

Políticas de Proteção à Agricultura Familiar: o Caso do Seguro Agrícola no Rio Grande do Sul

Osmar Tomaz de Souza¹
Régis da Cunha Belém²
Laudemir André Muller³

Resumo

A implantação do Programa Estadual de Seguro Agrícola representa uma iniciativa pioneira no Brasil. Apesar de ser uma política em crescente utilização diversos países da Europa e também nos Estados Unidos, o seguro agrícola não tem feito parte dos instrumentos de política agrícola no Brasil. No âmbito estadual, o Programa é operado dentro do Sistema Estadual de Seguro Agrícola, criado por uma lei estadual em 1999 e seu principal objetivo é fornecer seguro agrícola subsidiado aos pequenos agricultores familiares do Estado. O início da implementação deu-se em 2000, através de um projeto-piloto em regiões que elegeram o seguro agrícola como prioridade no Orçamento Participativo para aquele ano. Em 2001, o programa encerrou o ano com mais de 25 mil famílias protegidas pelo seguro agrícola subsidiado.

Abstract

The subsidized crop insurance in Rio Grande do Sul represents a pioneer initiative in Brazil. Despite being widely encouraged in Europe as well as in United States, crop insurance subsidy did not make part of agricultural policies in Brazil. The Crop Insurance Program is operated by a state level Crop Insurance System, created by a state law in 1999. Its main goal is to provide subsidized crop insurance for small farmers from Rio Grande do Sul. During the pilot phase, in 2000, the program has been implemented in regions where Crop Insurance was chosen as a priority by the population through the Participatory Budget. Last year, more than 25,000 family farmers has contracted the subsidized crop insurance.

¹ Professor do Campus Chapecó, da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Rua Garibaldi, 1271, apto 301, Bairro Bom Fim, Porto Alegre-RS, CEP 90035-052. Fone (51) 3311-4652. E-mail: otomaz@saa.rs.gov.br.

² Secretário Executivo do Programa Estadual de Seguro Agrícola do RS. Av. Capivari, 775, ap 309, Cristal, Porto Alegre-RS CEP 90810-070. Fone: (51) 3241-4731. E-mail: minuano@portoweb.com.br.

³ Professor da UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul. Rua da República, 189, apto 803, Cidade Baixa, Porto Alegre-RS. CEP 90050-321. Fone (51) 3224-5085. E-mail: lmuller@saa.rs.gov.br.

Políticas de Proteção à Agricultura Familiar: o Caso do Seguro Agrícola no Rio Grande do Sul

Osmar Tomaz de Souza
Régis da Cunha Belém
Laudemir André Müller

"O que proponho a seguir não é uma utopia. É tão-só uma heterotopia. Em vez da invenção de um lugar totalmente outro, proponho uma deslocação radical dentro de um mesmo lugar, o nosso". (Boaventura de Sousa Santos)

1. Introdução

O desenvolvimento econômico que se construiu no Brasil desde meados do século passado, mais precisamente a partir da Segunda Guerra Mundial, em que pesem as diversas crises enfrentadas nos anos oitenta e noventa, foi sem dúvida alguma notável. Ele talvez não encontre concorrentes no que refere-se à implantação de uma estrutura produtiva nacional tão complexa e diversificada; competitiva mesmo. Contudo, além da competitividade, um outro quesito vital ao desenvolvimento econômico, a distribuição equânime da renda (no caso brasileiro, a falta dela), tornou-se o principal alvo do questionamento ao modelo de crescimento/desenvolvimento adotado pelo país. Faltava, segundo essa crítica, um desenvolvimento que evidenciasse as dimensões econômica, social e cultural das transformações da sociedade (NAVARRO & ALMEIDA, 1998).

Do ponto de vista econômico, o que se viu a partir da metade do último século foi uma grande expansão do parque industrial e do conjunto da economia brasileira. Do ponto de vista social, foram mantidos alguns desequilíbrios e acentuaram-se a exclusão e a marginalização urbana e rural. Uma análise focada no setor agrícola, também vai nos mostrar desequilíbrios evidentes.

Analisando o desenvolvimento econômico brasileiro do século passado, veremos que à reboque da expansão industrial pós-Segunda Guerra Mundial, veio o questionamento do "papel" da agricultura no desenvolvimento. A avaliação que se fazia naquele momento, era a de que o país contava com uma agricultura atrasada, pouco capitalista e que não cumpria suas "funções". Ou seja, ela não

atendia adequadamente às necessidades da pujante indústria nascente (fornecendo matérias-primas) e da massa assalariada que se formara nos centros urbanos (fornecendo alimentos baratos). Mais que isso, entendeu-se que a agricultura não se consistia num mercado consumidor para a indústria brasileira, pelo menos não nos patamares que se poderia esperar. A aceitação destas avaliações foi mobilizadora para todo o processo de mudanças por que passou a agricultura brasileira desde então.

