FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
BIBLIOTECA

TADEU NOBRE FORMIGA

PROAGRO-PROGRAMA DE GARANTIA DE ATIVIDADE AGROPECUÁRIA - AVALIAÇÃO DE SEUS OBJETIVOS NA MICRORREGIÃO HOMOGÊNEA DE PASSO FUNDO - RS.

MONOGRAFIA APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PUBLICA.

RIO DE JANEIRO, 1983

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROAGRO-PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA - AVALIAÇÃO DE SEUS OBJETIVOS NA MICRORREGIÃO HOMOGÊNEA DE PASSO FUNDO - RS.

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR

TADEU NOBRE FORMIGA

198306 525
T/EBAP F725p
1000022717

E
APROVADA EM 28.3.83
PELA COMISSÃO JULGADORA

ASSINATURA

ANA MARIA BERNARDES GOFFI MARQUESINI
Mestre em Administração Pública
University of Southern California

ASSINATURA

CLÁUDIO ROBERTO CONTADOR
Doutor em Economia (Ph.D.)
Universidade de Chicago

ASSINATURA

JOSÉ EDUARDO COELHO MESSEDER
Mestre em Administração Pública
Institute of Social Studies - Haia

À minha esposa Sueli
e filhos: Fábio, Fabíola e Fabrício
Dedico este trabalho, pelo carinho,
compreensão e apoio recebidos.

A G R A D E C I M E N T O S

Esta monografia resulta do esforço de toda uma equipe, desde a apresentação do tímido projeto de pesquisa, discutido pelos gratos colegas de curso, até a elaboração da Versão Final, criticada pelos pares de trabalho no Banco Central.

Nesse sentido, vemo-nos impelidos a registrar, nesse momento, nossos agradecimentos àqueles que mais diretamente colaboraram conosco em sua elaboração:

- à Superior Administração do Banco Central do Brasil, não só pela concessão da bolsa de estudos, mas também por facilitar o acesso aos dados estatísticos necessários a realização da pesquisa, sobre o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO;
- ao Prof. Cláudio Roberto Contador pelo apoio prestado na escolha do tema e ao início dos trabalhos, e ainda, à estimada Professora-Orientadora, Ana Maria Bernardes Goffi Marquesini, pelo incentivo, e principalmente pelas sugestões que ajudaram a enriquecer esta monografia;
- aos Gerentes das Agências do Banco do Brasil S/A. e também ao Presidente da Cooperativa Tritícola de Passo Fundo Ltda., pela contribuição prestada, quando da realização da pesquisa de campo na região de Passo Fundo (RS).

Um agradecimento especial aos funcionários - quase sempre esquecidos - das bibliotecas, notadamente da Fundação Getúlio Vargas, do Banco Central do Brasil, do Banco do Brasil e do Instituto de Resseguros do Brasil, pela atenção que sempre nos dispensaram.

RESUMO

No Brasil não é raro a criação de Programas pelas autoridades governamentais, para atender determinada situação conjuntural ou para direcionar os esforços de produção a uma atividade específica. Ocorre, porém, na maioria das vezes que não se criam — simultaneamente à formulação— instrumentos efetivos para sua avaliação e assim, os programas se agigantam e introduzem seus próprios mecanismos de defesa para sua autopreservação.

Este trabalho objetiva avaliar um deles — o PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária — através de uma confrontação entre a visão de seus formuladores e a dos diversos agentes que atuam na operacionalização do programa, em uma microrregião homogênea do I.B.G.E., constituída pelos seguintes municípios: Carazinho, Chapada, Coronel Bicaco, Palmeira das Missões, Passo Fundo e Santo Augusto, todos situados no Estado do Rio Grande do Sul.

Com ênfase nos aspectos de formulação de políticas públicas, este trabalho foi desenvolvido dentro de uma sistemática, cujas idéias básicas discriminamos a seguir:

- descrição da importância do PROAGRO e, em virtude dele estar intimamente vinculado ao Sistema Nacional de Crédito Rural, dos objetivos, do desempenho e das disfunções desse Sistema. Como corolário, constata-se que poucos agricultores têm acesso ao crédito rural institucionalizado e entre seus beneficiários há uma concentração excessiva dos recursos;
- registros dos antecedentes da implantação do seguro agrícola no Brasil, inclusive a experiência frustrada da Companhia Nacional de Seguro Agrícola (1954-1966);
- análise do conteúdo formal da política e do desempenho em termos financeiros, ao longo dos seis primeiros anos de atuação. Em decorrência emerge o fato de que o programa vem sofrendo constantes déficits e há uma concentração excessiva na utilização de recursos por um tipo de cultura (trigo) em uma determinada região (Sul);

- divulgação do resultado da pesquisa junto aos vários agentes que atuam no programa e dentre outras conclusões, constatam-se indícios de que o objetivo de auxílio na utilização de tecnologia moderna — apregoada pelas suas normas — não vem sendo atingido, ocorrendo, em alguns casos, o inverso, ou seja, a acomodação dos agricultores;
- descrição dos modelos de seguro agrícola de três países, Estados Unidos, México e Japão, para fornecer subsídios à análise do programa. É marcante a preocupação do governo desses países em manter o programa dentro de critérios exclusivamente técnicos, lastreados em cálculos atuariais para definição dos percentuais de prêmios a serem cobrados;
- comparação entre as duas visões descritas e as sugestões dos modelos de outros países citados. Conclui-se pela necessidade de assegurar ao programa um maior rigor técnico na condução das operações de seguro e com ênfase apenas na forma de administração, propõe-se duas alternativas para consolidação do seguro agrícola no Brasil, a saber: 1) o aperfeiçoamento do programa; 2) a transferência gradativa para esfera do Sistema de Seguro Rural, com a vigilância e aporte financeiro do Governo Federal.

ABSTRACT

In Brazil, it is not unusual the criation of Programs by the government in order to attend an especific conjunctural situation or to direct the efforts of production to an especific activity. However, most times occurs that effective instruments for its evaluation are not criated — simultaneously to its formulation — and so, the programs increase and introduce its own defense mecanisms for its self-preservation.

This paper has the objective of evaluating one of them — the PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária — by the comparison between the perception of its creator and the perception of the various agents that proceed the operacionalization of the program at an homogeneous micro-region of the I.B.G.E., constituted by the following townships: Carazinho, Chapada, Coronel Bicaco, Palmeira das Missões, Passo Fundo e Santo Augusto, all of them localized at the Rio Grande do Sul State.

With enfasis in the formulation of the public policy aspects, this paper was developed according to a systematization, which basic ideas are described bellow:

- description of the importance of the PROAGRO and, since it is closely entailed to the National System of Rural Credit, description of the objectives, performance and disfunctions of this system. As a corollary, it is verified that few farmers have access to the institutionalized rural credit and between its beneficiaries exist an excessive concentration of resources;
- foregoing registers of the rural insurance implantation in Brazil, inclusive the frustrated experience of the Rural Insurance National Company (1954-1966);

- analisis of the formal content of the policy and the financial performance, during the first years of action. As a consequence, emerges the fact that the program has been suffering constant deficit and exists an excessive concentration of the utilization of resources by one kind of culture (wheat) at a determined region (South);
- divulgation of the results of the research to the varios agents of the program and together with others conclusions, it is verified evidences that the objective of helping the utilization of modern technology — proclaimed by its rules — is not being achieved, and in some cases the reverse occurs, that is, the accomodation of the farmers;
- description of the models of rural insurance of three countries, United States, Mexico and Japan, to give subsidies for the analisis of the program. It is clear the preocupation of these countries' government to maintain the program within criteria exclusively technicals, with the support in atuaries calculations for the definition of the percentage of premium to be collected.
- comparison between the two visions described and the suggestions of models from others mentioned countries. It is concluded for the need to assure more technical rigidity to the program in the lead of the security operations and with enfasis solely in the administration style, two alternatives are proposed for the consolidation of the rural insurance in Brazil, that is: 1) the improvement of the program; 2) the gradual transference to the range of action of the Rural Security Sistem, with the watchfulness and financial support of the Federal Government.

ÍNDICE

FLS.

- **RESUMO** 01
- **ABSTRACT** 03
- **LISTA DE QUADROS, TABELAS E MAPAS** 06
- CAP. 1 - INTRODUÇÃO 08
- CAP. 2 - ESCOPO DO TRABALHO 18
- CAP. 3 - ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SEGURO ACRÍCOLA . 37
- CAP. 4 - A VISÃO DOS FORMULADORES DA POLÍTICA 70
- CAP. 5 - A VISÃO DOS DIVERSOS AGENTES 117
- CAP. 6 - O SEGURO AGRÍCOLA NO EXTERIOR (ESTADOS UNIDOS, MÉXICO E JAPÃO) 158
- CAP. 7 - CONCLUSÕES E SUGESTÕES 203
- **BIBLIOGRAFIA** 213

Nº	TÍTULO	FLS.
16	PROAGRO-Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Indenizações Pagas pelos Agentes Financeiros de janeiro a julho de 1980	106
17	Recursos e Desembolsos do PROAGRO - 1975 a 1981 . .	109
18	PROAGRO - Recursos e Desembolsos Efetivos e Correlação com o Valor de Crédito Rural de Custeio Concedido	110
19	Créditos Concedidos à Agricultura e a Pecuária pela CREAI do Banco do Brasil S.A., segundo as Regiões - 1976	118
20	SOJA - Área Colhida, Quantidade Produzida e Valor da Produção, segundo os municípios da Microrregião de Passo Fundo, em 1970, 1973 e 1975.	122
21	TRIGO - Área Colhida, Quantidade Produzida e Valor da Produção, segundo os municípios da Microrregião de Passo Fundo, em 1970, 1973 e 1975	123
22	Resumo da Experiência da Federal Crop Insurance Corporation - 1939/47	160
23	F.C.I.C. Proporção de Perdas - 1948/78.	163
24	Estimativa da Experiência do Seguro Agrícola - 1978 F.C.I.C. - todos os programas	166
25	Federal Crop Insurance Corporation - Escritórios Regionais	172
26	ANAGSA. Mutualidade de Jalisco - Programa de Seguro para a safra de 1966.	179
27	ANAGSA. Mutualidade de Jalisco - Quadro de Inversões Indenizáveis	181
28	Esquema de Organização do Seguro Agrícola Japonês .	192
29	Taxa de Prêmio Padrão e Responsabilidade do Governo Planos de Seguros aplicados desde 1977 para arroz , trigo e cevada	195
30	Taxa de Danos por causas de perdas nas lavouras de Arroz Mácio - safras de 1958-77	198
31	Desempenho do Programa de Seguro Agricola-safra 1976	200
32	Quadro Comparativo do PROAGRO e Programas de Seguros dos Estados Unidos, México e Japão	202

LISTA DE QUADROS, TABELAS E MAPAS

Nº	TÍTULO	FLS.
01	BRASIL. Crédito Rural Concedido, Número de Contratos e Valor Médio de Empréstimos, 1969-1979	24
02	BRASIL. Crédito Rural Concedido e Valor do Produto Agrícola, 1969-1979	25
03	Abrangência do S.N.C.R. em Relação ao Universo Tomador Potencial	28
04	Quadro Operacional do Seguro Agrícola em São Paulo (Seguradoras em convênio com a COSESP).	39
05	COSESP-Companhia de Seguros do Estado de São Paulo Movimento de seguros - riscos múltiplos- safras . 74/75 a 77/78	42
06	C.N.S.A.-Companhia Nacional do Seguro Agrícola. Mapa do Seguro Dominante por Sucursal.	46
07	C.N.S.A. Companhia Nacional do Seguro Agrícola. - Prêmios, Indenizações e Relações de Sinistros/Prêmios - 1955/64	47
08	Quadro Operacional do Seguro Agrícola em Minas Gerais (Seguradoras em convênio com o BDMG).	61
09	Prêmios de Seguros Diretos por Unidade da Federação (em 31.12.78).	69
10	Banco Central do Brasil - Departamentos Regionais e Unidades da Federação.	88
11	PROAGRO-Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Indenizações Pagas em 1975 e 1976	90
12	PROAGRO-Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Indenizações Pagas em 1977	92
13	PROAGRO-Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Indenizações Pagas em 1978	94
14	PROAGRO-Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Indenizações Pagas em 1979.	100
15	PROAGRO-Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Indenizações Pagas pelo Banco Central de janeiro a julho de 1980	105

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

No Brasil, o destaque dado à agricultura nos diversos planos de desenvolvimento indica a preocupação dos governos com este importante setor.

Para termos idéia da política econômica agrícola, seria interessante passar em revista o conteúdo desses planos específicos. Presume-se que, a partir do diagnóstico e da implementação dos programas propostos, estaria evidenciada a ação do governo para resolução dos problemas identificados, em absoluta harmonia com a sua estratégia de ação global.

A leitura dos planos específicos e o diagnóstico do comportamento do setor agropecuário revelam, no entanto, dois tipos de interpretação do papel por ele desempenhado no desenvolvimento do país, embora todos eles registrem a ausência de uma política econômica adequada a uma visão de longo prazo, entendido este como um período de uma década, pelo menos.

O primeiro tipo de interpretação — que vigorou no Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG — identifica o setor agropecuário como retardatário, capaz de comprometer a expansão da economia brasileira. Esta visão é uma constante em todo o texto destinado ao setor agrícola. Destacam-se nele, no entanto, as seguintes passagens que ilustram esta questão (1):

> "*A agricultura constitui um setor retardatário e a insuficiência de seu crescimento tem produzido contínuas crises de abastecimento. Tais crises são a conseqüência de uma política de desenvolvimento que não cuidou do setor agrícola.*
>
> .....
>
> "*... o sistema de incentivos criado para acelerar a industrialização, não teve a acompanhá-lo decisões de política agrícola que limitassem o desnível das taxas setoriais de expansão a uma amplitude compatível com o crescimento harmônico da economia como um todo. A produção agrícola cresceu mais por força de um permanente deslocamento da fronteira agrícola, do que pela adoção*

(1) *Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966 (Síntese) - Documentos. EPEA, nº 1, novembro de 1964, pp.91,93,94,95, 96 e 108.*

de novas políticas de exploração em áreas tradicionalmente cultivadas. A expansão do setor ainda repousa, basicamente, numa agricultura itinerante, pouco sensível para os estímulos de demanda criados pela industrialização e a conseqüente urbanização. Sob este aspecto, a excessiva disparidade entre as taxas setoriais de crescimento configura um caso em que a agricultura emerge com setor retardatário, ameaçando comprometer a expansão de todo o conjunto.

