

O Programa Estadual Troca-Troca de Sementes foi criado na metade da década de 80, quando não havia uma política agrícola específica para agricultores familiares e no período em que houve grande queda nos recursos aplicados no crédito rural. Este programa, cujo objetivo principal é a distribuição de sementes aos ‘pequenos agricultores’, cumpre a função de financiamento da produção de agricultores familiares em um item – sementes – em que o gasto é condição para a existência da cultura. No caso de outros insumos - como corretivos e fertilizantes -, na falta de recursos ou de financiamento o agricultor tem a possibilidade de optar pela não utilização, assumindo a probabilidade de uma produtividade menor da cultura. O programa distribuía dois sacos

de sementes de milho selecionadas (20Kg/sc) para cada família beneficiária, e o agricultor devolvia em equivalente-milho comercial³⁹ na época da colheita.

O Programa Troca-Troca, sendo executado há mais de 15 anos, já era reconhecido junto aos agricultores familiares gaúchos, aos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e às Prefeituras Municipais, executores locais do programa. Tinha, então, uma dinâmica operacional consolidada. Desta forma, considerava-se que a articulação operacional do Programa Seguro Agrícola ao Programa Troca-Troca estaria respondendo a dois grandes problemas identificados na execução do seguro agrícola subsidiado: baixa capacidade de acesso ao público beneficiário e alto custo operacional (RIO GRANDE DO SUL, 2002a, p.25).

A implantação de um seguro agrícola baseado na concepção de oferecer uma proteção básica aos agricultores, garantindo uma renda mínima no caso de perdas generalizadas, e tendo uma contratação massiva, implicava, então, na necessidade de definir um canal eficiente para levar o seguro agrícola ao agricultor e que oferecesse facilidade na sua contratação. Isto foi respondido com a articulação do seguro agrícola ao Troca-troca, mas também com a informatização de todo o processo. Outro ponto crucial para garantir o sucesso da iniciativa residia na necessidade de oferecer o seguro agrícola com um custo muito baixo para o agricultor, de forma que isto não se constituísse em entrave, mas implicava em um alto nível de subsídio.

Foi definido um custo único do Seguro Agrícola Básico (SAB) para todos os agricultores beneficiários do Programa Troca-Troca que aderissem ao Programa Seguro Agrícola. Para os dois sacos de sementes de milho retirados no Troca-troca, o agricultor familiar teria direito a contratar seguro agrícola ao custo de um saco de milho comercial, definido pelo preço-mínimo estabelecido pelo Governo Federal⁴⁰. Caso o agricultor retirasse uma quantidade menor de sementes, pagaria proporcionalmente ao retirado. Com dois sacos de sementes de milho o agricultor plantava entre dois e três hectares de lavoura. O SAB estabelecia um valor segurado de R\$ 800,00 ou R\$ 1000,00 para os dois sacos de sementes retirados ou, de outra forma, estes valores para a área

³⁹ No período 1999-2002 foram operadas três relações de equivalência-produto: (a) sementes de *milho variedade* com uma relação de 1:8 onde, para cada quilo de semente adquirido o agricultor comprometia-se a devolver oito quilos de milho comercial; (b) sementes de *milho híbrido* com uma relação de 1:11 e (c) sementes de *milho híbrido* de alto custo com uma relação de 1:21.

⁴⁰ O preço-mínimo do milho pago pelos agricultores na contratação do Seguro Agrícola Básico (SAB), safras 2001/2002 e 2002/2003, foi de R\$ 7,43.

plantada com esta semente (dois a três hectares). O valor segurado seria de R\$ 800,00 se o agricultor retirasse sementes de milho híbrido ou de R\$ 1000,00 se o agricultor retirasse sementes de milho variedade. Caso o agricultor retirasse um pouco de semente de cada tipo (híbrido e variedade), teria um valor segurado ponderado pelas quantidades retiradas. Os diferentes valores segurados praticados - R\$ 800,00 ou R\$ 1000,00 – respondiam a uma política do governo estadual, acatada pelo Conselho de Administração do Sistema Estadual de Seguro Agrícola, de privilegiar o uso de sementes variedade, o que, supunha, levaria a diminuir a dependência do agricultor ter que comprar sementes para o plantio a cada ano.

Um baixo custo do Seguro Agrícola Básico para o agricultor significava um alto subsídio para o Estado. Nas safras 2001/2002 e 2002/2003 este subsídio se situou acima de 90%. De qualquer forma, a Secretaria da Agricultura e Abastecimento considerava que o custo do subsídio compensava o desembolso eventual e vultoso de recursos do Estado na ocorrência de perdas generalizados na agricultura.

Durante o Governo Olívio Dutra (1999-2002), a modalidade Seguro Agrícola Básico (SAB) foi disponibilizada nos anos de 2001 e 2002 para aproximadamente 180 mil agricultores familiares do estado que eram beneficiários do Programa Troca-Troca de Sementes de Milho. Resultou na contratação de 25.069 contratos de seguro no primeiro ano de sua execução (safra 2001/2002) e de 38.620 contratos no segundo ano de execução (safra 2002/2003).

2.3.2 Execução do Seguro Agrícola Básico (SAB) nas safras 2001/2002 e 2002/2003

No ano de 2001, o Governo do Estado lançou edital convocando seguradoras interessadas em operar o Seguro Agrícola Básico (SAB). Apenas uma seguradora respondeu ao edital, firmando o “Contrato de Inclusão de Seguradora como Agente do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul [...] visando operar a comercialização e a celebração de contratos de seguro, em caráter privado, com agricultores familiares, cujo prêmio será parcialmente subsidiado pelo Estado”⁴¹. Foi a empresa Porto Seguro

⁴¹ Ementa do Contrato de Inclusão de Seguradora como Agente do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul.

Companhia de Seguros Gerais que assinou contrato para executar o Seguro Agrícola Básico na safra 2001/2002, realizando a contratação de 25.069 operações de seguro agrícola.

No período entre o final de 2001 até meados do primeiro semestre de 2002, uma forte estiagem atingiu a região Norte e Noroeste do estado, levando mais de 200 municípios gaúchos a decretar situação de emergência. Em decorrência da estiagem, milhares de agricultores que realizaram a contratação do seguro passaram a ter direito à indenização. Foram 17.602 agricultores indenizados, em 137 municípios. Isso correspondeu a 70% dos agricultores que contrataram seguro no programa naquele ano. A indenização total foi de R\$ 4,2 milhões, e os agricultores familiares receberam um valor médio de R\$ 240,74 por agricultor. O pagamento das indenizações completou o ciclo do seguro, tornando-o uma realidade concreta para os agricultores gaúchos.

O Governo do Estado despendeu em subsídio o equivalente a R\$ 1,7 milhão e os agricultores receberam R\$ 4,2 milhões em indenizações. Assim, o Seguro Agrícola Básico se mostrou, no curto prazo, uma política eficaz em relação a outras alternativas para apoio à agricultura contra os efeitos dos fenômenos climáticos adversos, como a estiagem. Mesmo que o seguro precise ser contratado a cada ano e os fenômenos sejam eventuais, ele evita que o Governo tenha que mobilizar grandes somas de recursos em caráter emergencial. O seguro agrícola permite um planejamento dos recursos que serão investidos, uma vez que o volume de subsídio pode ser definido previamente.

No ano seguinte (2002), foi a empresa UBF Garantias & Seguros que respondeu ao edital lançado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul, assinando contrato para executar o Seguro Agrícola Básico na safra 2002/2003, realizando a contratação de 38.620 operações de seguro agrícola.

2.3.3 Operacionalização do Seguro Agrícola Básico

A Figura 8 busca representar o processo de operacionalização do Seguro Agrícola Básico na forma aperfeiçoada em que foi executado (safra 2002/2003), constando todos os agentes envolvidos (agricultor, seguradora e órgãos do Estado) e a troca de dados, informações e recursos entre eles.

A operacionalização do Seguro Agrícola Básico (articulado ao Programa Troca-Troca de Sementes) apresentava dois momentos distintos: (1) o processo de pedido de

sementes no Programa Troca-Troca, com a formação ou atualização do cadastro do Programa de Seguro Agrícola e (2) o processo de emissão, distribuição e contratação das propostas de seguro agrícola.

Para viabilizar a constituição de um cadastro dos agricultores familiares beneficiários da modalidade Seguro Agrícola Básico foi aperfeiçoada a execução do Programa Troca-Troca de Sementes de Milho, com a inserção do cadastramento individual dos agricultores beneficiários do Programa Troca-Troca, quando de sua visita ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais ou Prefeitura Municipal para a realização do pedido de sementes de milho. Até o ano de 2001, a Secretaria da Agricultura e Abastecimento não possuía o registro dos beneficiários individuais do Programa Estadual Troca-Troca de Sementes. Estes dados existiam apenas junto aos sindicatos de trabalhadores rurais ou prefeituras municipais, executores do programa.

Então, o primeiro momento da operacionalização do Seguro Agrícola Básico articulado ao Programa Troca-Troca de Sementes consistia (a) na realização do pedido de sementes no Programa Troca-Troca por parte dos agricultores familiares, pedido este registrado em um “software” desenvolvido pela companhia estadual de processamento de dados PROCERGS e distribuído pela Secretaria da Agricultura para todos os executores do Programa Troca-Troca (sindicatos de trabalhadores rurais ou prefeituras municipais); (b) no recebimento, pela Secretaria da Agricultura, de lista e arquivos digitais enviados pelos sindicatos e prefeituras, constando os dados e informações dos agricultores que solicitaram sementes, e na consolidação destes dados e informações com a formação do cadastro do Programa de Seguro Agrícola através de um programa de computador desenvolvido pela PROCERGS.

O segundo momento que, em síntese, consistia na emissão, distribuição e contratação das propostas de seguro agrícola tinha um grande envolvimento operacional de três agentes: Secretaria da Agricultura e Abastecimento, seguradora e PROCERGS.

Este segundo momento iniciava com (c) a emissão das propostas de seguro, o que implicava no repasse de dados individuais constantes no cadastro do Programa Seguro Agrícola para a seguradora, segundo cronograma acordado entre a secretaria e a seguradora; a aprovação das propostas individuais pela mesma; seu envio para a PROCERGS para a impressão da proposta de seguro individualizadas na forma de um

*certificado*⁴², em folha única e constando o documento bancário de pagamento; a *chancela*⁴³ do certificado pela seguradora e sua distribuição para os parceiros locais do Programa Estadual de Seguro Agrícola, sindicatos, associações e cooperativas de agricultores e prefeituras municipais.

De posse das propostas de seguro, (d) os parceiros locais procediam a distribuição destas propostas individualizadas de seguro agrícola para todos os agricultores que solicitaram sementes no Programa Troca-Troca⁴⁴, de preferência no momento em que os agricultores procuravam o sindicato ou prefeitura para retirar a semente de milho solicitada, informando e esclarecendo aos agricultores sobre o programa estadual e o produto de seguro agrícola disponibilizado.

⁴² O *certificado* é um documento emitido pela seguradora e representa uma proposta de seguro já aprovada por ela, e cumpre o papel da *apólice de seguro*. No caso descrito, a individualização da proposta era também incorporada no código de barras do documento bancário. Assim, quando do seu pagamento na rede bancária, o sistema desenvolvido permitia a identificação do agricultor e a recuperação dos dados de sua proposta de seguro.

⁴³ A *chancela* consiste em um processo mecânico que autentica o *certificado*, atribuindo-lhe efeito legal.

⁴⁴ Na safra 2002/2003 foram emitidas e distribuídas em torno de 180 mil propostas de seguro agrícola.

Quando estava tomada a decisão pela contratação do seguro agrícola, dentro do período estipulado para a contratação, (e) o agricultor se dirigia a qualquer agência bancária e efetuava o pagamento do valor estipulado na proposta individualizada que recebera dos parceiros locais do programa, correspondente a sua participação monetária no prêmio total do seguro, selando a contratação do seguro agrícola subsidiado; se o agricultor beneficiário do Programa Troca-troca, tendo recebido sua proposta de seguro agrícola, não desejava contratá-la, não efetuava o pagamento no banco.

Então, (f) o banco estadual BANRISUL centralizava os pagamentos efetuados pelos agricultores na rede bancária (qualquer banco), efetuava os respectivos depósitos em conta-corrente da seguradora, enviando os dados eletronicamente para a seguradora e para a Secretaria da Agricultura. Assim, em um prazo médio de 24 horas após o pagamento, a Secretaria da Agricultura sabia quais agricultores tinham contratado seguro agrícola subsidiado e em quais municípios do Estado.

De posse dos dados, (g) a seguradora preparava o documento de cobrança do valor relativo ao subsídio, apresentando-o à Secretaria da Agricultura juntamente com as informações individualizadas sobre cada seguro dos agricultores abrangidos pela cobrança. Após conferência dos dados, (h) a Secretaria da Agricultura encaminhava o pagamento do valor do subsídio para a seguradora, pagamento este executado pela Secretaria da Fazenda.

2.3.4 Seguro de índice e seguro individual

Nas duas safras em que foi executada a modalidade Seguro Agrícola Básico (2001/2002 e 2002/2003), isso aconteceu utilizando o mesmo *produto de seguro*. Tanto a seguradora Porto Seguro quanto a seguradora UBF operaram o produto de seguro nomeado GRM - Grupo de Risco Municipal.

O GRM caracterizava-se como um seguro de índice, em que a ocorrência do sinistro é baseada em um indicador externo a empresa, no caso, a perda de produtividade municipal aferida a partir de dados do IBGE, presentes no Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA).

O Grupo de Risco Municipalizado foi desenvolvido pela seguradora Porto Seguro contando com o “know-how” de grupos resseguradores internacionais e

empresas de consultoria nacionais e internacionais no desenho de produtos de seguro. Em maio de 2002, a Porto Seguro se retirou do mercado nacional de seguro agrícola e o GRM passou a ser oferecido pela UBF Garantias & Seguros, com o apoio operacional da AgroBrasil, operadora de seguro agrícola.

Por um lado, temos como característica do seguro de índice o menor custo operacional, pois não exigem vistoria técnica em cada lavoura segurada ou sinistrada; a melhor adaptação para a gestão de grande massa de contratos de pequeno valor; a redução do chamado *risco moral*⁴⁵ que é proporcionado pela possibilidade de pequenas fraudes, seja no âmbito da contratação do seguro (informação inverídicas), como na extensão do sinistro ou, também, na relação com o técnico vistoriador.

Por outro lado, também temos como característica que em grande parte dos sinistros ocorridos, o seguro de índice não refletirá as condições particulares de cada produtor. Objetivando captar uma situação média do município, produtores serão indenizados com valores maiores que sua perda (alguns, talvez, sem sinistros), e outros serão indenizados com valores menores que sua perda (alguns, talvez, tenham perda efetiva e não sejam indenizados porque não implicou em perdas municipais). Desta forma, ele tende a causar descontentamentos entre os segurados. Assim, ele é mais adequado a situações de perdas generalizadas (grandes eventos) e em agriculturas com realidades mais homogêneas. Ainda, faz-se necessário o máximo de informações para o agricultor, de forma que ele tome a decisão de contratação de forma consciente, conhecendo as vantagens e limitantes deste tipo de seguro agrícola.

⁴⁵ O *risco moral*, ao lado da *seleção adversa* – quando o seguro é obtido apenas pelos agricultores de grande risco -, constitui-se nos principais problemas para a operação do seguro agrícola, podendo inviabilizar programas de seguro.

2.4 Modalidade SAS - Seguro Agrícola Solidário

O seguro agrícola subsidiado teve o início de sua execução no Rio Grande do Sul durante o segundo semestre de 2000, com a modalidade nomeada Seguro Agrícola Solidário (SAS). Esta modalidade disponibiliza 50% de subsídio ao prêmio de seguro para agricultores familiares, com um limite nominal total de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) por agricultor. Durante as três safras agrícolas em que foi operacionalizado o Seguro Agrícola Solidário - 2000/2001, 2001/2002 e 2002/2003 -, o Governo do Estado lançou edital convocando seguradoras interessadas em operar o seguro agrícola para quatro culturas agrícolas: milho, feijão, trigo e uva. Dos seis editais publicados (milho e feijão: dois editais; trigo: dois editais e uva: dois editais), as seguradoras responderam a cinco editais, assinando “Contrato de Inclusão de Seguradora como Agente do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul”. Destes, apenas três foram executados, relativos à cultura do milho (1) e uva (2).

A modalidade Seguro Agrícola Solidário (SAS), baseado na concepção de cumprir um papel complementar ao Seguro Agrícola Básico (SAB), buscava executar a diretriz presente no artigo 6º do Decreto 39.722/99 que afirmava a necessidade de priorizar “culturas e atividades voltadas ao abastecimento de gêneros semi-elaborados que componham a cesta básica alimentar, e que possuam grande abrangência geográfica”.

Na primeira safra da execução do seguro agrícola subsidiado no Rio Grande do Sul - safra 2000/2001 -, foi lançado edital de seguro para as culturas do milho e feijão. A Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais foi a primeira empresa que aderiu ao Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, ocorrido no ano de 2000, assinando contrato para executar o seguro agrícola subsidiado na cultura do milho. A cultura do feijão não atraiu o interesse de seguradora alguma. Apesar do esforço da implantação inicial do seguro subsidiado, com o desenvolvimento de “software” de contratação, estabelecimento de fluxo operacional de documentos e arquivos eletrônicos entre diversos órgãos do Estado e seguradora, treinamento de entidades parceiras (sindicatos de trabalhadores rurais e prefeituras municipais), apenas 65 contratos de seguro agrícola foram efetivados. O sistema implantado foi aprovado, mas o número de seguros contratado foi incipiente.

2.4.1 Operacionalização do Seguro Agrícola Solidário

A figura adiante contém uma representação do processo de operacionalização do Seguro Agrícola Solidário, na forma como foi operado no ano de 2000, constando todos os agentes envolvidos no processo (agricultor, seguradora e órgãos do Estado) e a troca de dados, informações e recursos entre eles. O processo como apresentado foi operado para a cultura do milho (safra 2000/2001) e concebido para assim ser executado nas mais diversas culturas⁴⁶.

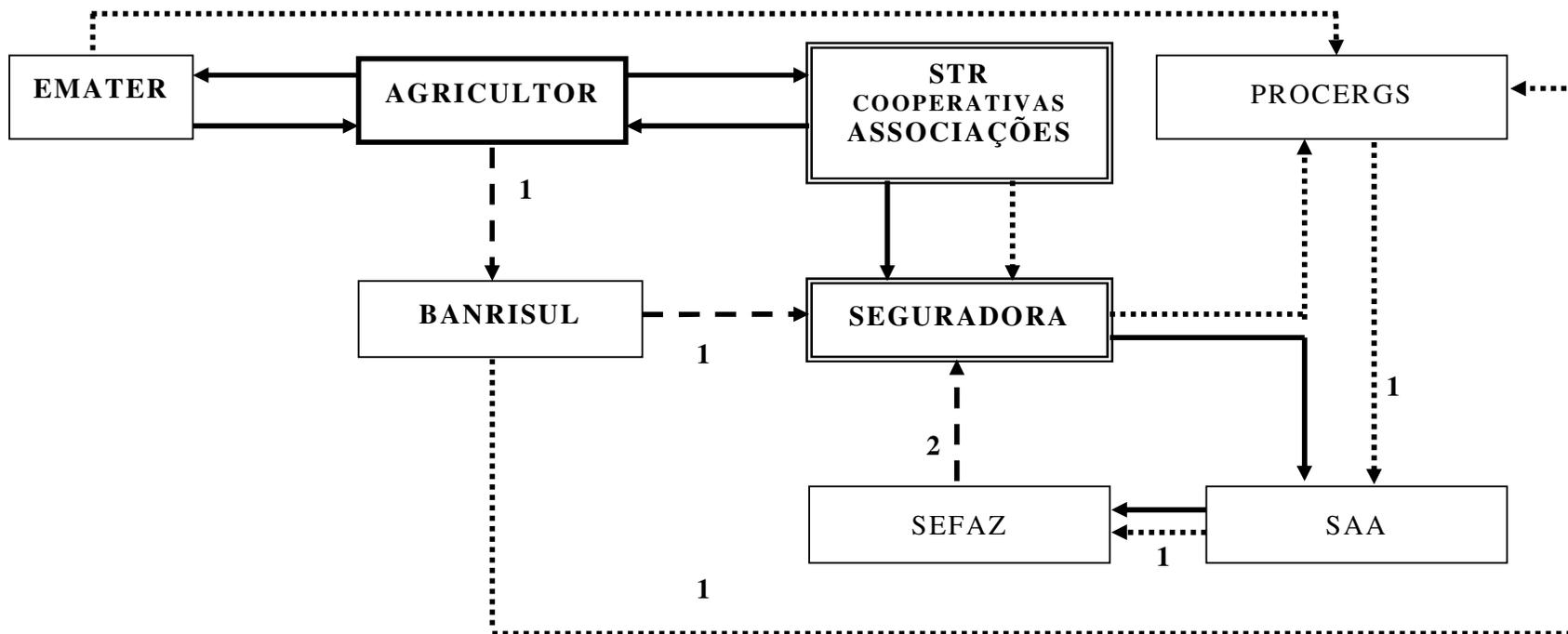
Para o agricultor familiar contratar o seguro agrícola subsidiado, modalidade *solidário*, era necessário (a) dirigir-se ao escritório da empresa de extensão rural de seu município (EMATER) solicitando o documento de enquadramento no Seguro Agrícola Solidário, obtido após prestar as informações solicitadas pelo extensionista que confirmariam sua condição de ‘agricultor familiar’ e após o preenchimento da ficha de enquadramento⁴⁷; (b) o agricultor procurar seu sindicato, associação, cooperativa ou o corretor de seguros de sua cidade (habilitado junto as seguradoras executoras), apresentando o documento de enquadramento, escolhendo o produto de seguro agrícola que melhor atendesse sua necessidade, contratando-o por meio do preenchimento da proposta de seguro; (c) pagar a sua parte do prêmio do seguro em uma agência do banco estadual BANRISUL, utilizando um documento de compensação. Com estes três passos estava concluído o envolvimento do agricultor no processo de contratação do seguro agrícola.

As etapas seguintes envolviam órgãos do Estado e seguradora para a efetivação do processo de contratação do seguro: (d) a seguradora recebia as propostas de seguro dos sindicatos/associações/cooperativas/corretores, organizava os dados e informações e apresentava para a Secretaria da Agricultura as propostas dos agricultores enquadrados no programa e o volume de recursos referentes ao subsídio, por meio de arquivos digitais e documentos; (e) a Secretaria de Agricultura realizava a conferência dos dados recebidos da seguradora, checando com as informações de enquadramentos recebidos pela EMATER e os pagamentos recebidos pelo BANRISUL e, para tal, utilizava os serviços

⁴⁶ Como descrito adiante, a cultura da uva foi operacionalizada nos anos de 2001/2002 e 2002/2003 de forma um pouco diferente, mas guardando relação direta com o modelo proposto.

da PROCERGS; (f) a Secretaria de Agricultura encaminhava o pagamento à seguradora dos valores referentes ao subsídio ao prêmio de seguro agrícola contratado, sendo o pagamento efetivado pela Secretaria da Fazenda.

⁴⁷ A EMATER, através de convênio assinado com a Secretaria da Agricultura e Abastecimento, recebeu a atribuição de expedir o enquadramento dos agricultores familiares ao programa, assumindo, assim, o destino da distribuição do subsídio aos agricultores familiares.



Legenda:

— Documentos e informações

..... Transmissão de dados

- - Fluxo monetário 1 Referente a 50% do Prêmio pago pelo agricultor

2 Referente a 50% subsidiado pelo Estado



Órgãos do Estado



Agentes Privados



Agricultor

Figura 9 : Fluxo Geral de Operações do Seguro Agrícola Solidário

Fonte: Souza, Belem & Muller, 2002. (modificado).

2.4.2 Seguro Agrícola Solidário - Uva

Pode-se dizer que, independentemente da vontade de governo, o Seguro Agrícola Solidário foi efetivamente executado na cultura da uva⁴⁸. Na safra 2001/2002 foram contratadas 495 propostas de seguro subsidiado e na safra 2002/2003 foram contratadas 773 propostas. Tal como no caso do seguro agrícola para o milho - articulado ao Programa Troca-troca -, o seguro agrícola para uva foi, primeiramente (safra 2001/2002), disponibilizado pela Porto Seguro e, depois, pela UBF Garantias & Seguros (safra 2002/2003). Nessas duas safras, o produto de seguro agrícola disponibilizado pelas seguradoras cobria perdas de produção ocasionadas por queda de granizo. Desta forma, não cobria outras perdas que eram demandadas pelos viticultores, notadamente perdas ocasionadas por ocorrência de geadas.

O Seguro Agrícola Solidário para a uva disponibilizou subsídio para até dois hectares de parreirais por produtor, limitado a um valor total em subsídio de R\$ 250,00. Assim, manteve uma correspondência com o subsídio previsto nesta modalidade para outras culturas de grãos (milho, feijão, trigo). Se o viticultor tivesse uma área maior de parreirais, ele poderia contratar seguro, mas o subsídio ficaria limitado a R\$ 250,00 ou a dois hectares, o que primeiro fosse atingido. Assim, a área superior aos dois hectares teria contrato de seguro, mas com a totalidade do custo excedente assumida pelo viticultor. No conjunto da apólice de seguro, isso significava um percentual menor de subsídio para a totalidade da área segurada (superior a dois hectares). Embora possa parecer insuficiente, dois hectares correspondem à média dos parreirais na região da Serra Gaúcha. A área média dos parreirais segurados no primeiro ano correspondeu a 2,1 hectares. Dos 21 municípios onde foram contratados seguros para uva, em 11 municípios a área média contratada foi igual ou inferior a dois hectares, em 8 municípios a área média se situou entre dois e três hectares e em apenas dois municípios a área média foi superior a três hectares (RIO GRANDE DO SUL, 2002a, p.64). Isto demonstra uma correspondência entre a área mínima estabelecida para o subsídio e o seguro demandado nesta cultura.

⁴⁸ A modalidade Seguro Agrícola Solidário foi a base da primeira experiência de execução do seguro agrícola subsidiado abrangendo a cultura do milho – safra 2000/2001 –, resultando em uma baixa contratação, deixando de ser oferecida nesta cultura por falta de interesse das seguradoras nacionais.