Partindo de uma breve discussão sobre essa modernização, o objetivo nesse artigo, é discutir a política de seguro agrícola como um instrumento de proteção à atividade e que aponta para a sustentabilidade da agricultura familiar. Inicialmente, são apresentadas as linhas gerais que nortearam a modernização e alguns dos seus impactos, que induziram à mudanças na estrutura da nossa agricultura. A seguir, resgata-se algumas das principais idéias sobre a importância do seguro agrícola (principalmente o seguro agrícola subsidiado) na gestão dos riscos na agricultura e, finalmente, são apresentados os principais elementos da política de seguro agrícola subsidiado em implementação no Estado do Rio Grande do Sul.

2. Transformações na agricultura brasileira na segunda metade do século XX: a "modernização conservadora"

As transformações observadas na base técnica da agropecuária brasileira, notadamente a partir dos anos sessenta, foram alicerçadas por uma vasta gama de instrumentos de política agrícola cujo propósito central era o crescimento da produtividade física da produção e o aumento da rentabilidade econômica. A mobilização em torno desses objetivos trazia consigo a utilização intensiva de insumos industriais, de energia, a incorporação de espécies vegetais e animais e a valorização de métodos de gestão técnica e econômica que pudessem nivelar a agricultura e a pecuária brasileira àqueles padrões da agropecuária capitalista dos países desenvolvidos.

A difusão do modelo de agricultura capitalista foi inevitável graças ao aparato institucional que foi montado, que abrangia a pesquisa, a extensão e o crédito rural. A crença quase irrestrita de muitos agentes ligados à agricultura nas vantagens do "pacote tecnológico" apresentado também foi preponderante para a sua proliferação. Conquanto o esforço "modernizante" tenha apresentado algumas soluções do ponto de vista econômico (expansão das vendas de máquinas e insumos agrícolas e aumento da produtividade, por exemplo), ele também trouxe no seu rastro vários problemas.

Tomando como exemplo a Região Sul do Brasil, onde mais se massificou o emprego das novas técnicas e dos recursos disponibilizados pela política agrícola, fica mais fácil entender a questão. Além das sementes de alto potencial, da aplicação de fertilizantes e agrotóxicos e da mecanização do preparo do solo, a especialização em poucas culturas foi uma das principais mudanças observadas. Esta especialização, em que as culturas se sucediam com longos períodos de exposição da terra nua às intempéries climáticas mostrou-se extremamente danosa em diversas áreas, tendo como resultado a erosão e/ou o esgotamento do solo.

A soja foi uma cultura emblemática nesse processo e o seu rápido avanço mudou duplamente a produção agropecuária na Região Sul. Em primeiro lugar, alterou-se a paisagem agrícola da Região, com a substituição de culturas como o café no Norte do Paraná e ainda o feijão, o arroz e as pastagens naturais em toda a região. A segunda mudança refere-se à utilização dos chamados insumos modernos (químicos, mecânicos e biológicos) e ao destino da produção, que passa a ser igualmente industrial.

O corolário desse processo deu-se na reestruturação de diversos outros setores ligados à agropecuária, como aqueles responsáveis pela produção de insumos e pela transformação da produção. Também alteram-se o perfil das instituições e dos mecanismos de financiamento e crédito, a comercialização e os instrumentos de política e intervenção. Até mesmo as instituições de ensino

agrário/agrícola passaram por um processo de reestruturação seguindo a filosofia da "Revolução Verde".

Do ponto de vista sócio-econômico, esta estratégia de modernização resultou em alterações no âmago da nossa agricultura. Grosso modo, pode-se dizer que elas foram da seguinte ordem:

- a) Maior encadeamento para frente e para trás da produção agropecuária: da ótica das empresas produtoras de insumos e equipamentos para a agricultura, a modernização representava um enorme mercado consumidor a ser atendido. Os recursos, na forma de crédito, eram disponibilizados de forma abundante pelo Governo até o início dos anos oitenta. Ao mesmo tempo, estimulava-se a articulação da produção com a agroindustrialização. Contudo, o acesso aos recursos não se deu uniformemente e serviu para acentuar os problemas de exclusão no campo;
- a) Criação e fortalecimento de grandes empresas agrícolas: esta foi, em verdade, uma orientação de todo o processo. O entendimento de que a grande empresa agrícola capitalista, moderna e eficiente poderia facilitar uma inserção mundial competitiva da nossa produção ficou explicitado tanto pelo acesso restritivo ao crédito (para a maioria dos agricultores familiares) quanto pela supressão da Reforma Agrária como uma alternativa aos problemas do nosso meio rural.

A combinação de ambos justificou o surgimento da expressão "modernização conservadora" para identificar a modernização da agropecuária brasileira a partir dos anos sessenta. Isto porque além de desigual e excludente, ela se deu em detrimento dos pequenos agricultores familiares.

Os anos oitenta e, principalmente os noventa, trouxeram mudanças importantes comparativamente ao cenário observado nas duas décadas anteriores. Em primeiro lugar, as crises financeira e econômica que atingiram sucessivamente vários países (ricos e pobres) tornaram a disputa por espaço no comércio mundial muito mais acirrada. Internamente, as crises induziram ainda a

uma redução drástica dos volumes disponíveis para o crédito rural/agrícola. Em segundo lugar, a importância dos ganhos de produtividade e rentabilidade resultantes da modernização começaram a ser questionados em função dos seus "efeitos colaterais".