"A evidência do atraso relativo da agricultura pode ser apresentada, numericamente, quando se considera a oferta de produtos alimentares. A persistir a tendência historicamente observada na produção agrícola orientada para consumo interno, a demanda potencial de alimentos no Brasil, proveniente de um crescimento econômico regular de 3,4% por habitante ao ano (taxa almejada) e de uma elasticidade-renda média de 0,49%(*), traduzir-se-á, anualmente, numa diferença de 5% nos ritmos de expansão entre demanda e oferta agregada, cujos efeitos cumulativos no tempo, representarão uma pressão inflacionária de intensidade crescente.

.....

"...A evolução recente da agricultura brasileira se caracteriza em termos de dualismo produtivo. Na ausência de inovações nas práticas de exploração, é a fertilidade natural das áreas novas que responde por uma certa elasticidade da produção e concentra a melhoria de renda real do setor. Grande parte das áreas tradicionais geralmente mais proximas dos centros urbanos, constitui fatores de rigidez da produção, porque o declínio da fertilidade não é compensado pelo emprego de uma nova tecnologia.

.....

"...A agricultura brasileira ressente-se da falta de uma definição clara dos objetivos da política econômica que lhe compete cumprir, dada a inexistência de liderança efetiva no que se refere aos órgãos da administração federal voltados para o meio rural..."

O segundo tipo de interpretação presente inicialmente no Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) e também no conteúdo do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) ressalta que o setor em questão vem desempenhando satisfatoriamente as funções básicas a ele atribuídas no processo de desenvolvimento, mas poderia colaborar mais efetivamente, tarefa que

---

(*) *Coeficiente calculado a partir de resultados parciais de investigação sobre orçamentos familiares empreendida pelo IBRE - Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, nas cidades e nos campos.*

exigiria o aumento da produção de alimentos e matérias-primas para o produtor e melhor padrão de vida material para a maioria dos trabalhadores rurais.

Trechos extraídos desses documentos registram, com mais ênfase, esta visão(2):

> "*As taxas de crescimento da produção agrícola foram bem menores que as da produção industrial em todo o período. Qualitativamente se trata de um hiato natural, já que a demanda de produtos agrícolas é menos elástica em relação à renda do que a de produtos industriais, e já que o desenvolvimento foi basicamente impulsionado pela substituição de importações de manufaturas. Quantitativamente o setor agrícola, em geral, parece ter desempenhado as funções tradicionais que lhe cabem no processo de desenvolvimento.*

> .....

> "*No Setor Agricultura desenvolver-se-ão programas específicos de disseminação do uso de "insumos" modernos e aumento da produtividade de certos ramos. Desde que tais ganhos sejam pelo menos parcialmente retidos pela população ocupada na agricultura... a evolução da renda disponível no Setor Agrícola será mais favorável à demanda de produtos industriais que nos pós-guerra, quando a expansão da produção foi menos intensa e se fez mais pela expansão da área. O desenvolvimento agrícola interessaria à estratégia do ponto de vista da contribuição direta ao PIB e da ampliação do mercado para a indústria.*

> .....

> "*Tem-se assinalado que o setor agropecuário, nos anos 60 e 70, vem revelando dinamismo, razoável capacidade de reação aos estímulos de preços, desempenho satisfatório das suas funções tradicionais. A manter-se o quadro recente, poderia a agricultura continuar acompanhando o crescimento geral, através do fornecimento dos alimentos e materias-primas necessários, sem elevação do preço real... Trata-se, agora, de exigir muito mais do setor agropecuário. Aquele novo papel na estratégia significa, de um lado, contribuição mais significativa à expansão*

---

(2) *Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970. Vol. I junho/1968, pp. III-16 e IV-20. (primeira e segunda citação) e Brasil. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Lei nº 6151 de 04.12.74 que institui o II Plano Nacional de Desenvolvimento, p. 41 (terceira citação).*

do PIB, com menor preço para o consumidor, maior renda para o agricultor e melhor padrão de vida para o trabalhador".

Esta visão é compartilhada pela atual administração pois desde a divulgação das suas diretrizes iniciais, o setor agrícola recebeu prioridade especial, ficando registrado, também, no conteúdo do Projeto do III Plano Nacional de Desenvolvimento - 1980/85 (que engloba quase todo o mandato da atual administração federal, através das passagens[03]:

"No período deste III PND os setores prioritários são agricultura e abastecimento, o energético e o social. Ao primeiro, além de sua defasagem em comparação com o intenso processo de crescimento e modernização recente da economia brasileira, a prioridade decorre do papel fundamental que a mobilização de suas vastas potencialidades lhe permite. Esse potencial torna possível conciliar abundante abastecimento interno, contribuição ao programa energético (fontes renováveis), substancial elevação das exportações, substituição de importações e ampla geração de empregos. Essa potencialidade é fundamental para melhorar a qualidade de vida nas cidade e nos próprio meio agrícola, especialmente das famílias mais pobres".

A prioridade dada ao setor agropecuário não ficou evidenciada apenas nas intenções, pois ainda no primeiro ano de governo (03/79 a 02/80) inúmeras medidas foram efetivamente tomadas. Somente no tocante à questão do crédito agrícola, pode-se citar, como exemplo[4]:

- concessão de crédito ilimitado para a modalidade de custeio agrícola, independente do controle exercido para expansão dos meios de pagamentos;
- não utilização dos preços mínimos como base para determinação dos valores de financiamentos e adoção de uma fórmula de incorporar os valo-

---

(3) *Brasil. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Projeto do III Plano Nacional de Desenvolvimento - 1980/85. setembro de 1979, p. 57-58.*

(4) *Essas medidas foram anunciadas no chamado "pacote agrícola" de abril de 1979, e regulamentadas por várias resoluções do Banco Central. Um balanço destes dispositivos é encontrado na Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional na abertura da Sessão Legislativa de 1980. Departamento de Imprensa Nacional, 1980, p. 47.*

res efetivamente desembolsados de acordo com o nível de produtividade de cada produtor;

- mudança na classificação dos produtores rurais, levando em consideração agora o valor global de sua produção agropecuária e não suas responsabilidades junto às instituições financeiras;
- elevação, de 15% para 17%, da porcentagem dos depósitos à vista dos bancos comerciais, compulsoriamente aplicados na agricultura;
- elevação de 10% para 25%, da base para aplicação pelos bancos comerciais, aos pequenos produtores, destinando-se 10% desse montante aos miniprodutores;
- eliminação parcial dos subsídios e alteração da estrutura das taxas de juros, que passaram a ser maiores para os médios e grandes produtores e nas regiões desenvolvidas do país; e
- aumento, de 60 para 90 dias, do prazo para liquidação dos empréstimos de custeio.

Este elenco de medidas reflete a confiança das autoridades no papel do setor agrícola como aliado importante na redução dos dois maiores problemas conjunturais do país:

a) déficit da Balança de Pagamentos, através da exportação dos nossos produtos primários (soja, café, açúcar, cacau, etc.) e da produção, em níveis suficientes para atendimento ao mercado doméstico, de feijão, milho, arroz, e parte do consumo interno de trigo, diminuindo-se, assim, o montante das divisas despendidas na importação desses alimentos; e

b) pressão inflacionária, através dos aumentos da produção desses produtos, provocando assim uma redução de preços a nível de consumidor.

Em palestra na Escola Superior de Guerra[5], o Ministro do Planejamento declarou que a agricultura é a estratégia ideal de atuação para a solução das quatro maiores preocupações do governo, em função do modelo econômico adotado, pois o setor agrícola permite a manutenção do crescimento econômico sem aumento drástico nas taxas de desemprego; a expansão das exportações, a redução do nível da inflação e ainda a distribuição mais justa de renda, pronunciamento que corrobora as orientações contidas no Projeto do III Plano Nacional de Desenvolvimento.

Dentro dessa prioridade, e entre as medidas adotadas, o governo deu atenção também ao aspecto do seguro agropecuário, quando dinamizou, com inúmeras alterações, o PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária, criado em outubro de 1973:

a) a parcela coberta pelo PROAGRO passou de 80% para 100% do valor financiado naquelas culturas que desejem obter incrementos substanciais de produção[6];

b) estendeu-se a cobertura do PROAGRO para a parcela dos recursos próprios do produtor, no instrumento de crédito;

c) tornou-se compulsória a cobertura das operações de custeio agrícola ou pecuário pelo PROAGRO;

---

(5) *Jornal do Brasil. Edição de 29.05.80 - Palestra proferida pelo Sr. Antonio Delfim Netto. Ministro do Planejamento, na Escola Superior de Guerra, em 28.05.80.*

(6) *Essa alteração recebeu alguns adendos no decorrer de 1980, provocando algumas mudanças que serão detalhadas nos próximos capítulos desta monografia.*

d) concessão aos mini e pequenos produtores, da faculdade de reter até 30% da produção colhida para consumo familiar, no caso de frustração de safra, quando do cálculo da indenização do PROAGRO;

e) inclusão, na parcela indenizável pelo PROAGRO, dos encargos financeiros.

As modificações introduzidas revelam a preocupação do governo, coerente com a própria situação do produtor rural que, com a ausência de uma garantia apropriada, era obrigado a um esforço considerável para prosseguir com suas atividades rurais. Portanto, segundo o governo, o seguro agrícola tem um papel de relevância para o homem do campo, eliminando a incerteza a que está exposto, proporcionando-lhe condições estáveis de investimento e permanência na atividade.

Esta monografia tratará desse tema — o seguro rural — através de uma tentativa de avaliação do PROAGRO, programa governamental que vincula o seguro às operações de crédito rural realizadas pelas instituições financeiras componentes do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Trabalho desta natureza é relevante porque há, principalmente em nosso país, uma relativa ausência de estudos sobre avaliação de programas governamentais. Na maioria das vezes, a ausência de avaliação de um programa implementado faz com que muitas imperfeições e distorções não sejam percebidas, prolongando, assim, seus aspectos negativos e impedindo que os objetivos pré-estabelecidos sejam alcançados com maior eficácia. Além disso, nos estudos sobre avaliação de programas governamentais é comum encontrar uma preocupação mais processualística, ou seja, é dada uma atenção aos meios, em detrimento de uma análise dos objetivos, ou do questionamento da própria finalidade dos programas (visão finalista) que, com o decorrer dos anos, podem tornar-se até conflitantes com a política global adotada.

A amplitude do PROAGRO, bem como os benefícios que traz ao setor agrícola, justificam plenamente, a nosso ver, o estudo aqui apresentado.

Os objetivos a que se propõe esta monografia, bem como as ponderações importantes sobre crédito rural — sistema a que o PROAGRO está intimamente vinculado — será detalhado no Capítulo 2. Será feita uma tentativa de expor as disfunções apresentadas no sistema de crédito rural do país.

Um relato da experiência em seguro rural no Brasil e a descrição sucinta dos modelos adotados pelas diversas Companhias, acompanhada — quando disponíveis — de quadros contendo dados quantitativos das operações realizadas é preocupação do Capítulo 3 deste trabalho.

No Capítulo 4, far-se-á uma abordagem macro do PROAGRO, isto é, registraremos a visão dos formuladores do Programa e analisaremos o conteúdo dos dispositivos legais e das modificações introduzidas, em função da experiência de atuação do próprio Programa. Apresentaremos, também, a quantidade de recursos despendidos nos 5 anos de existência do PROAGRO, a decomposição desses recursos por atividade agrícola assistida, bem como as regiões por eles agraciadas.

No Capítulo 5 veremos, em detalhes, a atuação do programa em uma microrregião homogênea, definida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), segundo a visão dos beneficiários da política. As informações foram obtidas através de pesquisa de campo, constatando-se *in loco* a visão dos produtores rurais em relação ao programa. A idéia dessa pesquisa é fornecer subsídios para julgar o conteúdo formal da política.

A descrição dos diversos modelos que estão sendo adotados por vários países, bem como a diferença entre eles e uma comparação com o sistema vigente no Brasil é a preocupação do Capítulo 6. Para esse mister será utilizada bibliografia recente sobre seguro agrícola. Embora esse material não permita descrição muito detalhada, acreditamos que, com as informações coletadas, será possivel atingir o objetivo principal deste capítulo.

Finalmente, reserva-se ao capítulo final uma comparação entre a visão dos formuladores da política (Cap.4) e dos diversos agentes do Programa (Cap. 5), bem como uma análise das sugestões apresentadas pelos entrevistados na pesquisa de campo. Pretende-se, ainda, extrair dos modelos adotados no Exterior sugestões que possam ser aplicadas à realidade brasileira. Posteriormente será registrada a impressão do autor sobre o assunto, bem como, em forma de sugestões, as reformulações que podem ser efetuadas para atenuar as disfunções apresentadas pelo PROAGRO. Será, ainda, objeto deste capítulo, a avaliação da política para essa área, tendo como referência a bibliografia existente sobre formulação e avaliação de políticas públicas.

CAPÍTULO 2 - ESCOPO DO TRABALHO

O presente trabalho propõe-se a avaliar o PROAGRO, criado pela Lei nº 5.969, de 11.10.73 — e sobre cuja análise até a presente data, não se tem conhecimento de qualquer estudo — através dos seguintes instrumentos:

a) análise do conteúdo formal da política, identificado através de entrevistas realizadas com pessoas que participaram de sua formulação (concepção do programa), ou seja, exame dos dispositivos legais e, finalmente, análise do desempenho do PROAGRO, através dos dados quantitativos relativos à aplicação de recursos. Esta análise será feita do do ponto de vista global, revelando, portanto, a visão "de cima para baixo";

b) pesquisa, junto a uma região agrícola (uma microrregião homogênea, definida pelo IBGE), com o objetivo de obter uma pequena amostra da atuação do Programa, a nível de campo. A idéia é verificar, na prática, como funciona a operacionalização do Programa, e, também, qual à impressão dos diversos agentes que atuam na sua execução, com especial destaque aos agricultores, maiores beneficiários da política. Esta visão será denominada "de baixo para cima".