No primeiro ano de execução do Seguro Agrícola Solidário para a uva, o programa abrangeu 26 municípios pertencentes à região da Serra Gaúcha e que concentram a produção de uva no Estado. Desses, em 21 municípios foi contratado seguro agrícola subsidiado. No segundo ano de execução, o programa foi disponibilizado para todo o Estado do Rio Grande do Sul.

A dinâmica operacional do Seguro Agrícola Solidário-Uva consistia das seguintes etapas: (a) o viticultor obtinha o documento de enquadramento no Seguro Agrícola Solidário-Uva junto ao escritório da EMATER de seu município; (b) o viticultor procurava o corretor de seguros habilitado junto a seguradora executora, apresentando o documento de enquadramento, contratando o seguro agrícola e pagando a sua parte do prêmio; (c) a seguradora recolhia as propostas de seguro e apresentava para a Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento as propostas dos viticultores enquadrados no programa e o volume de recursos referentes ao subsídio; (d) a Secretaria de Agricultura realizava a conferência dos dados, checando com as informações de enquadramentos recebidos pela EMATER; (e) a Secretaria de Agricultura encaminhava o pagamento à seguradora dos valores referentes ao subsídio ao prêmio de seguro agrícola contratado.

Com um crescimento de 56,2% no número de propostas de seguro agrícola contratadas, do primeiro para o segundo ano de operação na cultura da uva, o pagamento de indenizações de sinistros ocorridos ainda na safra 2001/2002 serviu para consolidar o processo de seguro agrícola subsidiado na uva. Naquele momento, 14 viticultores foram indenizados devido às perdas provocadas pelo granizo em cinco municípios, com um valor médio das indenizações de R\$ 2.456,00, que totalizaram R\$ 34.385,00.

2.5 Modalidade Seguro Agrícola Comercial

No período analisado, de 1999 a 2002, o Rio Grande do Sul atraiu o interesse de diversas seguradoras e resseguradoras que buscavam participar do mercado nacional de seguro agrícola ou, pelo menos, consolidar posições neste mercado. Parte desse interesse teve origem em resseguradoras internacionais que investiram no País buscando participar do processo de privatização IRB-Brasil Re, empresa sob controle público que cumpria o papel de ressegurador nacional.

Algumas iniciativas de seguro agrícola privado foram desenvolvidas no Rio Grande do Sul por seguradoras nacionais associadas a resseguradoras internacionais e, mesmo considerando o programa pioneiro que o Governo do Estado desenvolvia em seguro agrícola subsidiado, é provável que elas tenham ocorrido de forma independente do programa estadual, atraídas pela sólida agricultura gaúcha, que se constitui em mercado potencial para seguros rurais.

Conforme anteriormente descrito, a modalidade Seguro Agrícola Comercial foi uma denominação dada no interior do Programa Estadual de Seguro Agrícola para fazer referência ao seguro agrícola realizado estritamente no âmbito privado e, desta forma, operado sem a participação direta do Estado na forma de subsídio ao prêmio. As contratações de seguro agrícola privado, sem subsídio, já eram executadas no Rio Grande do Sul desde antes da existência da lei estadual e do programa, ainda que com abrangência muito modesta e dirigido a agricultores caracterizados como empresariais.

Na segunda metade da década de 90, a seguradora Porto Seguro já havia desenvolvido significativa experiência de seguro agrícola voltado à cobertura de perdas causadas pela ocorrência de granizo na cultura da maçã, concentrada na região nordeste do estado, mas também abrangendo a região produtora de maçã do estado vizinho de Santa Catarina. Podemos afirmar que essa foi a mais significativa experiência de seguro agrícola privado desenvolvido até então no estado. Para tanto, a seguradora Porto Seguro contou com o conhecimento e experiência das resseguradoras internacionais Partner Re e Swiss Re.

Por outro lado, fruto da busca de seguradoras dispostas a participar do programa estadual, realizadas pela Secretaria da Agricultura, a COSESP – Companhia de Seguros de São Paulo –, seguradora sob controle público, começou a discutir uma participação mais agressiva no mercado gaúcho de seguros voltados ao meio rural. A decisão foi

abortada devido ao revés sofrido pela seguradora com sinistros catastróficos ocorridos nos Estados do Paraná e de São Paulo, no final do segundo semestre de 2000.

Ainda no ano de 2000, a seguradora Vera Cruz demonstrou interesse em operar seguro agrícola no Rio Grande do Sul. A seguradora Vera Cruz é uma empresa controlada da MAPFRE, seguradora e resseguradora com origem na Espanha, empresa com destaque na experiência de seguro agrícola daquele país. A Vera Cruz iniciou a contratação de seguro agrícola no ano de 2001, com uma experiência de cobertura de seguro de granizo para o trigo, concentrando as apólices na região do planalto riograndense, em torno da cidade de Passo Fundo.

No ano de 2002, após um período de análise do potencial do mercado gaúcho para o seguro agrícola, foi consolidada a decisão de entrada da resseguradora internacional Munich Re, trazendo a experiência da seguradora mexicana PROAGRO e se associando com a seguradora local Previdência do Sul. Inicialmente concentram seu interesse nos agricultores empresariais produtores de grãos, também da região do planalto riograndense, em torno de Passo Fundo.

Nesse mesmo ano, também a seguradora Aliança do Brasil, que possui participação acionária do Banco do Brasil, amplia sua atuação no Rio Grande do Sul.

Assim, este foi um período em que as principais empresas resseguradoras internacionais com atuação no ramo agrícola iniciaram suas atividades no estado, bem como as principais seguradoras nacionais com atuação no seguro agrícola. Essa atuação ocorreu de forma independente do programa estadual e do subsídio estatal, embora tendo sido despertado o interesse das seguradoras para a iniciativa governamental.

Cabe aqui lembrar, como assinalado no início deste capítulo, que era previsto que esta modalidade deveria ter apoio indireto do Estado, na forma, por exemplo, de informações estatísticas e meteorológicas. Esse apoio deveria constituir um conjunto coerente de iniciativas, articulado com os principais beneficiários desta informação. Iniciativas ocorreram neste sentido, mas sem compor o conjunto coerente proposto.

2.6 O Seguro Agrícola ano a ano

Neste item será realizado um breve resgate histórico da constituição do Programa Estadual de Seguro Agrícola, destacando as principais iniciativas e proposições realizadas pelo governo, os pontos críticos e entraves encontrados, bem como as soluções propostas. Esse resgate é apresentado em ordem cronológica, anualmente, considerando que ser esse o modo mais adequado para demonstrar o processo de tomada de decisão no âmbito governamental. O objetivo do item é, desta forma, discorrer sobre o processo de construção do seguro agrícola subsidiado no Rio Grande do Sul, ressaltando os principais momentos que exigiram decisões que moldaram o programa no período inicial de sua execução no estado.

2.6.1 Ano 1999: primeiro ano do Governo de Olívio Dutra

No primeiro ano do Governo de Olívio Dutra (1999) impunha-se ao executivo a necessidade de iniciar a execução do seguro agrícola no Rio Grande do Sul. Para tanto, as principais metas estabelecidas para o ano foram (a) aprovação de projeto de lei sobre seguro agrícola na Assembléia Legislativa - envolvendo sua elaboração, acompanhamento do processo de aprovação e posterior regulamentação com edição de decreto - e, (b) início da implantação do seguro agrícola na safra 1999/2000.

Conforme exposto no item ‘2.3.1 Debate sobre o Projeto de Lei do Seguro Agrícola na Assembléia Legislativa’, o projeto de lei foi apresentado à Assembléia Legislativa em 25 de fevereiro de 1999, antes da conclusão do segundo mês de governo. O processo de discussão e aprovação do projeto de lei na Assembléia foi descrito naquele item e a regulamentação da Lei Nº 11.352/99 pelo Decreto Nº 39.722, de 16 de setembro de 1999, no item subsequente desta dissertação.

Embora a Lei Nº 11.352 tenha sido sancionada em 14 de julho de 1999, a execução do seguro agrícola naquele ano foi inviabilizada devido à promulgação pela Assembléia Legislativa, em 31 de agosto do mesmo ano, da Lei Nº 11.367.

A Lei Nº 11.367, aprovada pela Assembléia Legislativa em 15 de junho - antes mesmo da aprovação da lei do seguro agrícola -, anistiava o chamado ‘cheque-seca’, tendo sido vetada pelo Governador do Estado sob a argumentação de vício de origem (o Poder Legislativo não possui a prerrogativa de iniciativas que impliquem em destinação

de recursos financeiros). O veto do Governador foi derrubado pela Assembléia e, em consequência, o executivo estadual apresentou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), obtendo uma liminar parcial. Até o final do governo não foi analisado o mérito da ADIN.

A denominação ‘cheque-seca’ foi atribuída ao Programa Emergencial de Crédito de Manutenção e Apoio a Pequenos Produtores Rurais, que visava apoiar agricultores familiares gaúchos atingidos pela forte estiagem ocorrida no segundo semestre de 1995. Aproximadamente 100 mil famílias de agricultores foram beneficiadas com um valor de R\$ 400, distribuídos por meio de cheques no primeiro semestre de 1996, acarretando um montante total de R\$ 40 milhões⁴⁹. Como o apoio foi na forma de crédito, deveria ocorrer a devolução – atualizada – por parte dos agricultores beneficiados. Os sindicatos de trabalhadores rurais e demais movimentos sociais rurais reivindicavam a redução da devolução, com anistia parcial ou total do valor devido. As condições de pagamento do ‘cheque-seca’ foram estabelecidas na Lei Nº 11.185, de 7 de julho de 1998, que criou o Fundo Rotativo de Emergência da Agricultura Familiar. O fundo criado, ao mesmo tempo em que estabelecia as condições para a devolução do ‘cheque-seca’, também cumpria o papel de sinalizar para uma política permanente de apoio aos agricultores em caso de perdas devido à adversidades climáticas. Era uma resposta, no período de disputa eleitoral para a eleição a governador de 1998, à crescente demanda dos movimentos sociais pelo seguro agrícola.

A aprovação da lei concedendo anistia inviabilizou a execução do seguro agrícola no ano de 1999, porque o governo contava com os recursos provenientes do pagamento do ‘cheque-seca’ para iniciar a operacionalização do programa. Buscando solucionar o impasse dado pela lei sancionada e a existência da ADIN, o Executivo apresentou à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei Nº 126/99 que concedia anistia parcial ao ‘cheque-seca’ e possibilitava que os recursos arrecadados e depositados no Fundo Rotativo fossem destinados ao Fundo Estadual de Seguro Agrícola. Esta proposta contava com o apoio de lideranças estaduais dos sindicatos e movimentos rurais de agricultores familiares, mas não chegou a ser apreciada pelos deputados.

⁴⁹ O montante de R\$ 40 milhões foi obtido de duas fontes: (a) R\$ 16 milhões do Tesouro do Estado e (b) R\$ 24 milhões oriundos de empréstimo junto ao Governo Federal, cuja origem foi o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Com a execução do seguro agrícola no ano de 1999 inviabilizada, devido à falta de recursos, foi então iniciada a preparação para a implantação do seguro na safra seguinte, 2000/2001. Após a regulamentação da lei do seguro agrícola, no mês de setembro de 1999, foi iniciada a constituição do Conselho de Administração do Sistema Estadual de Seguro Agrícola. Uma reunião preliminar com as entidades que comporiam o Conselho foi realizada em 1º de dezembro de 1999, momento em que foram expostos os objetivos do Sistema de Seguro Agrícola e antecipada a proposta da Secretaria da Agricultura para a implantação.

A proposta da Secretaria de Agricultura definia que o Programa de Seguro Agrícola seria implantado através de projeto-piloto, inicialmente abrangendo as culturas de milho e feijão; conferindo tratamento prioritário aos agricultores familiares que possuísem propriedades de tamanho de até 25 hectares, em que eventuais subsídios a prêmios e taxas se limitariam a áreas de lavouras entre um e cinco hectares, e definindo que a produção seria segurada com referência no seu custo e não na renda presumida.

A primeira reunião oficial do Conselho de Administração ocorreu no dia 15 de dezembro de 1999 (Ata Nº 01 do Conselho de Administração), contando com a participação de um representante da COESP – Companhia de Seguros de São Paulo, que apresentou a experiência daquela empresa em seguro agrícola, bem como os produtos de seguro por ela comercializados, o que demonstrava a busca de seguradoras privadas interessadas em operar o seguro agrícola no Rio Grande do Sul. Ficou encaminhado desta primeira reunião a necessidade da elaboração técnica do projeto com a posterior convocação dos Conselheiros para análise e decisão a respeito.

Nesse momento, poucas companhias operavam seguro agrícola no Brasil. A COESP era a única companhia que operava em seguro agrícola com um volume grande de contratos. A seguradora Porto Seguro era outra companhia que vinha ganhando algum destaque a partir do seguro para a cultura da maçã. Outras companhias – seguradoras e resseguradoras – apenas ensaiavam alguns passos no seguro agrícola no País. A Companhia União de Seguros Gerais, privatizada, manifestou interesse em operar o seguro agrícola no Rio Grande do Sul, dada principalmente por sua intenção em manter a parceria existente com o banco estadual BANRISUL, mais que uma decisão estratégica da empresa, pois seu controlador, BRADESCO, não apresentava interesse em investir no seguro agrícola. Essa possibilidade não avançou.

Nesse cenário, a COESP se destacava como a empresa com maior capacidade para contribuir com o programa gaúcho. A relação da COESP com a agricultura paulista

e com o Governo do Estado de São Paulo reforçava esta perspectiva, pois demonstrava seu grande envolvimento com a implementação de políticas públicas para a agricultura em âmbito estadual. Nessa perspectiva, a concepção desenvolvida para o programa de seguro agrícola durante o ano de 1999, principalmente no primeiro semestre, buscava espelhar-se naquele desenvolvido em São Paulo pela COESP.

2.6.2 Ano 2000

A meta estabelecida pelo Programa para o ano de 2000 foi a implementação do seguro agrícola para a safra 2000/2001, envolvendo a busca de seguradoras privadas interessadas em operar o seguro agrícola no estado; as definições sobre o projeto-piloto (culturas, regiões, subsídio); a definição do formato jurídico para a contratação de seguradoras privadas e a implantação do projeto-piloto para a cultura do milho e do feijão.

O processo de implantação do seguro agrícola no ano de 2000 teve dois momentos distintos: (a) período janeiro-julho, caracterizado pela elaboração do produto de seguro e da operacionalização do programa; (b) período agosto-dezembro, caracterizado pela implementação do programa. Como será descrito adiante, a implementação do programa no segundo semestre não teve uma correspondência direta com o que foi elaborado no primeiro semestre. Questões que fugiram à governabilidade da Secretaria da Agricultura provocaram grandes alterações na execução inicial do programa de seguro agrícola.

No primeiro momento, a Secretaria da Agricultura buscou estabelecer as bases do que seria um *seguro de custeio*, partindo do que existia de mais consolidado na experiência nacional, desenvolvido pela COESP em São Paulo. O resultado deste trabalho foi apresentado na segunda reunião do Conselho de Administração, realizada no dia 08 de junho, por meio do documento ‘Seguro Agrícola Solidário – Fase I’ (RIO GRANDE DO SUL, 2000b), enquanto proposta da Secretaria da Agricultura e Abastecimento. Sua apreciação e aprovação ocorreram na terceira reunião do Conselho de Administração, realizada no dia 26 de junho.

Compunham a proposta:

a) Público beneficiário: agricultores familiares definidos segundo a lei agrícola estadual – Lei Nº 9.861/93 – e que também deveriam estar organizados em grupos de no

mínimo quatro agricultores contratantes do seguro; possuir área de propriedade de até 25 hectares e área de cultivo entre um e cinco hectares; residir no mesmo município em que se localiza a área segurada, de preferência na mesma comunidade ou comunidade vizinha; realizar a contratação do seguro antes do plantio da cultura (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p.6). A exigência de organização dos agricultores em grupos respondia à necessidade de otimizar as vistorias de técnicos às lavouras, em caso de perdas⁵⁰, e buscava fomentar a cultura do mutualismo de seguro entre os agricultores familiares;

b) Importância segurada: custo de produção calculado para diferentes níveis tecnológicos;

c) Subsídio: 50% do valor do prêmio devido pelos agricultores familiares que aderissem ao seguro;

d) Culturas contempladas: milho, feijão e soja (o Conselho de Administração não aprovaria a inclusão da soja);

e) Zoneamento agrícola para milho, feijão e soja;

f) Estimativa do custo potencial em subsídios;

g) Financiamento do programa;

h) Estrutura, fluxo e procedimentos operacionais;

i) Abrangência: 101 municípios constantes das regiões Missões, Fronteira Noroeste, Médio Alto Uruguai e Norte, regiões que definiram, no Orçamento Participativo Estadual⁵¹, o tema agricultura como primeira prioridade e, nesta, o seguro agrícola entre as quatro primeiras prioridades.

Quanto à forma de contratação do seguro agrícola, era considerado que ele ocorria no âmbito privado, entre o agricultor e a seguradora. Mas como proceder para o pagamento de subsídio?

Grosso modo, duas alternativas eram possíveis.

1) o agricultor efetuar o pagamento total do prêmio e, posteriormente, buscaria junto ao Estado, a título de subsídio, o ressarcimento de parte do prêmio. Nesse caso, a

⁵⁰ A avaliação parcial de perdas, realizada logo após a ocorrência do evento sem perda total e seguida de avaliação final na colheita, seria substituída por uma declaração do agricultor que sofrera as perdas, acompanhado pelas assinaturas dos demais componentes do grupo.

⁵¹ O Orçamento Participativo Estadual foi um processo de democracia participativa direta fomentado no Governo de Olívio Dutra que propugnava a participação direta dos cidadãos na definição das prioridades do Orçamento Estadual, por meio de assembleias públicas municipais.

relação a estabelecer pelo Estado seria apenas com o agricultor. Não interessaria ao Estado, então, uma relação formal com as seguradoras. Essa alternativa foi abandonada, dado que em uma agricultura com baixo dispêndio monetário seria muito difícil esperar que os agricultores familiares adiantassem parte do gasto (prêmio) para o posterior ressarcimento. Seria ainda um elemento complicador a falta de confiança na capacidade do Estado ressarcir recursos que, por direito, pertenceriam aos agricultores.

2) o agricultor pagaria à seguradora apenas a parte por ele devida, sendo o subsídio repassado diretamente do Estado para a seguradora, mas em nome do agricultor, pessoa física. Essa foi a alternativa escolhida, dado ter sido considerada facilitadora para o agricultor. Mas, por outro lado, exigia que o Estado constituísse um referencial jurídico que oferecesse legalidade ao conjunto da operação.

Considerando-se a experiência consolidada desenvolvida pela COESP, que em muito contribuiria para o desenvolvimento de um projeto-piloto, surgiu a possibilidade de contratação direta desta seguradora, com base na inexigibilidade de licitação, assentada no fato dela se constituir em uma estrutura de Estado anterior a vigência da lei de licitações, Lei nº 8.666. Esta possibilidade logo foi abandonada pela formulação dada pela figura do credenciamento e na *inexigibilidade de licitação devido a inviabilidade de competição por contratação de todos* descrita no item ‘2.2.4. Formatação jurídica do programa e o credenciamento de seguradoras’.

No final do mês de junho de 2000, a COESP sofreu perdas de grande monta no seguro agrícola que operava, fruto de sinistros ocorridos no trigo no Paraná atingidos por forte geada. As indenizações ultrapassaram o montante de R\$ 100 milhões, o que levou a empresa a adiar seus planos de ampliação de sua área de atuação para o Rio Grande do Sul. Assim, a COESP não apresentou proposta para credenciar-se à execução do programa de seguro agrícola subsidiado gaúcho.

Apenas no mês de agosto de 2000 o Estado, por meio da Secretaria Geral de Governo, Procuradoria Geral do Estado e Secretaria da Agricultura e Abastecimento, concluiu a formatação jurídica para o credenciamento de seguradoras ao sistema de seguro agrícola, acarretando um atraso no início da implementação do seguro agrícola subsidiado.

O processo de credenciamento de seguradoras ao sistema estadual de seguro agrícola iniciou com uma audiência pública, amplamente divulgada junto às seguradoras que operam no mercado nacional, por meio da publicação do edital ‘Aviso de Audiência Preliminar’, onde foi apresentada a proposta do programa estadual de

seguro agrícola a cada interessada que respondeu a convocação pública. Foram cinco seguradoras que agendaram entrevistas, incluindo empresas com atuação no ramo e outras interessadas em ampliar sua atuação (Ata Nº 01 e Ata Nº 02 da Audiência Preliminar).

Posteriormente, a Secretaria da Agricultura e Abastecimento publicou o Edital de Divulgação de Condições de Adesão de Empresas Seguradoras ao Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, enviando-o a todas as seguradoras do País. A empresa que respondeu ao Edital foi a Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais. O contrato foi assinado com a Secretaria da Agricultura em setembro de 2000 e as contratações tiveram início em 18 de setembro, com o lançamento do programa. A seguradora Porto Seguro não apresentou produto para operar o seguro agrícola para a cultura do feijão. Assim, sendo foi oferecido aos agricultores apenas seguro agrícola subsidiado para a cultura do milho.

Neste primeiro ano de execução do Programa Estadual de Seguro Agrícola, foi muito pequeno o número de contratos de seguro realizados: apenas 65 agricultores contrataram o seguro agrícola subsidiado. A Secretaria da Agricultura destacou como elementos que afetaram o desempenho do Programa aqueles sobre os quais não tinha nenhuma governabilidade, principalmente elementos conjunturais. Outros, sobre os quais o Governo do Estado tinha governabilidade, também afetaram seu desempenho, como a definição tardia da base jurídica do Programa (RIO GRANDE DO SUL, 2000b).

O elemento de maior impacto no desempenho do Programa foi, sem dúvida, o **pouco conhecimento dos agricultores familiares sobre o Programa Estadual e sobre o produto de seguro agrícola** oferecido pela seguradora. A percepção do seguro agrícola como um instrumento de proteção exige um maior período de maturação e assimilação de parte dos agricultores. Ao contrário disto, o período de sensibilização, divulgação e comercialização do seguro foi bastante curto. (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p.3. Grifos no original)

Foram apenas 19 dias úteis para a comercialização do seguro.

A Secretaria da Agricultura considerava que, baseada na grande visibilidade da demanda social pelo seguro agrícola, bastaria a divulgação de sua disponibilidade para ocorrer a imediata busca por sua contratação. Isto não ocorreu. Cabe aqui ressaltar o relativo distanciamento ocorrido entre o discurso público das lideranças dos sindicatos e movimentos sociais rurais, demandando seguro agrícola, e a mobilização da base destes sindicatos e movimentos para sua efetiva contratação. O esforço dispendido pela Secretaria da Agricultura ocorreu buscando dar as condições para uma contratação

massiva de seguro agrícola subsidiado. Daí o grande investimento na preparação da operacionalização do programa, principalmente com a informatização de todo o processo. Mas não seria esse o limitante para a contratação do seguro agrícola.

Outro elemento que teve grande impacto foi o descontentamento demonstrado pelos agricultores e suas lideranças quanto às características do produto de seguro agrícola oferecido pela seguradora. A cobertura do seguro da perda média municipal (baseado em dados levantados pelo IBGE), ao invés da esperada cobertura das perdas individuais, não satisfazia às expectativas geradas em relação ao seguro agrícola. Aliado a isso, as altas taxas para contratação que, sendo diferenciadas para cada município, variavam de 6,5% até 16,0% da importância segurada (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p.4). Mesmo com subsídios governamentais ao prêmio, os valores eram elevados para os agricultores familiares. Como referência, o PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - operava com taxa de 2,0% do valor segurado para o milho cultivado pelos agricultores familiares.

Um aspecto que escapou à governabilidade do governo estadual foi a grande adesão de agricultores ao PRONAF (Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar). Isso não seria problema para os resultados do programa estadual não fosse o fato do Conselho Monetário Nacional ter estabelecido a obrigatoriedade de contratação do PROAGRO para obter financiamentos do PRONAF.

Segundo avaliação da Secretaria da Agricultura, mesmo

...que tal decisão tenha sido revista em 10 de agosto, as agências do Banco do Brasil continuaram oferecendo o Proagro aos agricultores aderentes do Pronaf. Esta espécie de 'venda casada' teve reflexos negativos na decisão de compra do Seguro por parte dos agricultores. Por um lado, ambos os produtos, apesar de significativas diferenças, estão relacionados com garantias contra fenômenos climáticos adversos. Por outro lado, a baixa renda média dos agricultores dificulta a aquisição simultânea dos dois, Proagro e Seguro Agrícola. (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p.4 e 5)

Como elementos conjunturais temos, em primeiro lugar, o grande envolvimento que os Sindicatos de Trabalhadores Rurais tiveram em atividades relativas ao cadastramento dos agricultores no Imposto Territorial Rural (ITR) e a preparação de propostas de agricultores ao PRONAF, que coincidiu com o período de comercialização do seguro (setembro/outubro), absorvendo a capacidade de dedicação de funcionários e dirigentes para o esclarecimento dos agricultores familiares sobre uma nova política pública, o Programa Estadual de Seguro Agrícola. Também, o fato do período de

comercialização do seguro coincidir com a reta final da campanha eleitoral municipal de 2000, tornando-o “...vítima do acirramento de disputas políticas e eleitorais, se constituindo em um elemento da pauta de campanha em muitos municípios” (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p.5).

Por fim, um elemento conjuntural no plano nacional, “...o impacto negativo ocasionado por indefinições institucionais devidas, em parte, ao processo de privatização do IRB Brasil Re (Instituto de Resseguros do Brasil) e pelas perdas sofridas pela COSESP (Companhia de Seguros do Estado de São Paulo) nos meses de junho e julho” (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p.5).

O IRB é uma resseguradora sob controle público que centraliza as operações de resseguro no país. Várias medidas tomadas pelo governo federal no final de 1999 no sentido de preparar a privatização do Instituto foram contestadas judicialmente por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN, que teve despacho favorável no primeiro semestre de 2000, anulando aquelas iniciativas. Entre o conjunto de medidas, estava a transferência da gestão do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR) para a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Essa medida específica não foi apontada na ADIN, mas contribuiu para gerar uma situação de insegurança entre as seguradoras que operavam - ou tinham intenção de operar - no mercado de seguro agrícola. O período que se seguiu foi de indefinição quanto a quem teria a atribuição de gestão do FESR, a SUSEP ou o IRB.