A utilização maciça de alguns recursos e insumos (mecanização, equipamentos de irrigação, fertilizantes, agrotóxicos, etc.) foi causando impactos ambientais irradiados por todo o território nacional. Já a fragilização e a decomposição social e econômica da agricultura familiar oriunda daquele processo foi criando o lumpen⁴ rural e engrossando o urbano. Isto sem contar que uma grande maioria de produtores familiares que supostamente permanece em condições produtivas no campo encontra-se, na verdade, em situação econômica precária.

Conforme lembra SANTOS (1999), o impacto da degradação ambiental no "espaço-tempo doméstico" foi mais intenso no Hemisfério Sul, "onde as tarefas domésticas são feitas em íntima relação com a natureza". E prossegue destacando que "a modernização e comercialização da agricultura na periferia e semiperiferia do sistema mundial foi em geral feito em prejuízo dos camponeses" (p.305).

Podemos dizer que a mudança de cenário acima referida possui implicações "mais econômicas" (se pensarmos apenas do ponto de vista do comércio mundial) ou "mais de condução de política agrícola" (no que tange às questões de sustentabilidade⁵ do modelo). As implicações econômicas via comércio mundial são evidentes, visto que o modelo agrícola adotado passou a ser questionado não mais apenas nos meios acadêmicos/científicos mas, a ser alvo de políticas restritivas por parte dos nossos principais parceiros comerciais (curiosamente os mesmos países desenvolvidos que serviram de modelo quando da adoção do "pacote tecnológico"). Na "condução da política agrícola", a

⁴ O lumpen aqui assumido nos termos do lumpemproletariado da sociologia marxista para identificar indivíduos direta ou indiretamente desvinculados da produção social e que se dedicam à atividades marginais.

⁵ Deixando de lado as nuances, a idéia de sustentabilidade aqui referida incorpora o econômico, o ecológico e o social, interagindo de forma dinâmica e complementar.

principal mudança que se observa é no sentido de acoplar a elas as preocupações das políticas ambientais. A grande diferença entre as políticas agrícola e ambiental do país parece relacionar-se aos seus próprios princípios. A primeira, esteve centrada no aumento da produtividade física e da rentabilidade econômica; a segunda, na preservação dos ecossistemas naturais, relegando a um plano secundário a problemática ligada aos sistemas agropecuários. Apenas recentemente assumiu-se que a agricultura "moderna e capitalista" brasileira (e mundial), causadora de diversos problemas ambientais e também vítima deles, precisa ser repensada em outras bases. Com isso, as atenções voltam-se novamente para a agricultura familiar e, principalmente, para o que se chamaria "agricultura sustentável".

Nesse sentido, e retomando o conceito de desenvolvimento sustentável que se tornou recorrente, GUZMÁN (1998, p.21) afirma que ele "consiste essencialmente em potencializar aqueles esquemas de desenvolvimento que têm como objetivo *a satisfação das necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades* e não o crescimento econômico indiscriminado".

Trazendo tais idéias para o campo da agricultura, NAVARRO & ALMEIDA (1998) ressaltam que o objetivo dessa "agricultura sustentável" passa pela "manutenção da produtividade agrícola com o mínimo de impactos ambientais e com retornos financeiro-econômicos adequados, que permitam diminuir a pobreza e atender as necessidades sociais da produção (p.47)". E quando se diz que o debate volta-se para a agricultura familiar, isto passa pela compreensão de que algumas formas de produzir, "por vezes marginais e esquecidas, podem servir de modelo a uma nova agricultura (ALMEIDA, 1999, p.18)".

Entretanto, a dimensão dessa necessária mudança de rumos e de condução de políticas voltadas para a agricultura brasileira está longe de ser assimilada. A expansão da fronteira agrícola no país espalhou as mesmas práticas de exploração agrícola e pecuária para praticamente todo o imenso território nacional. Assim, o grande desafio centra-se na capacidade das forças sociais,

questionadoras do atual modelo de "imprimir sua marca nas políticas públicas para que estas venham a afirmar política, econômica e socialmente a opção pela agricultura familiar, forma social de uso da terra que melhor responde a noção de sustentabilidade e às necessidades locais, regionais e do país (NAVARRO & ALMEIDA, 1998, p.52).

3. O Seguro como instrumento de proteção à atividade agrícola

A agricultura é considerada como o setor da economia mais sujeito às catástrofes naturais, como vendavais, enchentes, estiagens, frio excessivo, geadas e temporais, dentre outros. Além delas, a redução dos preços recebidos pelos produtores contribui em muito para aumentar os riscos da atividade.

Pode-se dizer que a forma de lidar com essas situações de risco na atividade agrícola é variável, dependendo das condições sócio-econômicas dos agricultores. O panorama da agricultura brasileira, definido no ponto anterior, já reforçou que a modernização imputada à nossa agricultura se deu de forma desigual e excludente. Uma de suas características mais marcantes foi o acesso restritivo ao crédito e à assistência técnica para grande parte dos agricultores familiares. Por seu lado, médios e grandes produtores ou agricultores mais capitalizados puderam desfrutar tanto do crédito subsidiado quanto da assistência técnica que acompanhava o "pacote".