Para este segundo enfoque, o trabalho de pesquisa estará voltado basicamente para identificar, segundo a impressão dos agentes:

a) se os objetivos alinhados pelo instrumento legal, bem como os dos formuladores da política, estão sendo atingidos;

b) se o PROAGRO exerce influência, junto aos produtores, nas decisões "do que" e "quanto" plantar;

c) como vêm sendo divulgadas aos produtores rurais, as informações sobre o programa e qual o nível de informação que eles têm sobre o PROAGRO;

d) qual a percepção dos mutuários em relação ao programa; e

e) quais os diversos fatores que dificultam uma melhor atuação do PROAGRO.

Além da avaliação a ser efetuada por estes instrumentos, voltados especificamente para o programa, a descrição dos modelos adotados no Exterior e a análise crítica de sugestões que poderiam ser aplicadas e a nossa realidade, também fazem parte do objetivo desta monografia.

Uma avaliação sobre o PROAGRO obriga, porém, a um conhecimento mais profundo sobre crédito rural, pois da forma como foi criado o PROAGRO houve uma total vinculação do seguro ao crédito rural, o que faz com que os beneficiários sejam sempre aqueles que têm acesso ao crédito rural institucionalizado. Dessa forma, torna-se necessário situar, de uma forma sucinta, os objetivos, o desempenho, e as disfunções do Sistema Nacional de Crédito Rural.

A bibliografia existente sobre crédito rural é extensa, porém, como a atuação do PROAGRO deu-se efetivamente a partir de 1976, sentiu-se a necessidade de pesquisar publicações mais recentes sobre o assunto. Um livro editado em 1979 e uma Monografia de Mestrado, aprovada em 1978(7), constituiram a base das informações aqui retratadas, atendendo assim, plenamente, às intenções de fornecer informações sucintas e recentes sobre crédito rural no País.

---

(7) *Trata-se do livro Crédito Rural no Brasil: Avaliação e Alternativas de Denis Ribeiro publicado em São Paulo pela Editora Unidas em 1979 e a Política de Crédito Rural e os pequenos Produtores. Brasil 1969/1975 de Antonio Vieira da Costa, monografia aprovada pela EBAP/FGV, em 1978. Estas obras serão citadas no decorrer deste Capítulo.*

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
Biblioteca Mário Henrique Simonsen

2.1 - Os Objetivos do Crédito Rural Institucionalizado

A Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965, institucionalizou o crédito rural no Brasil. Essa lei dispõe como objetivos específicos do crédito rural os seguintes:

1. estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural;
2. favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários;
3. possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios;
4. incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento de produtividade, à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada defesa do solo.

Em seu Artigo 2º, a referida lei estipula que "considera-se crédito rural o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares, a produtores rurais ou às suas cooperativas, para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor". Ressalte-se da citação que o crédito destina-se à aplicação exclusiva em empreendimentos agropecuários.

A partir daí a agricultura brasileira passou a contar com um sistema que auxiliaria, via crédito, a capitalização dos agricultores. É oportuna a citação de Kruel Guimarães de que:(8)

---

(8) *Guimarães, Mario Kruel. "Enfoques da Política Agrária Brasileira", São Paulo, Nobel, 1974, p.19, citado por RIBEIRO, Denis. Crédito Rural no Brasil - Avaliação e Alternativas. Editora Unidas, São Paulo, 1979, p.48.*

"... concedido a taxas subsidiadas, pois inferiores à taxa de inflação vigente no país, representa o crédito rural a maneira mais eficaz de capitalizar o setor, transformando as células rurais em empresas conscientes da importância que representam para o desenvolvimento nacional".

2.2 - Desempenho do Crédito Rural e da Produção Agrícola

O crédito rural teve um crescimento vertiginoso a partir da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Se de 1960 a 1968 os créditos concedidos à agropecuária passaram de um índice de 100 para 227, entre 1969 e 1975 passam de um índice de 100 para 433, quadruplicando o valor em um período de 7 anos. Este índice ainda atinge a 502 em 1979, se comparado o período de 11 anos (1969 a 1979).

Os dados estatísticos disponíveis sobre crédito rural têm como fonte o Banco Central do Brasil que, a partir de 1969, passou a divulgar os créditos concedidos por todos os integrantes do SNCR.

Ocorre que esses dados estão mais voltados para os aspectos bancários em detrimento dos aspectos rurais, conforme será explicado mais adiante. Esta menção faz-se necessária porque quando apresentada, em capítulos posteriores, a utilização dos recursos do PROAGRO, qualquer análise mais pormenorizada em termos de atendimento a determinados estratos da população rural fica totalmente prejudicada.

Este aspecto — o problema de dados sobre Crédito Rural — é bem detalhado na monografia de Antonio Vieira da Costa através destas passagens:(9)

"O maior problema está na adoção do contrato, operação jurídica, como unidade, e não o cliente beneficiado. Além disso, um mesmo contrato pode conter financiamentos para custeio, comercialização e investimento de atividades agrícolas e/ou pecuárias.

A primeira observação, de não trabalhar com o cliente beneficiado como unidade, é uma observação externa aos

(9) COSTA, Antonio Vieira da. *A política de crédito rural e os pequenos agricultores. Brasil 1969/75.* Monografia de Mestrado, aprovado pela EBAP/FGV. pp. 56/58.

dados coletados. O importante, para um estudo sobre crédito rural, com ênfase no rural, é o número de agricultores beneficiados (sem duplicação) que, associado a informações sobre os valores dos empréstimos e tamanhos das propriedades, possibilitaria análises mais úteis para uma política de crédito rural. É dar mais atenção ao fluxo real da economia. O número de contratos, basicamente, só tem interesse bancário: cálculo de custos operacionais, valor médio das operações, etc.

A segunda observação deriva de problemas internos à própria metodologia. Como um mesmo contrato pode financiar mais de um item, surge o problema de a qual item atribuir o contrato. Fácil para o Banco Central, pois que é secundário: o contrato é associado ao item de maior valor financiado... Portanto, o número de contratos, quer por atividade, por finalidade ou por produto, contém viés que leva a que os valores médios de financiamentos, mesmo por operações, quando desagregados, nada representem...

.....

"Portanto o total de contratos realizados não nos permite tirar conclusões seguras sobre o número de beneficiados, quer considere-se como unidade de análise o número de proprietários, de estabelecimentos ou de imóveis rurais.

Finalmente, uma última observação. O Banco Central não fornece, em seus documentos de divulgação, informações sobre o número de contratos por estratos de valor. Este tipo de informação, se dada a nível estadual ou mesmo regional possibilitaria, além do estudo da distribuição do ponto de vista interno ao sistema bancário, mesmo a nível de número de contratos, estudar possíveis correlações entre essa distribuição e formas de posse e uso da terra, informações, estas sim, importantes para a formulação de uma política de crédito rural, mesmo dentro de uma visão funcionalista".

As deficiências apontadas limitam realmente qualquer tipo de análise mais pormenorizada que se possa fazer em termos dos dados fornecidos pelo Banco Central. A citação dessas disfunções tem o objetivo de indicar que os dados do PROAGRO também sofrerão este tipo de anomalia, pois são todos oriundos das informações prestadas quando da contratação de crédito agropecuário.

No entanto, como neste Capítulo a intenção é apenas abordar o desempenho do crédito rural, registra-se a seguir o quadro da evolução dos créditos concedidos à agropecuária no período de 1969 a 1979.

Quadro 1

BRASIL. Crédito Rural Concedido, Número de Contratos e Valor Médio de Empréstimo, 1969-1979

(Cr$ 10^6)

ANO	Número de Contratos (A)	Índice	Crédito Rural Total		Índice	Valor médio dos empréstimos (B/A)	Índice
			Corrente	A preços de 1979 (1) (B)			
1969	1.145.209	100	6.489,1	89.371,2	100	78,0	100
1970	1.190.592	104	9.248,0	106.179,9	119	89,2	114
1971	1.252.841	109	12.869,7	122.789,3	137	98,0	126
1972	1.266.151	111	18.668,8	151.850,6	170	119,9	154
1973	1.399.684	122	30.333,9	214.723,2	240	153,4	197
1974	1.450.396	127	48.272,7	265.531.1	297	183,0	235
1975	1.856.131	162	89.997,0	387.126,8	433	208,6	267
1976	1.832.207	160	130.226,1	396.621,2	444	216,5	278
1977	1.722.063	150	165.858,7	354.108,3	396	205,6	264
1978	1.895.523	166	233.942,5	360.106,1	403	189,9	243
1979	2.373.485	207	448.730,9	448.730,9	502	189,0	242

Fonte: Banco Central do Brasil - Dados Estatísticos.
(1) Deflacionamento: Índice 2 - Disponibilidade Interna - Conjuntura Econômica

Os dados apresentados no Quadro 1 evidenciam que nos últimos cinco anos, período de vigência do PROAGRO, o crédito rural cresceu 498% em valores absolutos e 116% em valores correntes. Em 1975, ano-base do cálculo acima, o crédito concedido atingiu um valor muito expressivo, pois passou do índice de 100, em 1969, para 297 em 1974 e 433 em 1975.

Apresenta-se em seguida o quadro do crédito rural concedido e do valor do produto agrícola. Com este quadro, as críticas que foram feitas pelos dois autores citados poderão tornar-se mais elucidativas.

Quadro 2

BRASIL. Crédito Rural Concedido e Valor do Produto Agrícola, 1969-1979
(CR$ 10^6)

Ano	Crédito Rural Total			Produto Agrícola (1)			Relação A/B
	Corrente	A preços de 1979 (2) (A)	Índice	Corrente	A preços de 1979 (2) (B)	Índice	
1969	6.489,1	89.371,1	100	14.336,3	197.446,7	100	45,2
1970	9.248,0	106.179,9	119	17.126,6	196.637,3	100	54,0
1971	12.869,7	122.789,3	137	23.973,4	228.729,3	116	53,7
1972	18.668,8	151.850,6	170	30.560,1	248.573,5	126	61,1
1973	30.333,9	214.723,2	240	44.270,5	313.375,6	159	68,5
1974	48.272,7	265.531,2	297	65.657,4	361.158,3	183	73,5
1975	89.997,1	387.126,8	433	87.820,9	377.765,8	191	102,5
1976	130.226,1	396.621,3	444	137.703,2	419.393,8	212	94,5
1977	165.858,7	354.108,3	396	236.849,5	505.673,7	256	70,0
1978	233.942,5	360.106,1	403	320.670,5	493.606,0	250	73,0
1979	448.730,9	448.730,9	502	529.555,3	529.555,3	268	84,7

Fonte: Banco Central do Brasil - Dados Estatísticos.

(1) Conjuntura Econômica. Dez. 80. vol. 34, nº 12. p.XIII (produto agrícola) (2) Deflacionamento - Índice 2 - Disponibilidade Interna. Conjuntura Econômica.

É interessante observar a relação do produto agrícola sobre o crédito concedido. Em 1969 esta relação representava 45,2, passando a 102,5 em 1975 e 84,7 em 1979. O crédito rural teve, no período, um incremento de 402%, enquanto que o produto agrícola atingiu apenas 168%.

2.3 - Disfunções da Política de Crédito Rural Vigente

A primeira crítica que os autores fazem refere-se aos objetivos da política de crédito rural.

Conforme Denis Ribeiro, a maioria das críticas diz respeito às distorções das aplicações em função dos objetivos básicos da política nacional de crédito rural.

Esta crítica envolve a própria filosofia básica que sustenta todo o sistema. Trata-se mais de um problema de orgem conceitual referente ao subsídio do crédito.

O Grupo de Informação Agrícola da Fundação Getúlio Vargas explica melhor o problema, ao afirmar que:(10)

> "... *o crédito é considerado erroneamente como um fator de produção, daí advindo a tendência de subsidiá-lo.*
>
> *Na verdade, porém, é a disponibilidade real de insumos a preços módicos e, por outro lado, a atratividade do preço final do produto que definem a rentabilidade de um setor. O crédito, quando efetivamente subsidiado, apenas determina o montante adicional de recursos a serem aplicados, onerosamente, num setor pouco competitivo.*
>
> *Assim, ao invés de promover o desenvolvimento agrícola, o crédito subsidiado, pelo contrário, identifica e rotula a agropecuária como setor estagnado, onde o país teria baixo grau de competividade. Porém, a baixa rentabilidade do setor é superveniente à manipulação dos preços dos produtos para baixo. Neste caso, o crédito subsidiado não funciona como estímulo adicional ao setor, mas apenas como mecanismo aparentemente compensatório da política de preços de insumos e produtos agrícolas".*

Segundo ainda Denis Ribeiro esta crítica é procedente porque o crédito rural não pode ser visto como um mecanismo de compensação para uma política administrada de preços para insumos e produto agrícola, mas — isto sim — com um capital complementar visando à consecução de uma estrutura de capital por parte do produtor rural, compatível com o custeio e a comercialização de sua produção e o investimento para a melhoria da produtividade. Na verdade o crédito rural deve ser visto numa função eminentemente supletiva, ao contrário do posicionamento atual que parece situá-lo como fator de produção, exercendo uma função substantiva em relação aos recursos próprios da agricultura do financiamento à produção.