Em relação à COSESP, a seguradora já havia sofrido perdas na safra 1999/2000, que se somaram às grandes perdas sofridas pela ocorrência de geadas em junho/julho de 2000. Em consequência disso, a COSESP acumulou perdas superiores a R\$ 100 milhões, que deveriam ser ressarcidas pelo FESR. Entretanto, este possuía apenas R\$ 68 milhões como saldo contábil, não tendo previsão orçamentária constante do Orçamento da União do ano de 2000. Em resumo, referente ao sinistro ocorrido na metade de 2000, parte dos agricultores foi indenizada no final do ano e outra parte dos agricultores foi indenizada apenas no ano seguinte, quando a seguradora propagava que pagava indenizações em um prazo de 30 dias após a vistoria. Foi necessário a aprovação de Projeto de Lei no Congresso Nacional para fazer a suplementação de recursos no Orçamento da União e o repasse de recursos para o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural visando a cobertura dos prejuízos das seguradoras (COSESP).

A indefinição em relação ao IRB e a insuficiência do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural – FESR geraram insegurança de parte das seguradoras na oferta de produtos voltados ao seguro agrícola. (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p.5 e 6)

O balanço dos resultados do primeiro ano de execução do Programa Estadual de Seguro Agrícola, realizado pela Secretaria da Agricultura, apontou, além do número reduzido de contratos efetivados (apenas 65), a baixa capilaridade na contratação, concentrada em poucos municípios. Pouco mais de 10% dos municípios abrangidos pelo projeto-piloto efetivaram algum contrato de seguro agrícola subsidiado e, destes, três municípios concentraram 71% do total de contratos⁵².

Como destaque, mostrou-se eficiente o processo implantado para a operacionalização do programa, envolvendo a troca de dados, informações e recursos financeiros entre os diferentes agentes participantes do sistema. Desta forma, considerava-se ter sido atingido o objetivo de estar disponível para a contratação massiva por parte dos agricultores familiares.

Segundo a Secretaria da Agricultura

o processo de operacionalização do Seguro Agrícola ocorreu de forma muito bem sucedida. Quaisquer dúvidas em relação à operacionalização do sistema de contratação e transmissão de informações dissiparam-se a partir do momento em que os primeiros contratos foram assinados pelos produtores. Confirmou-se que a agilidade do sistema permite à Secretaria da Agricultura e Abastecimento ter acesso aos dados apenas vinte e quatro horas após a contratação do seguros. (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p. 8)

O ano de 2000 encerra-se com a identificação do desafio de ampliar o seguro agrícola, no formato executado, para outras culturas (feijão, trigo e uva), bem como da extensão para um maior número de municípios. Também, o desafio de incidir sobre o aprimoramento dos produtos de seguro agrícola oferecidos pelas seguradoras credenciadas e buscar um *seguro básico* que abrangesse a “...grande maioria dos agricultores, simples na sua contratação e eficaz na proteção da atividade agrícola do Estado” (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p.9 e 10).

⁵² Ressalte-se que, dado o pequeno número total de contratos, o elevado número relativo – 71% – refere-se a um número absoluto que é pequeno em termos qualitativos (um município contratou 24 seguros e dois contrataram 11, totalizando 46 contratos de seguro nos três municípios). RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p. 06 e 07.

2.6.3 Ano 2001

O balanço realizado pela Secretaria da Agricultura da execução do Programa Estadual de Seguro Agrícola no ano de 2000 levou-a a constituir uma segunda modalidade de seguro agrícola subsidiado, o Seguro Agrícola Básico. Seu objetivo era fornecer uma proteção básica aos agricultores, garantindo uma renda mínima no caso de perdas generalizadas na atividade agrícola. A constituição da nova modalidade foi o meio que a Secretaria da Agricultura considera ter encontrado, naquele momento, para viabilizar a massificação do seguro agrícola no estado. Para viabilizar uma contratação massiva por parte dos agricultores familiares, era necessário ter um canal eficiente para levar o seguro agrícola a este agricultor, oferecendo-lhe facilidade na contratação. A experiência do ano de 2000 demonstrava que não haveria uma corrida ao programa de seguro agrícola, pois, *se os agricultores têm a necessidade de proteger sua atividade agrícola, não existe a abstração, coletiva, de que isto se traduza no instrumento seguro agrícola* (RIO GRANDE DO SUL, 2002b, p.5). Não existe entre os agricultores em geral, e entre os agricultores familiares em particular, uma *cultura de seguro*. O canal eficiente foi encontrado no Programa Estadual Troca-Troca de Sementes e na cultura do milho, que serviram como *veículo* para levar o seguro agrícola aos agricultores familiares beneficiários deste programa. A articulação operacional do Programa Seguro Agrícola ao Programa Troca-Troca foi a solução encontrada para romper com o distanciamento dos agricultores familiares do seguro agrícola, fornecendo a viabilidade logística para a pulverização de propostas de contratos de seguro em todo o estado. Para tal, foi fundamental a informatização de todo o processo.

Ainda, era considerado fundamental o oferecimento do seguro agrícola com um custo baixo, o que implicava em ampliar o nível de subsídio em relação à modalidade Seguro Agrícola Solidário. Desta forma, foi definido que o subsídio se situaria no patamar de 90% do custo do prêmio. Nos anos de 2001 e 2002, aproximadamente 180 mil agricultores familiares beneficiários do Programa Troca-Troca de Sementes de Milho tiveram a oportunidade de contratar o seguro agrícola subsidiado para a cultura do milho. Diferente do ano-safra 2000/2001, quando o seguro agrícola foi operado como projeto-piloto em 100 municípios da região norte e noroeste do estado, em 2001 ele foi estendido para todo o Rio Grande do Sul, abrangendo os municípios e agricultores familiares que eram beneficiários do Programa Troca-troca de Sementes.

Em 2001 foram contratadas 25 mil propostas de seguro agrícola subsidiado no Rio Grande do Sul, realizados por 304 entidades parceiras em 227 municípios. Assim, a avaliação da Secretaria da Agricultura foi de que conseguira atingir o principal objetivo proposto no início do ano para o programa: “A adesão de grande número de agricultores familiares ao Seguro Agrícola, buscada pelo estabelecimento da meta de 20 mil contratos, foi atingida e superada pela marca de 25 mil propostas” (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p.4).

Segundo a SAA, os principais determinantes identificados como fundamentais para atingir e superar a meta proposta foram: canal eficiente (Programa Troca-troca); custo baixo para o agricultor; facilidade para a contratação do seguro; estratégia de implementação; envolvimento dos parceiros locais (co-executores); envolvimento dos coordenadores regionais da Secretaria; antecipação da entrega da semente do Programa Troca-troca e as ações de comunicação realizadas (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p. 4-9).

Cabe ressaltar que o custo do seguro agrícola para o agricultor que retirou dois sacos de sementes de milho do Programa Troca-troca foi de R\$ 7,43, o que equivalia ao preço mínimo de um saco de milho. Quanto à facilidade para a contratação do seguro, era dada pelo financiamento do prêmio, pois o agricultor pagava sua parte apenas no ano seguinte, após a colheita da cultura e juntamente com o pagamento da semente de milho para o Programa Troca-Troca; pela simplificação da proposta de seguro, pois a Secretaria disponibilizara “software” constando os dados individualizados dos agricultores e o valor total segurado; e pela característica do produto de seguro apresentado pela empresa credenciada Porto Seguro (‘seguro de índice’ GRM - Grupo de Risco Municipalizado), que permitia uma contratação e indenização massivas. A estratégia de implementação, como anteriormente desenvolvida, foi dada pela integração do Programa Estadual de Seguro Agrícola ao Programa Troca-troca de Sementes. O envolvimento dos parceiros locais (co-executores) foi considerado um grande desafio, pois era grande a demanda de preparação da operacionalização do programa para uma pequena equipe. Os parceiros locais, que exigiam informações e esclarecimentos sobre o programa e o produto de seguro, e treinamento para a utilização do “software” de contratação, estavam distribuídos em 407 municípios e envolviam um total de 612 entidades, das quais 479 participaram do treinamento. A concretização de contratos ocorreu em 227 municípios, por meio da atuação de 304 entidades. Por fim, a antecipação da entrega das sementes do Programa Troca-troca para o início do período de plantio respondia a antiga reivindicação dos agricultores, evitando atrasos que

comprometiam estratégias de produção desenvolvidas na agricultura familiar. Até então, era recorrente o atraso de até dois meses na entrega das sementes pelo Estado.

No Seguro Agrícola Básico, o primeiro semestre de 2001 foi dedicado à constituição do cadastro do seguro agrícola, a partir da informatização da demanda de sementes do Programa Troca-Troca; ao desenvolvimento do “software” para a contratação do seguro pelas entidades parceiras; ao processo de credenciamento de seguradoras para operar o programa. O segundo semestre foi dedicado à contratação de seguradoras para operar o programa; ao treinamento das entidades parceiras no uso do “software” de contratação; ao acompanhamento do processo de contratação do seguro nas entidades parceiras; à recepção de dados e propostas de seguro geradas, sua conferência e consolidação; e ao processo de pagamento do subsídio à seguradora.

Neste ano foi constituído um banco de dados com mais de 140 mil agricultores beneficiários do Programa Troca-troca e, por extensão, habilitados à contratação do Seguro Agrícola Básico. Este cadastro prévio era a condição para viabilizar a contratação simples e rápida do seguro agrícola no momento da entrega da semente. Nas várias entidades que operam o Programa Troca-troca, é comum a formação de filas para a retirada das sementes. Se este momento fosse ainda mais complicado, com a adição de um elemento como o demorado processo de preenchimento de dados e informações para uma proposta de seguro, poderia inviabilizar a articulação dos dois programas. Com a prévia constituição de um banco de dados, o processo ficou simplificado, pois a entidade já possuía a proposta de cada agricultor desenvolvida em um “software”, bastando apenas a conferência das informações e a impressão da proposta⁵³.

Com base em informações levantadas pela EMATER, que mostram o calendário de semeadura executado pelo produtor nas diversas regiões do Estado, foram estabelecidos o cronograma de distribuição das sementes do Programa Troca-troca e o cronograma de treinamento das entidades parceiras para a contratação do seguro. Em 12 núcleos regionais foram realizados cursos de capacitação para o cadastramento e enquadramento dos agricultores e na emissão de propostas de seguro, dirigidos a 407 municípios que haviam feito o pedido de sementes no Programa Troca-troca (RIO GRANDE DO SUL, 2002b, p.15 e 16). “O treinamento envolveu 612 entidades, com uma

presença de 479 entidades (78%), sendo 297 Prefeituras Municipais, 172 Sindicatos de Trabalhadores Rurais, dois Sindicatos Rurais e 8 outras entidades (Cooperativas e Associações)” (RIO GRANDE DO SUL, 2002b, p.16).

Na safra 2001/2002, ocorreram contratações de Seguro Agrícola Básico em 227 municípios do Estado, executadas por meio de 304 entidades parceiras (189 prefeituras municipais, 112 sindicatos de trabalhadores rurais e 3 associações). O Departamento de Gestão de Riscos Rurais, unidade responsável por conduzir a política de seguro agrícola na Secretaria da Agricultura, recebeu 25.069 propostas válidas de seguro agrícola, o que equivalia a uma área segurada de 48.429 hectares.

As prefeituras municipais, sendo responsáveis pela distribuição de 55,9% das sementes do Programa Troca-troca naquela safra, encaminharam 58,7% do total de contratos de seguro agrícola; os sindicatos de trabalhadores rurais, que distribuíram 42,7% das sementes, realizaram 41,7% do total de contratos de seguro agrícola (RIO GRANDE DO SUL, 2002b, p.17 e 18).

A Figura 10 e a Tabela 5 (Anexo V) apresentam a distribuição de contratos de seguro agrícola subsidiado segundo as regiões do Orçamento Participativo. A Região Fronteira Noroeste foi a que mais se destacou, realizando 5.151 contratos (20,5% do total no Estado), seguida da Região Missões com 4.080 contratos, Região Norte com 3.659 contratos, Região Noroeste Colonial com 3.535 contratos, Região Médio Alto Uruguai com 1.914 contratos e Região Nordeste com 1.588 contratos.

⁵³ Este procedimento ainda apresentou alguns elementos complicadores, como desenvolvido no item seguinte ‘2.6.4. 2002: último ano do Governo de Olívio Dutra’, mas, ele foi ainda mais simplificado para a contratação da safra seguinte, 2002/2003.

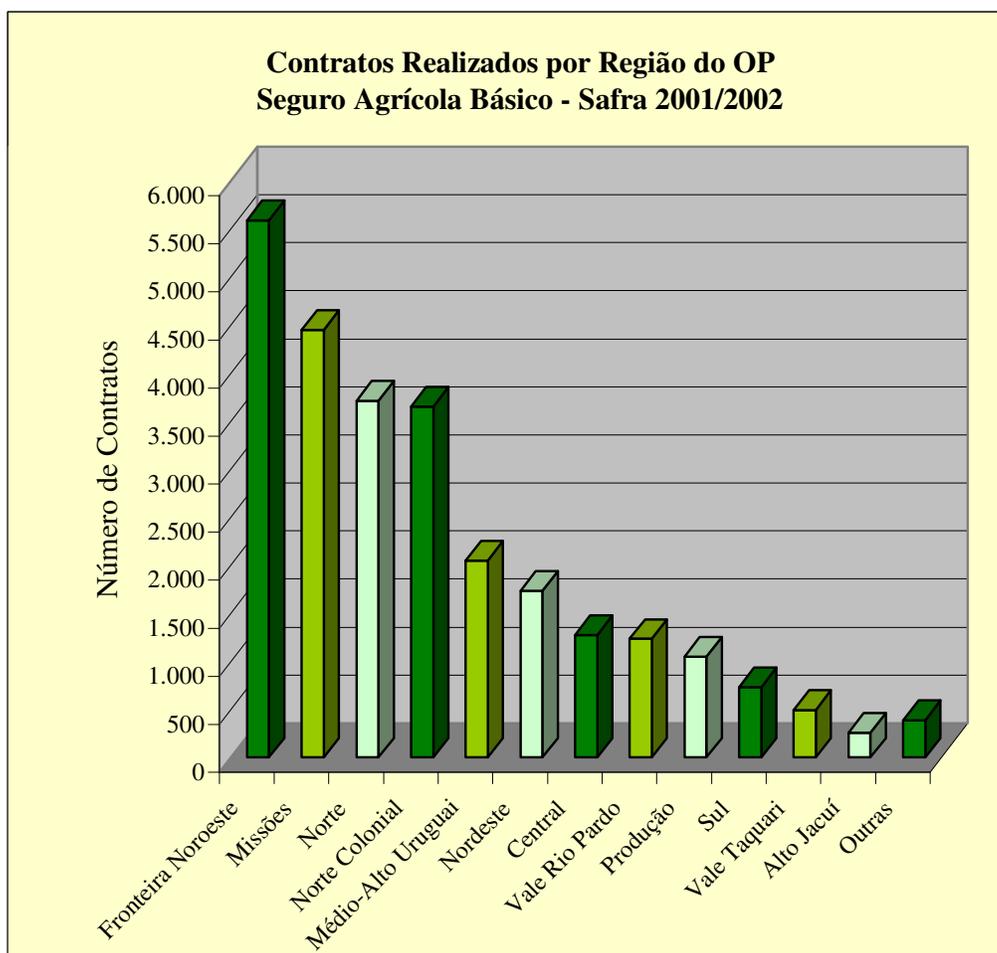


Figura 10 : Número de contratos realizados no Seguro Agrícola Básico por região do Orçamento Participativo (OP) – Safra 2001/2002.

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2002b.

As regiões que mais contrataram o Seguro Agrícola Básico situam-se no norte-noroeste do estado. Mesmo considerando que foram realizados mais de 25 mil contratos, podemos observar uma concentração geográfica e em determinados municípios. Tomando-se os vinte municípios que mais contrataram Seguro Agrícola Básico, observamos que eles estão inseridos nas regiões Fronteira Noroeste, Missões, Noroeste Colonial e Norte⁵⁴. Somados, estes municípios realizaram 7.627 contratos de

⁵⁴ Ver Tabela 6 no Anexo VII.

seguro, o que corresponde a 30,4% do total de seguros subsidiados realizados. O município que teve a mais destacada contratação foi São Paulo das Missões, realizando 850 contratos de seguros, correspondendo a uma adesão de 63% em relação ao total dos agricultores participantes do Programa Troca-Troca. Avaliação realizada pela Secretaria da Agricultura demonstra que esta concentração regional de contratos de seguro não tem uma correspondência direta com a distribuição espacial da cultura do milho no Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2002b, p.25 e 26). A Região Fronteira Noroeste e Missões, primeira e segunda colocadas na contratação de seguro agrícola, encontram-se, respectivamente, em sétimo e décimo lugar na produção de milho. Pode-se afirmar que a região que concentra a contratação de seguro é aquela que também concentra, historicamente, perdas nas lavouras de milho pela estiagem, devido à ocorrência de déficit hídrico e a queda de produtividade na cultura do milho.

Os 25.069 contratos de seguro agrícola realizados envolviam uma área segurada de 48.429 hectares e correspondiam a um valor segurado de R\$ 17,836 milhões. O Estado do Rio Grande do Sul pagou R\$ 1,928 milhões para a seguradora, sendo R\$ 1,763 milhões correspondente ao subsídio estatal e R\$ 165 mil referente à parcela financiada pelo Estado ao agricultor⁵⁵. Assim, na safra 2001/2002, o subsídio médio praticado foi de 91,5%.

No período entre o final do ano de 2001 e o primeiro trimestre de 2002, o Rio Grande do Sul foi atingido por uma forte estiagem que teve conseqüências diretas sobre a safra de milho, entre outras atividades agrícolas. Foram 227 municípios que decretaram estado de emergência, principalmente nas regiões do Médio Alto Uruguai, Norte, Noroeste Colonial, Missões, Central e Fronteira Noroeste, regiões que concentraram a contratação do seguro agrícola subsidiado. Esses municípios eram responsáveis por 85,3% do total de contratos de seguro. Conforme será tratado no próximo item, esta estiagem acarretou o pagamento de indenizações no ano de 2002 para mais de 17 mil agricultores familiares segurados por meio do Programa Seguro Agrícola. Desta forma, mais rápido do que o esperado, a estiagem serviu como teste para a política pública em implantação.

⁵⁵ Os agricultores beneficiários do seguro agrícola contraíram um débito em sementes com o Programa correspondente a 1.330.917 quilos de milho, a ser pago em 2002. Como o preço mínimo do milho para a safra 2001/2002 era de R\$ 7,43, isto equivalia a R\$ 164.811,89.

No Seguro Agrícola Solidário, o ano de 2001 foi marcado pela tentativa de implementá-lo para a cultura do trigo, durante o primeiro semestre, e para as culturas da uva, milho e feijão, durante o segundo semestre. As iniciativas da Secretaria da Agricultura no sentido de viabilizar o seguro para o trigo, milho e feijão na modalidade Seguro Agrícola Solidário não teve êxito. Foram lançados os editais para o credenciamento de seguradoras e, inclusive, assinados contratos para a execução do seguro subsidiado na cultura do trigo e milho. Entretanto, as seguradoras não investiram na operacionalização do programa, sendo que no caso do feijão nenhuma seguradora manifestou sequer o interesse em oferecer seguro agrícola para a cultura. Assim, o Seguro Agrícola Solidário foi efetivado apenas na cultura da uva, como um projeto-piloto disponibilizado para 26 municípios da Região da Serra Gaúcha, tradicional produtora de uva para vinho.

O Seguro Agrícola Solidário – Uva foi contratado por 495 agricultores em 21 municípios. O valor segurado contratado foi de R\$ 8,266 milhões correspondente a uma área total de parreirais de 1.029 hectares. O prêmio total pago à seguradora foi de R\$ 478 mil, sendo que os agricultores pagaram um prêmio de R\$ 367 mil e o Governo do Estado subsidiou R\$ 111 mil. Da área total segurada, 1.029 hectares, 799 hectares (78%) teve seu seguro subsidiado (RIO GRANDE DO SUL, 2002a, p.64). Essa diferença se deve ao fato da seguradora exigir a contratação de toda a área de um parreiral delimitado, independente de sua área, e o Governo do Estado disponibilizar subsídio para até dois hectares de parreiras.

A área média segurada pelos agricultores foi de 2,1 hectares, demonstrando que o limite de área subsidiada pelo programa atendia a média das necessidades de proteção dos agricultores familiares que cultivam uva na região. Dos 21 municípios que realizaram seguro agrícola para a uva, 11 municípios tiveram uma área média segurada igual ou inferior ao limite de 2 hectares de parreiral, 8 tiveram uma área média segurada entre 2,1 e 3 hectares e apenas dois municípios tiveram uma área média segurada um pouco acima de 3 hectares (3,3 e 3,5 hectares) (RIO GRANDE DO SUL, 2002a, p.64 e 65).

Durante a safra de uva 2001/2002 houve queda de granizo na região, ocasionando a perda parcial de produção de agricultores segurados em 5 municípios. Do universo total de agricultores que contrataram Seguro Agrícola Solidário para uva, 495

agricultores familiares, 14 destes foram indenizados devido a perdas sofridas pela ocorrência de granizo em seus parreirais. A seguradora pagou R\$ 34,3 mil em indenizações, com um valor médio de R\$ 2.456⁵⁶.

2.6.4 Ano 2002: último ano do Governo de Olívio Dutra

O ano de 2002, último ano do Governo Olívio Dutra – gestão 1999/2002, marcou o Programa Estadual de Seguro Agrícola devido a duas iniciativas: (a) o pagamento de indenizações pela seguradora aos milhares de agricultores familiares que haviam contratado o seguro agrícola subsidiado em 2001 e sofreram as perdas da estiagem ocorridas na safra 2001/2002, completando o primeiro ciclo significativo do seguro; (b) a re-edição dos formatos de seguro agrícola operados no ano anterior, quais sejam, Seguro Agrícola Básico para o milho - associado ao Programa Troca-troca - e Seguro Agrícola Solidário para a uva.

Em relação aos sinistros ocorridos pelas perdas da estiagem, em todo o Estado do Rio Grande do Sul foram indenizados 17.602 agricultores familiares em 137 municípios, somando o montante de R\$ 4,248 milhões em indenizações. Este número corresponde a 70% dos agricultores familiares que contrataram o seguro agrícola subsidiado no Rio Grande do Sul. Desta forma, concluiu-se um ciclo completo do seguro, desde a contratação até a ocorrência de sinistro e o pagamento da indenização. Este foi o derradeiro teste para o Programa Estadual de Seguro Agrícola. Considerando que o Estado havia pago o valor de R\$ 1,928 milhões (subsídio + financiamento ao agricultor), a seguradora teve que desembolsar em indenizações um valor 220% maior do que o prêmio recebido. Assim, naquele ano, “o Seguro Agrícola se mostrou uma política eficaz em relação a outras alternativas para apoio à agricultura contra os efeitos dos fenômenos climáticos adversos, como a estiagem” (RIO GRANDE DO SUL, 2002a, p.61).

A seguradora Porto Seguro realizou o pagamento das indenizações por intermédio da rede de agências do banco estadual BANRISUL. De forma inédita, esta

⁵⁶ A maior indenização foi de R\$ 8.503 e a menor indenização foi de R\$ 468 (RIO GRANDE DO SUL, 2002a, p.66).

sistemática permitiu aos agricultores familiares retirarem a indenização a que tinham direito, em espécie, apenas com sua identificação junto ao caixa do banco na agência de seu município. Assim, respondeu ao esforço desenvolvido de tornar o seguro agrícola simplificado também no pagamento de indenizações. O valor médio das indenizações foi de R\$ 241,00 – equivalente aos dois ou três hectares segurados –, sendo que a maior indenização foi de R\$ 778 e a menor de R\$ 40.

É significativo o efeito do pagamento das indenizações na dinamização da economia local dos pequenos municípios, quando este teve uma grande adesão ao seguro. Como exemplo, pode-se citar o caso do município de São Paulo das Missões que, com 850 contratos de seguro realizados, recebeu R\$ 290 mil em indenizações. O município de Alpestre, com 425 contratos, recebeu R\$ 217 mil, Itatiba do Sul recebeu R\$ 213 mil referente a 366 indenizações e Santo Cristo recebeu R\$ 164 mil referente a 725 indenizações. Pequenos municípios, com sua economia baseada na atividade primária, sofrem depressão econômica em períodos em que esta atividade fica aquém do esperado devido a problemas de perda de safra agrícola, por exemplo. A chegada de ‘recursos novos’, oriundos do pagamento de indenizações no caso do seguro agrícola, cumpre um papel de dinamizador destas economias locais. A expressividade desses valores pode ser dimensionada pela execução dos programas governamentais de combate à pobreza, executados em diversos estados da Federação com a utilização de financiamentos internacionais. No caso do Rio Grande do Sul, que executava o Programa RS-RURAL, a grande maioria das prefeituras municipais disputavam estes recursos do estado, sendo que o valor global de cada projeto municipal dificilmente ultrapassava R\$ 100 mil.

Como elemento negativo, temos que o pagamento das indenizações ocorreu após alguns meses da ocorrência do evento, considerado atrasado pelos agricultores atingidos. Devido à característica do produto de seguro disponibilizado (seguro de índice nomeado GRM – Grupo de Risco Municipalizado - composto a partir de informações levantadas pelo IBGE/LSPA), o cálculo das indenizações somente inicia seu processamento após o IBGE concluir o levantamento final da safra agrícola, o que normalmente ocorre no mês de julho no caso das lavouras de verão. Assim, para perdas que já estavam consumadas em março/abril de 2001, os agricultores receberam a indenização em agosto, em torno de quatro a cinco meses depois. Certamente, como no caso ocorrido de um evento generalizado - a seca -, com milhares de agricultores atingidos, qualquer outro processo de avaliação de perdas seria tão ou mais demorado

do que levantamentos caracterizados como de rotina (IBGE). Talvez, o prazo de quatro/cinco meses fosse reduzido para dois/três meses. Por outro lado, como o IBGE conduz levantamentos mensais do LSPA no âmbito municipal, com a participação das entidades locais ligadas à agricultura, mesmo o agricultor não recebendo a indenização no momento mais adequado, o conhecimento dos dados do levantamento de seu município orienta uma expectativa quanto ao valor a ser recebido em um momento conhecido, auxiliando-o na administração de suas necessidades imediatas.

Quanto à re-edição do seguro agrícola subsidiado operado no ano de 2001, modalidades Seguro Agrícola Básico/milho e Seguro Agrícola Solidário/uva, mais uma vez foi dada prioridade à execução do primeiro, pelo que significava em demanda de trabalho, número de beneficiários e sua antecedência no tempo dentro da safra agrícola de verão.