É difícil afirmar com certeza até onde vão as distorções resultantes do processo de modernização da agricultura brasileira. Entretanto, é possível afirmar que as dificuldades da agricultura familiar de lidar com as situações de risco na atividade agrícola guardam estreita relação com a forma como foi implementada a "modernização". Isto porque, ao lado das distorções econômicas e do acirramento da exclusão social no campo, vários problemas ambientais também são identificados como resultado dessa "modernização". Resulta desse quadro que os instrumentos de política agrícola que visem reduzir a exclusão de agricultores ou a sua reinserção produtiva e social têm uma tarefa árdua a cumprir.

Muito se tem discutido à respeito de instrumentos de política agrícola que possam atuar na minimização das variações da renda e na redução das perdas na agricultura nas últimas décadas. Dentre as principais ações atualmente sendo implementadas em países europeus e nos Estados Unidos, destaca-se o seguro agrícola. Grosso modo e em consonância com WEINBERGER et alii (1999), pode-se diferenciar as medidas que atuam na redução das perdas agrícolas em (a) “pagamentos *ad hoc*” e (b) “subsídio ao prêmio de seguro agrícola”. Os pagamentos eventuais, importantes para os agricultores quando da ocorrência das catástrofes, possuem um lado negativo do ponto de vista do Estado. Como os fenômenos são de difícil previsibilidade, em geral os cofres públicos não estão preparados para essas intervenções. A necessidade de aporte de recursos para reduzir o impacto das perdas acaba por drenar recursos anteriormente previstos para outros setores. Já o seguro agrícola tem sido visto como o mais efetivo instrumento de proteção contra as catástrofes naturais.

Dentre as vantagens dessa política, algumas delas merecem destaque, conforme apontam (WEINBERGER et alii, 1999). A primeira delas, é a (a) proteção contra a queda da renda na agricultura. Sabendo que, para a maioria dos agricultores familiares, é impossível lidar sozinho com as perdas agrícolas, o seguro agrícola minimiza o impacto dessas perdas e preserva sua capacidade produtiva. Em estreita relação com esta vantagem, está a (b) redução da exclusão e do êxodo de agricultores. Para o Governo, (c) a política de seguro agrícola subsidiado permite a previsibilidade do gasto que neste caso, é realizado através do subsídio. Nos pagamentos “ad hoc”, os dispêndios podem ser requisitados em momentos de indisponibilidade financeira e há uma tendência de se penalizar os agricultores, quer pela demora no socorro, quer pela inexistência dele. Do ponto de vista da (d) sustentabilidade da atividade agrícola está a principal vantagem dessa política, pois, além da manutenção da renda e da preservação da capacidade produtiva do agricultor, ela pode ser usada como estímulo ao uso racional dos recursos naturais e ao manejo adequado.

Em resumo, pode-se afirmar que, articulado a outras ações, o seguro agrícola consiste-se num instrumento muito importante para a manutenção da

capacidade produtiva dos agricultores, estabilizando a sua renda e a atividade agrícola. Com o subsídio, ele torna-se acessível à maioria dos agricultores familiares e abre ao poder público um vasto campo de possibilidades de atuação na agricultura.

4. A implantação e os Resultados Iniciais do Programa Estadual de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul

Resgatando as palavras de Navarro & Almeida (1998), é possível afirmar que a capacidade das forças sociais questionadoras do atual modelo de “imprimir sua marca nas políticas públicas para que estas venham a afirmar política, econômica e socialmente a opção pela agricultura familiar” começou a ser testada de forma clara no Rio Grande do Sul na luta pela implantação de um programa estadual de seguro agrícola. Uma das demandas mais marcantes observadas na agricultura sul-riograndense nas últimas décadas, o seguro agrícola relacionava-se à falta de proteção aos agricultores familiares frente aos problemas climáticos/meteorológicos que, via de regra, resultam em perdas de safra. Entendendo que uma das necessidades básicas dessa agricultura, consiste na sua sustentabilidade econômica (tanto no que refere-se à geração de renda imediata como também à preservação da sua capacidade produtiva ao longo do tempo) agricultores e movimentos sociais representativos intensificaram a pressão por uma política de proteção à agricultura que passasse pelo seguro agrícola. Isto porque as sucessivas quebras de safra e a ausência de uma política efetiva de proteção à agricultura familiar foram acentuando os problemas de endividamento e a exclusão dos agricultores.

Em 1987, foi apresentado um projeto de seguro agrícola por parte de deputados representantes de movimentos sociais. Entretanto, o projeto foi vetado pelo Governo do Estado da época. Em 1989 o seguro agrícola foi incluído na Constituição Estadual e em 1990, foi aprovado pela Assembléia Legislativa (AL) e novamente vetado pelo Governo do Estado. Nova tentativa foi feita em 1996, quando o seguro foi aprovado na primeira interiorização da AL no município de

Caxias do Sul. A frustração veio em 1998 quando a maioria dos deputados rejeitou novamente a proposta.