Sobre a relação entre o valor do produto agrícola e o crédito rural concedido, o que se depreende da leitura dos

---

(10) *Grupo de Informação Agrícola da Fundação Getúlio Vargas. Agricultura 1984. Agroanalysis; 14.10.77; p. 7, citado por Denis Ribeiro, Crédito Rural no Brasil: Avaliação e Alternativas. op. cit, p. 48.*

dados do Quadro 2, e das conclusões de Antonio Vieira da Costa, quando decomposta por regiões, é que:(11)

> *"Embora de forma não conclusiva, afirma-se que, como causa, a expansão do crédito rural pouco teve a ver com a expansão da produção agrícola. Tudo isso confirma a formulação teórica de que o crédito rural, no Brasil, visa principalmente garantir à elite agrária compensações econômicas e sociais para suas desvantajosas relações de troca no nível interno e externo".*

Denis Ribeiro, no entanto, após afirmar que não seria válido comparar o Valor do Produto Agrícola com o Crédito Rural em um mesmo ano, pois a resposta do primeiro ao incentivo do crédito seria dado provavelmente no ano seguinte, utilizou a técnica estatística de regressão múltipla para solução desse impasse. E com base na amostra de oito observações temporais referentes ao período de 1969/76, concluiu que:(12)

> *"... na estrutura atual de capital da agricultura brasileira, os recursos de terceiros ainda significam maior efeito multiplicador na produção que os recursos próprios".*

Apesar disso, fez alguns reparos quando da análise da crítica sobre a má distribuição do crédito rural. Aliás, são sobre este problema as colocações dos autores apresentadas a seguir. Citações como estas são testemunhas de que só tem acesso ao crédito rural uma pequena parcela de produtores agrícolas:(13)

---

(11) COSTA, Antonio Vieira da. A política de crédito rural e os pequenos agricultores. Brasil 1969/75. op. cit. p.2

(12) RIBEIRO, Denis. Crédito Rural no Brasil. Avaliação e Alternativas. op. cit. p. 73.

(13) Jornal. O Estado de São Paulo. Edição de 03.08.77 e Vianna, Paulo Roberto. "O impasse agrícola. Entrevista concedida a Revista "Veja", em 21.12.77, quando na época ocupava a Presidência da Comissão do Financiamento da Produção (CFP) do Ministério da Agricultura. Estas duas fontes foram citadas por Denis Ribeiro, em Crédito Rural no Brasil: Avaliação e Alternativas, op.cit. pp. 49-50.

"*Cerca de 80% dos produtores rurais brasileiros não têm acesso ao crédito rural tradicional e à assistência técnica oferecida pelo governo, que beneficiam apenas os grandes e médios produtores, segundo afirmou o presidente da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, Renato Simplício Lopes. Segundo ele, o total de produtores rurais que não se beneficiam de qualquer programa de crédito rural no país chega a 13 milhões.*

.....

"*Veja — Mas a agricultura é atingida de forma homogênea? Vianna — Não. Quem está pagando a maior parte são exatamente os pequenos produtores. A principal razão é que a agricultura não é somente taxada. Ela recebe vários benefícios. O principal, hoje, é o subsídio nas taxas de juro. Isso diminui a comunidade beneficiária, restringindo-se a parcela que é capaz de absorver o crédito. E é fácil provar que esta parcela é a minoria. Então, quando o governo coloca todos esses impostos e compensa com os subsídios nas taxas de juros, está provocando uma redistribuição negativa da renda no setor. Porque taxa todo mundo e beneficia poucos*"

Embora se faça restrição aos dados referentes ao número de contratos, o Quadro 3 mostra a amplitude de atuação do Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR, em relação à totalidade dos estabelecimentos agropecuários.

Quadro 3

Abrangência do S.N.C.R. em Relação ao Universo Tomador Potencial

Regiões	Nº de Estabelecimentos Agropecuários (A) (10^3)		Nº de Contrados Financiados (B) (10^3)		Razão B/A (em %)	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975
Norte	261	338	7	21	2	6
Nordeste	2.207	2.361	133	254	6	10
Sudeste	926	881	552	744	59	84
Sul	1.274	1.158	428	714	33	61
Centro-Oeste	253	269	70	122	27	45
BRASIL	4.924	5.007	1.190	1.856	24	37

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário. Brasil. 1970 e 1975.

Nota-se, pelos dados, a disparidade entre as diversas regiões: enquanto que a relação do Sudeste é de 84%, no Nordeste, onde predomina o número de propriedades, a relação reduz-se para somente 10%.

Se levarmos em consideração que dos 1.856 contratos firmados em 1975, a distribuição por finalidade de crédito atendeu 1.076 mil para custeio, 500 mil para investimentos e 280 mil para comercialização, e como normalmente quem tem acesso ao crédito de investimento e comercialização tem acesso ao crédito de custeio, poderia-se concluir, grosso modo, que somente cerca de um milhão de agricultores foram atingidos pelo crédito rural institucionalizado, ficando cerca de quatro milhões de estabelecimentos agropecuários desassistidos.

Finalmente, registra-se abaixo a conclusão das Nações Unidas, através da FAO, após quase duas décadas de estudos, seminários, conferências, reuniões e elaboração de diversos trabalhos de divulgação do crédito rural:(14)

> *"El importante papel que desempeña el crédito agrícola es objeto de general aceptación y los propios gobiernos reconocen ampliamente la necesidad del mismo. Aún así, una abrumadora mayoria de agricultores en los nuevos países en desarrollo vive y trabaja sin ninguna ayuda financiera de fuente institucional: ni de los organismos especificamente organizados con el objeto de conceder crédito agrícola ni de los dedicados a facilitarlo como parte integrante de un programa más amplio de desarrollo. Pues si bien la agricultura es la actividad principal de la población del campo, casi todos los cultivadores son ayudados y, por lo general, explotados, por fuentes crediticias no institucionales, como el usurero de profesión, el tendero, el tratante y el terrateniente. Esta situación ha sido reconocida más de una vez en conferencias, reuniones y seminarios internacionales sobre problemas agrarios y los programas de desarrollo rural, y de ella son testimonio diversas encuestas y obras de investigación."..*
>
> *"Existe, pues, un contraste sorprendente entre le interés general por conceder crédito a los agricultores, de una parte, y, de otra, la falta de servicios de crédito, es decir, entre la idea y la realidad".*

---

(14) FAO, *Una Nueva Modalidad de Crédito Agrícola* Roma, 1965 p1, citado por Antonio Vieira da Costa em *"A Política de Crédito Rural e os Pequenos Agricultores. Brasil, 1969/1975. op. cit. pp. 24-25.*

Outro aspecto importante da disfunção do crédito rural é sua excessiva concentração, assunto que merecerá destaque especial a seguir.

Se existe um consenso entre os diversos autores sobre a má distribuição do crédito rural, há idéias similares de que, mesmo para aqueles que têm acesso ao sistema, existe também uma concentração, ou seja, poucos detêm o maior volume dos recursos.

Esta evidência não é fácil de comprovar porque os dados estatísticos não distinguem os créditos por estratos de valor. Mesmo assim, pelas observações abaixo, constata-se a concentração.

Segundo dados do Banco do Brasil S.A.(15), em 1968, de cerca de 4 milhões de agricultores, somente pouco mais de um milhão teve acesso ao crédito naquela instituição, e ainda, para ressaltar, uma concentração maior 0,3% do número de contratos detêm 29% do valor total financiado, enquanto que 90,8% desses contratos recebem apenas 28,7% do valor total.

Trabalhando com dados mais recentes, Antonio Vieira da Costa constata que:(16)

> "... *houve um processo de concentração na distribuição do crédito rural. Com efeito, seu incremento verificou-se pondo à disposição dos que já tinham acesso ao crédito um volume cada vez maior de recursos. O perfil da distribuição por atividade e por finalidade é definido pela oferta, o que permitiu a estabilidade de seus percentuais em um período de rápido crescimento em um universo produtivo bastante diferenciado*".

Merecem destaque as conclusões de Denis Ribeiro, quando da aplicação de regressão múltipla aos dados dos créditos concedidos, de 1969 a 1976, segundo a categoria do mutuário final:(17)

---

(15) PINTO, Luzia Alice Guedes. "A CONTAG-Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura de 1964 a 1976" in Reflexões sobre Agricultura Brasileira, Vilma Figueiredo (ed.). Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979, p. 146.

(16) COSTA, Antonio Vieira da. A Política de Crédito Rural e os Pequenos Agricultores. Brasil 1969/1975. op. cit. p. 93.

(17) RIBEIRO, Denis. Crédito Rural no Brasil: Avaliação e Alternativas. op.cit. pp. 79-81.

"... *Analisando-se unicamente as séries dos créditos concedidos aos grandes produtores e o crédito rural total verifica-se que os grandes produtores em 1969 tomavam 20% do crédito concedido e em 1976 passaram a tomar 51%...*

.....

"*Observe-se que o coeficiente de elasticidade para os grandes produtores decaiu e o coeficiente de elasticidade do crédito para os pequenos e médios, significante ao nível de 5%, mostra uma performance melhor em relação ao outro segmento tomador, o que parece indicar que os vazamentos do crédito concedido estão a ocorrer mais pronunciadamente no segmento grandes produtores.*

.....

"*Ocorre que a perfomance do crédito concedido aos pequenos e médios produtores também apresenta melhoria, passando de 0,687 na regressão original para 0,737 na regressão que leva em conta uma produção do setor responsável por 40% do Valor Bruto da Produção Agrícola. Em outras palavras: o setor pequeno e médio produtor apresenta uma elasticidade do crédito que tende a se aproximar mais da elasticidade unitária do que da ineslaticidade.*

Assim, de cada cruzeiro aplicado em crédito no setor pequeno e médio produtor, o retorno social em termos de aumento de produção é de 73 centavos.

.....

"*Resumindo: a análise da crítica sobre a má distribuição do crédito rural no país mostra que as perfomances do crédito concedido segundo os beneficiários, o setor de atividade, e a categoria do mutuário final, exclusive alguns segmentos analisados, deixa bastante a desejar*".

Um dos fatores que contribui para essa concentração é a problemática do sistema de garantias do crédito rural. A quase obrigatoriedade do título de posse da terra exclui do sistema de crédito rural boa parcela de pequenos proprietários, além dos arrendatários e parceiros, pela pressão artificial sobre o preço da terra. O documento do Grupo de Informação Agrícola da Fundação Getúlio Vargas também aborda a questão:(18)

"*O processo de captação do sistema de crédito rural, associado ao título de propriedade da terra, e mais ainda, aos favorecimentos vias subsídio creditício, têm gerado perigosa desorganização do mercado de capitais do meio rural, principalmente pela dissociação que faz do*

---

(18) *Grupo de Informação Agrícola da Fundação Getúlio Vargas. Agricultura 1984. Agroanalysis; 14.10.77. citado por Denis Ribeiro. Crédito Rural no Brasil. Avaliação e Alternativas. op.cit. p. 52.*

valor intrínseco do solo em relação ao seu valor de mercado — artificialmente alto. Neste esquema, os mais penalizados são, evidentemente, os produtores rurais que vivem exclusivamente da sua atividade no campo e os pequenos proprietários, arrendatários e parceiros".

Para finalizar, o documento da FAO, citado anteriormente na crítica sobre a má distribuição do crédito à totalidade da população rural, tem também uma observação representativa para esta questão da concentração do crédito:(19)

"En casi todos los países en desarrollo el crédito para los programas de fomento rural de las instituciones oficiales de crédito, públicas o sometidas a la fiscalización estatal, que de ordinario suelen exigir que los préstamos sean garantizados con bienes tangibles. Em tales circunstancias, el crédito propende a ser repartido no según las necesidades ni según el incremento neto previsto de la producción del agricultor, sino en función de la garantia material disponible estipulada con arreglo a los metodos originarios de la banca. Por esta razón los cultivadores pequeños, e incluso los medianos, que constituyen la gran mayoría de la población rural en casi todos los países en desarrollo, se ven obligados, por lo general, a recurrir a los usureros de profesión".

Outra disfunção do crédito rural institucionalizado, apontada pelos dois autores, foi a pressão exercida sobre o mercado de terras e o financeiro, vale dizer, a aplicação dos recursos para atividades não rurais.

A crítica mais contundente a esta questão está registrada no boletim do Grupo de Informação Agrícola da F.G.V.:(20)

"Há que considerar a característica do subsídio creditício como concentrador de riqueza e gerador de valorizações artificiais do preço da terra.

"Destarde, há pouca margem de dúvida, tanto do ponto de vista lógico quanto pelas constatações empíricas que o crédito tem sido talvez o principal responsável pela valorização extraordinária dos imóveis rurais".

---

(19) COSTA, Antonio Vieira da. A Política de Crédito Rural e os Pequenos Agricultores. Brasil 1969/1976. op. cit. p. 21.

(20) Grupo de Informação Agrícola da Fundação Getúlio Vargas. Agricultura 1984. Agroanalysis. 14.10.77. pp. 8 e 14. Citado por Denis Ribeiro. Crédito Rural do Brasil: Avaliação e Alternativas. op.cit. p.52.

Agora sobre os desvios do crédito rural para aplicação no mercado financeiro:(21)

> "*Esta realidade se explica pelo simples fato de existirem vários investidores não-agrícolas utilizando-se da aquisição de títulos de propriedade rural para tomar empréstimos subsidiados, a fim de desviá-los para reaplicações financeiras. A taxa de rentabilidade desta triangulação, a despeito de sua ilegabilidade, passa a determinar a estrutura de preços dos imóveis rurais, por ser o preço da terra definido pelo valor acumulado dos privilégios presentes e futuros, além da valorização esperada e de sua fertilidade natural. Assim, para os empresários agrícolas poderem remunerar adequadamente o seu capital imobilizado em terras, haverá sempre uma indução ao desvio de pelo menos parte dos recursos tomados do Sistema de Crédito Rural para aplicações financeiras ou, ainda, para maiores imobilizações em terra.*
>
> .....
>
> "*Não obstante, deve-se reconhecer que se originam daí sérias distorções na política econômica, uma vez que aqueles que obtêm empréstimos com taxas subsidiadas ganham tanto quanto maior é o ímpeto da inflação. Os beneficiados, ou seja, aqueles que pagam taxas de juros fixas, cujo contraste com a taxa de mercado se torna a cada dia maior, devem, naturalmente torcer a favor do processo inflacionário.*
>
> *Destarte, irrompe uma 'renda inflacionária' que gera uma concorrência desleal entre os diversos agentes da economia".*

Ao analisar estas críticas Denis Ribeiro, usando a regressão múltipla, afirma que os dados parecem confirmar a evidência:(22)

> "*Há uma preocupação crescente de que a participação do crédito total no valor bruto da produção agrícola está atingindo um patamar muito elevado... o que induz a que se admita 'vazamentos' na aplicação do crédito rural no mercado financeiro e no mercado de terras.*
>
> *As evidências empíricas nesse sentido asseveram que as insinuações têm sua procedência".*
>
> .....