Na execução do Seguro Agrícola Básico articulado ao Programa Troca-troca de Sementes de Milho, primeiramente foi atualizado o cadastro de agricultores beneficiários do Programa Troca-troca, dentro do processo de realização do pedido de sementes de milho para o plantio da safra 2002/2003. Este processo foi iniciado em abril de 2002 com o treinamento e distribuição para as entidades co-executoras do “software” de cadastramento e elaboração de pedidos. Cabe ressaltar que no ano anterior o banco de dados havia sido constituído e, assim, havia demandado mais tempo de trabalho das entidades parceiras, que tiveram que informar todos os dados, desde a identificação dos agricultores até o pedido de sementes (variedades, quantidades, área a ser plantada). Foram mais de 140 mil registros. Agora, este banco de dados já estava disponível internamente ao “software” distribuído, onde o trabalho ‘novo’ residia na eventual atualização de informações pessoais de agricultores já cadastrados, no cadastramento de novos beneficiários do Programa Troca-troca, e na realização de novos pedidos de sementes para todos os agricultores então cadastrados. Neste ano de 2002 o banco de dados atingiu a cifra de 178.927 agricultores familiares cadastrados no Programa Troca-troca de Sementes e potenciais beneficiários do Seguro Agrícola Básico.

A operacionalização do Seguro Agrícola Básico teve como principal inovação em 2002, a emissão centralizada das propostas de seguro agrícola, simplificando ainda mais o processo de contratação do seguro subsidiado. No ano anterior, após a constituição do cadastro do Troca-troca e a distribuição do “software” de contratação do

seguro pela Secretaria da Agricultura, que continha o banco de dados dos beneficiários, coubera às entidades parceiras a impressão da proposta de seguro agrícola, em três vias, que deveriam ser assinadas pelo agricultor beneficiário e pelo responsável da entidade. Avaliação realizada pela Secretaria da Agricultura identificou neste procedimento, e seus consequentes desdobramentos internos à Secretaria, um sério gargalo que inviabilizaria o processamento de um maior volume de contratos de seguro agrícola subsidiado que fosse eventualmente realizados, superior aos 25 mil executados naquele ano. Primeiro, a impressão da proposta de seguro em cada entidade parceira significava a administração de inúmeros problemas técnicos que se apresentavam relacionados aos equipamentos de informática disponíveis nas entidades, com grande diversidade de modelos de impressoras e configurações de computadores. Também, a impressão de três vias para cada proposta de seguro trazia pequenos problemas de gestão interna às entidades que, avolumados, causavam grande transtorno. E, por fim, a necessária conferência pela Secretaria de Agricultura das assinaturas.

A inovação proporcionada pela emissão centralizada das propostas de seguro agrícola, na forma de um *certificado de seguro*, em muito simplificou o processo de contratação do seguro e, pode-se afirmar, oferecia um padrão maior de credibilidade ao processo. Enquanto na sistemática anterior a proposta de seguro era impressa nas entidades parceiras, assinada pelo segurado e entidade, remetida para a Secretaria da Agricultura e por esta conferida para, na seqüência, ser entregue à seguradora, que poderia ou não aceitá-la, no caso da utilização do certificado de seguro (cujo modelo encontra-se no Anexo IV), ele é um documento já aprovado pela seguradora, a partir da análise do respectivo banco de dados apresentado pela Secretaria da Agricultura. Assim, para o agricultor, ele já se constitui no documento definitivo, cumprindo o papel da *apólice de seguro*, cabendo ao agricultor aceitar ou não, por meio do depósito bancário, a proposta de seguro agrícola apresentada para ele pelo Estado/seguradora através das entidades parceiras.

Conforme já referido no item '2.3.2 Execução do Seguro Agrícola Básico (SAB) nas safras 2001/2002 e 2002/2003', a operacionalização do Seguro Agrícola Básico em 2002 esteve a cargo da seguradora UBF Garantias & Seguros, única empresa que respondera ao edital lançado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e que contava com o apoio da operadora de seguro agrícola AgroBrasil. Esta disponibilizou o

seguro de índice GRM, que na safra anterior havia sido oferecido pela seguradora Porto Seguro, mas que se retirou do mercado nacional de seguro agrícola em 2002.

No ano de 2002, o processo de treinamento das entidades parceiras para a contratação do seguro teve uma maior procura, demonstrando o maior interesse pelo programa. Foram convidadas 748 entidades participantes do Programa Troca-troca e, destas, 504 compareceram, sendo 320 prefeituras municipais e 184 sindicatos de trabalhadores rurais (RIO GRANDE DO SUL, 2002a, p.52 e 53).

No ano de 2002 foram contratadas 38.620 propostas de seguro agrícola subsidiado, o que significou um crescimento de 54% em relação à contratação realizada em 2001. O seguro subsidiado foi contratado em 294 municípios (+30%) por meio de 438 entidades parceiras (+44%), totalizando uma área segurada de 80.081 hectares (+65%).

A Figura 11 apresenta a distribuição regional dos contratos de seguro agrícola subsidiado. A Região Médio Alto Uruguai teve a maior contratação, realizando 6.425 contratos (16,6% do total no Estado, crescimento de 226%), seguida da Região Missões com 6.284 contratos (+54%), Fronteira Noroeste, com 5.770 contratos (+12%); Região Noroeste Colonial, com 5.218 contratos (+48%), Região Norte, com 5.077 contratos (+39%), Região Vale do Rio Pardo, com 2.466 contratos (+108%) e Região da Produção, com 2.299 contratos (+136%) (Ver Anexo VII). Essas sete regiões concentraram 87% do total de contratos do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2002a, p.54-55).

No ano de 2002 continuamos observando uma concentração geográfica na contratação do seguro, na região norte-noroeste do estado. Os vinte municípios que mais contrataram Seguro Agrícola Básico estão localizados nas regiões Missões, Noroeste Colonial, Fronteira Noroeste, Médio Alto Uruguai e Produção (Anexo VIII). Esses municípios contrataram 12.202 seguros, correspondentes a 31,6% do total de seguros subsidiados realizados. Mesmo com um valor absoluto muito diferente daquele que concentraram no ano anterior (7.627 contratos), mantiveram uma participação proporcional equivalente (31,6% frente aos 30,4% de 2001).

O valor total segurado na safra 2002/2003 foi de R\$ 28,445 milhões, correspondente aos 38.620 seguros agrícolas contratados. A seguradora recebeu um prêmio total de R\$ 4,252 milhões, sendo que o Estado do Rio Grande do Sul pagou em

subsídios R\$ 3,988 milhões e os agricultores familiares pagaram R\$ 263 mil. Desta forma, nesta safra o subsídio médio foi de 93,8%.

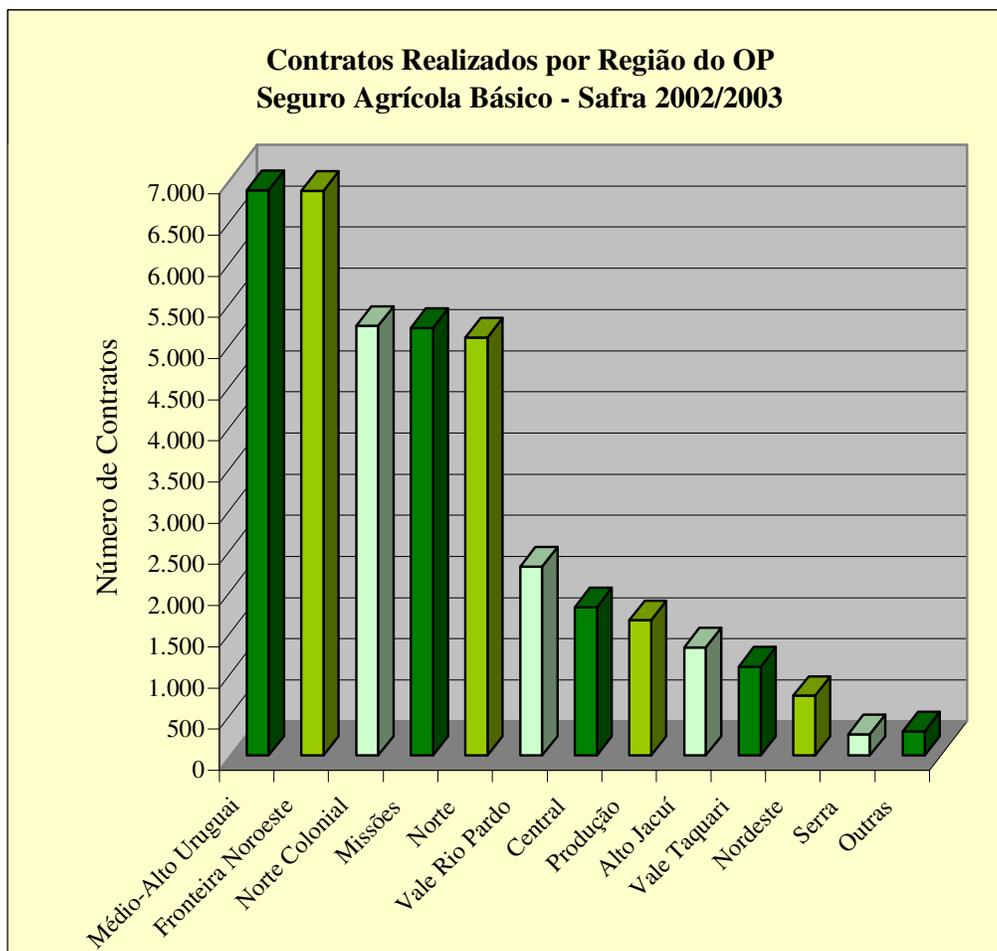


Figura 11 : Número de contratos realizados no Seguro Agrícola Básico por região do Orçamento Participativo (OP) – Safra 2002/2003.

Quanto ao Seguro Agrícola Solidário, no ano de 2002 a SAA buscou, pelo segundo ano consecutivo, implementá-lo para a cultura do trigo. Edital para o credenciamento de seguradoras foi lançado e contrato assinado e, mais uma vez, não foi possível operacionalizá-lo, seja por falta de interesse das cooperativas – parceiras escolhidas para a execução do seguro subsidiado nesta cultura –, seja porque as seguradoras também não investiram na operacionalização do programa. Assim, mais uma vez, o Seguro Agrícola Solidário foi efetivado apenas para a cultura da uva, agora

disponibilizado para todo o Rio Grande do Sul, e com especial acompanhamento nas regiões novas e tradicionais na viticultura.

O Seguro Agrícola Solidário – Uva foi contratado por 569 agricultores em 32 municípios. O valor segurado contratado foi de R\$ 9,307 milhões, correspondentes a uma área total de 1.139 hectares de parreirais. Os agricultores pagaram um prêmio de R\$ 367 mil e o Governo do Estado subsidiou R\$ 136 mil. Da área total segurada, (1.139 hectares), 920 hectares (81%) foi subsidiada. Essa diferença se deve ao fato da seguradora exigir a contratação de toda a área de um parreiral delimitado, independente de sua área, e o Governo do Estado disponibilizar subsídio para até dois hectares de parreiras.

A área média segurada pelos agricultores foi de 2,0 hectares, demonstrando que o limite de área subsidiada pelo programa atendia à média das necessidades de proteção dos agricultores familiares que cultivam uva. Dos 32 municípios que realizaram seguro agrícola para a uva, 20 municípios tiveram uma área média segurada igual ou inferior ao limite de 2 hectares de parreiral, 10 tiveram uma área média segurada entre 2,1 e 3 hectares e apenas dois municípios tiveram uma área média segurada um pouco acima de 3 hectares (3,2 e 3,3 hectares).

2.7 Conclusão do Capítulo

O histórico resgatado dos quatro anos do Governo Olívio Dutra permite observar que o seguro agrícola esteve disponível para um grande número de agricultores familiares gaúchos. Em torno de 180 mil agricultores tiveram a possibilidade de contratar o seguro agrícola subsidiado, quando, segundo o IBGE, o Rio Grande do Sul possuía em torno de 417 mil estabelecimentos agrícolas (1996). Dada a complexidade do tema seguro agrícola, e sem contar com uma experiência anterior no Estado que possibilitasse a constituição entre os agricultores do que podemos denominar de *cultura de seguro*, foi implantada uma sistemática simplificada de contratação, pulverizando contratos de seguro em diversos cantos do Rio Grande do Sul. Neste aspecto, é significativa a realização de quase 40 mil seguros, beneficiando igual número de agricultores. Como comparativo, poucas vezes a seguradora COSESP, em mais de 30 anos de atuação, ultrapassou a marca de 50 mil contratos de seguro agrícola.

Foram grandes as dificuldades estruturais e conjunturais, nacionais e locais, para a implementação do programa de seguro agrícola subsidiado no âmbito de uma unidade da federação. Principalmente quando essa possibilidade não estava dada no âmbito das políticas nacionais para a agricultura e quando o mercado nacional de seguro agrícola privado, incipiente, apenas ensaiava os primeiros passos para seu crescimento.

A constituição de uma legislação estadual, criando o Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, demonstrava a necessidade de articular diferentes instrumentos, instâncias e agentes sociais e políticos na viabilização da política estadual. Essa legislação também foi constituída com o objetivo de não engessar o processo de sua implantação. Dessa forma, manteve espaço aberto para a criação de um programa eminentemente estatal, operado exclusivamente pelo Estado, ou desenvolvido com uma relação com o setor privado de seguros.

A opção de desenvolver o Programa Estadual de Seguro Agrícola contando com a participação do setor privado de seguros deveu-se, fundamentalmente, pelo fato que, nesse formato, todo o risco repassado pelos agricultores seria assumido pelo sistema privado de seguros. Naquele período, o Estado do Rio Grande do Sul, através de seu Governo, considerou não possuir condições financeiras para assumir, diretamente, o risco da atividade agrícola dos agricultores beneficiados do programa. O objetivo do Governo Estadual era ampliar a proteção aos agricultores, oferecendo maior segurança frente aos eventos climáticos adversos, de histórico recente marcante, mas sem incorrer

no aporte significativo de recursos públicos. A subvenção ao prêmio do seguro agrícola, mesmo que importasse em um desembolso anual constante, parecia oferecer maior previsibilidade orçamentária, afastando o fantasma da necessidade da busca urgente de um volume extraordinário de recursos.

Por outro lado, o público prioritário eleito – agricultores familiares – impunha a necessidade imperiosa da constituição de uma política que alcançasse, no curto prazo, a massividade. Nesse sentido, todo o processo deveria confluir para a simplificação máxima. As características do produto de seguro, a operacionalização da distribuição, contratação, avaliação de perdas e indenização deveriam contribuir para tal. A disponibilização de um seguro de índice, oferecido pela seguradora credenciada ao sistema, parece ter garantido essa simplicidade de operação.

Mas, as percepções recolhidas junto aos agricultores e seus representantes, demonstram que o produto de seguro oferecido não atendia às expectativas do que era esperado como *seguro agrícola*, normalmente associado à cobertura individual de perdas. Entretanto, na análise da Secretaria da Agricultura não havia possibilidade de disponibilização massiva, operada no curto prazo, de produto de seguro com cobertura individual de perdas. De qualquer forma, o mercado de seguros privados não ofereceria essa alternativa. Isto demonstra um limitante do modelo implantado: a política pública fica à mercê da dinâmica privada de desenvolvimento e oferta de produtos de seguro, submetida a uma lógica empresarial e não da necessidade pública.

Aqui, cabe ressaltar o pouco investimento no diálogo sobre a problemática de uma política de seguro agrícola subsidiado com os beneficiários do programa e seus representantes. Todo o esforço da estrutura de Estado construída para viabilizar o programa foi consumido nas questões relativas à conformação do sistema, constituição e reformulações na dinâmica operacional e na busca de seguradoras interessadas em credenciar-se no sistema. As relações com representantes de agricultores a respeito do programa estadual ocorreram em algumas reuniões esporádicas com suas organizações e entidades, nas reuniões do Conselho de Administração e nas reuniões regionais que tinham por objetivo a implementação operacional do programa.

Mesmo considerando o significativo resultado que o Programa Estadual de Seguro Agrícola atingiu, não é possível afirmar que tenha conseguido alcançar um patamar que garantisse o mínimo de sustentabilidade no tempo. Dois pontos críticos fundamentais identificados pela Secretaria da Agricultura estiveram presentes durante o período de implantação do programa. São eles: (a) a grande dependência das

seguradoras privadas, concretizada no credenciamento de apenas uma empresa (para operacionalizar o Seguro Agrícola Básico), e (b) a falta de capacidade de contratação por parte das seguradoras e seu desinteresse em um mercado pulverizado, formado por agricultores familiares. A necessidade de solucionar de forma adequada estes pontos é condição para garantir a continuidade do programa de seguro agrícola subsidiado e seu aprimoramento ao longo do tempo.

Durante o primeiro ano de governo da nova gestão (Governo Germano Rigotto – 2003/2006), o seguro agrícola subsidiado foi operacionalizado da mesma forma que no Governo Olívio Dutra: Seguro Agrícola Básico para Milho associado ao Troca-troca de Sementes e Seguro Agrícola Solidário-Uva. Na safra 2003/2004 foram realizados 20.122 contratos de Seguro Agrícola Básico-Milho e 642 contratos de Seguro Agrícola Solidário-Uva. Estes números indicam um aumento na contratação de seguro agrícola subsidiado para a uva, mas também demonstram uma queda expressiva (-47,9%) na contratação de seguro agrícola subsidiado para o milho. (RIO GRANDE DO SUL, 2004)

Mais uma vez, na campanha eleitoral de 2002, o tema seguro agrícola compôs a pauta de debates entre os candidatos ao cargo de Governador. Como os demais candidatos de oposição, o então Deputado Federal Germano Rigotto (PMDB) ressaltava a pequena abrangência do Programa Estadual de Seguro Agrícola em execução, com base no pequeno número de culturas beneficiadas (milho e uva) e na pequena área assegurada, frente a área total cultivada de milho no Rio Grande do Sul.

CAPÍTULO III - SEGURO AGRÍCOLA NO BRASIL

3.1 Antecedentes

A experiência brasileira em seguro para a agricultura teve seu início na década de 30, mais especificamente no ano de 1939, quando o Governo do Estado de São Paulo disciplinou, por meio do Decreto nº 10.554, de outubro de 1939, o seguro obrigatório contra granizo para a lavoura algodoeira. Os resultados obtidos, avaliados como positivos pelo governo estadual, levou a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo a criar a Carteira de Seguro Agrícola contra Granizo para a Viticultura (Lei nº 11, de 19/7/48) e a Carteira de Seguro Agrícola contra Geada para a Hortifrutifloricultura (Lei nº 8.375, de 28/10/64) (GEMIGNANI SOBRINHO, s.d., p.2).

Posteriormente, já na década de 50, em âmbito federal foi constituída a Companhia Nacional de Seguro Agrícola (CNSA), que objetivava a implantação e desenvolvimento do seguro agrícola no Brasil. Essa tentativa de institucionalizar o seguro rural no País ocorreu por meio da Lei Nº 2.168, de 11 de janeiro de 1954⁵⁷. A Lei autorizava o Poder Executivo a organizar uma sociedade por ações, “destinada a desenvolver progressivamente operações de seguros agropecuários”, sob a denominação de Companhia Nacional de Seguro Agrícola (artigo 21). A aprovação dos estatutos da Companhia e de seu quadro de acionistas foi realizada pelo Decreto Nº 35.409, de 28 de abril de 1954.

A ação desenvolvida pela CNSA não teve um balanço positivo, levando ao encerramento das atividades da seguradora em 1966, 12 anos após sua criação, com a edição do Decreto Lei Nº 73/66⁵⁸, que estabeleceria o atual Sistema Nacional de Seguros Privados, regulando as operações de seguros e resseguros no Brasil.

⁵⁷ No artigo 8º, a Lei instituía o Fundo de Estabilidade de Seguro Agrário “com a finalidade de garantir a estabilidade dessas operações, atender à cobertura suplementar dos riscos de catástrofe, permitir o gradual ajustamento das tarifas de prêmios, bem como de quaisquer outras iniciativas atinentes ao aperfeiçoamento, e generalização do mesmo seguro”.

⁵⁸ Artigo 141 do Decreto Lei Nº 73/66: “Fica dissolvida a Companhia Nacional de Seguro Agrícola, competindo ao Ministério da Agricultura promover sua liquidação e aproveitamento de seu pessoal”.

Seu fracasso se deveu, antes de tudo, ao fato de não ter conseguido disseminar o Seguro Rural facultativo e realizá-lo em escala mínima para a sua exploração econômica, assim como pela circunstância de lhe haver sido vedada a operação de outros ramos de seguros mais rentáveis, que contribuíssem para o equilíbrio de sua carteira. Outra das origens desse fracasso residiu na falta de apoio e colaboração das instituições governamentais e financeiras, nas injunções políticas que a todo instante alteravam sua orientação e direção e, principalmente, na falta de uma infraestrutura técnico-agronômica de apoio. (GEMIGNANI SOBRINHO, s.d., p.3)

A Companhia Nacional de Seguro Agrícola chegara a assegurar toda a lavoura de trigo financiada pelo Banco do Brasil durante os anos agrícolas 1959/60 e 1960/61 (PEÓN DE SÁ, s.d., p.3; 5).

Além dessas experiências significativas, duas outras experiências em seguro agrícola tiveram seu desenvolvimento inicial nas décadas de 40 e 50, mas em âmbito regional, mais especificamente no Rio Grande do Sul. Trata-se dos casos da cobertura de perdas com granizo na cultura de arroz, realizada pelo Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA), e de fumo, realizada pela Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA). Até o momento essas experiências continuam em andamento, podendo ser caracterizadas como baseadas em *mutualismo* e, portanto, deixando de compor o Sistema Nacional de Seguros Privados⁵⁹.

O IRGA foi criado a partir do Sindicato Arrozeiro do Rio Grande do Sul, constituído em 12 de junho de 1926, que tinha por objetivo a defesa dos interesses dos orizicultores. Buscando o desenvolvimento da pesquisa e assistência técnica aos lavoureiros, e assim propondo-se a dinamizar a cultura no Estado, os associados do Sindicato resolveram transformá-lo no Instituto do Arroz do Rio Grande, criado oficialmente pelo Decreto nº 7.296, de 31 de maio de 1938. O Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA), criado como entidade pública (autarquia administrativa, subordinada ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria da Agricultura) pelo Decreto-Lei nº 20, em 20 de junho de 1940, tendo sido

⁵⁹ Seguindo determinação da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP -, no ano de 2004 a AFUBRA alterou a denominação dos serviços oferecidos pelo seu Departamento de Mutualidade: o *seguro mútuo* passou a ser denominado *socorro mútuo*, e as *indenizações* passaram a ser denominadas *auxílio para danos de lavoura* (AFUBRA..., 2004). Como a entidade não é uma seguradora, e não compõem o Sistema Nacional de Seguros Privados, não lhe é facultada a utilização de termos associados ao negócio do seguro.

institucionalizado por meio da Lei nº 533, de 31 de dezembro de 1948, ainda vigente (IRGA, 2004).

A Lei nº 533/48 criou a Taxa de Cooperação e Defesa da Orizicultura (CDO), incidente sobre a comercialização do arroz beneficiado (não sobre a comercialização do arroz em casca). Essa taxa se constitui na principal fonte de receita do IRGA, cobrindo o conjunto das despesas do Instituto, bem como as indenizações dos produtores de arroz segurado por perdas devidas à ocorrência de granizo. O seguro agrícola contra granizo em execução pelo IRGA tem uma atuação mista entre programa de cobertura e seguro mútuo, sendo que atualmente assegura em torno de oito mil produtores de arroz (SILVA, 2003, p.15).

A Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA), foi criada em 21 de março de 1955 como Associação dos Plantadores de Fumo em Folha do Rio Grande do Sul (a alteração de nome seria efetuada em 1963). A associação surgiu em um momento de crise da cultura do fumo na região de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, quando as empresas compradoras haviam reduzido em muito o preço de aquisição do fumo, chegando a rejeitar ofertas de venda por parte dos agricultores.

O mutualismo é base da constituição da AFUBRA. Os fumicultores associados formam uma receita mediante contribuições individuais, com as quais são indenizados prejuízos nas lavouras de fumo causados por granizo e concedidos auxílios em casos de incêndios em estufas ou de falecimento de associados ou familiares inscritos. A AFUBRA indeniza os associados cujas lavouras de fumo são danificadas por granizo desde 1957; concede auxílio de reconstrução para os associados cujas estufas sofrem incêndios durante a cura do tabaco desde 1962; e, ainda, concede auxílio funeral aos familiares quando do falecimento de associado desde 1967.

A associação avalia que mais de 90% dos fumicultores dos três Estados do Sul aderem, anualmente, ao seguro mútuo. Nessa região, a cultura do fumo é realizada em cerca de 700 municípios, envolvendo 190 mil famílias de agricultores (AFUBRA, 2004).

A constituição da AFUBRA tem estreita relação com os danos causados por granizo em lavouras de fumo. Desde seu início, a Associação dos Plantadores de Fumo em Folha do Rio Grande do Sul procurou garantia de indenização dos prejuízos decorrentes de granizo. Para tanto, a associação realizou gestões junto ao Ministério da Agricultura e à Companhia Nacional de Seguro Agrícola que, dado o alto risco esperado e a ausência de plano específico para garantir a lavoura de fumo, rejeitou apresentar

uma proposta para o seguro agrícola do fumo.

A associação decidiu, então, assumir por conta própria o desafio da criação de um plano para assegurar as lavouras de fumo contra granizo. Baseado no sistema de mutualidade, em 5 de novembro de 1956, menos de dois anos após sua fundação, a Assembléia Geral Extraordinária tomou a decisão de criar o Departamento de Mutualidade, objetivando garantir proteção à cultura do fumo. No primeiro ano de experiência (safra 1956/1957), 103 sócios contrataram o seguro mútuo de suas lavouras, sendo que, desses, cerca de 40 teriam sinistros com granizo em suas lavouras. Já na safra de 1957/1958, seriam 861 os agricultores segurados e na safra seguinte, quarto ano de vigência do seguro mútuo, seriam 5.332 os agricultores sócios segurados⁶⁰.