O corolário dessas tentativas frustadas veio em 1999, quando foi finalmente criado no Rio Grande do Sul o Programa Estadual de Seguro Agrícola, com o objetivo de garantir aos agricultores familiares do Estado tanto a proteção contra eventos climáticos adversos quanto a manutenção da sua capacidade produtiva.

A Lei No. 11352 de 14 de julho de 1999, que instituiu o Sistema Estadual de Seguro Agrícola, no seu artigo 1º. apresenta as linhas gerais do que se espera da política, que é constituir (o seguro agrícola) como *"instrumento de política agrícola fundamental no processo de desenvolvimento rural, com vistas a promoção de tecnologias, culturas e épocas 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 (DOE, 1999a)"*.

Observa-se que a definição do instrumento estabelecido guarda estreita relação com o exposto anteriormente sobre os preceitos desse mecanismo. O texto da Lei aponta para a utilização do seguro agrícola em sintonia com outras ações que nos permitem pensar a sustentabilidade da atividade agrícola não só do ponto de vista econômico. Isto porque "a promoção de tecnologias, culturas e épocas de plantio adequadas, cuidados com a recuperação, conservação e manejo dos solos" são vistas como condições *sine qua non* para uma agricultura sustentável.

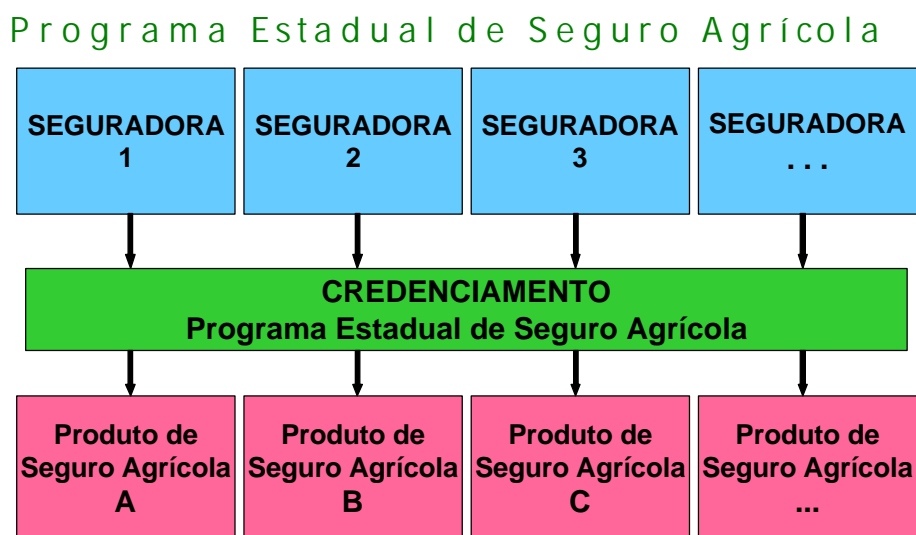
A referida Lei estabelece ainda que os beneficiários do Sistema são os produtores que aderirem a ele (o Sistema), *"vinculados ou não a entidades representativas, que explorem as atividades agrícolas (...) e as desenvolverem em condições lícitas, independentemente do porte do estabelecimento rural, de sua renda, da localização geográfica no Estado, da cultura e/ou criação explorada (art.2º. parágrafo único)"*.

A Lei criou a figura dos "agentes do Sistema" que são aqueles que executam alguma ação dentro do Sistema, podendo ser 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. A partir da figura desses agentes, criou-se um mecanismo de funcionamento do Programa Estadual de Seguro Agrícola através do credenciamento de seguradoras. Com isto, mesmo não existindo uma seguradora com controle público do Estado, o Governo do Estado passou a disponibilizar aos agricultores familiares o seguro agrícola subsidiado.

A Figura 1 sintetiza o modelo ideal de funcionamento do Programa a partir do credenciamento de seguradoras. Nesse modelo ideal, várias seguradoras se credenciam ao Programa e disponibilizam diversos produtos de seguro possíveis de serem contratados pelos agricultores familiares do Estado, com subsídio público. Como o Edital é aberto a todas as seguradoras em situação regular que possuam interesse em atuar no programa, infere-se que a limitação do sistema de credenciamento é dada pela limitação do próprio mercado de seguros privados do país.

Figura 1: O Sistema de Credenciamento ao Programa Estadual



A gestão do Sistema foi delegada ao Conselho de Administração, conselho este com caráter normativo e deliberativo, ao qual foi atribuído a definição e a aprovação das diretrizes, políticas e estratégias de implantação bem como a

responsabilidade de decisão sobre o uso e a destinação dos recursos. O Conselho é constituído por 12 representantes de órgãos governamentais e não-governamentais, a saber: 02 representantes da Secretaria da Agricultura e Abastecimento e mais um nome de cada um dos seguintes órgãos: Secretaria da Fazenda, Gabinete do Governador, EMATER/RS, Banco do Estado do Rio Grande do Sul - BANRISUL, Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul - FARSUL, Federação das Cooperativas Agropecuárias do Rio Grande do Sul - FECOAGRO, Cooperativa Central dos Assentados do Rio Grande do Sul - COCEARGS, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul - FETAG, Central Única dos Trabalhadores - CUT/RS e Associação Rio-Grandense de Pequenos Agricultores - ARPA.