---

(21) *Grupo de Informação Agrícola da Fundação Getúlio Vargas. Agricultura 1984. Agroanalysis. 14.10.77. pp.14/15, e Jornal O Estado de Sao Paulo. "A inflação e os juros subsidiados"; 19.05.77, p.3, ambas citadas por Denis Ribeiro. Crédito Rural: Avaliação e Alternativas. op. cit. pp. 52-53.*

(22) *RIBEIRO, Denis. Crédito Rural: Avaliação e Alternativas op. cit., pp. 63 e 87.*

"A evidência empírica mostra, portanto, que há uma vinculação estreita entre a demanda de crédito rural e o mercado de terras. As críticas têm sua procedência".

No decorrer deste capítulo, o crédito rural institucionalizado mereceu ênfase especial porque, da forma como foi concebido o PROAGRO, a gênese do seguro é o contrato de financiamento e assim sendo, um sistema de seguro de crédito traria no seu bojo todas as disfunções apresentadas pelo crédito rural.

Ocorre, porém, que algumas medidas poderiam ser tomadas para atenuar as repercussões dessas anomalias aqui apresentadas. É interessante observar que uma boa medida seria fazer com que a atuação do Sistema de Crédito Rural estivesse mais voltada para pequenos e médios produtores. A própria FAO observou isto, em 1975, no 18º período de sessões, quando aprovou a Resolução nº 13/75, tratando do crédito para pequenos agricultores.

A Resolução recomenda aos estados-membros que adotem medidas para facilitar o acesso ao crédito, particularmente aos pequenos agricultores, pois está convencida de que o incremento rápido da produção agrícola só pode ser alcançado mediante maior participação dos agricultores, especialmente dos pequenos, no processo de desenvolvimento.(23)

Muito interessante também é a posição do Diretor de Coordenação e Execução da Política de Crédito Rural do Banco do Brasil — Antonio Ferreira Alves da Silva — a respeito da melhor performance do Sistema de Crédito Rural vigente, quando afirma:(24)

---

(23) *FAO. Informe de la Conferencia de la FAO. 18º Período de Sesiones. Roma, 8-27 de noviembre de 1975. Citado por Antonio Vieira da Costa. A Política de Crédito Rural e os Pequenos Agricultores. Brasil, 1969/1975. op. cit. pp. 14-15.*

(24) *Álvares da Silva, A.F. Execução da Política de Crédito Rural. Palestra na Embrater, 5.12.77. p. 13. Citado por Denis Ribeiro. Crédito Rural no Brasil. Avaliação e Alternativas. op.cit. pp. 59-60.*

"Acredito que a eficiência reprodutiva do crédito rural possa elevar-se, substancialmente, na medida em que:

I - Os agentes financeiros passarem a aplicar esses recursos com exclusiva observância dos objetivos indicados na Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, e notadamente dos seguintes preceitos consubstanciados no manual do crédito rural do Banco Central do Brasil:

'O crédito rural não tem o simples objetivo de propiciar aplicação de recursos das instituições financeiras, nem o de substituir os capitais dos beneficiários, que devem participar dos planos financiados, na proporção de suas disponibilidades'.

II - Houver a verdadeira e efetiva conjugação do crédito rural com a assistência técnica, de forma que o financiamento passe a receber assessoramento técnico, quer na fase de implantação e desenvolvimento do projeto, com a utilização de conhecimentos científicos, de natureza técnica, econômica e social.

III - Dispuserem os agentes financeiros de eficiente assessoramento técnico a nível de carteira, com vistas ao ajustamento e aperfeiçoamento do binômio crédito/assistência técnica e à fundamental aferição dos resultados obtidos pelos mutuários, para:

a) Analisar a adequação dos procedimentos técnicos a serem adotados e proceder exame da correlação custo/benefícios dos empreendimentos projetados;

b) Desestimular os financiamentos a produtores que, apesar de virem recebendo habitual e sucessiva assistência, não estejam apresentando sinais de melhoria de produtividade em suas explorações;

c) Exigir co-participação dos ruralista já assistidos e bem sucedidos no custeio dos empreendimentos projetados.

IV - Conseguir-se a conscientização dos produtores de alta renda, no sentido de passarem a reinvestir, no campo, os lucros obtidos em suas explorações rurais.

V - Sedimentar-se na compreensão geral de que o crédito rural não se constitui no único remédio para todos os males que afetam a agropecuária, mormente quando a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 ao dispor sosobre o estatudo da terra, enumera, em seu artigo 73, além da assistência financeira, nada menos que outros onze meios que deverão ser acionados em função da assistência e proteção da economia rural.

VI - Estejam os agentes financeiros e as entidades oficiais de prestação de assistência técnica perfeitamente imbuídos e cônsciios de sua responsabilidade no mister, de forma a dispensar, em suas áreas específicas, tratamento especial de favorecimento aos produtores de baixa renda".

Nesta citação merece destaque a abordagem do binômio crédito e assistência técnica, bem como a idéia de que os grandes produtores poderiam ser conscientizados para reinvestirem seu lucro no próprio setor agrícola, vale dizer, dispensando uma parcela do crédito.

Por outro lado, sabe-se que como a agricultura passou a receber prioridade especial no atual governo, algumas medidas já tomadas têm procurado dar uma difusão maior ao crédito rural, atingindo também a miniprodutores, o que no decorrer dos próximos anos poderá alterar o quadro aqui exposto da concentração do crédito. Dentre essas medidas, voltadas para o pequeno produtor rural, registre-se:

a) acréscimo do percentual mínimo obrigatório, de 10% para 25%, destinado a aplicações a pequenos produtores rurais, calculado sobre o total dos recursos de crédito rural pelos bancos comerciais. Pelo volume de recursos envolvidos, deve-se esperar um aumento na clientela atendida;

b) o financiamento de custeio total e cobertura integral das lavouras de feijão e mandioca, atividade típica dos pequenos produtores;

c) instalação de "Postos Avançados de Crédito Rural" dando preferência a atendimento de pequenos agricultores;

d) retirada do aval do produtor na Nota Promissória Rural;

e) adoção de taxas diferenciadas de juros sobre as operações de crédito rural, beneficiando os mini, pequenos e médios produtores;

f) elevação, acima dos limites normais, para a safra 80/81, dos preços mínimos das lavouras de feijão e mandioca.

CAPÍTULO 3 - ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SEGURO AGRICOLA

O objetivo deste Capítulo é relatar a experiência do Brasil no setor de seguro agrícola, descrevendo sucintamente a forma como eram conduzidas as operações e oferecendo, para análise, dados estatísticos representativos da atuação das diversas companhias. Ressalte-se a diferença existente entre o seguro agrícola e a garantia oferecida pelo PROAGRO pois, enquanto que no primeiro a contratação do seguro se faz dentro das normas estabelecidas pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), podendo inclusive ser utilizado o sistema de resseguro, no segundo, o PROAGRO vincula sua garantia à concessão do crédito rural institucionalizado.

Relata-se abaixo, segmentada pelas diversas Companhias, a experiência do Brasil na área de seguro agrícola.

1. COSESP - Companhia de Seguros do Estado de São Paulo.

A primeira experiência no Brasil com o seguro agrícola coube ao Estado de São Paulo que, pelo Decreto nº 10.554, de 4 de outubro de 1939, disciplinou o seguro obrigatório do algodão contra o granizo.

Este seguro objetiva garantir ao segurado indenização aos danos causados pelo granizo, referentes às despesas de custeio direto. São beneficiários todos os agricultores que utilizam sementes selecionadas de algodão, produzidas e vendidas pela Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo. Como a taxa-prêmio é incluída no preço de venda da semente ao produtor, o seguro caracteriza-se como obrigatório. Além disso, mantém um Fundo de Reserva que lhe garante cobertura mesmo no caso de sinistros generalizados. Aliás, este tipo de seguro não se apresenta deficitário ou carente de recursos.

A experiência acumulada permitiu estender, em 1953, o seguro para a cultura da uva (só contra o granizo) e em 1967 para a hortifruticultura (apenas para os riscos de geada).

Até 1967 esses seguros vinham sendo operados pela antiga Comissão de Produção Agropecuária, da Secretaria da Agricultura, e tinham uma forma bastante simples de operaciona-

lidade pois, dada a ocorrência do evento coberto, indenizava-se agricultor pelo percentual de perdas no estágio de desenvolvimento da cultura, que já tinha os seus valores pré-estabelecidos. Ressalte-se que esses seguros davam cobertura contra um único risco.

O Quadro 4[25] indica que esse seguro permite ainda um certo equilíbrio entre o total da arrecadação e a indenização.

Quadro 4

Quadro Operacional do Seguro Agrícola em São Paulo
(Seguradoras em Convênio com a COSESP)

Seguro contra o granizo — algodão	
	média anual entre 1939 e 1972
Área atingida	583.000 ha.
Prêmios arrecadados	Cr$ 14.538.000,00
Indenizações pagas	Cr$ 10.680.000,00
Seguro contra o granizo — uva	
Número de pés segurados	4.431.000
Prêmios arrecadados	Cr$ 1.604.000,00
Número de pés sinistrados	1.682.000
Indenizações pagas	Cr$ 2.944.000,00
Seguro Agrícola contra geada — hortifruticultura	
	média anual entre 1965 e 1972
Área segurada	5.279 ha.
Prêmios arrecadados	Cr$ 470.000,00
Área sinistrada	1.480 ha.
Indenizações pagas	Cr$ 1.126.000,00

Fonte: Instituto de Resseguros do Brasil.

(25) *Quadro extraído de Agricultura Hoje. "PROAGRO-O primeiro passo no sentido do seguro rural" Bloch Editores, Rio de Janeiro, abril de 1975, p. 70.*

Em 1967, o Governo Estadual criou a COSESP-Cia. de Seguros do Estado de São Paulo, assumindo, assim, os serviços que eram executadas pela Comissão de Produção. Somente em 1974, porém a COSESP iniciou os estudos para aplicação do seguro de riscos múltiplos. A operacionalização desses estudos deu-se a partir de setembro de 1975 e nessa nova modalidade, além do granizo, foram asseguradas as coberturas dos prejuízos causados por incêndio, tromba d'água, ventos frios e ventos fortes, chuva excessiva, seca, pragas e doença sem combate ou profilaxia.(26)

Atualmente a COSESP está operando com o seguro de riscos múltiplos, com emissão de apólices específicas para cada uma das seguintes culturas: algodão, amendoim, banana, batata inglesa, milho, soja, uva, tomate e trigo. O seguro é colocado à disposição dos agricultores, em caráter facultativo, em toda a rede de "Casas da Agricultura" daquela Secretaria, instaladas em quase todos os municípios do Estado, e em caráter obrigatório, para a cultura do algodão pois, como citado anteriormente, o prêmio é incorporado ao preço de aquisição das sementes cuja produção e venda constituem monopólio daquela Secretaria.

Para determinar o valor a ser segurado, a COSESP dividiu os agricultores em três níveis (A, B ou C) em função da tecnologia utilizada na lavoura. A determinação dos valores fundamenta-se nas informações de diversas entidades (Federação da Agricultura do Estado de São Paulo - FAESP, Instituto de Economia Agrícola - IEA, Coordenadoria de Assistência Técnica Integral-CATI, as principais Cooperativas Agrícolas, etc.). Assim sendo, são orçadas para o tipo A todas as despesas de exploração do cultivo, aplicando-se a melhor tecnologia disponível. No tipo B o valor convencionado aproxima-se do custo médio do Estado e o tipo C procura localizar-se próximo dos agricultores que adotem uma tecnologia mais rudimentar, com uma utilização mínima de insumos.

---

(26) *Agricultura Hoje. "Seguro total para uma importante riqueza do País". setembro/75, op. cit. p.4*

O Quadro 5 [27] mostra a atuação da COSESP, a partir de 1975, na aplicação dos seguros contra riscos múltiplos.

Para melhor exame dos dados apresentados no Quadro 5, é conveniente citar que a tarifa aplicada para o algodão (obrigatória) é de 2,5%, enquanto que para os seguros facultativos ela é aplicada em percentuais mais elevados, considerando as pecularidades e condições de cada cultura, a saber: 5,0% para amendoim, milho, soja e uva; 6,0% para tomate e batata e 7% para a cultura de trigo.

Ao analisar os dados do Quadro 5, Antonio Carlos Furlan Gimenes faz as seguintes observações: [28]

> "... *constata-se a pequena receptividade quanto aos seguros facultativos e inclusive uma diminuição na sua adesão de ano para ano mesmo com altos índices sinistro/prêmio, o que se deve, talvez, não só à própria índole do nosso povo, notoriamente infenso aos seguros, como também à falta de adequada divulgação e conseqüente falta de conscientização da classe ruricola.*
>
> *Outro fator que possivelmente tem prepoderante influência para a baixa aceitação de seguros facultativos é o desembolso do prêmio coincidente com as despesas de implantação da cultura, época em que estaria o agricultor carente de recursos, além de ser operado a uma taxa mais alta.*
>
> *Este inconveniente seria perfeitamente sanado, desde que o prêmio fosse financiado pela sua incorporação ao orçamento de custeio, ao lado de outras parcelas já consagradas no deferimento das operações de crédito rural, transferindo-se, assim, a obrigação do seu pagamento pelo mutuário para época posterior à colheita, o que se refletiria de forma insignificante no custo global da produção em condições normais".*

Toda operação de seguro agrícola no Estado de São Paulo está amparada pelo Fundo de Estabilidade do Seguro Rural. A COSESP detém 20% da responsabilidade de todos os seguros efetuados e 80% é repassado ao Instituto de Resseguros do Brasil - I.R.B. que, por sua vez repassa um percentual deste montante para as suas retrocessionárias, que são praticamente todas as seguradoras do país.