Em função da falta de experiência do Departamento de Mutualidade na constituição de parâmetros para estabelecer o valor do prêmio do seguro mútuo, a associação teve durante os primeiros anos sucessivos déficits. Para minimizar esse problema, foi apresentado à Assembléia Legislativa do Estado um projeto de lei que criava verba específica para cobertura de prejuízos dos Departamentos de Mutualidade das Associações Rurais. O projeto seria aprovado e a AFUBRA se beneficiaria desses recursos por dois anos. Com o acúmulo de experiência e o aprimoramento das técnicas aplicadas na elaboração de orçamento, a AFUBRA alcançaria posição de equilíbrio no seguro mútuo.

⁶⁰ Idem.

3.2 O Seguro Agrícola no âmbito do Sistema Nacional de Seguros Privados

Na metade da década de 60 foi constituído o arcabouço de leis que até o presente serve de base para a regulação da atividade de seguros privados no País. O Decreto-lei Nº 73, de 21 de novembro de 1966, instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados, e o Decreto nº 60.459, de 13 de março de 1967, estabeleceu o regulamento do referido Decreto-lei.

O seguro rural tem destaque nos artigos 16 a 19 do Decreto-lei Nº 73/66, com o seguinte conteúdo:

- Artigos 16 e 17: tratam da criação e constituição do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural;
- Artigo 18: estabelece que as instituições financeiras promoverão no crédito rural os contratos de financiamento e de seguro rural concomitantemente e automaticamente;
- Artigo 19: isenta as operações de seguro rural de quaisquer impostos ou tributos federais (isenção tributária).

No artigo 20, o crédito rural é arrolado como atividade em que o seguro é obrigatório.

O Decreto Nº 61.867, de 07 de dezembro de 1967, que regulamenta os seguros obrigatórios previstos no artigo 20 do Decreto-lei nº 73/66, define seguro rural (obrigatório) como aquele que “destina-se a ressarcir os danos causados por acidentes, fenômenos da natureza, praga ou doenças, a rebanhos, plantações e outros bens ligados à atividade ruralista” (Artigo 16).

O seguro rural é classificado como *seguro de ramo elementar*, pois está entre aqueles que visam “a garantir perdas e danos, ou responsabilidades provenientes de riscos de fogo, transporte, acidentes pessoais e outros eventos que possam ocorrer afetando pessoas, coisas e bens, responsabilidades, obrigações, garantias e direitos” (Artigo 7º). A legislação estabelece a seguinte classificação para as operações das sociedades seguradoras: (a) seguros dos ramos elementares, (b) seguros de vida e (c) seguro saúde.

As modalidades de cobertura do seguro rural foram definidas pela Resolução Nº5 do Conselho Nacional de Seguros Privados, de 14 de julho de 1970, que aprovou as Normas Tarifárias do Seguro Rural. As modalidades de cobertura do seguro rural definidas são as seguintes:

- a) Seguro Agrícola;
- b) Seguro Pecuário;
- c) Seguro de Benfeitorias e Produtos Agropecuários;
- d) Seguro de Crédito para a Comercialização de Produtos Agropecuários;
- e) Seguro Temporário de Vida.

A modalidade *Seguro Agrícola* é, nessa Resolução, definida como aquela que cobre as explorações agrícolas contra perdas decorrentes de fenômenos meteorológicos, doenças e pragas (até o valor do orçamento de custeio direto das culturas periódicas e o orçamento das despesas anuais de manutenção das culturas permanentes); a modalidade *Seguro Pecuário* é definida como a indenização por morte de animais em consequência de acidente ou doença (até 70% do valor em risco); a modalidade *Seguro de Benfeitorias e Produtos Agropecuários* como o seguro de construções, instalações ou equipamentos fixos, safras removidas do campo de colheita, produtos pecuários, veículos rurais mistos ou de carga, máquinas agrícolas e seus implementos, contra eventos de causa externa (até a importância correspondente ao valor em risco); o *Seguro de Crédito para a Comercialização de Produtos Agropecuários*, em complementação à modalidade anterior, como a cobertura das perdas líquidas que a instituição financeira sofra em consequência da incapacidade de pagamento dos compradores devedores e o *Seguro Temporário de Vida* como garantia de liquidação do saldo devedor financiado nas operações de crédito rural ou de compra de terras em projetos de colonização rural.

As definições mais recentes sobre modalidades de seguro rural são dadas pela Resolução CNSP n° 46, de 12 de fevereiro de 2001, e pela Resolução CNSP n° 95, de 30 de setembro de 2002. Segundo as resoluções citadas, o seguro rural abrange as seguintes modalidades:

- I - seguro agrícola;
- II - seguro pecuário;
- III - seguro aquícola;
- IV - seguro de florestas;
- V - seguro de penhor rural - instituições financeiras públicas;
- VI - seguro de penhor rural - instituições financeiras privadas;
- VII - seguro de benfeitorias e produtos agropecuários;
- VIII - seguro de vida;
- IX - seguro de cédula de produto rural – CPR.

A Resolução CNSP nº 95/2002 informa que o seguro de vida é destinado ao produtor rural devedor de crédito rural, tendo sua vigência limitada ao período de financiamento, constando o agente financiador como beneficiário. A Circular SUSEP nº 194/2002, define a modalidade seguro pecuário como aquela “que tem por objetivo garantir o pagamento de indenização, em caso de morte de animal destinado, exclusivamente, ao consumo, produção, cria, recria, engorda ou trabalho por tração”. Diferente do seguro pecuário, o seguro de animais não é considerado uma modalidade de seguro rural e tem por objetivo “garantir o pagamento de indenização em caso de morte de animais de elite”⁶¹.

No início da década de 70, a edição de duas medidas comporia as iniciativas governamentais na garantia das atividades agrícolas pelas três décadas seguintes. A primeira medida, ocorrida no âmbito do Sistema Nacional de Seguros Privados, foi a autorização dada pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) à Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COESP) para operação experimental do seguro agrícola em São Paulo⁶². A segunda medida foi a constituição do PROAGRO, por meio da aprovação da Lei Nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973. O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) cumpriu papel fundamental no desenvolvimento do crédito rural nas décadas de 70 e 80, fornecendo garantias bancárias necessárias à operacionalização do crédito⁶³.

Para Peón de Sá (s.d. p.7), o surgimento do PROAGRO retardou a implantação do seguro rural. Esse autor indica a conveniência de compatibilizar os dois instrumentos, uma vez que “ambas as formas de garantia têm por função a cobertura de perdas com elevado potencial de risco”.

⁶¹ A Circular define *animal de elite* como aquele destinado à participação em torneios, provas esportivas e exposições, ou aquele animal destinado exclusivamente à coleta de sêmen ou transferência de embriões para fins comerciais.

⁶² Autorização concedida por meio da edição da Resolução Nº5 do CNSP, de 14 de julho de 1970, anteriormente mencionada, que aprovou as Normas Tarifárias do Seguro Rural.

⁶³ Artigo 1º da Lei Nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973: “É instituído o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO, destinado a exonerar o produtor rural, na forma que for estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, de obrigações financeiras relativas a operações de crédito, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam bens, rebanhos e plantações”.

3.2.1 Iniciativas em seguro agrícola das companhias estaduais de seguros

Até a edição do Decreto-lei Nº 73/66, o Governo do Estado de São Paulo mantinha atividades de seguros de seus próprios bens por intermédio do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP), assim como o de seguros agrícolas, esses realizados pela Secretaria da Agricultura. Por força da vigência do Decreto-lei nº 73/66, esse Governo teve que se adaptar à institucionalização do sistema securitário⁶⁴, o que se daria encerrando as atividades que desenvolvia em seguros ou constituindo seguradora. O Governo do Estado de São Paulo autorizou, então, por meio da edição do Decreto Estadual nº 48.012-A, de 18 de maio de 1967, o surgimento do IPESP – Seguros Gerais S.A. . Em 1969, essa designação social foi alterada para Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COESP).

Conforme anteriormente mencionado, o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) autorizara, por meio da Resolução Nº 5, de 14 de julho de 1970, que aprovou as Normas Tarifárias e Condições de Seguro Rural, a implantação, a título experimental, do seguro rural no Estado de São Paulo. Entre outros argumentos utilizados por ocasião da aprovação da resolução, o CNSP considerava “a conveniência de se iniciar atividade pioneira, como o seguro rural, no Estado de São Paulo, onde existem favoráveis condições geo-econômicas de capilaridade da rede bancária e de aproveitamento de estruturas técnico-administrativas”, ponderando que as linhas básicas do projeto apresentado se assemelhavam àquelas que vinham sendo apreciadas pelo Governo Federal.

Posteriormente, a partir da Resolução Nº 2, de 27 de junho de 1972, essas condições seriam estendidas aos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro (PEÓN DE SÁ, s.d., p.5). Dessa forma, nos anos seguintes, as companhias seguradoras sob controle de Estados começariam a operar o seguro agrícola: Rio de Janeiro, com o BANERJ, em 1976; Rio Grande do Sul, com a Companhia União de Seguros Gerais, em 1978. Os estados de Minas Gerais e Espírito Santo também atuariam no seguro agrícola, a partir das seguradoras BEMGE e BANESTES, respectivamente. (SILVA, 2003, p.13)

3.3 Seguros na década de 90

Desde a experiência da Companhia Nacional de Seguro Agrícola o tema é recorrente na agenda de políticas públicas para a agricultura. No III Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado em dezembro de 1979 pelo Congresso Nacional, a questão seria tratada como projeto prioritário na política de seguros e de previdência privada: “implantação de um sistema nacional de SEGURO RURAL, tendo em vista a ênfase assumida pela produção agrícola na atual política econômica do Governo”. O tema também apareceria quando da eleição, pelo III PND, do seguro rural como instrumento de política de desenvolvimento para os setores prioritários de agricultura e abastecimento: “utilizar efetivamente todos os pertinentes instrumentos de política econômica que sejam úteis aos objetivos setoriais: política fundiária, preços mínimos, crédito e SEGURO RURAL, pesquisa, assistência técnica e extensão rural, defesa animal e vegetal e pesquisas florestal” (PEÓN DE SÁ, s.d., p.3).

Apenas no período recente, final da década de 90 e início dos anos 2000, são tomadas iniciativas no sentido de impulsionar o setor privado de seguros rurais.

Em relação ao conjunto do setor privado de seguros, o ano de 1992 é um marco histórico. Nesse momento, teria conformado uma coalização entre o setor empresarial e o Estado em favor da desregulação no setor de seguros, tema sem consenso no meio empresarial até então (ALBERTI, 2001, p.263). Os momentos significativos nesse processo foram a divulgação da *Carta de Brasília* pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG), em maio de 92, e do *Plano Diretor do Sistema de Seguro, Capitalização e Previdência Complementar*, pelo Governo Federal, em julho do mesmo ano (ALBERTI, 2001, p.264).

O plano propunha-se também a abrir o setor para as empresas de capital estrangeiro (...) e restringir a participação da União, dos estados e municípios em empresas ligadas ao setor de seguros privados. (ALBERTI, 2001, p.263)

A política de desregulação gradual do mercado segurador, proposto pelo Plano Diretor, ficou interrompido durante o período entre o processo de “impeachment” do

⁶⁴ Artigo 143 do Decreto Lei Nº 73/66: “Os órgãos do Poder Público que operam em seguros privados enquadrarão suas atividades ao regime deste Decreto-Lei no prazo de cento e oitenta dias, autorizados

Presidente Collor de Melo e o Governo de Itamar Franco, sendo retomado no Governo de Fernando Henrique Cardoso (ALBERTI, 2001, p.266).

3.3.1 Governo FHC, privatização do Instituto de Resseguros do Brasil e a Ação Direta de Inconstitucionalidade

No Brasil, para cumprir a função de ressegurador⁶⁵, favorecendo o aumento da capacidade seguradora das sociedades nacionais e propiciando a retenção de maior volume de negócios na economia nacional, o Governo Vargas considerou necessária a organização de uma entidade nacional de resseguro. Assim foi criado, em 1939, o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), com o objetivo de regular o co-seguro, o resseguro e a retrocessão, além de promover o desenvolvimento das operações de seguros no País. Até então, a atividade de resseguro do País era quase que totalmente realizada no Exterior, de forma direta ou por intermédio de companhias estrangeiras que aqui operavam. O IRB iniciou suas operações um ano após sua criação, em 3 de abril de 1940.

Na década de 90, com o processo de abertura da economia nacional ao exterior e a promoção de privatizações de empresas sob controle estatal, a quebra do monopólio das atividades de resseguro foi colocada na agenda política e econômica nacional. O término do monopólio que mantinha o resseguro nacional no IRB, bem como a privatização do Instituto, eram propagados como medidas necessárias ao desenvolvimento do mercado de seguro nacional, com a conseqüente modernização do setor, que envolveria o aprimoramento e o lançamento de novos produtos de seguro assim como a redução nos preços praticados.

O início do processo de abertura do resseguro deu-se em 21 de agosto de 1996, quando o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional Nº 13, que extinguiu o monopólio do resseguro no Brasil⁶⁶.

a constituir a necessária sociedade anônima ou cooperativa”.

⁶⁵ Ver nota nº 5.

⁶⁶ Emenda Constitucional Nº 13 dá nova redação ao inciso II do artigo 192 da Constituição Federal (regulamentação do sistema financeiro), eliminando a expressão ‘órgão oficial ressegurador’. Versão original: “Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que

Ao longo do ano de 1997, várias medidas foram tomadas por parte do Governo Federal no sentido de preparar o IRB para sua privatização. O Instituto de Resseguros do Brasil foi transformado em uma sociedade de ações, com uma diretoria executiva organizada de forma colegiada, e nova denominação foi dada ao Instituto de Resseguros do Brasil, que passaria a denominar-se IRB-Brasil Resseguros S.A. (IRB-Brasil Re), permanecendo como empresa estatal de economia mista, com controle acionário da União. Por fim, a resseguradora seria, por meio do Decreto 2.423, de 16 de dezembro de 1997, incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND).

Esse processo avança nos anos de 1998 e 1999. O início do processo de privatização ocorre em fevereiro de 1998, quando é publicado o Aviso de Licitação para escolha dos dois consórcios responsáveis pela avaliação econômico-financeira do IRB-Brasil Re. Em janeiro de 1999 o BNDES divulga o cronograma de privatização do IRB-Brasil Re, com previsão para realização do leilão em 14 de outubro do mesmo ano. Devido à não aprovação da regulamentação do fim do monopólio do resseguro, em setembro do mesmo ano, o BNDES adiará a realização do leilão. Nesse mês, o Governo remete ao Congresso Nacional o projeto de lei ordinária que transferiria para a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) as atribuições do IRB-Brasil Re, órgão regulamentador de co-seguro, resseguro e retrocessão. O projeto seria aprovado em novembro de 1999 e sancionado pelo Presidente da República em 20 de dezembro, como Lei Nº 9.932.

A constitucionalidade dessa lei seria contestada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que ingressa em junho de 2000, no Supremo Tribunal Federal (STF), com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN). Durante mais de dois anos, entre julho de 2000 e outubro de 2002, o processo de quebra do monopólio do resseguro e a privatização do IRB ficariam submetidos ao processo de análise da ADIN pelo STF.

Em janeiro de 2000, o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) definira as regras básicas para o mercado aberto de resseguro. Entretanto, os atos normativos editados após a Lei Nº 9.932 permaneceriam sem valor legal enquanto se mantivesse a decisão liminar do STF à ADIN. O leilão de privatização do IRB-Brasil Re também havia sido marcado para abril de 2000. Em março o leilão seria adiado para julho,

disporá, inclusive, sobre: I – (...); II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador”.

quando o Conselho Nacional de Desestatização (CND) publicaria um novo edital e estabeleceria preço mínimo de venda do IRB-Brasil Re (R\$ 550 milhões). Em abril seria mais uma vez anunciado o adiamento do leilão, para fins de reavaliação do preço da empresa. O Tribunal de Contas da União (TCU) solicita informações complementares sobre as análises realizadas pelas consultorias contratadas.

Em junho de 2000, o PT ingressara com a Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. A ação alegava que, por exigência constitucional, a transferência das funções regulatórias do IRB-Brasil Re para a SUSEP deveria ser realizada por meio de lei complementar e não por lei ordinária. Em 20 de julho de 2000, o STF acataria a Ação Direta de Inconstitucionalidade, adiando o leilão para venda do IRB-Brasil Re. O Conselho Nacional de Desestatização publicaria, no mesmo dia, resolução suspendendo a venda da empresa.

No Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2000 a ADIN seria colocada na pauta. Entretanto, somente em outubro de 2001, 15 meses após a concessão da ADIN pelo STF, os ministros começariam a julgar a ação. O julgamento da ADIN 2.223 seria concluído em outubro de 2002, com a confirmação da liminar concedida em julho de 2000. Com essa decisão, o IRB-Brasil Re manteria sob sua responsabilidade as funções de regulação e fiscalização do mercado ressegurador brasileiro, além da competência de conceder autorizações para atuação no setor.

No presente - primeira metade do Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006) -, as notícias veiculadas na imprensa têm informado que as autoridades governamentais não cogitam a possibilidade do IRB ser privatizado, e tampouco a regulamentação da abertura do resseguro. É, inclusive, provável que o IRB-Brasil Re seja retirado do Programa Nacional de Desestatização (PND) até o final de 2004. A abertura do resseguro para o mercado internacional comporia o processo de negociação dos acordos internacionais, como exigência das negociações com os Estados Unidos (ALCA) ou com a União Européia (GOVERNO..., 2004).

O modelo atual agrada ao Governo, que acredita estar, dessa forma, fortalecendo o mercado interno com base na atuação de uma empresa estatal que conhece as necessidades dos segurados brasileiros e tem alta reputação no exterior. Há, entre as autoridades, o receio de que abertura traga em seu bojo o risco da evasão de divisas e aumento de preços médios. (GOVERNO..., 2004)

3.3.2 Iniciativas em seguro agrícola no Governo FHC (1995-2002)

Desde o final do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e ao longo do segundo mandato, a necessidade (e anúncio) da implantação efetiva do seguro rural no país comporia o discurso oficial do Ministério da Agricultura.

O primeiro momento mais significativo ocorreu no segundo semestre de 1998, quando o Ministro da Agricultura anunciou, durante uma Feira realizada em Santa Maria (RS), o seguro agrícola de âmbito federal⁶⁷. Como era período de campanha eleitoral, talvez a iniciativa não representasse mais que a incidência sobre um debate - acirrado - no Estado de origem do Ministro, em que os temas agricultura e seguro agrícola estavam pautados. O tema seguro agrícola retornaria ao debate durante o segundo mandato de FHC, com novo Ministro (também gaúcho) ocupando o Ministério da Agricultura.

Independentemente do esforço empreendido pelo Ministério da Agricultura na viabilização do seguro agrícola, e considerando que a proposta em debate envolvia o setor privado em sua implantação, o avanço na implantação do seguro agrícola esteve condicionado ao desfecho do processo de privatização do IRB-Brasil Re e à atuação das resseguradoras estrangeiras no mercado nacional de seguros. Como presente no item anterior, esse desfecho, naquele momento, não foi favorável ao que projetava o Executivo Federal.

Nesse momento, o seguro agrícola era visto como um instrumento com capacidade de alavancar o 'negócio' agrícola, pois poderia servir de garantia para 'papéis' que poderiam viabilizar o financiamento privado para o *agronegócio*, em um período em que o volume de crédito rural proporcionado pelo Estado não atendia à demanda do setor.

⁶⁷ “Em visita a 31ª Expofeira Agropecuária de Santa Maria, no último sábado, o ministro da Agricultura, Francisco Turra, anunciou que na próxima safra os produtores poderão contar com um instrumento de defesa contra o prejuízo na atividade rural. O seguro agrícola vai ser implantado primeiramente nos Estados do Paraná e Minas Gerais. No ano seguinte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina também poderão dispor do seguro, que vai priorizar culturas de milho, soja e trigo. (...) Para utilizar o seguro, o produtor rural pagará valores semelhantes ao Proagro já existente e também receberá um suporte de auxílio governamental. (...)”. (TURRA..., 1998, p.16).

A *Cédula de Produto Rural* (CPR) constituir-se-ia no instrumento para tal fim. A CPR foi criada pela Lei N° 8.929, de 22 de agosto de 1994 ⁶⁸, permitindo que o produtor agrícola (ou suas associações, como cooperativas) emitisse o título (CPR), negociando sua produção agrícola futura e recebendo os valores acordados no presente, possibilitando-lhe os recursos para conduzir a lavoura. Assim, a CPR consistiria em uma promessa de entrega de produtos rurais. Há o risco de que o produtor não tenha o produto negociado no prazo estipulado - na colheita -, em função de frustração de safra decorrente de problemas climáticos e, nesse caso, caberia ao produtor arcar com o custo entre a parcela do produto existente e a parte faltante em função da perda. Como a operação é avalizada pelo Banco, existe o custo adicional devido ao risco existente, onerando a operação. O seguro agrícola pode servir de garantia oferecida pelo agricultor ao Banco, ou, então, o seguro agrícola pode ser contratado pelo Banco para se proteger frente a uma possível perda na lavoura do agricultor, que o levaria a não honrar o compromisso assumido⁶⁹. Não é objetivo deste trabalho aprofundar a análise sobre esse instrumento, uma vez que busca debruçar-se sobre o sistema de proteção à produção agrícola, e não aprofundar-se na relação com o financiamento da agricultura, a comercialização ou mercado de futuros.

A principal medida tomada pelo Governo Federal para atrair o interesse das seguradoras privadas para a atuação no ramo rural, talvez tenha sido as alterações promovidas no Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR). Estabelecido em meados do ano 2000, e atualmente regulado pela Resolução N° 46 do Conselho Nacional de Seguros Privados, de 12 de fevereiro de 2001, essas alterações buscavam facilitar a recuperação, junto ao FESR, dos sinistros indenizados pelas seguradoras.

Primeiramente, cabe apresentar a origem dos recursos que formam o Fundo. O Decreto Lei N° 73/66 estabelecia, em seu artigo 17º, que o FESR seria constituído por (a) excedentes do máximo admissível tecnicamente como lucro nas operações de seguros de crédito rural, seus resseguros e suas retrocessões, segundo os limites fixados pelo CNSP; (b) comissões de corretagem de seguros contratados com seguradora nacionais escolhidas mediante sorteio para seguros de bens, direitos, créditos e serviços

⁶⁸ O instrumento foi aperfeiçoado com a criação da CPR Financeira - que possibilita a liquidação financeira da CPR -, permitida com a aprovação da Lei N° 10.200, de 14 de fevereiro de 2001 (a CPR Financeira vigorava desde janeiro de 2000, pois era respaldada pela a Medida Provisória N° 2.017).

dos órgãos do Poder Público da administração direta e indireta (artigo 23, §3º do Decreto-Lei); (c) doações orçamentárias anuais, durante dez anos a partir do Decreto-Lei, ou mediante o crédito especial necessário para cobrir a deficiência operacional do exercício anterior.

Dessas três possibilidades, apenas a primeira tem constituído uma fonte regular de ingresso de recursos no Fundo de Estabilidade, apesar dos valores aportados não permitirem a constituição de reservas sólidas. A segunda possibilidade já não está mais em vigor, pois foi revogada a sistemática de sorteios, e as dotações orçamentárias regulares do Tesouro Nacional eram previstas para os anos iniciais, com aportes adicionais apenas extraordinariamente.

A Resolução CNSP N° 46 determina que as contribuições ao Fundo de Estabilidade do Seguro Rural sejam feitas no percentual de 30% do resultado positivo da seguradora para as modalidades seguro agrícola, pecuário, aquícola e de florestas, e de 50% do resultado positivo para a modalidade seguro de penhor rural (instituições financeiras públicas e instituições financeiras privadas). Cabe ressaltar que as contribuições oriundas da modalidade seguro de penhor rural são aquelas de maior vulto para o Fundo.

De outro lado, a recuperação dos gastos com sinistros junto ao FESR, por parte das seguradoras, obedece à seguinte sistemática:

- Sinistralidade⁷⁰ até 100%: responsabilidade das seguradoras;
- Sinistralidade entre 100% e 150%: cobertura do FESR;
- Sinistralidade entre 150% e 250%: responsabilidade das seguradoras e resseguradoras;
- Sinistralidade acima de 250%: cobertura do FESR (risco catastrófico).

Não é possível avaliar o impacto dessas medidas no mercado privado de seguros rurais. Considerando o ano de 2003, primeiro ano em que a SUSEP divulga dados estatísticos⁷¹ de seguros distinguindo entre modalidades com e sem cobertura do FESR,

⁶⁹ Atualmente, os planos de seguros para *Cédula de Produto Rural (CPR)* são normatizados pela Circular SUSEP N° 261, de 9 de julho de 2004.

⁷⁰ Ver nota n° 27.

⁷¹ O esforço governamental dos últimos anos, no sentido de fortalecer o ramo de seguros rurais, tem como um de seus resultados a divulgação, pela SUSEP, de dados estatísticos com maior grau de detalhamento

tem-se que 70% do seguro agrícola contratado no país é realizado com a cobertura do FESR, sendo que 30% não possui essa cobertura, apenas resseguro (FENASEG, 2004).

Isso ocorre sobre uma base de contratação de seguros rurais de pequena dimensão, se confrontada com a produção agrícola nacional e o potencial de contratação de seguros na agricultura. Vejamos algumas informações sobre o mercado nacional de seguros privados e, em particular, o mercado de seguros rurais.

Desde meados da década de 90, a indústria de seguros privados vem aumentando sua participação na economia nacional. Tomando como indicador a proporção do prêmio arrecadado frente ao Produto Interno Bruto (PIB), a participação passou de 2,5%, em 1995, para 3,4% no ano de 2003 (FENASEG, 2004). Apenas na metade dos anos 90 foi rompida a barreira de 2% de participação (ALBERTI, 2001, p.266).

Atualmente, o mercado nacional de seguro privado tem como ramos mais fortes o *ramo vida*, o *ramo automóvel* e o *ramo saúde*. No ano de 2003, a participação desses setores foi a seguinte (FENASEG, 2004):

- *ramo vida*: 32,3%;
- *ramo automóvel*: 23,6%;
- *ramo saúde*: 17,7%.

Apenas esses três ramos concentraram, então, quase três quartos de todos os prêmios recolhidos no país (73,6%).

O mercado nacional de seguro agrícola privado é muito pequeno frente ao tamanho do mercado nacional de seguros privados e tampouco é proporcional a dimensão da agricultura brasileira. O *ramo rural* de seguros não atinge 0,5% do volume total arrecadado em prêmios pelo mercado privado de seguros. No período compreendido entre os anos 2001 e 2003, a modalidade seguro agrícola do ramo rural oscilou sua participação no mercado privado de seguros entre 0,11% e 0,16% (FENASEG, 2004).