A regulamentação da Lei, que se deu através do Decreto No. 39722, de 16 de setembro de 1999, detalhou alguns procedimentos e atribuições e definiu de forma mais apurada as culturas a serem priorizadas. Conforme consta do seu texto "*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(DOE, 1999b, art. 6º.)*".

Com a publicação do Decreto, definiu-se mais claramente o funcionamento do Sistema Estadual de Seguro Agrícola e do Fundo Estadual de Seguro Agrícola - FESAG (cujos recursos se destinam a custear a operacionalização do Sistema), o que estabeleceu as bases para o início de operação do Programa Estadual de Seguro Agrícola. Isto porque, com as definições de agentes participantes, público beneficiário e culturas prioritárias, restava apenas a sustentação financeira para que o programa começasse a ser implementado. Definida a composição dos recursos do FESAG⁶ e o orçamento para o ano de 2000, foi lançado naquele ano o primeiro Edital de Credenciamento de Seguradoras interessadas em operar o

⁶ Os recursos do FESAG foram inicialmente compostos por dotações orçamentárias do Estado e créditos adicionais a ele destinados, mas ele também está apto a receber repasses da União, recursos totais ou parciais de prêmios pagos pelos segurados/beneficiários, recursos provenientes de contratos, convênios e outros ajustes celebrados com instituições públicas ou privadas, nacionais e internacionais, recursos oriundos de doações de pessoas físicas ou jurídicas, dentre outras.

Programa Estadual de Seguro Agrícola na cultura do milho, da safra de 2000/2001.

O início da implantação se deu através de um projeto-piloto com abrangência de quatro regiões do Estado onde o seguro agrícola havia sido eleito como prioridade dentro das votações do Orçamento Participativo Estadual, a saber: Região das Missões, Fronteira Noroeste, Médio Alto Uruguai e Norte.

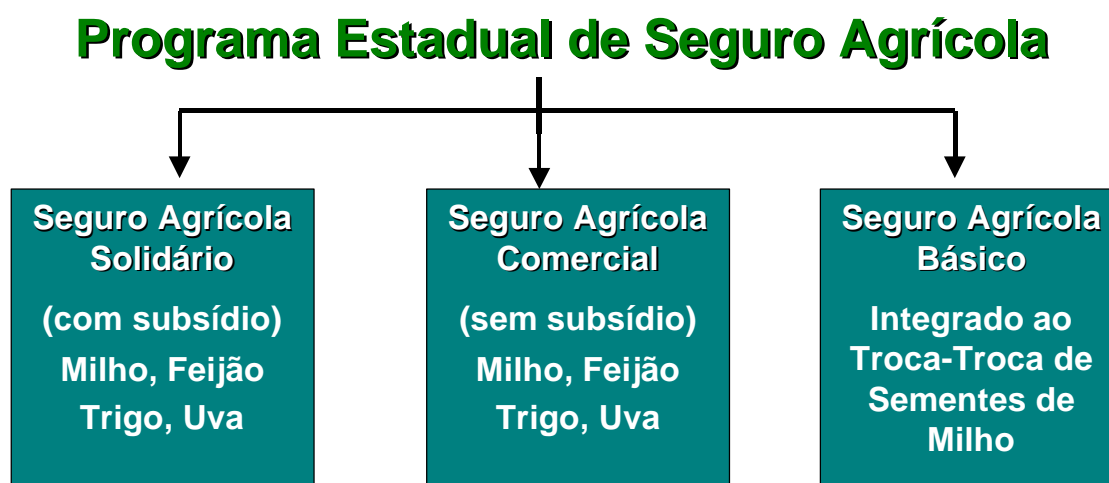
4.1 As Modalidades do Programa Estadual de Seguro Agrícola

O projeto-piloto nas quatro regiões do Orçamento Participativo Estadual envolveu 101 municípios e começou a estabelecer algumas bases importantes para o funcionamento do Programa. A parceria com sindicatos, associações, cooperativas ou prefeituras como formadores de opinião e executores do programa é uma delas. A experiência inicial foi mostrando que a viabilização do programa requer muito empenho na criação de uma “cultura de seguro” na agricultura estadual. Por tratar-se de uma política inédita, o desconhecimento torna-se um impeditivo para o seu avanço. Um outro fator importante, identificado na experiência inicial, é que a restrição orçamentária de parte dos agricultores familiares do Estado é tão grande que o custo do seguro pode ser inviável mesmo um subsídio de 50% .

Fruto do primeiro ano de execução, o Programa Estadual de Seguro Agrícola evoluiu para a idéia de “modalidades de seguro”. Percebeu-se que havia a necessidade de diferenciar o tratamento dado aos agricultores, dependendo da sua condição econômica. Agricultores de baixíssima renda dificilmente acessariam o seguro, caso não contassem com um subsídio elevado. Já os agricultores um pouco mais capitalizados, por seu lado, estariam em condições de acessar o seguro, mesmo com subsídios menores.