---

(27) *Os dados para montagem foram extraídos do Painel de Antonio Carlos Furlan Gimenes. "O Seguro de Custeio Agrícola no Estado de São Paulo", apresentado no I Seminário sobre Seguro Rural e PROAGRO, em Campinas-SP, no período de 3 a 5 de abril de 1979.*

(28) *GIMENES, Antonio Carlos Furlan. "O Seguro de Custeio Agrícola em São Paulo" op. cit. p. 12.*

Quadro 5

COSESP - Companhia de Seguros do Estado de São Paulo

Movimento de seguros - riscos múltiplos - safras 74/75 a 77/78

CULTURA	SAFRA	Nº DE SEGUROS REALIZADOS	Nº DE SINISTROS PAGOS	ÁREA SEGURADA (ha)	ÁREA SINISTRADA (ha)	PRÊMIOS ARRECADADOS (Cr$)	INDENIZAÇÕES PAGAS (Cr$)	ÍNDICES SINISTRADOS/PRÊMIOS (%)
ALGODÃO	74/75	37.205	1.369	333.654,54	19.960,85	7.006.745,26	7.250.858,55	103.48
	75/76	20.103	1.838	220.517,35	30.200,89	12.654.522,99	25.708.844,44	203,16
	76/77	30.803	1.734	358.038,68	39.625,42	30.871.544,80	25.141.072,70	81,44
	77/78	27.006	2.618	339.029,42	47.697,56	33.674.612,68	72.455.574,11	215,16
						84.207.425,73	130.556.349,80	155,
TRIGO	75/76	277	176	36.105	19.839	2.223.054,25	15.531.645,46	698,66
	76/77	689	430	49.369	40.093	6.276.700,95	45.338.499,44	722,33
	77/78	173	133	15.136	11.043	3.428.045,47	19.727.192,60	575,46
						11.927.800,67	80.597.337,50	675,
MILHO	76/77	144	13	7.809	584	330.053,99	337.468,71	102,25
	77/78	12	04	1.137	638	95.142,46	634.780,20	667,19
						425.196,45	972.248,91	228,
SOJA	76/77	171	56	18.210	5.966	1.202.431,29	4.103.749,94	314,29
	77/78	81	38	9.019	5.486	1.241.728,72	7.832.973,21	630,81
						2.444.160,01	11.936.723,15	488,
AMENDOIN	76/77	206	32	6.408	738	437.623,15	979.889,49	223,91
	77/78	45	09	982	289	185.589,40	634.726,10	342,
						623.212,55	1.614.615,59	259,

Fonte: GIMENES, Antonio Carlos Furlan. O Seguro de Custeio Agrícola no Estado de São Paulo. Anexos 01 a 13. Trabalho apresentado no I Seminário sobre Seguro Rural e PROAGRO. Campinas, 3 a 5 e abril de 1979.

O seguro agrícola operado pela COSESP (principalmente o de algodão) é apontado como um dos fatores que auxiliam o Estado a manter uma produtividade acima da média brasileira, sendo que, no tocante àquela cultura, essa produtividade é significativa em níveis mundiais. Além disso, o número de segurados dessa cultura (cerca de 30.000 agricultores) é um dado que representa bem a extensão deste seguro, no Estado de São Paulo.

2. Companhia Nacional de Seguro Agrícola - C.N.S.A.

No âmbito federal, no decorrer da década de 50 foram iniciados estudos para a implantação do seguro agropecuária no país.

O projeto de lei apresentado ao Senado Federal pelo Sr. Atillio Vivacqua, em agosto de 1948[29] merece destaque, pois seu autor fez uma análise das esparsas experiências ocorridas no Brasil. Segundo o projeto, salvo operações restritas à cobertura de riscos referentes a determinados rebanhos, o ensaio do seguro de colheita do algodão pela Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, pode-se dizer que o seguro agrário como instituição ainda não existe em nosso país. A atuação de outros países (Estados Unidos, Argentina, Uruguai e França) é também citada pelo autor, procurando ajustar à realidade brasileira a experiência desses países.

Com base no exame desse projeto, e somente em 1954, é que o Governo Federal tomou as primeiras iniciativas no setor, a saber:

a) estabelecimento de normas para implantação de seguro (Lei nº 2.168, de 11 de janeiro de 1954);

b) regulamentação das operações no setor (Decreto nº 35.370, de 12 de abril de 1954); e

---

(29) *Parte do projeto de lei foi transportado na Lei nº 2.168, de 11.01.54, que criou a Companhia Nacional de Seguro Agrícola-C.N.S.A.*

c) criação da Compania Nacional de Seguro Agrícola - C.N.S.A. (Decreto nº 35.409, de 28 de abril de 1954) sociedade de economia mista com sede e foro no Rio de Janeiro, com o objetivo de "explorar e desenvolver, progressivamente, as operações de seguro agropecuário tendo em vista a conveniência do país, a técnica securatória e as suas possibilidades econômico-financeiras".

O capital primitivo era de cem milhões de cruzeiros e suas ações, no valor de Cr$ 1.000,00 cada uma, foram por lei assim subscritas:

	nº de ações
- Pelo Tesouro Nacional	30.000
- Por entidades de economia mista, bancárias, autarquias destinadas ao amparo e fomento da lavoura e resseguradoras ...	50.000
- Pelas sociedades de seguro e capitalização nacionais ou estrangeiras, em funcionamento no país	20.000
TOTAL: Cr$100.000.000.000,00	100.000

A Companhia atuava por intermédio de suas cinco sucursais, a saber:

1. Sucursal Metropolitana, com sede na cidade do Rio de Janeiro e área de operação cobrindo essa cidade, o Estado do Rio, o Sul do Espírito Santo e a Zona da Mata e o Sul de Minas Gerais até a cidade de Belo Horizonte, num total de 200 municípios;

2. Sucursal de São Paulo, com sede na cidade de São Paulo, com área de atuação compreendendo todo aquele Estado e mais 58 municípios mineiros, num total de 200 municípios;

3. Sucursal de Porto Alegre, com sede nessa cidade, abrangendo todo o Rio Grande do Sul e mais 14 municípios de Santa Catarina, num total de 128 municípios;

4. Sucursal de Curitiba, compreendendo o Estado do Paraná e mais 53 municípios de Santa Catarina, num total de 203 municípios;

5. Sucursal de Uberaba, no Triângulo Mineiro, com área de operação formada por 120 municípios de Minas Gerais e 18 de Goiás, num total de 138 municípios.

No setor agrícola, a C.N.S.A. realizava dois tipos de seguro agrário: o de colheitas mínimas e o de danos nas plantações. Além desses dois, operava ainda um plano especial, para pequenas lavouras de culturas múltiplas que tinha características especiais.

O primeiro tipo é aquele em que a produção unitária básica era estimada em quilos por hectare. Esse tipo de seguro aplicava-se ao trigo, ao arroz e ao algodão herbáceo.

O segundo caracterizava-se pela determinação do valor convencional por pé. A indenização é calculada pelo número de pés existentes na plantação. É o tipo de seguro que se aplicava ao café e à videira.

A Companhia operava também no setor pecuário, cobrindo riscos sobre o rebanho bovino.

Apenas para dar idéia da atuação da C.N.S.A. é apresentado a seguir o Mapa com a indicação do tipo de seguro dominante em cada Sucursal. (Quadro 6).

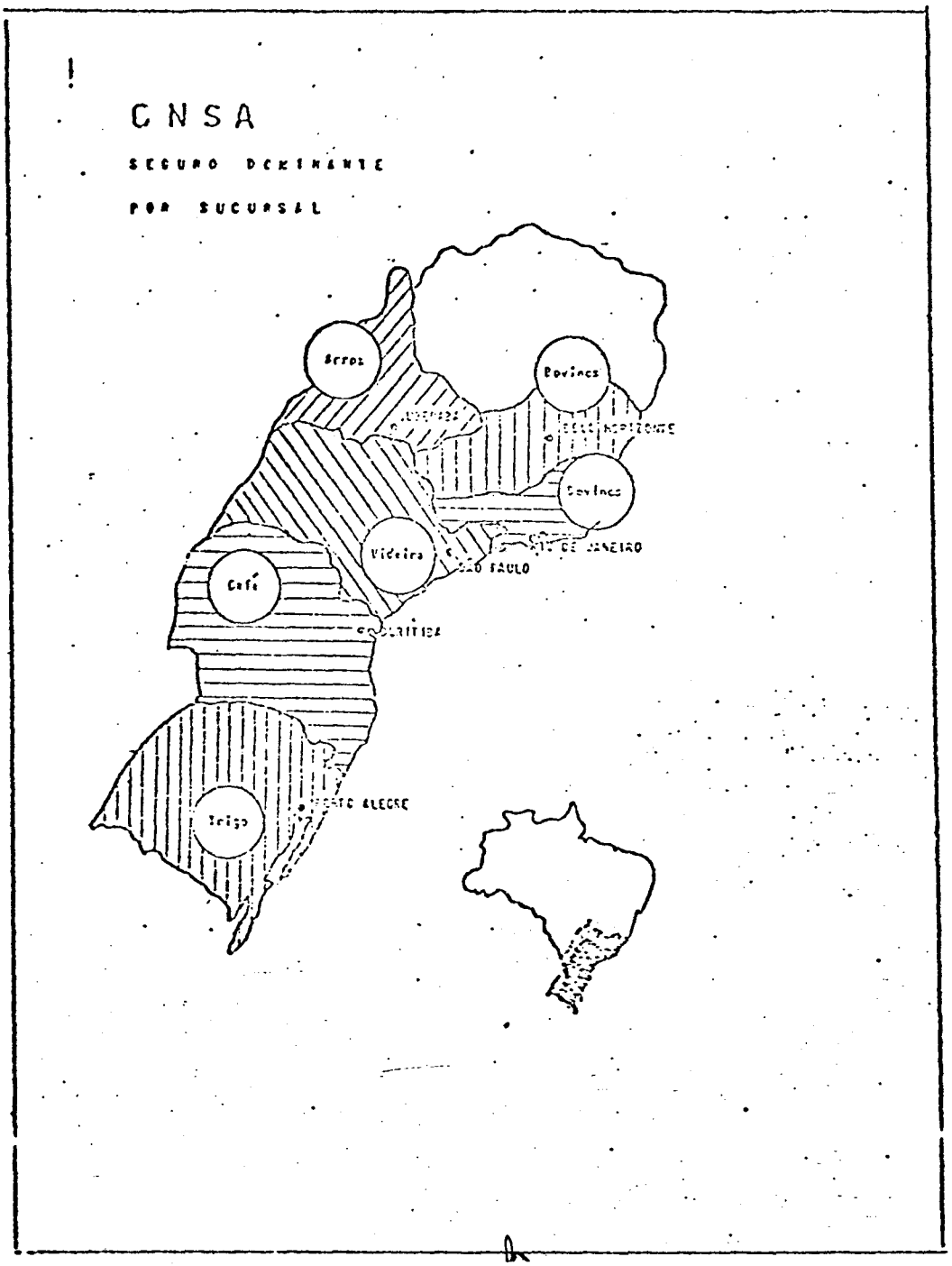
A atuação da Companhia é registrada no Quadro 7, através do movimento de recebimento de prêmios e pagamentos de sinistros durante o período de 9 anos.

Observa-se que — excluindo os valores referentes à cultura de trigo — há um certo equilíbrio entre os Prêmios arrecadados e as indenizações pagas, em conseqüência da excelente posição obtida pela modalidade "bovinos", do setor pecuário. Saliente-se, também, que seria necessário para uma melhor análise a inclusão dos dados relativos à lavoura tritícola que não foram incluídos nos cálculos — pois somente a arrecadação de 1955 a 1960 atingiu 235% do total arrecadado por outras atividades no período de 9 anos — principalmente no tocante

Quadro 6

Companhia Nacional de Seguro Agrícola - C.N.S.A.

Mapa do Seguro Dominante por Sucursal



Fonte: CUNHA, Bayma, Trigo, Vol. II. Serviço de Informação Agrícola. Ministério da Agricultura, 1960, p.183.

Quadro 7
Companhia Nacional de Seguro Agrícola
Prêmios, Indenizações e Relação de Sinistro/Prêmios -1955/64.

MODALIDADE	ANO E ANO AGRÍCOLA	PRÊMIOS (Cr$) (a)	INDENIZAÇÕES (Cr$) (a)	SINISTRO PRÊMIO (%)
BOVINOS	1955	1.078.729	68.875	6
	1956	4.037.888	1.272.134	32
	1957	6.096.044	3.473.320	57
	1958	7.347.492	4.295.313	58
	1959	7.543.448	3.379.543	45
	1960	6.143.681	4.708.194	77
	1961	9.493.138	2.913.822	31
	1962	5.136.982	2.936.329	57
	1963	6.712.974	1.964.443	29
		53.590.176	25.011.973	46
CAFÉ	1955/56	86.800	18.475	21
	1956/57	2.036.733	235.464	12
	1957/58	1.444.508	851.273	59
	1958/59	3.263.673	209.936	6
	1959/60	2.474.716	715.623	29
	1960/61	3.640.536	3.144.401	86
	1961/62	2.603.738	8.752.299	336
	1962/63	2.603.738	8.752.299	336
		18.154.442	22.679.770	124
VIDEIRA	1955/56	1.819.912	2.188.186	120
	1956/57	4.368.399	2.394.503	55
	1957/58	4.911.611	5.171.790	105
	1958/59	6.052.105	9.698.486	160
	1959/60	4.554.923	3.181.983	70
	1960/61	5.667.373	15.373.167	271
	1961/62	5.798.119	8.050.271	139
	1963/64	23.695.209	22.372.660	94
		56.867.651	68.431.046	120
TRIGO	1955/56	2.183.536(b)	526.411(c)	24
	1956/57	2.415.010(b)	264.176(c)	10
	1957/58	4.707.755(b)	7.190.559(c)	152
	1958/59	2.601.471(b)	20.866.328(c)	802
	1959/60	144.178.643(b)		
	1960/61	161.441.125(b)		
ARROZ	1955/56	48.799	75.181	154
	1956/57	1.042.097	99.404	10
	1957/58	1.467.279	3.428.024	234
	1958/59	3.574.440	18.189.526	508
		6.132.615	21.792.135	355
ALGODÃO	1956/57	28.935	178.038	615
	1957/58	96.330(b)		
	1958/59	2.787(b)		
		28.935	178.038	615
TOTAL GERAL		134.774.019	138.092.962	102

FONTE: NETO, Luiz Guimaraes. Importância Social e Econômica do Seguro Rural. A Lavoura. Sociedade Nacional da Agricultura, Rio de Janeiro, janeiro/fevereiro-1978, p.6. Trabalho apresentado pelo autor e aprovado para debates na III Reunião do CIBS, realizado na cidade do México em 1965. "El Seguro Agricola y Ganadero en la America Latina y las posibilidades de forma una Institucion Interamericana de Seguro Agricola y Ganadero"; e CUNHA, Bayma. Trigo, Vol. II.op.cit. p. 181

(a) cruzeiros antigos;

(b) não foram incluídos no total geral

aos valores indenizados em 1959 e 1960. Ocorre que esses dados não foram fornecidos pelos autores, porém será objeto de fatura referência, pois um outro autor faz um comentário incisivo sobre o resultado dessas operações.