Não fugindo à regra da realidade de outros países, como os casos estudados dos Estados Unidos e da Espanha, anteriormente analisados, são poucas seguradoras que investem em seguros rurais ou seguro agrícola. No mercado nacional de seguros, atuam

sobre as operações realizadas nas diversas modalidades. Para mais informações, consultar <<http://www.susep.gov.br/>>.

em torno de 120 seguradoras privadas. Dessas, menos de 15% tem alguma incursão em seguros rurais. A tabela adiante, demonstra a participação das seguradoras privadas no ramo rural do mercado de seguros brasileiro. Apenas 17 seguradoras tiveram uma atuação válida de registro, sendo que apenas oito possuem uma participação individual superior a 1% do mercado. Dessas, umas poucas concentraram a maior parte das operações. O destaque fica com a Cia de Seguros Aliança do Brasil que, atuando em conjunto com o Banco do Brasil, abocanhou dois terços dos prêmios em seguros rurais. Apenas quatro seguradoras concentram 90% do seguro do ramo rural no país (FENASEG, 2004).

Tabela 4 : Participação no Mercado Brasileiro de Seguros – Ramo Rural (2003)

EMPRESAS	PARTICIPAÇÃO (%)	
	INDIVIDUAL	ACUMULADA
1) Companhia de Seguros Aliança do Brasil	66,6%	66,6%
2) COSESP - Cia de Seguros do Estado de São Paulo	12,1%	78,7%
3) Vera Cruz Seguradora S.A.	6,3%	85,0%
4) Seguradora Brasileira Rural S.A. (*)	4,8%	89,8%
5) Phenix Seguradora S.A.	3,0%	92,8%
6) Bradesco Seguros S.A	1,4%	94,2%
7) UBF Garantias & Seguros S.A.	1,4%	95,6%
8) Porto Seguro Cia de Seguros Gerais	1,1%	96,6%
9) Cia Seguros Minas-Brasil	0,9%	97,5%
10) FINASA Seguradora S.A.	0,7%	98,2%
11) Companhia de Seguros Aliança da Bahia	0,5%	98,7%
12) HSBC Seguros (BRASIL) S.A.	0,5%	99,2%
13) Cia Seguros Previdência do Sul	0,4%	99,5%
14) Hannover International Seguros S.A.	0,2%	99,7%
15) Royal & SunAlliance Seguros (BRASIL) S.A	0,1%	99,8%
16) Sul América Cia Nacional de Seguros	0,1%	99,9%
17) Zurich Brasil Seguros S.A.	0,1%	100,0%

(*) "Em Aprovação" (antiga Seguradora Brasileira de Fianças S.A.)

Fonte: Superintendência de Seguros Privados (SUSEP, 2004)

A participação dos diversos estados na contratação de seguros na modalidade seguro agrícola demonstra uma forte concentração no Estado de São Paulo, que, nos dois últimos anos (2002 e 2003), responde por uma fatia de 70% do volume de prêmios

arrecadados. O Estado do Paraná ocupa o segundo lugar, com uma fatia em torno de 20%, tendo o Rio Grande do Sul ficado em terceiro lugar, com uma participação em torno de 2,0 – 2,5% dos prêmios arrecadados em seguro agrícola (FENASEG, 2004).

Esses dados evidenciam a reduzida importância atual do ramo de seguros rurais frente à totalidade do mercado nacional de seguros privados, o que indica dificuldades para o desenvolvimento do setor, tanto no que se refere à iniciativa governamental, estabelecendo um sistema viável de seguros rurais, como para a iniciativa privada, estruturando-se para responder ao que pode ser uma demanda crescente, mas partindo de um patamar muito baixo de acúmulo.

No conjunto das iniciativas dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, outro destaque em relação à proteção frente às perdas na agricultura foi a continuidade nas mudanças promovidas no PROAGRO, que tiveram início no Governo de Fernando Collor de Melo.

A última iniciativa significativa do Governo FHC no sentido da implantação do seguro rural no país ocorreu no dia 4 de outubro de 2002, quando o Executivo Federal apresentou o Projeto de Lei Nº 7.214 ao Congresso Nacional, que “dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências”. O Projeto de Lei foi aprovado no final do primeiro ano do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 19 de dezembro de 2003, como Lei Nº 10.823, e regulamentada pelo Decreto Nº 5.121, de 29 de junho de 2004.

3.3.3 PROAGRO: as reformas dos anos 90

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO, instituído pela Lei N.º 5969, de 11 de dezembro de 1973, com modificações introduzidas pelo Capítulo XVI, da Lei Nº 8.171, de 17.01.1991 (Lei Agrícola), e regulamentado pelo Decreto Nº 175, de 10 de julho de 1991, é administrado pelo Banco Central do Brasil, seguindo as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional.

No início dos anos 90, o Programa atingiu o patamar de realização de cerca de 900 mil operações/ano, cobrindo uma área equivalente a 80% da área financiada. Nesse período, os problemas acumulados no PROAGRO havia produzido um déficit da ordem de R\$ 637 milhões (1996).

Durante a década de 90, ocorreram três momentos em que foram introduzidas alterações no PROAGRO, buscando sanar os problemas que apresentava, notadamente o desequilíbrio financeiro.

As mudanças introduzidas em 1991, por meio da Resolução Nº 1.855, de 14 de agosto⁷², receberam a denominação *Proagro Novo*. As alterações introduzidas em 1994, pela Resolução Nº 2.103, de 31 de agosto, ficaram conhecidas como *Proagro Novíssimo*. Em 1997, é introduzida a obrigatoriedade da adoção do Zoneamento Agrícola do Ministério da Agricultura (*Proagro Novíssimo com Zoneamento Agrícola*).

Os principais destaques do *Proagro Novo* foram a possibilidade do enquadramento de atividades não financiadas⁷³ e o enquadramento de operações de custeio, apenas, excluindo as operações de investimento. O objetivo dessas alterações era tornar o programa auto-suficiente. Buscava-se que os valores arrecadados em uma safra garantissem as despesas no pagamento de sinistros. Dessa forma, o papel do Tesouro Nacional ficaria limitado àqueles anos em que os adicionais recolhidos não cobrissem os prejuízos, em função de eventos climáticos generalizados. Buscando o equilíbrio financeiro, as alíquotas foram elevadas e as normas simplificadas para reduzir custos (CMN, 2004, p.4).

As medidas do *Proagro Novíssimo* foram adotadas em 1994 porque as alterações anteriores não surtiram os efeitos desejados. Foi reduzida a abrangência do Programa e mecanismos de controle mais eficientes foram instituídos.

Dentre as modificações destacam-se a vigência do seguro após a emergência da planta, a obrigatoriedade de orçamento analítico e de seu enquadramento integral, a exigência de maior responsabilidade técnica nos empreendimentos assistidos e a automação no recolhimento de receitas e dos registros de comunicação de perdas, permitindo melhor acompanhamento e segurança nos procedimentos. (CMN, 2004, p.5)

Outras inovações introduzidas foram as bonificações para produtores que comprovassem bom desempenho em safras anteriores e limites para cobertura entre 70% e 100% do limite do risco (excluindo-se dos recursos comprovadamente aplicados

⁷² As mudanças de 1991 são decorrência da Lei Nº 8.171/1991 (Lei Agrícola) e da regulamentação dada pelo Decreto Nº 175, de 10 de julho de 1991.

⁷³ Apesar da possibilidade, os agentes financeiros nunca demonstraram interesse em implantar essa inovação.

as perdas não amparadas e as receitas produzidas pelo empreendimento) (CMN, 2004, p.5).

O *Proagro novíssimo com Zoneamento Agrícola* vem promovendo resultados positivos no sentido da sustentabilidade do programa.

O estudo sobre o PROAGRO (CMN, 2004, p.5), desenvolvido sob responsabilidade do Grupo Consultivo sobre Política de Crédito e Incentivos Financeiros à Agricultura do Conselho Monetário Nacional (CMN), concluído em janeiro de 2004, indicou os seguintes resultados para o programa:

- redução de eventos sinistrantes cobertos pelo Proagro;
- diminuição das alíquotas, em virtude da considerável redução dos riscos de perdas, pela efetiva adoção das tecnologias preconizadas;
- elevação da produtividade;
- drástica queda verificada nos pedidos de cobertura;
- considerável contribuição para elevação da safra brasileira de grãos nos últimos anos.

Atualmente, as alíquotas do adicional são as seguintes: (1) *sistema de plantio tradicional*: trigo, 5%; arroz e feijão, 6,7%; algodão, milho e soja, 3,9%; maçã, 3,5%; sorgo, 5,5%; (2) *sistema de plantio direto*: trigo, 4%; feijão, 5,7%; milho e soja, 2,9%; sorgo, 4,5%; (3) *lavouras irrigadas*: 1,7%; (4) *empreendimentos sem assistência técnica*: alíquotas acrescidas de 2%; (5) *operações vinculadas ao Pronaf*: 2%.

Estudo recente de avaliação do PROAGRO, buscando subsídios para seu aperfeiçoamento, indica que no período entre 1994 e 2002, o PROAGRO acumulou um saldo negativo de cerca de R\$ 84,3 milhões, em valores nominais. A alíquota média de equilíbrio situa-se em torno de 6,65%, quando é praticada alíquota média de 3,51% (CMN, 2004, p.25).

No período analisado na dissertação, 1999-2000, o debate conduzido no âmbito do Governo Federal, no sentido de estabelecer a relação entre seguro rural, privado, e PROAGRO, programa público, indicava que deveriam atender públicos diferentes. O seguro privado seria dirigindo ao conjunto do negócio agrícola e o PROAGRO seria reformulado, transformando-se em um programa para atender os agricultores familiares (PORTO, 1999). Pelo conteúdo dos últimos planos de safra anunciados, o novo governo também trabalha nessa perspectiva.

3.4 Conclusão do Capítulo

Este capítulo iniciou com o resgate de algumas experiências já desenvolvidas no País, no passado e no presente, experiências públicas, privadas, mutualistas. Apresentou, também, como o seguro rural está presente no Sistema Nacional de Seguros Privados, indicando regulamentações mais recentes. Discorreu sobre o processo de desregulamentação proposto nos anos 90 e a situação atual. Trouxe elementos sobre o desempenho do setor privado de seguros rurais. Mostrou o processo de transformação por que passou o programa governamental de proteção à agricultura – PROAGRO.

A análise conduzida demonstra que ao longo do século XX o País não conseguiu estabelecer um conjunto de políticas e instrumentos que efetivamente proporcionassem proteção à atividade rural. Tentativas foram implementadas, de maior ou menor envergadura, de vida mais longa ou mais curta.

De outro lado, parece que a trajetória percorrida e o patamar atual de acúmulo em seguros rurais, no setor público e no setor privado, também oferecem as condições mais adequadas para o desenvolvimento de uma experiência significativa no País em seguros para a agricultura, que levem em conta as diferenciações regionais.

CONCLUSÕES

Esta dissertação teve por objetivo analisar a iniciativa de implementação do programa de seguro agrícola subsidiado, desenvolvido no Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no período 1999-2002, durante a gestão do Governador Olívio Dutra.

A implementação do programa proporcionou resultados significativos quando comparado com o histórico dos seguros para agricultura no País, constituindo-se em experiência pioneira na concessão de subvenções ao prêmio de seguro.

O Programa Estadual de Seguro Agrícola disponibilizou a contratação de seguro subsidiado para aproximadamente 180 mil agricultores familiares gaúchos. No ano de 2002, com o programa plenamente estabelecido, levou a cada um desses agricultores(as) uma proposta de seguro com as informações individualizadas. Este número representa em torno da metade do número de estabelecimentos familiares do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse ano, o seguro agrícola estadual foi contratado por aproximadamente 40 mil agricultores. Outro número significativo, considerando que no País poucos foram os anos em que as apólices de seguros rurais contratadas ultrapassaram esse número. A estiagem que assolou o Estado no primeiro semestre de 2002 provocou grandes perdas na agricultura, ocasionando o pagamento de 17 mil indenizações aos agricultores familiares que haviam contratado o seguro para a safra 2001/02. Esse desastre natural acabou servindo para encerrar o primeiro ciclo completo do seguro agrícola subsidiado no Estado, testando - e aprovando - a sistemática operacional construída.

A análise de experiências internacionais significativas de sistemas de seguros - entre as quais os casos dos Estados Unidos e da Espanha, aqui analisados - demonstram que não existe o que poderíamos denominar de *paradigma* de sistema - ou de modelo - de seguros para a agricultura. Os principais sistemas de seguros em desenvolvimento em diversos países indicam - e os dois casos estudados confirmam - a necessidade de reformulações e aperfeiçoamentos a cada década, ao menos. Periodicamente, encontros são realizados, proporcionados por entidades e organismos internacionais, buscando a troca de informações e o acompanhamento das experiências em andamento, visto que nenhuma experiência, por mais que possa ser considerada exitosa, proclama-se possuidora de 'modelo ideal' de sistema de seguros.

As duas experiências internacionais analisadas constituem-se, talvez, nas mais desenvolvidas até o momento, servindo de ‘fontes de inspiração’ para os países que buscam fortalecer suas políticas internas de proteção frente às catástrofes naturais que causam perdas à agricultura. As experiências analisadas têm em comum com a experiência gaúcha o fato de desenvolverem um sistema baseado na subvenção pública ao prêmio do seguro, contando com grande presença do setor de seguros privado na execução dos respectivos programas.

Neste trabalho foi evidenciado o crescimento das ocorrências de catástrofes naturais nas últimas duas décadas, principalmente devido a eventos climáticos extremos, o que pode ser uma demonstração da mudança global do clima em curso, com previsões que estimam ser esta a maior mudança climática ocorrida na Terra nos últimos 10 mil anos. Neste cenário, a perspectiva é de aumento da frequência e severidade dos eventos climáticos extremos. Este é o cenário sob o qual as grandes empresas resseguradoras internacionais atuam, o cenário de que a mudança do clima é um fato. Além disso, tem-se no caso do Rio Grande do Sul a manifestação do fenômeno El Niño, influenciando a variabilidade de rendimentos da produção agrícola.

Sob essa perspectiva, é urgente o desenvolvimento de políticas que busquem barrar as causas que desencadearam o processo de mudança do clima. Mas, também, é necessário o desenvolvimento de estratégias de adaptação aos efeitos previstos. Nesse sentido, a implementação imediata de políticas para a minimização de riscos é um imperativo, e a instituição de programas de seguro agrícola deve ser considerada para o caso particular da agricultura.

A hipótese principal que orientou o trabalho considerava que, apesar das diversas restrições apresentadas - fundamentalmente no plano nacional -, o Programa Estadual de Seguro Agrícola poderia constituir-se em um formato viável de política pública.

A título de conclusão, considero que a hipótese foi confirmada.

Temos de considerar que o Programa Estadual de Seguro Agrícola não alcançou um patamar mínimo que lhe garantisse sustentabilidade no tempo. A opção tomada de buscar uma relação entre o setor público e o setor privado de seguros trouxe dificuldades significativas para a consolidação do programa no plano estadual: dependência da participação de seguradoras privadas, falta de interesse e capacidade de seguradoras para atuar em um mercado pulverizado, formado por agricultores

familiares, pouca ingerência do Governo Estadual no desenho de seguros oferecidos ao programa, são algumas dessas dificuldades.

Ao cotejar a experiência gaúcha com alguns casos internacionais analisados, podemos perceber que o desenho do *sistema estadual de seguro agrícola* guarda uma relação com o que é feito em outros países, principalmente a Espanha. Os debates em andamento em espaços multilaterais de discussão, reforçam alguns pilares do programa gaúcho. Entre eles podemos ressaltar: (a) o esforço de substituir uma ação pública *ex-post* frente aos eventos climáticos adversos, por meio de ajudas diretas, pelo estabelecimento de seguros rurais enquanto uma política de ação *ex-ante*, proporcionando aos agricultores transparência na política implementada, e permitindo o melhor planejamento de suas estratégias produtivas; (b) necessidade da subvenção pública para viabilizar programas de proteção frente a riscos catastróficos, principalmente em regiões onde a ocorrência de perdas significativas na agricultura em função de secas, por exemplo, é uma certeza mais do que uma possibilidade remota; (c) opção como melhor política de gestão pública, do desembolso constante e anual de recursos orçamentários destinados a subvenção do prêmio, do que o desembolso esporádico, extraordinário e vultoso de recursos para ajudas diretas aos agricultores atingidos por catástrofes climáticas; (d) frente às dificuldades atuais para o Estado, o estabelecimento de uma estrutura especializada e dedicada à gestão de riscos rurais, é bastante onerosa se única, então, o compartilhamento com o setor de seguros privados na execução do programa e nos riscos assumidos é, efetivamente, uma opção que pode viabilizar iniciativas em seguros rurais.

O que pode comprometer a viabilidade da política pública, desenvolvida por meio do Programa Estadual de Seguro Agrícola gaúcho, reside menos no formato adotado e mais da iniciativa isolada da política estadual. Uma iniciativa da dimensão ao qual se propôs o programa, em um cenário nacional em que não havia passos firmes na direção do estabelecimento de uma política nacional consistente de seguros rurais, somado ao fraco desempenho do mercado de seguros agrícolas privados, certamente compromete o futuro da iniciativa estadual. Ela sempre ficará dependente de questões sobre as quais tem pouca ou nenhuma governabilidade.

A iniciativa desenvolvida naquele momento, um mandato de quatro anos, cumpria o papel de contribuir para reforçar a necessidade de tal política, mostrando que era possível uma iniciativa no âmbito estadual, mas que não poderia ficar 'isolada' por

muito tempo. O desafio sempre presente foi o desenvolvimento do programa considerando a possibilidade da constituição de um sistema nacional. Assim, mesmo sem clareza sobre o que seria o referencial da política nacional, a iniciativa desenvolvida não poderia colidir com o que viesse a ser estabelecido.

Parece que a viabilidade do sistema gaúcho é reforçada com a apresentação, em outubro de 2002, do projeto de lei prevendo a subvenção econômica ao prêmio do seguro rural, e sua aprovação pelo Congresso Nacional em dezembro de 2003. Tanto a Lei aprovada, o Decreto publicado, quanto as discussões em andamento para sua implementação, demonstram que vão no sentido do que foi desenvolvido no Rio Grande do Sul. E mais, contemplam a possibilidade de apoiarem o desenvolvimento de experiências estaduais.

Com relação a adequação do produto 'seguro de índice' na viabilização do seguro agrícola para uma grande massa de contratos de pequenos valores segurados cabe destacar o descontentamento provocado junto a parcela significativa senão do conjunto dos agricultores, pelo menos de seus representantes. O descontentamento advinha, principalmente, do fato do seguro calcular as indenizações a partir da perda média do município ao invés da perda individual da lavoura do segurado. Poder-se-ia atribuir esse posicionamento à novidade e ao desconhecimento sobre esse tipo de seguro. Mas isso não seria totalmente verdadeiro. Nos momentos em que têm ocorrido perdas agrícolas em função de secas, e o Estado é chamado a dar seu apoio, isto tem acontecido por meio do perdão de dívidas dos agricultores no crédito rural ou no programa troca-troca e, nos últimos anos, em pagamentos diretos aos agricultores. Pois bem, recorrendo ao caso da perda por estiagem ocorrida no Sul do Brasil nesse ano de 2004, o apoio do Governo Federal foi realizado a partir de perdas médias municipais superiores a 30%, similar ao realizado em outros anos no âmbito estadual. Nesses casos, de ajudas diretas, não é apresentada uma rejeição sobre a sistemática adotada tal qual aquela relativa ao seguro estadual.

Poderia ser considerado que este é um produto de seguro adequado à situação dos Estados Unidos, de onde foi adaptado, cuja agricultura seria 'incomparável' à brasileira. Mas, originalmente, este produto de seguro fora desenvolvido para a realidade da Índia, e outros tipos de seguros de índice têm sido desenvolvidos para outros países com realidades talvez mais próximas à brasileira do que a norte-americana.

O que parece certo é que não existia, ou não compôs a cesta de possibilidades, outro produto de seguro que pudesse, em curto espaço de tempo, oferecer a possibilidade de estar prontamente disponível, com rápida contratação, para o universo de 180 mil agricultores. A Espanha, assentada sobre uma experiência de vinte anos, contrata em torno de 350 mil seguros. Para isso, dispõem de uma estrutura que soma mais de mil pessoas envolvidas no processo, desde o trabalho de escritório até os avaliadores de sinistros. Isto significa uma pessoa para 350 contratos. Essa poderia ser a necessidade para o Estado do Rio Grande do Sul, que possui em torno de 400 mil estabelecimentos rurais. Mas, atualmente, não parece razoável cogitar a possibilidade de reunir um grupo de até mil pessoas para dedicar-se a viabilização do seguro agrícola no Estado. Considerando o conjunto das pessoas envolvidas de alguma forma na viabilização do seguro agrícola subsidiado no Rio Grande do Sul, seja no Estado ou no setor privado, talvez cheguemos a uma relação de uma pessoa para cada 2 mil contratos realizados.

Certamente deve ser disponibilizado seguro agrícola que dê cobertura às perdas individuais, mas esta não foi a prioridade. O Governo Estadual buscou, no primeiro momento da implantação do programa, viabilizar uma grande abrangência para a política de seguro, e para isto o seguro de índice operacionalizado em muito contribuiu.

Por fim, as condições reunidas na implantação inicial do Programa Estadual de Seguro Agrícola não parecem ter oferecido outra possibilidade de viabilizar o seguro subsidiado em grande escala, assegurando pequenos valores – característico da realidade da agricultura familiar -, de maneira diversa que não fosse por meio de produtos de seguro caracterizados como seguros de índice.

Como sugestão para o futuro do programa, podem ser considerados outros tipos de ‘índices’ além da produtividade média municipal. Índices indexados a parâmetros meteorológicos, como precipitação (chuva), estão sendo analisados em outros países. Outra possibilidade, é a complementação desse seguro, caracterizado como Seguro Agrícola Básico, por outros produtos de seguro que cobrissem perdas individuais.

Destaca-se, também, a importância da gestão política do programa, principalmente na relação com os mediadores que mantinham contato com o público beneficiário, como integrantes das Prefeituras Municipais, Sindicatos de Trabalhadores Rurais ou da extensão rural. O debate sobre o programa ficou restrito aos espaços formais constituídos, como o Conselho de Administração, sendo secundarizado o

investimento em outras dimensões da gestão política.

A experiência da Espanha destaca a importância da participação dos beneficiários do seguro subsidiado no desenho e operacionalização do sistema. No caso do Rio Grande do Sul, não era outra a intenção, concretizada na constituição do Conselho de Administração do Sistema de Seguros do Rio Grande do Sul, instância máxima de decisão, com composição paritária entre membros do Estado e da Sociedade Civil, representada por entidades de agricultores familiares e de produtores empresariais. No período estudado, as principais decisões passaram pelo Conselho. Mas, se existia um espaço formal de deliberação, representativo, a implementação de um programa com a complexidade do seguro agrícola exigia a participação dinâmica dos beneficiários, o que não ocorreu.

As reações decorrentes da implementação do produto de seguro caracterizado como 'seguro de índice', conforme discorrido anteriormente, demonstram que a gestão política não foi adequada ou não surtiu os efeitos esperados. A gestão política poderia ter reforçado ações como formação em seguros para agricultores ou qualificação da capacidade técnica instalada das organizações mediadoras, buscando facilitar o diálogo com o público-alvo. Mas, se isto, talvez, indique um aspecto do problema, devido à falta de informação sobre o que estava sendo executado, por outro lado, pode significar atribuir todo o problema à insuficiência de conhecimento por parte dos beneficiários.

Na implementação de uma política nova e complexa como a pretendida, tem-se que considerar a necessidade do *tempo de aprendizagem* para todos os envolvidos, sejam agentes do Estado, sejam beneficiários da política pública. Certamente o processo de *aprendizagem* é permanente, mas ele é muito mais difícil durante os primeiros passos.

A experiência desenvolvida no Estado do Rio Grande do Sul parece ter sido um primeiro passo. As tentativas que estão surgindo em âmbito nacional podem vir a ser fundamentais para a constituição do seguro agrícola enquanto instrumento eficaz de política pública para o rural brasileiro, oferecendo proteção aos agricultores e agricultoras, tornando coisa do passado os momentos de perdas em função do clima.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. São Paulo: Editora Hucitec, 1992.

AFUBRA. **Associação dos Fumicultores do Brasil**. Disponível em <<http://www.afubra.com.br/>>. Acesso em: 21 jun. 2004.

AFUBRA modifica seguro mútuo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 26 julho 2004. Rural, p.14. Disponível em: <<http://www.cpovo.net/jornal/A103/N114/PDF/Fim14.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2004.

AGROSEGURO. **Agrupación Española de los Seguros Agrarios Combinados**. Disponível em: <<http://www.agroseguro.es/>>. Acesso em: 07 jul. 2004.

ALASA. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA PARA EL DESARROLLO DEL SEGURO AGROPECUARIO. **7º Congreso Internacional da Alasa**: El seguro agrario, herramienta básica para el desarrollo del sector agropecuario en el siglo XXI. Sevilla: ALASA, 05 a 08 de maio de 2002.

ALBERTI, Verena (org). **Entre a solidariedade e o risco**: história do seguro privado no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

AZEVEDO-FILHO, Adriano. Perspectivas para o Seguro Agrícola e Indicadores Regionais de Produtividade. **Preços Agrícolas**, Piracicaba: USP/ESALQ, ano XIV, nº152, pp.19-22, junho de 1999.

AZEVEDO-FILHO, Adriano J.B.V. e CAFFAGNI, Luiz Cláudio (ed.). **AGROSEGURO 99**: Workshop Internacional sobre Seguro para o Agronegócio. Piracicaba: Fealq/Cepea, 2000a, 476p.

AZEVEDO-FILHO, Adriano. Inovações em Agroseguro e Gestão Integrada de Riscos. In: AZEVEDO-FILHO, Adriano J.B.V. e CAFFAGNI, Luiz Cláudio (ed.). **AGROSEGURO 99**: Workshop Internacional sobre Seguro para o Agronegócio. Piracicaba: Fealq/Cepea, 2000b, p. 51-63.

BANRISUL e União lançam produtos. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 22 janeiro 1998. Economia, p.14. Disponível em: <<http://www.cpovo.net/jornal/A103/N114/PDF/Fim14.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2003.