Com isso, a partir de 2001 o Programa foi ampliado e está sendo operado em três modalidades: Seguro Agrícola Comercial, Seguro Agrícola Solidário e Seguro Agrícola Básico, conforme mostrado no quadro abaixo.

Figura 2: As Modalidades de Seguro do Programa Estadual de Seguro Agrícola



O **Seguro Agrícola Comercial** é uma modalidade em que a participação do Estado é indireta e não há subsídio. Nessa modalidade o Governo atua principalmente no fornecimento de dados e informações referentes às condições climáticas e da agropecuária do Estado. Entende-se que a implantação da estrutura para a comercialização do seguro agrícola subsidiado junto aos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, Cooperativas e Associações nos municípios do Estado, deve estimular o desenvolvimento de uma “cultura” de seguro agrícola no Estado e fomentar a contratação por parte dos agricultores em geral, independente dos subsídios públicos. Embora ainda não exista instrumentos para o monitoramento dessa modalidade, há informações de que diversos contratos de seguro foram realizados durante o ano de 2001, a partir do trabalho de discussão e divulgação do seguro agrícola no Estado.

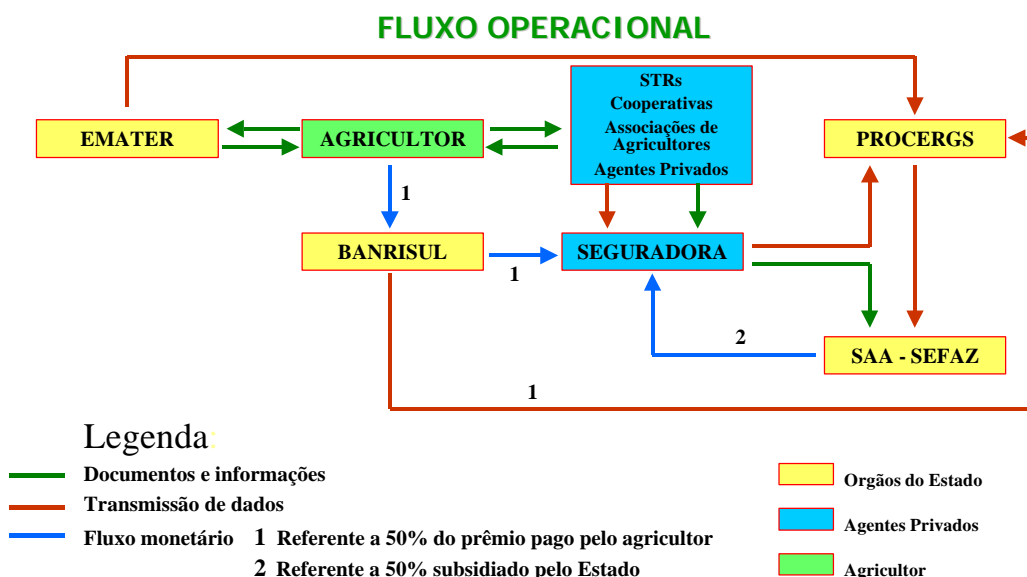
A modalidade **Seguro Agrícola Solidário** foi a primeira a ser implementada dentro do Programa, no ano de 2000. Nela, há subsídio de até 50% ao prêmio de

seguro contratado por agricultores familiares enquadrados ao Programa, beneficiando até o final do ano de 2001 as culturas de milho, trigo, feijão e uva. Nesta modalidade, o agricultor realiza seu enquadramento⁷ junto à EMATER/RS e a atuação como agentes de contratação está aberta a todos os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, Cooperativas e Associações que manifestarem interesse.

A figura abaixo mostra um fluxograma de como vem sendo operacionalizada esta modalidade. O agricultor que deseja contratar o seguro faz seu enquadramento em qualquer escritório da EMATER/RS e realiza a contratação do mesmo junto ao agente habilitado à comercializar o seguro no seu município (STRs, Cooperativas, Associações, etc.). Esses agentes, previamente treinados e capacitados, devem ser capazes não apenas de realizar a contratação do seguro como também de repassar informações ao agricultor. O objetivo é que informação sobre a política que está sendo implementada chegue ao agricultor através de suas representações mais próximas.

Na safra de uva 2001/2002, aproximadamente 500 agricultores contrataram o seguro agrícola com subsídio do Governo do Estado nesta modalidade..

Figura 3: Fluxo Operacional da Modalidade Seguro Solidário



⁷ O agricultor habilitado a acessar o subsídio na contratação do seguro é, grosso modo, o agricultor que utiliza exclusivamente mão-de-obra permanente familiar, cuja renda deriva prioritariamente da atividade agrícola, critérios semelhantes aos exigidos para o acesso ao PRONAF.

O **Seguro Agrícola Básico** foi a última modalidade a ser incorporada ao Programa Estadual e, desde meados de 2001, é operada juntamente com o Programa Troca-Troca de Sementes de Milho. Ela parte do pressuposto de que o agricultor que acessa o Troca-Troca para a retirada de, no máximo, dois sacos de sementes de milho, é um agricultor familiar descapitalizado cuja capacidade de lidar com situações de perdas agrícolas é mínima. Para estes agricultores, decidiu-se ampliar as facilidades de contratação, utilizando o Troca-Troca de Sementes de Milho como o “veículo” para o seguro e aumentar o subsídio, que nesta modalidade supera os 90%.