A C.N.S.A. teve 13 anos de existência porque, em função do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, foi dissolvida. A análise de sua atuação, além dos dados apresentados anteriormente, mereceu atenção de dois autores. O primeiro — Argemiro Paim — escreveu em 1960 (englobando, portanto, apenas 6 anos de atuação da Companhia) e o segundo — Celso Gomes dos Santos — fez, em 1971, um excelente diagóstico das atividades desenvolvidas pela C.N.S.A.

As principais críticas de Paim foram:(30)

> "... *um dos pontos negativos e de grande significação que vemos na organização da empresa está consubstanciado no artigo 21, da Lei nº 2.168, ao determinar que a entidade terá sede e foro na cidade do Rio de Janeiro.*
>
> *A excessiva centralização da administração na capital da República, prática tradicionalmente adotada por nossos dirigentes, tem sido um dos principais motivos de insucesso de vários e importantes empreendimentos relacionados com problemas específicos da hinterlândia brasileira*".

Após análise da experiência da Federal Crop Insurance Corporation, companhia estatal dos Estados Unidos, Paim continua:(31)

> "... *o estabelecimento de planos regionais, segundo peculiaridades do meio ambiente, limitação da área territorial de aplicação do seguro, seleção de produtores e até classificação das terras, são pontos de importância fundamental a serem observados e que podem determinar o sucesso ou fracasso do empreendimento.*
>
> *Partindo do princípio de que a produção agropastoril subordina-se a uma série de circunstâncias que independem da vontade ou controle do homem, fácil será perceber que o seguro agrícola, para que alcance seus reais*

---

(30) PAIM, Argemiro. Seguro Cooperativo da Produção. Editora Sulina. Porto Alegre, 1960, p. 120

(31) PAIM, Argemiro. Seguro Cooperativo da Produção. op.cit. p. 121,

objetivos, terá que se desenvolver em perfeita consonância com outras medidas de ordem prática de que carecem os produtores rurais.

Inicialmente, um plano de seguro agrícola em sua fase inicial terá que ser elaborado em bases rigorosamente regionais, compreendendo os Estados de maior volume de produção agrícola e que ofereçam os elementos necessários ao levantamento estatístico do índice de rendimento por unidade de área cultuvada, bem como a subdivisão em áreas de características uniformes, condições sem as quais não se estabelecerão as escalas de quantias e prêmios correspondentes em bases razoáveis. Ao contrário disso, a Companhia adotou para a maioria das principais culturas planos que se aplicam indistintamente em todo o país".

Ainda sobre esta crítica a respeito da centralização e da elaboração de planos nacionais, as ponderações de Luiz Guimarães Neto corroboram as afirmações de Paim:(32)

" ... defendemos a tese da regionalização do Seguro Rural.
Uma empresa que centralize as operações não é muito recomendável. Cada região tem suas peculiaridades. A economia e o caráter biológico da produção agropecuária contribuem decisivamente para isto.
Um órgão central, com a extinta C.N.S.A., mesmo com sucursais pelas diversas regiões do País, por menos que centralize e por força mesmo da administração, monopoliza em grande parte as decisões, o que prejudica o funcionamento superdinâmico do seguro rural pela própria natureza do bem segurado (no caso de animais e plantas).
Com relação a este aspecto da questão, citamos textualmente pensamento do 'expert' Maurício Alves de Castilho, em artigo da 'Revista da SUSEP', nº 4, janeiro/fevereiro, 1969, intitulado o 'O Seguro Rural (IV)':
'Se se for iniciar insdiscriminadamente a nova etapa de colocação de seguro agrícola (após a malograda experiência da C.N.S.A.), sem se levar em conta os aspectos regionais, correr-se-á o risco, ao cabo de um ou dois anos, do empreendimento fracassar de novo, tornar-se absolutamente desinteressante ou mesmo prejudicial para as sociedades seguradoras e tudo se perderá por culpa de um possível açodamento ou ânsia pelos grandes negócios, angariados sem o cuidade requerido'."

---

(32) *NETO, Luiz Guimarães. "Importância social e econômica do seguro rural". A Lavoura. Sociedade Nacional de Agricultura, janeiro/fevereiro-1978, op.cit. p.4.*

Outra crítica de Argemiro Paim refere-se ainda, de certa forma, à centralização da C.N.S.A.:(33)

> *"Outro ponto que merece reparos é o que dispõe o parágrafo único do artigo 12 da Lei nº 2.168, quando determina que 'se criem, junto aos departamentos administrativos da União e do Instituto de Resseguros do Brasil, órgãos consultivos e de assistência técnica, de que participem os Estados e Municípios'. Eis aí uma disposição abstrata e sem conteúdo lógico capaz de colocar em dúvida as boas intenções do empreendimento.*
>
> *Se consideramos que todos os Estados e Municípios têm interesse no desenvolvimento agrícola é compreensível que cada unidade federada — estadual ou municipal — destaque um representante seu para integrar os 'órgãos consultivos ou de assistência técnica'. À rigor, seriam alguns milhares de pessoas, a maioria das quais sem conhecimento ou experiência prática da questão, a se deslocarem do interior para a Capital, a fim de comporem um organismo sem finalidade real. Terminaria havendo mais gente para interferir na vida da empresa do que para ela transacionar.*
>
> *Problemas de tal magnitude só podem ser examinados e equacionados em seu centro de eclosão, mantendo-se sobre eles inteiro controle, para que se introduzam, quando necessário, as alterações que se impuzerem. Bem mais acertado seria, pois, que os órgãos técnicos dos departamentos estatais se deslocassem para os Estados e Municípios e após os necessários estudos, em que não poderia faltar a colaboração das classes interessadas, fixassem normas e diretrizes para a aplicação do seguro, dentro de um âmbito mais estreito de observação e controle, tendo em vista as pecularidades próprias de cada região geo-econômica. É inadmissível, pois, que tanto os Estados quanto os Municípios possam colaborar de modo efetivo e proveitoso na constituição dos órgãos consultivos a menos que estes funcionem supervisionados pelos assessores técnicos da seguradora dentro das diversas regiões de aplicação do seguro para as quais exista igual cobertura e igual escala de prêmios".*

A crítica da centralização é coerente com as colocações da Profa. Anna Maria Campos, em recente artigo pois, segundo ela:(34)

> *"Uma nova estratégia de desenvolvimento exige novos modelos para decidir e planejar. Para responder às necessidades do povo devemos planejar com ele, e não para*

---

(33) PAIM, Argemiro. Seguro Cooperativo da Produção, op.cit. p. 121-122.

(34) CAMPOS, Anna Maria. "Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento". Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, junho/setembro de 1980, vol. 14, nº 3, p. 29.

ele. Os planejadores não podem presumir que são mais sábios e agir como se isso fosse verdade. Uma política destinada a responder às necessidades do povo não pode ser formulada pelo centro como não pode pretender ser definitiva antes de se iniciar a própria implementação. As circunstâncias locais são inúmeras, diferentes e imprevisíveis".

O Capital inicial e a constituição do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural também mereceram atenção de Paim:(35)

"E ainda menos objetivo o disposto no artigo 9º e seus parágrafos, especialmente a letra 'f', relativo às contribuições dos Estados e Municípios para constituição do 'Fundo de Estabilidade do Seguro Agrário'. É sabido que essas parcelas da federação vivem em constante regime deficitário, não podendo nem devendo desviar recursos orçamentários que lhes são escassos, para atender compromissos que se enquadrem nos domínios da União, máxime tendo em vista a forma irreal como o problema foi delineado.

Ao fixar o capital social em Cr$ 100.000.000,00 o legislador cometeu lamentável erro de apreciação. Confundiu seguro agrário com seguro de vida ou ramos elementares (fogo, acidentes do trabalho, responsabilidade civil e etc.). Nos dois últimos casos, vida ou ramos elementares — a ocorrência de sinistros é pequena e a arrecadação é volumosa, oferecendo, destarte, um apreciável índice de lucros. Justamente por isso as empresas que os exploram não necessitam de grandes capitais e podem, mesmo assim, realizar transações de vulto e obter resultados altamente compensadores.

Com o seguro agrário verifica-se o contrário. A ocorrência de sinistros é bem maior e a arrecadação pequena, dentro de um plano coerente de garantias reais e tarifas acessíveis à classe rural. Nenhuma entidade que opere neste ramo de seguros e conte tão somente com os recursos dele decorrentes conseguirá sobreviver financeiramente. É ainda no capital social que assenta a principal garantia das responsabilidades que a seguradora irá assumir perante seus clientes. Quando esses fatores não se harmonizarem a entidade fica inibida de apresentar e difundir seus planos de operações e perde, ipso facto, sua razão de ser.

.....

(35) PAIM, Argemiro. Seguro Cooperativo da Produção. op. cit. pp. 122-123.

"O orçamento federal, assim com os estaduais e municipais longe estão de comportar dotações destinadas a reforçar as reservas da Companhia Nacional de Seguro Agrícola, como pretende a lei que a instituiu (Artigo 9º e 12º da Lei nº 2.168, de 11 de janeiro de 1954). E se assim não fosse, esses recursos seriam melhor empregados no aparelhamento dos transportes; armazenamento e preservação das colheitas; melhoramento e defesa sanitária dos rebanhos, assistência creditícia e social às populações interioranas (assistência efetiva e não aparente); organização e aparelhamento da indústria de transformação e do comércio mobilizador da riqueza coletiva; fatores esses interdependentes, que se conjugam e completam no plano geral das atividades que impulsionam a economia nacional. De resto, sendo a Companhia uma sociedade de economia mista, subordinada à lei das sociedades anônimas, deverá viver com seus próprios recursos e não significar mais um pesado encargo aos orçamentos públicos. Este privilégio, estatuído pelo artigo 9º, letra 'd' da lei referida, além de contrário à tradição das sociedades anônimas, não se justifica, porque de nada serve reforçar as reservas quando o capital social está se pulverizando, sem produzir benefícios de ordem geral".

Sobre a forma como a C.N.S.A. investiu seu capital, Paim faz severas críticas, pois: (36)

"... a Companhia, já no início de suas atividades, investiu mais de 30% de seu capital social na compra de imóveis para instalação de seus serviços no Rio de Janeiro e em São Paulo e distribuiu o restante em depósitos bancários à vista, recebendo juros insignificantes. Começou, assim, por onde devia terminar, além de se afastar dos rumos que lhe foram traçados. Eis aí, um dos ponderáveis motivos que condenam o caráter nacional da sociedade e a fixação de sua sede na capital do País. Os responsáveis pela administração da empresa, vivendo em ambiente alheio àquele sobre que deveriam atuar, são distraídos e absorvidos pelos problemas da comunidade urbana que os cerca e pelas injunções político-partidárias que soem interferir no regime de trabalho das sociedades de economia mista e que, por vezes, os colocam em posição incômoda, face à natureza das tarefas que lhes foram cometidas. Via de regra não faltam aos dirigentes dessas empresas, qualidades e virtudes para um feliz desempenho da missão recebida. Falta-lhes, não raro, liberdade de ação e elementos materiais e humanos para a cabal satisfação das responsabilidades assumidas".

Outro aspecto digno de nota é o Art. 39 do regulamento aprovado pelo citado Decreto nº 35.409. Segundo ele o

---

(36) PAIM, Argemiro. Seguro Cooperativo da Produção, op. cit., p.124

capital e reservas da Companhia serão aplicados de modo a proporcionar rendimento máximo, indicando como forma de aplicação a construção ou o financiamento de silos, armazéns gerais e frigoríficos; financiamento das indústrias de inseticidas, fertilizantes e etc, bem como o financiamento de importação e distribuição de aparelhos, máquinas e implementos agrícolas.

A esse respeito é interessante registrar as colocações de Bayma Cunha:(37)

> "*A Companhia tem aplicado parte de seu capital em financiamentos de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura e da pecuária, como sejam aquisição de máquinas agrícolas diversas, inclusive tratores e seus implementos, por intermédio de firmas do Distrito Federal, de São Paulo e do Rio Grande do Sul.*
>
> *Da mesma forma têm sido realizadas operações de empréstimos às Federações Rurais, para importação de motoniveladoras Diesel, destinadas a trabalhos de combate à erosão, de equipamentos destinados à instalação de silos metálicos de pequena capacidade, de arame farpado e ovalado, de fertilizantes e inseticidas, etc.*
>
> *Parece-nos que tais financiamentos não constituem tipo de operação apropriada para a C.N.S.A. que, segundo informação idônea, reservou e empregou 20% de seu capital, ou sejam Cr$ 20.000.000,00 em tais empréstimos.*
>
> *Há outros órgãos do Governo, tanto da União como dos Estados, especificamente destinados a operar nesse campo de revenda de material agrícola, para o que dispõem de aparelhamento técnico e administrativo, que não existe nem cabe em uma companhia de seguro.*
>
> *Por isto, presumimos que o modus faciendi e os resultados de tais operações não tenham sido os mais indicados, nem tenham dado os melhores resultados para os interesses da sociedade de economia mista, que, em justa razão alega insuficiência de capital, para enfrentar o problema de seguro agrícola no País".*

Note-se que se 30% do capital foi utilizado para compra de imóveis e 20% para o financiamento de máquinas e implementos, restariam apenas 50% para serem destinados à implantação do seguro agrícola no país.