BERLATO, Moacir Antônio e FONTANA, Denise Cybis. **El Niño e La Niña**: impactos no clima, na vegetação e na agricultura do Rio Grande do Sul; aplicações de previsões climáticas na agricultura. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

BOTTI, Paulo Eduardo de Freitas. **Introdução ao Resseguro** (para brasileiros). São Paulo: Nobel, 1995.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **As Regras e Disciplinas para o Comércio Agrícola Internacional e a Organização Mundial do Comércio – OMC**. Brasília: MAPA, s.d., 21p. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/MENU_LATERAL/AGRICULTURA_PECUARIA/ECONOMIA_INTERNACIONAL/OMC/OMC.PDF>.

Acesso em: 08 jul. 2004.

BRAUNER, Christian. **Global Warming: element of risk**. Zurique: Swiss Reinsurance Company, 1994, 49p. Disponível em

<[http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/WWIN-4V3EQQ/\\$FILE/Global+Warming.pdf](http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/WWIN-4V3EQQ/$FILE/Global+Warming.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2004.

BRAUNER, Christian. **Climate research does not remove the uncertainty**. Zurique: Swiss Reinsurance Company, 1998, 8p. Disponível em

<[http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/WWIN-4VFD9V/\\$FILE/climate_eng.Paras.0003.File.pdf](http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/WWIN-4VFD9V/$FILE/climate_eng.Paras.0003.File.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2004.

BRAUNER, Christian. **Opportunities and risks of climate change**. Zurique: Swiss Reinsurance Company, 2002, 30p. Disponível em:

<[http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/ULUR-5BXDYE/\\$FILE/Klimaaenderung_en.pdf](http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/ULUR-5BXDYE/$FILE/Klimaaenderung_en.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2004.

BRÜSEKE, Franz Josef. **A técnica e os riscos da modernidade**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001.

BVES já prepara o leilão da União. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 27 outubro 1997. Economia, p.15. Disponível em:

<<http://www.epovo.net/jornal/A103/N27/PDF/Fim15.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2003.

CAFFAGNI, Luiz C. e MARQUES, Pedro V. Seguro Agropecuário no Brasil: Instituições e Problemas. **Preços Agrícolas**, Piracicaba, ano XIV, nº 152, junho de 1999.

CAÑETE, Miguel Arias. Convocada por el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación la Conferencia Internacional: “Los seguros agrarios y la garantía de rentas”. **Notícias del Seguro Agrario**, Madrid: ENESA, Nº 22/jan-fev, p.1-3, 2002a. Disponível em: <<http://enesa.mapa.es/pls/pwe/pwe>>. Acesso em: 07 jul. 2004.

CAÑETE, Miguel Arias. Discurso inaugural del Ministro en la Conferencia Internacional “Los seguros agrarios y la garantía de rentas”. **Notícias del Seguro Agrario**, Madrid: ENESA, Nº 24/mai-jun, p.1-2, 2002b. Disponível em: <<http://enesa.mapa.es/pls/pwe/pwe>>. Acesso em: 07 jul. 2004.

CMN. **Estudo sobre o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro**. Brasília: Conselho Monetário Nacional/Grupo Consultivo sobre Política de Crédito e Incentivos Financeiros à Agricultura, 2004. (não publicado)

CMNUCC. Conferencia de las Partes. **Informe de la Conferencia de las Partes sobre su Séptimo Período de Sesiones**. Marrakech: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, N° FCCC/CP/2001/13/Add.1, 2002, 73p. Disponível em <<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a01s.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2004.

CMNUCC. Órgano Subsidiario de Ejecución. **Aplicación de los párrafos 8 y 9 del artículo 4 de la Convención**: avances en la aplicación de los párrafos 8 del artículo 4 – informe acerca de los talleres de la Convención sobre seguros. Milán: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, N° FCCC/SBI/2003/11, 2003, 13p. Disponível em <<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/sbi/0311s.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2004.

COSTA, Ricardo Cesar Rocha da. A atividade de seguros nas primeiras décadas da República. In: ALBERTI, Verena (org). **Entre a solidariedade e o risco**: história do seguro privado no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p.23-80.

COTTLE, P.L. (organizador). **Compendio de seguros de cosechas**: 1991. Roma: FAO, 1996.

CUNHA, Aécio. S. **Um seguro agrícola “eficiente”**. Brasília: Universidade de Brasília/Departamento de Economia, Texto para Discussão N° 255, 2002, 62 p. Disponível em <<http://www.unb.br/face/eco/cpe/TD/255Oct02ACunha.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2004.

CUNHA, Gilberto R. Seguro Rural e Garantia da Atividade Agropecuária no Brasil. **Plantio Direto**, Passo Fundo, 50, p.12-19, 1999.

DESASTRES naturais mataram 7 vezes mais em 2003. **Clipping On-Line**. Rio de Janeiro: IRB-Brasil Resseguros, 2004. Disponível em: <http://www.irb-brasilre.com.br/noticias_frame_clipping.htm>. Acesso em: 26 fev. 2004.

DÍAZ, Leandro Franco. Sistema Espanhol de Seguro Agrícola. In: AZEVEDO FILHO, Adriano J.B.V. e CAFFAGNI, Luiz Cláudio (editores). **AGROSEGURO 99**: Workshop Internacional sobre Seguro para o Agronegócio. Piracicaba: Fealq/Cepea, 2000, p. 165-181.

DISMUKES, Robert. Seguros de cosecha em los Estados Unidos. In: ESPANHA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. **Conferencia Internacional**: Los seguros agrarios y la garantía de rentas. Madrid: MAPyA, 13 e 14 de maio de 2002.

DOUGLAS, Mary e WILDAVSKY, Aaron. **Risk and culture**: an essay on the selection of technological and environmental dangers. Berkeley: University of California Press, 1982.

ESPANHA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. **Conferencia Internacional**: Los seguros agrarios y la garantía de rentas. Madrid: MAPyA, 13 e 14 de maio de 2002.

ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación e Entidad Estatal de Seguros Agrarios. **Seminario Internacional**: Los sistemas de protección de riesgos en la agricultura del siglo XXI. Madrid: MAPyA/ENESA, 02 a 04 de junio de 1999.

FAO. **Compendio de Seguros de Cosechas 1991**. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Dirección de Servicios Agrícolas, 1996.

FCIC. **Summary of Business Report**. Federal Crop Insurance Corporation, 2004. Disponible em: <http://www3.rma.usda.gov/apps/sob/current_week/sobrpt.pdf>. Acceso em: 02 jul. 2004.

FENASEG. **Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização**. Disponible em <<http://www.fenaseg.org.br/>>. Acceso em: 13 jul. 2004.

FRACASSA venda de ações a funcionários da União. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 16 janeiro 1998. Economía, p.17. Disponible em: <<http://www.cpovo.net/jornal/A103/N108/PDF/Fim16.pdf>>. Acceso em: 05 set. 2003.

GEMIGNANI SOBRINHO, Angelo. **Seguro Rural**. Fundação Escola Nacional de Seguros, s.l., s.d., 7 p.

GÓMEZ, Ramiro Sáez. La protección contra el riesgo en la Política Agrícola Común. In: ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA PARA EL DESARROLLO DEL SEGURO AGROPECUARIO. **7º Congreso Internacional da Alasa**: El seguro agrario, herramienta básica para el desarrollo del sector agropecuario en el siglo XXI. Sevilla: ALASA, 05 a 08 de maio, 2002a.

GÓMEZ, Ramiro Sáez. Los Seguros Agrarios vistos desde la Comisión Europea. In: ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. **Conferencia Internacional**: Los seguros agrarios y la garantía de rentas. Madrid: MAPyA, 13 e 14 de maio, 2002b.

GOVERNO não cogita privatizar o IRB nem acabar com o monopólio. **Clipping On-Line**. Rio de Janeiro: IRB-Brasil Resseguros, 2004. Disponible em: <http://www.irb-brasilre.com.br/noticias_frame_clipping.htm>. Acceso em: 13 maio 2004.

GUDGER, W.M. Un experimento fracasado: el seguro de cosechas del sector público para riesgos múltiples. In: ROBERTS, R.A.J. e DICK, W.J.A. (organizadores). **Estrategias para planificación del seguros de cosechas**. Roma: FAO, Boletín de Servicios Agrícolas, nº 86, p.3-27, 1992.

GUVANT, Julia. **A trajetória das análises de risco**: da periferia ao centro da teoria social. BIB, Rio de Janeiro, 46, p.3-38, 1998.

IRGA. **Instituto Rio Grandense do Arroz**. Disponible em <<http://www.irga.rs.gov.br/>>. Acceso em: 21 jun. 2004.

JOYCE, John. El Seguro Agrario em Estados Unidos según Rain & Hail. In: ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA PARA EL DESARROLLO DEL SEGURO AGROPECUARIO. **7º Congreso**

Internacional da Alasa: El seguro agrario, herramienta básica para el desarrollo del sector agropecuario en el siglo XXI. Sevilha: ALASA, 05 a 08 de maio de 2002.

LEACH, Barbara. El Programa de Gestión de Riesgo de Estados Unidos. In: ESPANHA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España e Entidad Estatal de Seguros Agrarios. **Seminario Internacional:** Los sistemas de protección de riesgos en la agricultura del siglo XXI. Madrid: MAPyA/ENESA, 02 a 04 de junio de 1999. p. 35-42.

LOPES, Eleutério A. (coord.). **Ante-projeto de Seguro Rural para a Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Governo Alceu Collares (PDT), 1991, 37p. (não publicado)

MARTIN, Denise. **Riscos na prostituição:** um olhar antropológico. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2003.

MENASCHE, Renata. **Os Grãos da Discórdia e o Risco à Mesa:** um estudo antropológico das representações sociais sobre cultivos e alimentos transgênicos no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2003. (Tese de Doutorado)

MORALES, Vicente Forteza del Rey. Diagnóstico de la situación del Seguro Agrario em los diferentes Países de la Unión. In: ESPANHA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación e Entidad Estatal de Seguros Agrarios. **Seminario Internacional: Los sistemas de protección de riesgos en la agricultura del siglo XXI.** Madrid: MAPyA/ENESA, 02 a 04 de junio de 1999. p. 75-92.

MORENO, Fernando J. Burgaz. Conclusiones de la Presidencia de la Conferencia Internacional “Los seguros agrarios y la garantía de rentas”. **Notícias del Seguro Agrario,** Madrid: ENESA, N° 24/mai-jun, p.7-8, 2002a. Disponível em: <<http://enesa.mapa.es/pls/pwe/pwe>>. Acesso em: 07 jul. 2004.

MORENO, Fernando J. Burgaz. El Sistema Español de Seguros Agrarios Combinados. In: ESPANHA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. **Conferencia Internacional: Los seguros agrarios y la garantía de rentas.** Madrid: MAPyA, 13 e 14 de maio, 2002b.

ONU. **Convenção sobre Mudança do Clima.** Nova Iorque: Organização das Nações Unidas (editado e traduzido pelo Ministério de Ciência e Tecnologia), 1992, 27p. Disponível em <<http://www.mct.gov.br/clima/convencao/pdf/Convencao.PDF>>. Acesso em: 08 mai. 2004.

PEÓN DE SÁ, José Américo. **Seguro Agropecuário.** Fundação Escola Nacional de Seguros, Estudos e Opiniões, s.l., s.d., 8 p.

PERETTI-WATEL, Patrick. **Sociologie du risque.** Paris: Armand Colin, 2000.

PETSCHEN, Majda. La protección contra los riesgos em la agricultura desde la perspectiva de la OMC. In: ESPANHA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación e Entidad Estatal de Seguros Agrarios. **Seminario Internacional:** Los sistemas de

protección de riesgos en la agricultura del siglo XXI. Madrid: MAPyA/ENESA, 02 a 04 de junio de 1999. p.185-212.

PNUMA-CMNUCC/ONU. **Cambio Climático**: compendio informativo. Montevideo: Unidad de Cambio Climático de Uruguay/Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial Y Medio Ambiente (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-Secretaría sobre el Cambio Climático), 2003, 74p. Disponível em <http://unfccc.int/resource/iuckit/infokit_es.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2004.

PORTO, Célio Brovino. O Seguro Agrícola Privado no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ano 8, nº2, 1999.

PORTO, Célio Brovino. Seguro e Política Agrícola no Brasil. In: AZEVEDO FILHO, Adriano J.B.V. e CAFFAGNI, Luiz Cláudio (ed.). **AGROSEGURO 99**: Workshop Internacional sobre Seguro para o Agronegócio. Piracicaba: Fealq/Cepea, 2000, p. 45-50.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Ofício “Of. GS/CP nº 264/04” de 30 de março de 2004**. Porto Alegre: SAA/RS, 2004, 2p.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Programa Estadual de Seguro Agrícola**: Governo Democrático e Popular – gestão 1999-2002. Porto Alegre: SAA/RS, 2002a, 72p. (não publicado)

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Modalidade Seguro Agrícola Básico**: relatório de avaliação - 2001. Porto Alegre: SAA/RS, 2002b, 29p. (não publicado)

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Relatório do Programa Estadual de Seguro Agrícola** (primeira etapa da fase I). Porto Alegre: SAA/RS, 2000a, 15p. (não publicado)

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Seguro Agrícola Solidário – Fase I**: versão preliminar para discussão interna no Conselho de Administração do Sistema Estadual de Seguro Agrícola – reunião 26/06/2000. Porto Alegre: SAA/RS, 2000b, 32p. (não publicado)

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Atas do Conselho de Administração do Sistema Estadual de Seguro Agrícola Nº 01, 02 e 03. Porto Alegre: SAA/RS, 1999 e 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Atas Nº 01 e Nº 02 da Audiência Preliminar. Porto Alegre: SAA/RS, 1999.

RISCO. In: INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. [Rio de Janeiro]: Editora Objetiva, 2001. 1 CD-ROM.

RMA. **Risk Management Agency**. Disponível em: <<http://www.rma.usda.gov/policies/>>. Acesso em: 03 jul. 2004.

ROBERTS, R.A.J. e DICK, W.J.A. (organizadores). **Estrategias para planificación del seguro de cosechas**. Roma: FAO, Boletín de Servicios Agrícolas, nº 86, 1992a.

ROBERTS, R.A.J. e DICK, W.J.A. Elementos esenciales de la proyección y el funcionamiento del seguro de cosechas. In: _____. **Estrategias para planificación del seguro de cosechas**. Roma: FAO, Boletín de Servicios Agrícolas, nº 86, p.29-48, 1992b.

RODRÍGUEZ, José Manuel Silva. Los seguros agrarios em el marco de la PAC. In: ESPANHA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación e Entidad Estatal de Seguros Agrarios. **Seminario Internacinal: Los sistemas de protección de riesgos en la agricultura del siglo XXI**. Madrid: MAPyA/ENESA, 02 a 04 de junio de 1999. p.213-220.

SEGURADORA adverte sobre gastos causados por aquecimento global. **Clipping On-Line**. Rio de Janeiro: IRB-Brasil Resseguros, 2004. Disponível em: <http://www.irb-brasilre.com.br/noticias_frame_clipping.htm>. Acesso em: 05 mar. 2004.

SEGURO. In: INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. [Rio de Janeiro]: Editora Objetiva, 2001. 1 CD-ROM.

SEONE, José Barreiro. Los seguros agrários em el marco de la OMC. In: ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA PARA EL DESARROLLO DEL SEGURO AGROPECUARIO. **7º Congreso Internacional da Alasa: El seguro agrario, herramienta básica para el desarrollo del sector agropecuario en el siglo XXI**. Sevilha: ALASA, 05 a 08 de maio de 2002.

SILVA, Milton José da Silva e. **Reflexões sobre seguro agrícola**. Porto Alegre: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2003.

SOUZA, Osmar Tomaz de; BELEM, Régis da Cunha & MULLER, Laudemir André. Novos arranjos institucionais, políticas públicas e agricultura familiar: a experiência do seguro agrícola no Rio Grande do Sul. **Cadernos de Economia**, Chapecó, jul./dez. 2002, no.11, p.75-98. ISSN 1415-3939.

SUSEP. **Superintendência de Seguros Privados**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/>>. Acesso em: 13 jul. 2004.

TURRA anuncia Seguro Agrícola. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 28 setembro 1998. Rural, p.16. Disponível em: <<http://www.cpovo.net/jornal/A103/N363/PDF/Fim16.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2003.

UNDP. **A Climate Risk Management Approach to Disaster Reduction and Adaptation to Climate Change**. Havana: United Nations Development Programme Expert Group Meeting (19-21 de junho), 2002, 27pp. Disponível em: <<http://www.undp.org/bcpr/disred/docs/Riskadaptationintegrated.doc>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

UNIÃO mostra os detalhes do leilão. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 25 outubro 1997. Economia, p.15. Disponível em: <<http://www.cpovo.net/jornal/A103/N25/PDF/Fim14.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2003.

VELASQUES, Maria Tereza Oltramari. Parecer nº 12.798 referente ao expediente nº 3306-1500/00-0. Porto Alegre: Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, 2000. Disponível em: <<http://www.pge.rs.gov.br/>>. Acesso em: 04 set. 2003.

WEINBERGER, Kurt; KAMRANER, Sabine; MURR, Karl & ENGELHARD, Brigitte. Medidas estatales para pérdidas de cosechas en comparación con la generación de valor añadido vegetal (comparación EU-EE.UU.). In: **XXV Congreso de la asociación internacional de los aseguradores de granizo**. Maastricht: Münchener Rück e Österreichische Hagelversicherung, 1999.

ZANETTI, Aurelia; ENZ, Rudolf; HECK, Pamela; GREEN, Jay; SUTER, Sonja. Catástrofes de la naturaleza y catástrofes antropógenas em 2003. **Sigma**, Zurique: Swiss Reinsurance Company, nº1, 2004, 44p. Disponível em <[http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/MPDL-5XR93F/\\$FILE/sigma1_2004_s_rev.pdf](http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/MPDL-5XR93F/$FILE/sigma1_2004_s_rev.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2004.

ZANETTI, Aurelia; ENZ, Rudolf; MENZINGER, Ivo; MEHLHORN, Jens; SUTER, Sonja. Catástrofes de la naturaleza y catástrofes antropógenas em 2002: siniestralidad elevada por inundaciones. **Sigma**, Zurich: Swiss Reinsurance Company, nº2, 2003, 38p. Disponível em <[http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/MPDL-5L8BSF/\\$FILE/sigma2_2003_s_rev.pdf](http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/MPDL-5L8BSF/$FILE/sigma2_2003_s_rev.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2004.

ZIMMERLI, Peter. **Las catástrofes naturales y el reaseguro**. Zurique: Swiss Reinsurance Company, 2003, 47p. Disponível em <[http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/ESTR-5PCH5L/\\$FILE/Nat_Cat_es.pdf](http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/ESTR-5PCH5L/$FILE/Nat_Cat_es.pdf)>. Acesso em: 10/04/2004.

ANEXOS

ANEXO I.....	169
Tabela 4 - Dados históricos dos seguros de colheita nos Estados Unidos - 1981/2003	169
ANEXO II	170
Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999	170
ANEXO III.....	173
Decreto nº 39.722, de 16 de setembro de 1999	173
ANEXO IV	179
Figura 12: Modelo de certificado de seguro agrícola.....	179
ANEXO V.....	180
Tabela 5 - Agricultores enquadrados e total de contratos de seguro agrícola por região do Orçamento Participativo – Safra 2001/2002.....	180
ANEXO VI	181
Tabela 6 - Municípios com maior número de contratos realizados no Seguro Agrícola Básico - Safra 2001/2002.....	181
ANEXO VII.....	182
Tabela 7 - Agricultores enquadrados e total de contratos de seguro agrícola por região do Orçamento Participativo – Safra 2002/2003.....	182
ANEXO VIII	183
Tabela 8 - Municípios com maior número de contratos realizados no Seguro Agrícola Básico - Safra 2002/2003.....	183

ANEXO I

Tabela 4 - Dados históricos dos seguros de colheita nos Estados Unidos - 1981/2003

ANO	SUPERFÍCIE ASSEGURADA	PRÊMIO TOTAL	SUBVENÇÃO AO PRÊMIO	SUBVENÇÃO ADMINISTRATIVA E DE GESTÃO	VÁRIOS **
	(1.000 acres*)	(US\$ 1.000)	(US\$ 1.000)	(US\$ 1.000)	(US\$ 1.000)
1981	45.005	376.817	46.994	4.248	104.714
1982	42.726	396.095	91.260	23.703	110.341
1983	27.938	285.774	63.670	35.304	96.715
1984	42.677	433.881	98.295	85.389	101.905
1985	48.553	439.847	100.112	101.167	98.110
1986	48.671	379.749	88.100	103.140	97.465
1987	49.142	365.128	87.623	106.053	73.318
1988	55.580	436.396	107.993	137.935	77.981
1989	101.708	819.386	206.276	262.910	88.080
1990	101.276	835.541	215.080	268.807	87.146
1991	82.325	736.425	189.908	235.068	83.928
1992	83.105	758.692	196.700	240.435	88.352
1993	83.706	755.569	199.955	243.155	104.745
1994	99.566	948.855	254.731	282.088	78.053
1995	220.634	1.543.012	889.185	377.909	104.591
1996	205.004	1.838.432	981.986	469.099	64.165
1997	181.851	1.733.770	901.511	438.430	73.669
1998	181.746	1.874.211	945.860	444.456	81.682
1999	196.348	2.304.406	1.388.234	500.440	66.021
2000	204.116	2.502.475	1.327.957	n.d.	n.d.
2001	211.673	2.955.134	1.769.927	n.d.	n.d.
2002	214.863	2.916.042	1.741.605	n.d.	n.d.
2003	217.474	3.431.126	2.041.935	n.d.	n.d.

* 1 acre norte-americano = 0,4047 hectares.

** Gastos administrativos da *Risk Management Agency* (RMA).

n.d.: Dado não disponível.

Fonte: Risk Management Agency/USDA, citado por Dismukes (2002, p.17;19) e FCIC (2004).

ANEXO II

Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999

Institui o Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Fica instituído o Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul como instrumento de política agrícola fundamental no processo de desenvolvimento rural, com vista à promoção de tecnologias, culturas e época de plantio adequadas, cuidados com a recuperação, conservação e manejo dos solos e o planejamento da produção, de maneira a possibilitar segurança aos agricultores em sua atividade, e contribuir para estabilidade econômica e social do Estado.

Art. 2º - O Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul tem como objetivo geral a proteção da agricultura, pecuária, silvicultura e dos bens e benfeitorias relativos a estas atividades, contra os riscos no caso de frustração e perdas por fenômenos naturais adversos.

Parágrafo único - São beneficiários do Seguro Agrícola, para efeitos desta Lei, todos os produtores rurais que aderirem ao sistema, vinculados ou não a entidades representativas, que explorarem as atividades agrícolas previstas no “caput” deste artigo e as desenvolverem em condições lícitas, independentemente do porte do estabelecimento rural, de sua renda, da localização geográfica no Estado, da cultura e/ou criação explorada.

Art. 3º - O Sistema instituído por esta Lei terá a participação do Estado e dos agentes interessados em integrá-lo.

Parágrafo único - Consideram-se agentes, para os efeitos desta Lei, aqueles que exercem alguma ação dentro do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, assim entendidos os demais entes federados, as Instituições Financeiras, as Companhias Seguradoras, as Corretoras, as Sociedades Cooperativas, as Associações, as Entidades vinculadas ao setor agropecuário e outras que vierem a ser incluídas.

Art. 4º - O Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul será regido por esta Lei e pelas demais normas legais pertinentes ao Sistema Nacional de Seguros Privados.

Art. 5º - A coordenação do Sistema instituído por esta Lei ficará a cargo da Secretaria da Agricultura e Abastecimento que terá a finalidade de desenvolver ações para sua implementação podendo, para isso, celebrar convênios, ajustes ou acordos com órgãos ou entidades de direito público ou privado.

Art. 6º - O Sistema de Seguro Agrícola terá uma Secretaria Executiva cujo titular será indicado pelo Secretário de Estado da Agricultura e Abastecimento.

Parágrafo único - A Secretaria da Agricultura e Abastecimento dotará o Sistema de Seguro Agrícola dos recursos humanos e materiais necessários.

Art. 7º - O Sistema de Seguro Agrícola para o Rio Grande do Sul poderá ser operacionalizado por cooperativas, sociedades de economia mista, empresas públicas ou privadas autorizadas na forma da legislação em vigor.

Art. 8º - Fica criado o Fundo Estadual de Seguro Agrícola - FESAG, cujos recursos se destinam a custear a operacionalização do Sistema de Seguro Agrícola para o Rio Grande do Sul, suportar ações, projetos e programas a este vinculados, bem como a possíveis subsídios ao prêmio do Seguro Agrícola.

Art. 9º - Constituem-se recursos do FESAG:

- I - recursos totais ou parciais provenientes do prêmio pago pelos segurados/beneficiários;
- II - recursos totais ou parciais provenientes do Fundo Rotativo de Emergência da Agricultura Familiar, de que trata a Lei nº 11.185, de 07 de julho de 1998;
- III - repasses da União previstos para este fim específico;
- IV - dotações orçamentárias do Estado e créditos adicionais que lhe forem destinados;
- V - recursos provenientes de contratos, convênios e outros ajustes celebrados com instituições públicas ou privadas, nacionais e internacionais;
- VI - recursos resultantes de doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- VII - recursos auferidos em razão de aplicações financeiras;
- VIII - outros recursos destinados ao FESAG.

Art.10º - Fica criado o Conselho de Administração do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul com caráter normativo e deliberativo, com a atribuição de definir e aprovar diretrizes, políticas e estratégias de implantação, e decidir sobre o uso e destinação dos recursos, de modo que venham a ser executadas ações harmônicas para a implementação deste sistema de seguro.

§ 1º - O Conselho de Administração será paritário em sua composição entre representantes de órgãos governamentais e entidades não governamentais, sendo constituído pelos seguintes membros:

- I - dois representantes da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, sendo um deles o titular da pasta;
- II - um representante da Secretaria da Fazenda;
- III - um representante indicado pelo Governador do Estado;
- IV - um representante da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER/RS;
- V - um representante do Banco do Estado do Rio Grande do Sul - BANRISUL;
- VI - um representante de Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul - FARSUL ;
- VII - um representante da Federação das Cooperativas Agropecuárias do Rio Grande do Sul - FECOAGRO;
- VIII - um representante da Cooperativa Central dos Assentados do Rio Grande do Sul - COCEARGS;
- IX - um representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul - FETAG;
- X - um representante da Central Única dos Trabalhadores - CUT/RS;
- XI - um representante da Associação Rio-Grandense de Pequenos Agricultores - ARPA.