O Programa Troca-Troca de Sementes funciona do Rio Grande do sul há mais de uma década e através dele, sementes de milho certificadas são fornecidas pelo Governo do Estado aos agricultores familiares para pagamento após a safra. É uma espécie de financiamento da semente, cujo valor a ser devolvido, além de subsidiado (em 2001 o subsídio girou em torno de 20% nas sementes do Troca-Troca), é indexado pelo preço mínimo do milho. No ano de 2001, estima-se que mais de 170 mil agricultores do Estado foram beneficiados com a semente disponibilizada através do Troca-Troca.

A articulação do Seguro Agrícola ao Troca-Troca de milho foi justificada pelo Governo do Estado como um facilitador no processo de informação e contratação do seguro agrícola. Nesta modalidade, o **Seguro Agrícola Básico**, o agricultor pode contratar um seguro cujo valor é determinado pela quantidade de semente que ele retira no Troca-Troca. Em 2001/2002, foi possível contratar um seguro de até R\$ 800,00 na retirada de sementes híbridas e de até R\$ 1.000,00 para as sementes Variedade. A diferenciação dos valores deveria servir como um estímulo à retirada das sementes Variedade e por isso, o subsídio ao seguro foi maior para estes agricultores. Da mesma forma que no Troca-Troca, a parte do custo do seguro que cabe ao agricultor é financiada para ser paga apenas após a safra.

O resultado do primeiro ano de sua execução mostrou que na safra 2001/2001, mais de 25 mil famílias aderiram a esta modalidade, contratando o seguro básico.

5. Considerações Finais

Em consonância com o que foi discutido neste trabalho, é possível afirmar que a modernização da agricultura brasileira foi bem sucedida do ponto de vista do aumento da produção e da produtividade. Contudo, deixou uma herança negativa de concentração fundiária e de renda no campo, exclusão econômica e social de agricultores, além de sérios problemas ambientais.

Uma de suas principais marcas foi o acesso restritivo ao crédito e às políticas agrícolas em geral, o que acabou impulsionando a discussão sobre novas formas de condução de políticas agrícolas e sobre a necessidade de uma opção pela agricultura familiar, entendida como a forma social de uso da terra que melhor atende a noção de sustentabilidade e às necessidades do país. A criação do Programa Estadual de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul foi resultante dessa discussão e da forte presença dos movimentos sociais como impulsionadores das demandas oriundas do campo.

O caráter inovador do programa é evidente visto que nenhuma ação nesse sentido é desenvolvida em âmbito federal ou em outros estados da federação. Experiências semelhantes e bem desenvolvidas são observadas em outros países como Espanha, México e Estados Unidos, mas todas elas tratam-se de iniciativa federal.

Contudo, algumas de suas limitações continuam em aberto. Existe grande dependência em relação ao mercado segurador privado, pois, a Companhia União de Seguros, de controle estadual foi privatizada há alguns anos. Além disso, há pouca (ou nenhuma) governabilidade sobre os produtos de seguro agrícola oferecido pelas seguradoras privadas e não há garantia de participação de seguradoras no Programa, mesmo com o estímulo do subsídio ao prêmio.

Mesmo assim, é possível afirmar que este pode constituir-se num dos mais importantes instrumentos de proteção à agricultura familiar e, dada a facilidade de articulação com outras políticas (exemplo apresentado do Troca-Troca de Sementes), também pode atuar com vistas à mudanças estruturais na agricultura.

6. Bibliografia

ALMEIDA, Jalcione. **A Construção Social de uma nova Agricultura**. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1999.

DOE - DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei No. 11.352 de 14 de julho de 1999. Porto Alegre, 16/07/99 (a).

_____. Decreto No. 39.722 de 16 de Setembro de 1999. Porto Alegre, 17/09/99 (b).

FAO - Food and Agriculture Organization. **Los Nuevos Instrumentos de Política Agrícola Y La Institucionalidad Rural en América Latina**. Roma: FAO. Relatório capturado on-line via internet no endereço: <http://www.fao.org> em 18/06/01.

GUZMÁN, Eduardo Sevilla. Origem, evolução e perspectivas do desenvolvimento sustentável. In: NAVARRO, Zander & ALMEIDA, Jalcione (org.). **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. 2.ed. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1998.

NAVARRO, Zander & ALMEIDA, Jalcione (org.). **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. 2.ed. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice - O social e o político na pós-modernidade**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

WEINBERGER, Kurt; KAMRANER, Sabine; MURR, Karl; ENGELHERD, Brigitte. Medidas Estatales para Pérdidas de Cosechas en Comparación com la Generación de Valor Añadido Vegetal (Comparación EU-EEUU). Anais do XXV Congresso de la Asociación Internacional de los Asseguradores de Granizo. Maastricht, setembro de 1999.