§ 2 - Os órgãos e entidades que compõem o Conselho de Administração indicarão titulares e respectivos suplentes, que os substituam em suas faltas e impedimentos, observado o disposto na Lei nº 11.303, de 14 de janeiro de 1999.

§ 3 - O Conselho de Administração será presidido pelo Secretário de Estado da Agricultura e Abastecimento, que tem o voto de qualidade em caso de empate.

Art.11º - Fica criado o Comitê Técnico do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, com caráter consultivo ao Conselho de Administração, constituído por representantes das entidades que compõem o Conselho de Administração e outros indicados por este.

Parágrafo único - As entidades que compõem o Comitê Técnico indicarão membros titulares e respectivos suplentes, que os substituam em suas faltas e impedimentos.

Art.12º - Os órgãos instituídos por esta Lei terão sua organização, funcionamento e atribuições disciplinados no Regulamento previsto no artigo 14 desta Lei.

Art.13º - O Estado estimulará a implementação de projetos que objetivem atender a redução dos riscos climáticos e do uso de tecnologia adequada.

Art.14º - O Poder Executivo deverá enviar, trimestralmente, relatório à Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, a partir da data da regulamentação desta Lei, contendo:

- a) quantidade de produtores beneficiados por atividade, culturas e criações, e por município;
- b) os valores segurados e o montante dos subsídios ou subvenção;
- c) o saldo dos recursos do FESAG;
- d) quantidade de produtores interessados, ainda não contemplados com o seguro, por atividade, culturas e criações, e por município.

Art.15º - Esta Lei será regulamentada por intermédio de Decreto do Poder Executivo.

Art.16º - Esta Lei entra em vigor no prazo de 60 dias da data de sua publicação.

Art.17º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 14 de julho de 1999.
OLÍVIO DUTRA,
Governador do Estado.

ANEXO III

Decreto nº 39.722, de 16 de setembro de 1999

Regulamenta o Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, instituído pela Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 82, inciso V, da Constituição do Estado, e tendo em vista o disposto no artigo 15 da Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul

Art. 1º - Fica regulamentada, nos termos deste Decreto, a implantação do Sistema de Seguro Agrícola no Rio Grande do Sul, instituído pela Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999.

Art. 2º - O Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul constitui instrumento de política agrícola fundamental no processo de desenvolvimento rural, com vista à promoção de tecnologias, culturas e época de plantio adequadas, cuidados com a recuperação, conservação e manejo dos solos e o planejamento da produção, de maneira a possibilitar segurança aos agricultores em sua atividade, e contribuir para a estabilidade econômica e social do Estado.

Parágrafo único – Entende-se por Sistema de que trata o “caput” o conjunto dos agentes públicos e privados que se inter-relacionam e desenvolvem ações visando garantir a efetivação do seguro agrícola no Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 3º - O Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul tem como objetivo geral a proteção da agricultura, pecuária, silvicultura e dos bens e benfeitorias relativos a estas atividades, contra os riscos no caso de frustração e perdas por fenômenos naturais adversos.

Art. 4º - As operações do Sistema de Seguro Agrícola serão planejadas em diversas modalidades, tendo em vista a diversidade e a natureza dos riscos segurados, a técnica securatória pertinente à matéria e, ainda, a capacidade do mercado segurador brasileiro.

Art. 5º - O Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul deverá atingir todas as regiões do Estado, obedecido o zoneamento sócio-edafo-climático com identificação do potencial e riscos das atividades e explorações nas diferentes regiões e sistemas de produção.

Art. 6º - O Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul priorizará culturas e atividades voltadas ao abastecimento de gêneros semi-elaborados que componham a cesta básica alimentar, e que possuam grande abrangência geográfica.

Art. 7º - O Estado estimulará a implementação de projetos que objetivem atender a redução dos riscos climáticos e do uso de tecnologia adequada.

Art. 8º - O Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul será regido pela Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999, e pelas demais normas legais pertinentes ao Sistema Nacional de Seguros Privados.

CAPÍTULO II

Dos Beneficiários

Art. 9º - São beneficiários do seguro agrícola, para efeitos da Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999, todos os produtores rurais que aderirem expressamente ao sistema, vinculados ou não a entidades representativas, que explorarem as atividades agrícolas previstas no artigo 3º deste Decreto e as desenvolverem em condições lícitas, independentemente do porte do estabelecimento rural, de sua renda, da localização geográfica no Estado, da cultura e/ou criação explorada.

Parágrafo único – Os produtores rurais que não formalizarem sua adesão ao Sistema não serão enquadrados como beneficiários, não podendo pleitear o seguro agrícola.

Art. 10º - Os subsídios previstos no artigo 25, destinam-se, exclusivamente, a pequenos produtores, conforme definição do artigo 4º, da Lei nº 9.861, de 20 de abril de 1993, denominados agricultores familiares, para os efeitos deste Decreto.

Parágrafo único – O Conselho de Administração criado pela Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999, disporá sobre a concessão do subsídio.

CAPÍTULO III

Dos Agentes

Art. 11º - O Sistema de Seguro Agrícola terá a participação do Estado e dos agentes interessados em integrá-lo.

Parágrafo único - Consideram-se agentes, nos termos da Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999, aqueles que exercem alguma ação dentro do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, assim entendidos os demais entes federados, as Instituições Financeiras, as Companhias Seguradoras, as Corretoras, as Sociedades Cooperativas, as Associações, as Entidades vinculadas ao setor agropecuário e outras que vierem a ser incluídas.

CAPÍTULO IV

Da Coordenação e Operacionalização

Art. 12º - A coordenação do Sistema ficará a cargo da Secretaria da Agricultura e Abastecimento que terá a finalidade de desenvolver ações para sua implementação podendo, para isso, celebrar convênios, contratos, ajustes ou acordos com órgãos ou entidades de direito público ou privado.

Art. 13º - O Sistema do Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul poderá ser operacionalizado por cooperativas, sociedades de economia mista, empresas públicas ou privadas autorizadas na forma da legislação em vigor.

CAPÍTULO V

Do Conselho de Administração

Art. 14º - O Conselho de Administração do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, com caráter normativo e deliberativo, tem a atribuição de definir e aprovar diretrizes, políticas e estratégias de implantação, e decidir sobre o uso e destinação dos recursos, de modo que venham a ser executadas ações harmônicas para a implementação deste sistema de seguro.

Art. 15º - O Conselho de Administração será paritário em sua composição entre representantes de órgãos governamentais e entidades não governamentais, sendo constituído pelos seguintes membros:

I - dois representantes da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, sendo um deles o Titular da Pasta;

II - um representante da Secretaria da Fazenda;

III - um representante indicado pelo Governador do Estado;

IV - um representante da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER/RS;

V - um representante do Banco do Estado do Rio Grande do Sul - BANRISUL;

VI - um representante da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul - FARSUL ;

VII - um representante da Federação das Cooperativas Agropecuárias do Rio Grande do Sul - FECOAGRO;

VIII - um representante da Cooperativa Central dos Assentados do Rio Grande do Sul - COCEARGS;

IX - um representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul - FETAG;

X - um representante da Central Única dos Trabalhadores - CUT/RS;

XI - um representante da Associação Rio-Grandense de Pequenos Agricultores - ARPA.

§ 1º - Os órgãos e entidades que compõem o Conselho de Administração indicarão membros titulares e respectivos suplentes, que os substituam em suas faltas e impedimentos, observado o disposto na Lei nº 11.303, de 14 de janeiro de 1999.

§ 2º - Os membros do Conselho serão nomeados por ato do Secretário da Agricultura e Abastecimento.

§ 3º - O mandato dos Conselheiros será de 2 (dois) anos, permitida uma recondução.

§ 4º - Os serviços prestados ao Conselho não serão remunerados, sendo considerados serviço público relevante.

§ 5º - O Conselho de Administração será presidido pelo Secretário de Estado da Agricultura e Abastecimento, que tem o voto de qualidade em caso de empate.

Art. 16º - Ao Conselho de Administração compete:

I - fixar as diretrizes e normas da política do Sistema de Seguro Agrícola;

II - estabelecer as condições gerais e específicas para as culturas, atividades e regiões atendidas pelo Sistema, respeitada a legislação federal;

III - aprovar e encaminhar aos órgãos competentes projetos que objetivem a redução de riscos climáticos e uso de tecnologia adequada;

IV - estabelecer os parâmetros para enquadramento dos beneficiários no Sistema e dispor sobre a concessão dos subsídios nos termos do artigo 10;

V - analisar propostas de projetos-piloto, previstos no artigo 26, para implementação do seguro agrícola;

VI - fiscalizar as ações do Sistema dentro da área de sua competência;

VII - aprovar as normas operacionais do Sistema e supervisionar o seu funcionamento;

VIII - indicar a composição do Comitê Técnico;

IX - determinar ao Comitê Técnico a elaboração de pareceres e estudos;

X - administrar o Fundo e decidir sobre o uso e destinação de seus recursos;

XI - analisar o relatório de prestação de contas apresentado pela Secretaria Executiva relativo ao FESAG.

§ 1º - O Conselho de Administração deliberará por maioria de votos, com a presença de, no mínimo, sete membros, através de resoluções.

§ 2º - Poderão comparecer as reuniões do Conselho convidados especiais, indicados pelos membros do Colegiado, sem direito a voto.

§ 3º - O Conselho de Administração reunir-se-á ordinariamente, com a periodicidade definida em seu Regimento Interno, e extraordinariamente, sempre que for convocado por seu Presidente ou a requerimento de, pelo menos, dois terços de seus membros.

Art. 17º - Compete ao Presidente do Conselho de Administração:

I – representar o Conselho;

II – presidir as sessões, convocar reuniões ordinárias e extraordinárias;

III – assinar e dar publicidade às Resoluções;

IV – supervisionar diretamente as atividades da Secretaria Executiva;

V – encaminhar à Assembléia Legislativa o Relatório previsto no artigo 14 da Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999.

CAPÍTULO VI

Do Comitê Técnico

Art. 18º - O Comitê Técnico é o órgão de assessoramento do Conselho de Administração, com caráter consultivo, incumbido da realização de estudos e análises referentes ao Sistema.

Art. 19º - O Comitê Técnico será integrado por representantes das entidades que compõem o Conselho de Administração e por outros membros indicados pelo Colegiado, dentre pessoas com reconhecida capacidade para o aprimoramento do Sistema.

§ 1º - As entidades que compõem o Comitê Técnico indicarão membros titulares e respectivos suplentes, que os substituam em suas faltas e impedimentos.

§ 2º - Os membros do Comitê Técnico serão nomeados por ato do Secretário da Agricultura e Abastecimento e não perceberão qualquer remuneração.

§ 3º - O Coordenador do Comitê Técnico será indicado pelo Secretário da Agricultura e Abastecimento.

§ 4º - A convocação do Comitê se dará por determinação do Presidente do Conselho de Administração ou por seu Coordenador.

CAPÍTULO VII

Da Secretaria Executiva

Art. 20º - O Sistema de Seguro Agrícola terá uma Secretaria Executiva cujo titular será indicado pelo Secretário da Agricultura e Abastecimento.

§ 1º - Compete à Secretaria Executiva assessorar e proporcionar o suporte técnico e administrativo ao Conselho de Administração e ao Comitê Técnico do Sistema de que trata este Decreto.

§ 2º - A Secretaria da Agricultura e Abastecimento dotará a Secretaria Executiva dos recursos humanos e materiais necessários.

Art. 21º - Ao Secretário Executivo incumbe:

I – exercer a coordenação e controle geral das atividades da Secretaria Executiva;

II – elaborar e propor ao Presidente do Conselho de Administração a pauta das reuniões, bem como secretariá-las e elaborar as respectivas atas;

- III – convocar, por determinação do Presidente do Conselho de Administração, os conselheiros para as reuniões;
- IV – realizar e manter a contabilidade, apresentando relatório de prestação de contas de movimentação dos recursos do FESAG ao Conselho de Administração;
- V – manter registros e controles atualizados sobre o funcionamento do Sistema, elaborando o Relatório Trimestral previsto no artigo 14 da Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999;
- VI - desempenhar as demais atribuições que lhe forem cometidas pelo Presidente do Conselho;
- VII - cumprir e fazer cumprir o Regimento Interno;
- VIII – encaminhar as deliberações do Conselho de Administração;
- IX – propor ao Presidente do Conselho o encaminhamento de estudos e análises ao Comitê Técnico.

CAPÍTULO VIII

Do Fundo Estadual de Seguro Agrícola - FESAG

Art. 22º - O Fundo Estadual de Seguro Agrícola - FESAG, criado pela Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999, destina-se a custear a operacionalização do Sistema de Seguro Agrícola para o Rio Grande do Sul, a suportar ações, projetos e programas a este vinculados, bem como a possíveis subsídios ao prêmio do Seguro Agrícola.

Art. 23º - O Fundo Estadual de Seguro Agrícola – FESAG será administrado pelo Conselho de Administração do Sistema.

Art. 24º - Constituem-se recursos do FESAG:

- I - recursos totais ou parciais provenientes do prêmio pago pelos segurados/beneficiários;
- II - recursos totais ou parciais provenientes do Fundo Rotativo de Emergência da Agricultura Familiar, de que trata a Lei nº 11.185, de 07 de julho de 1998;
- III - repasses da União previstos para este fim específico;
- IV - dotações orçamentárias do Estado e créditos adicionais que lhe forem destinados;
- V - recursos provenientes de contratos, convênios e outros ajustes celebrados com instituições públicas ou privadas, nacionais e internacionais;
- VI - recursos resultantes de doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- VII - recursos auferidos em razão de aplicações financeiras;
- VIII - outros recursos destinados ao FESAG.

Art. 25º - O Fundo poderá subsidiar os custos e o prêmio do seguro aos agricultores familiares, nos termos do artigo 10 deste Decreto.

CAPÍTULO IX

Disposições Gerais e Transitórias

Art. 26º - O Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul será implantado de forma progressiva, através de projetos-piloto por cultura, criação e/ou regiões preferenciais, de acordo com as deliberações do Conselho de Administração, de modo a promover a necessária compensação que permita paulatinamente o nivelamento das condições sócio-econômicas vigentes em todo o território gaúcho.

Parágrafo único – O processo de implementação do seguro agrícola deverá observar o disposto no artigo 6º deste Decreto.

Art. 27º - A implementação do Sistema de Seguro Agrícola através de projetos-piloto deverá permitir que sejam promovidos ajustes face à experiência que for sendo obtida, de modo a permitir a diferenciação de taxas de cálculo de prêmio por região e entre as diferentes culturas agrícolas e espécies animais seguráveis.

Art.28º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 16 de setembro de 1999.
OLÍVIO DUTRA,
Governador do Estado.

ANEXO IV

Figura 12: Modelo de certificado de seguro agrícola

BANRISUL		04192.11115 01315.500007 79793.041686 8 18510000000743		BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S.A.		041-8		BDL	
Local de Pagamento PAGÁVEL PREFERENCIALMENTE NO BANRISUL.						VENCIMENTO 01/11/2002			
Emitente UBF GARANTIAS E SEGUROS S.A.						Agência/Código Emitente 111.50/013155.0.62			
Data Documento 26/09/2002		Nº do Documento 79793		Espécie DRC		Aceite		Data Processamento 26/09/2002	
Nosso Número 00079793.63						Valor do Documento R\$ = 7,43			
Instruções - ATENÇÃO ! NÃO receber após o vencimento						Desconto/Abatimento - Outras Deduções - Mora/Multa + Outros Acréscimos + Valor Cobrado =			
Sacado ARLINDO FABIANI CPF : 325.749.830/68						Código de Baixa Autenticação Mecânica			
						Recortar Aqui			

UBF Garantias		Certificado de		SEGURO AGRÍCOLA		UBF Garantias & Seguros S.A. Av. Brigadeiro Faria Lima, 1485 / 11º andar 01.451-904 - São Paulo / SP CNPJ - 33.061.839/0001-99	
Apólice nº 261		CERTIFICADO Nº 79793		Produto GRM AGROBRASIL		Proc.SUSEP 15414.100891/2002-89	
Safrá 2002/2003							
ESTIPULANTE: SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE JACUTINGA							
Endereço: AV. LUIZ PISSETTI				Número: 180		Complemento:	
Município: JACUTINGA				Telefone:		CEP: 99.730-000 U.F: RS	
Segurado: ARLINDO FABIANI				CPF: 325.749.830-68			
Endereço residencial: LINHA LAGEADO SALTO				Número: SN		Complemento:	
Município: JACUTINGA				Telefone:		CEP: 99.730-000 U.F:	
Vigência: Da data de pagamento da parcela do Governo do Estado do Rio Grande do Sul até 30/06/2003.							
Local do Risco = Município de Cultivo: JACUTINGA						Cód.IBGE: 4310900	
Dados do Seguro:							
Cultura	Área Cultivada (ha)	MME (ton/ha)	Gatilho (%)	PMA (ton/ha)	Proteção por hectare (R\$/ha)	Importância Segurada (R\$)	
MILHO	1,00	3,886	20,00	3,109	800,00	800,00	
Demonstrativo do Prêmio							
Prêmio Líquido R\$	Custo Emissão R\$	I.O.F.	Prêmio Total R\$	Parcela Governo (Subsídio) R\$	Parcela Segurada R\$		
121,92	2,00	Isento	123,92	116,49	7,43		
As Condições Gerais, tarifárias e demais procedimentos que regulam o presente seguro, encontram-se à disposição do segurado para livre consulta no local de retirada da semente e do Certificado. Este Certificado será cancelado caso o subsídio não seja pago à seguradora no prazo contratado. Neste caso, o valor pago pelo Segurado será devolvido, corrigido pela TR "pro rata temporis".							
Corretor:				Participação:		Cód. SUSEP:	
São Paulo, 26 de setembro de 2002				 Em caso de dúvida ligue (51) 3337 5989 A AgroBrasil terá prazer em atendê-lo.			
  VÁLIDO SOMENTE APÓLICE / CERTIFICADO DE SEG. AGRÍCOLA							

ANEXO V

Tabela 5 - Agricultores enquadrados e total de contratos de seguro agrícola por região do Orçamento Participativo – Safra 2001/2002.

Nº	Região Orçamento Participativo	Número de Contratos							Troca-Troca		
		Total		Sindic. Trabalhadores Rurais			Prefeituras Municipais		Nº Agric	%	
		Nº	%	Nº	% total	% região	Nº	% total			% região
5	Fronteira Noroeste	5.151	20,55	2.562	10,22	49,74	2.589	10,33	50,26	17.106	9,76
10	Missões	4.080	16,28	2.405	9,59	58,95	1.675	6,68	41,05	12.983	7,41
13	Norte	3.659	14,60	803	3,20	21,95	2.856	11,39	78,05	15.314	8,74
12	Noroeste Colonial	3.535	14,10	1.755	7,00	49,65	1.780	7,10	50,35	18.551	10,59
9	Médio Alto Uruguai	1.914	7,63	585	2,33	30,56	1.329	5,30	69,44	21.720	12,40
11	Nordeste	1.588	6,33	901	3,59	56,74	687	2,74	43,26	7.511	4,29
3	Central	1.233	4,92	532	2,12	43,15	701	2,80	56,85	9.835	5,61
20	Vale do Rio Pardo	1.186	4,73	124	0,49	10,46	1.062	4,24	89,54	13.819	7,89
15	Produção	974	3,89	318	1,27	32,65	656	2,62	67,35	14.885	8,50
17	Sul	559	2,23	106	0,42	18,96	453	1,81	81,04	11.750	6,71
21	Vale do Taquari	516	2,06	33	0,13	6,40	483	1,93	93,60	14.808	8,45
1	Alto Jacuí	263	1,05	42	0,17	15,97	221	0,88	84,03	5.077	2,90
7	Hortências	128	0,51	128	0,51	100,00	-	-	-	1.037	0,59
16	Serra	112	0,45	-	-	-	112	0,45	100,00	5.159	2,94
4	Centro Sul	66	0,26	-	-	-	66	0,26	100,00	2.831	1,62
2	Campanha	55	0,22	55	0,22	100,00	-	-	-	706	0,40
18	Vale do Caí	29	0,12	-	-	-	29	0,12	100,00	768	0,44
6	Fronteira Oeste	12	0,05	1	0,00	8,33	11	0,04	91,67	241	0,14
14	Paranhana-Encosta da Serra	6	0,02	1	0,00	16,67	5	0,02	83,33	855	0,49
8	Litoral	3	0,01	-	-	-	3	0,01	100,00	252	0,14
22	Metropolitana Delta do Jacuí	-	-	-	-	-	-	-	-	162	0,09
19	Vale do Rio dos Sinos	-	-	-	-	-	-	-	-	438	0,25
TOTAL		25.069	100,00	10.351	-	41,29	14.718	-	58,71	175.206	100,00

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2002b, p.19.

ANEXO VI

Tabela 6 - Municípios com maior número de contratos realizados no Seguro Agrícola Básico - Safra 2001/2002.

Municípios	Região	Contratos		Adesão (%)		Semente (Kg)	
		O.P.	Nº	%	Municipal	Estadual	Solicitada
São Paulo das Missões	10	850	3,4	62,9	0,4	48.420	30.480
Três de Maio	5	824	3,3	59,8	0,4	48.880	29.220
Santo Cristo	5	725	2,9	37,8	0,4	70.940	26.820
Campina das Missões	5	667	2,7	54,2	0,3	44.800	24.280
Guarani das Missões	10	637	2,5	46,7	0,3	49.280	23.020
Panambi	12	551	2,2	52,5	0,3	41.000	21.520
Porto Lucena	5	536	2,1	82,2	0,2	15.820	13.000
Caibaté	10	436	1,7	58,0	0,2	28.840	16.740
Alpestre	9	425	1,7	32,1	0,2	51.100	16.420
Lagoa Vermelha	11	423	1,7	45,3	0,2	31.800	14.420
Itatiba do Sul	13	366	1,5	62,2	0,2	22.000	13.680
Horizontina	5	355	1,4	25,7	0,2	50.960	13.120
Nova Palma	3	342	1,4	51,6	0,2	24.540	12.660
Áurea	13	339	1,4	39,2	0,2	33.240	13.020
Porto Xavier	10	334	1,3	45,5	0,1	21.240	9.668
Barão do Cotegipe	13	321	1,3	19,9	0,2	63.360	12.600
Ajuricaba	12	315	1,3	27,3	0,1	28.000	7.640
Esperança do Sul	12	297	1,2	45,9	0,1	20.840	9.560
Aratiba	13	294	1,2	26,4	0,2	42.460	11.200
Salvador das Missões	10	288	1,1	79,5	0,1	13.200	10.500

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2002b, p.24.

ANEXO VII

Tabela 7 - Agricultores enquadrados e total de contratos de seguro agrícola por região do Orçamento Participativo – Safra 2002/2003.

Região Orçamento Participativo Nº	Número de Contratos						Troca-Troca	
	Total		Sindic. Trab. Rurais		Prefeituras Municipais		Nº Agric	%
	Nº	%	Nº	% região	Nº	% região		
9 Médio Alto Uruguai	6.425	16,6	2.641	41,1	3.784	58,9	20.095	11,4
10 Missões	6.284	16,3	3.708	59,0	2.576	41,0	13.925	7,9
5 Fronteira Noroeste	5.770	14,9	2.317	40,2	3.453	59,8	17.505	9,9
12 Noroeste Colonial	5.218	13,5	2.818	54,0	2.400	46,0	18.130	10,3
13 Norte	5.077	13,1	1.221	24,0	3.856	76,0	14.101	8,0
20 Vale do Rio Pardo	2.466	6,4	917	37,2	1.549	62,8	16.938	9,6
15 Produção	2.299	6,0	599	26,1	1.700	73,9	12.910	7,3
3 Central	1.798	4,7	765	42,5	1.033	57,5	11.793	6,7
21 Vale do Taquari	1.380	3,6	248	18,0	1.132	82,2	16.228	9,2
11 Nordeste	728	1,9	496	68,1	232	31,9	6.820	3,9
1 Alto Jacuí	501	1,3	162	32,3	339	67,7	3.904	2,2
16 Serra	257	0,7	24	9,3	233	90,7	5.323	3,0
4 Centro Sul	171	0,4	35	20,5	136	79,5	3.742	2,1
17 Sul	133	0,3	10	7,5	123	92,5	11.424	6,5
6 Fronteira Oeste	72	0,2	50	69,4	22	30,6	189	0,1
18 Vale do Caí	36	0,1	0	0	36	100,0	526	0,3
2 Campanha	5	0,0	5	100,00	0	0	589	0,3
7 Hortências	-	-	-	-	-	-	987	0,6
8 Litoral	-	-	-	-	-	-	100	0,1
22 Metropolitana Delta do Jacuí	-	-	-	-	-	-	80	0,0
14 Paranhana-Encosta da Serra	-	-	-	-	-	-	872	0,5
19 Vale do Rio dos Sinos	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	38.620	100,00	16.016	41,5	22.604	58,5	176.181	100,00

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2002a, p.55. (modificado)

ANEXO VIII

Tabela 8 - Municípios com maior número de contratos realizados no Seguro Agrícola Básico - Safra 2002/2003.

Municípios	Região O.P.	Contratos		Agricultores Nº	Adesão %
		Nº	%		
Santo Cristo	5	1.264	3,3	2.120	59,9
Alpestre	9	1.137	2,9	1.546	73,5
São Paulo das Missões	10	1.091	2,8	1.362	80,1
Campina das Missões	5	1.023	2,6	1.181	86,6
Ajuricaba	12	707	1,8	972	72,7
Roque Gonzáles	10	620	1,6	1.094	56,7
Aratiba	13	609	1,6	871	69,9
Panambi	12	541	1,4	1.036	52,2
Caibaté	10	540	1,4	803	67,2
Porto Lucena	5	524	1,4	692	75,7
Cerro Grande	9	507	1,3	690	73,5
Porto Xavier	10	505	1,3	649	77,8
Erval Seco	9	449	1,2	920	48,8
Vitória das Missões	10	410	1,1	569	72,1
Catuípe	12	405	1,0	792	51,1
Progresso	21	391	1,0	1.142	34,2
Constantina	15	386	1,0	1.121	34,4
Salvador das Missões	10	372	1,0	498	74,7
Rondinha	15	365	0,9	936	39,0
Áurea	13	356	0,9	577	61,7
TOTAL		12.202	31,6	19.571	62,3

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2002a, p.58. (modificado)