Sendo também uma sociedade de economia mista — embora o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil S.A. fossem responsáveis por certa de 75% do capital social — qualquer aporte

---

(37) CUNHA, Bayma. Trigo vol. II, op. cit., p. 124.

financeiro exigiria do Estado uma expressiva participação, bem como haveria a responsabilidade, por parte dos administradores da C.N.S.A. de apresentar aos acionistas balanços favoráveis como prova de administração eficiente dos recursos investidos na Companhia. Esta dupla questão merece citação, pois assim se pode perceber a posição extremamente delicada do Estado, quando solicitado para resolver os diversos problemas apresentados na condução das operações da C.N.S.A.

Até agora as críticas apontadas referem-se mais ao período do início das atividades da Companhia, porque tanto a obra de Argemiro Paim, como a de Bayma Cunha foram editadas em 1960. Uma análise mais detalhada de toda a experiência da C.N.S.A. foi apresentada no trabalho de Celso Gomes dos Santos, publicado em 1971 (portanto, 5 anos depois da extinção da C.N.S.A.).

Segundo ele:(38)

> *"Em linhas gerais, podemos agrupar as operações da C.N.S.A. em três períodos distintos:*
>
> *a) de sua instalação em 1954 até fins de 1958;*
> *b) os anos de 1959 e 1960;*
> *c) os anos de 1961 a 1966.*
>
> *No primeiro período foi tentado o desenvolvimento da Companhia dentro dos moldes clássicos que norteiam a produção de uma seguradora. Condicionou-se o crescimento das Carteiras às campanhas de produção junto aos agricultores. As propostas de seguros eram examinadas, os riscos devidamente classificados e as apólices emitidas com todos os rigores técnicos e encaminhadas à cobrança com a fixação de garantias, taxas e condições de cobertura individuais. O resultado revelou-se negativo, tendo contribuído para isso os seguintes fatores:*
>
> *a) falta de receptividade por parte dos agricultores, do que resultou pequeno volume de negócios, dispersos em várias regiões;*
> *b) elevado custo administrativo e problema de seleção dos riscos;*
> *c) condicionamento do montante investido com o aparelhamento da Companhia à produção imediata".*

---

(38) SANTOS, Celso Gomes dos. "O Seguro Rural" Revista do I.R.B., dezembro de 1967. Ano 28, nº 166, pp. 20-21.

Tem-se a impressão de que o segundo período, que engloba os anos de 1959 e 1960, foi o verdadeiro teste para a Companhia. A este respeito, antes de prosseguir o relato de Celso Gomes dos Santos é interessante registrar as opiniões de Bayma Cunha sobre as operações de seguro na lavoura tritícola, modalidade que proporcionou maior arrecadação em prêmios para a Companhia.

Em conseqüência das indenizações pagas no ano de 1958, diz Bayma que houve significativa alteração na direção da C.N.S.A., em fins de maio de 1959. A renúncia de três de seus dirigentes deu lugar a que os cargos vagos fossem preenchidos com funcionários do Banco do Brasil S.A. e do Instituto de Resseguros do Brasil de certo mais afeitos ao gênero de atividades da Companhia que entrou em nova fase.

E assim prossegue Bayma:(39)

"... *Em decorrência, processou-se benfaseja alteração nos rumos da entidade. Mediante entendimento entre os diretores do Instituto de Resseguros do Brasil e a presidência do Banco do Brasil, a direção da Companhia passou a ser exercida por categorizados elementos daquele principal estabelecimento de crédito, por todos os motivos um interessado direto na sobrevivência e no sucesso da iniciativa do seguro agrícola.*

Uma das mais acertadas providências da nova direção foi ligar as operações desse seguro, nos meios tritícolas, aos financiamentos que se realizam pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial daquele Banco, através de suas Agências estabelecidas nas zonas produtoras.

Como é natural, os empréstimos feitos pela Carteira são cercados de formalidades e exigências necessárias à garantia do financiador, as quais consomem tempo e dão lugar a despesas que redundam em dificuldades a serem vencidas pelo financiado.

Então a Carteira dispensou, a partir da fundação da presente safra de 1959-1960, a maior parte daquelas exigências e formalidades — desde que o candidato ao financiamento tenha segurado sua lavoura.

Quer dizer, a simples apresentação da apólice da C.N.S.A. facilita e apressa bastante a operação do empréstimo, por isto constitui, na verdade, a mais certa garantia para o Banco.

---

(39) CUNHA, Bayma. Trigo vol. II, op. cit., p. 182.

O financiamento fica, pois, mais barato, mais rápido e seguro para as partes no mesmo interessadas e que são o credor e o devedor".

Neste texto está explicitado o incremento vertiginoso na arrecadação dos prêmios de seguros para a cultura tritícola — veja os dados do Quadro 7 — pois, de Cr$ 2.601 mil em 1958, passou para Cr$ 144.178 mil em 1959 e Cr$ 161.441 em 1960.

Todas essas informações são corroboradas por Celso Gomes dos Santos, ao continuar seu relato sobre a experiência da C.N.S.A.:(40)

> *"No segundo período, a Companhia resolveu 'arriscar' uma produção em larga escala, com a aceitação do seguro coletivo de quase a totalidade das lavouras de trigo financiadas pelo Banco do Brasil, cerca de 3.200 lavouras, em detrimento da produção dos outros ramos. Sem contar com a infra-estrutura adequada, a aceitação de tal volume de negócios cuja administração transferiu a terceiros, e sem a compensação favorável do resultado das operações em outras modalidades de seguro, a Companhia presenciou, neste período, a liquidação de todas as suas reservas, chegando praticamente à insolvência. Ficou patente a necessidade de sua reorganização e o reinício de suas operações em outras bases".*

A afirmação categórica de que as indenizações nas lavouras de trigo em 1959 e 1960 foram insuportáveis para as disponibilidades da Companhia, acrescenta fatos novos aos dados apresentados no Quadro 7.

Prossegue, Celso Gomes dos Santos seu relato, abordando agora o terceiro período de operações da C.N.S.A.:(41)

> *"de 1961 a 1966, o período caracterizou-se pelos esforços da Companhia junto aos escalões superiores da administração pública, no sentido de obter condições de sobrevivência.*
>
> *Estas condições podem ser resumidas no seguinte:*

---

(40) SANTOS, Celso Gomes dos. O Seguro Rural, Revista do I.R.B, op. cit. p. 21. (grifo nosso)

(41) SANTOS, Celso Gomes dos. O Seguro Rural, Revista do I.R.B., op. cit., p. 21-23.

a) obrigatoriedade do seguro nos financiamentos agropecuários concedidos pelos bancos oficiaos. Com esta providência obter-se-ia a necessária massa de negócios estabilizadora das operações e uma garantia para o investimento necessário à reforma e ampliação dos serviços da Companhia;

b) recursos necessários à execução do programa traçado.

O Decreto nº 1.224, de 22.06.62, condicionando os financiamentos bancários à efetivação do seguro agropecuário veio atender, parcialmente, ao pretendido pela Companhia.
Dizemos parcialmente porque somente em 1964, pela Lei nº 4.430, de 20.10.64, foi alterada a constituição da Companhia e lhe foram concedidos recursos suplementares, a nosso ver insuficientes. (42).

Por oportuno, julgamos interessante transcrever o que, em duas oportunidades, foi dito em relação às operações da Companhia:

a) Trecho de uma palestra realizada pelo então Presidente da C.N.S.A., Sr. Aristides de Castro Casado, no auditório da Companhia, em 11.01.64:

'O diagnóstico claro da situação do Seguro Agrícola no Brasil se traça, pois, nos seguintes termos:

1. o seguro agrícola é, no momento, uma instituição tão necessária quanto inoperante — e isto com graves prejuízos de ordem econômico-social;

2. a impraticabilidade de sua atuação decorre, especificamente, da estrutura do órgão — a C.N.S.A. — com a qual se tem pretendido desenvolvê-lo;

3. a vigorar a atual estrutura desse seguro no país é provável a sua extinção, porque a Companhia Nacional de Seguro Agrícola, com poucos recursos disponíveis, não poderá arcar com as responsabilidades do ramo;

---

(42) Pela lei nº 4.430, o capital primitivo da C.N.S.A. foi elevado de cem milhões para um bilhão de cruzeiros, com a subscrição e integralização total efetuada pelo Tesouro Nacional. Além disso, foi integralizado um bilhão de cruzeiros para o Fundo de Estabilização e, no tocante ao Fundo de Estabilidade do Seguro Agrário, foram concedidas dotações orçamentárias anuais durante 10 anos, no montante de cem milhões por ano, necessários para cobrir o déficit operacional apresentado nos anos anteriores. Estas informações não constam do original do artigo de Celso Gomes dos Santos.

b) Trechos do Relatório do Grupo de Trabalho constituído em 01.09.64 por determinação do Senhor Ministro de Estado de Negócios da Fazenda e do qual fizemos parte, 'para estudar as causas do déficit que se vem mantendo em todos os exercícios financeiros da C.N.S.A. e propor a implantação do seguro agrário em bases definitivas'.

1. Causa dos déficits da C.N.S.A.:

'O insucesso da C.N.S.A. tem raízes no período de sua instalação, pela forma com que os problemas de sua organização técnico-administrativa foram equacionados, isto é, sem estrutura que garantisse a continuidade administrativa e o desenvolvimento operacional.

Os erros de previsão administrativa cometidas pelas administrações, sucederam-se pois todas demasiadamente preocupadas apenas com o resultado imediato de suas gestões, limitaram o investimento com os serviços da companhia ao mínimo necessário à precária manipulação dos seguros aceitos.

Não considerou a Companhia antes e durante implantação de seu sistema operacional o quanto seria benéfico um maciço investimento na organização de seus serviços e na formação de equipes técnicas, prevista sua compensação a longo prazo, à medida que fosse conseguida a penetração da Companhia nos centros agropecuários e desenvolvidos os setores de produção'.

2. Recomendações

.....

'Recomenda ainda este Grupo de Trabalho a paralização das operações da Companhia nesta oportunidade, até a completa instalação racional da mesma, fato este indispensável para se evitar a absorção dos recursos oriundos da Lei nº 4.430, de 20.10.64, por não contar no momento com estrutura operacional recomendável'.

A recomendação do Grupo de Trabalho, acima transcrita, deixou de ser adotada pois, na oportunidade, com os recursos concedidos pela Lei nº 4.430, já a Companhia tentava o que seria o último esforço de implantação do seguro por seu intermédio, tendo em vista sua dissolução em 21.11.66, pelo Decreto-lei nº 73.

De 1961 até a data da dissolução da Companhia, a tônica das gestões entaboladas pela C.N.S.A. era a compulsoriedade do seguro dos financiamentos bancários, no pressuposto de que somente com a garantia de uma produção mínima, em variadas culturas, poderia a Companhia montar seu dispositivo técnico-administrativo.

A obrigatoriedade doi conseguida pelo Decreto nº 1.224, de 22.06.62 e confirmada pela Lei nº 4.430, de 20 de outubro de 1964. Todavia, paralelamente, a C.N.S.A. não estruturou ou pretendeu estruturar seus serviços de forma compatível com o volume de negócios que inevitável e imediatamente adviria do cumprimento das determinações contidas naqueles Diplomas Legais. Daí a razão de não ter sido efetivado o seguro obrigatório".

Outro autor que analisou o fracasso da C.N.S.A. foi Álvaro Antonio Zini. Sustentando as ponderações de Celso Gomes dos Santos, Zini declara: (43)

" A C.N.S.A. elaborou planos técnicos e dispunha de subvenção governamental para sua sustentação financeira, realizando esporadicamente seguros agrícolas e de bovinos, porém veio a ser extinta. 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 sua exploração econômica, assim como pela circunstância de lhe haver sido vedada a operação de outros seguros mais rentáveis, que contribuíssem para 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 infra-estrutura técnica agronômica de apoio".

Trecho da Exposição de Motivos nº 453, de 20 de outubro de 1973, aborda, também, o assunto em questão: (44)

" Dos problemas com que se defrontou a C.N.S.A. em sua curta existência foram colhidas observações da maior importância. Destacam-se, entre elas, o então despreparo técnico e material de muitos lavradores, com emprego de recursos rudimentares, práticas inadequadas de cultivo e natural resistência à interferência do seguro em sua atividade."

---

(43) ZINI, Álvaro Antonio. Fundamentos do Seguro Rural. Trabalho apresentado no I Seminário sobre Seguro Rural e PROAGRO. Campinas-SP, de 3 a 5 de abril de 1979. p.6

(44) Diário do Congresso Nacional. Edição de 06.11.73. Exposição de Motivos nº 453, de 29.10.73. p. 1711.

Resumindo as causas do fracasso da atuação da C.N.S.A. poderíamos citar as seguintes:

a) inadequabilidade dos planos adotados;
b) insuficiência de recursos operacionais;
c) desaparelhamento técnico-administrativo;
d) concentração de riscos em um pequeno volume de negócios e o caráter facultativo.

Devido aos constantes déficits operacionais, o Poder Público, pelo Decreto-lei nº 73, de 21.11.66, resolveu dissolver a C.N.S.A. Este instrumento legal — que cria e regulamenta o Sistema Nacional de Seguros Privados — dá nova dimensão ao seguro rural, ao estabelecer que:

a) as instituições financeiras do Sistema Nacional de Crédito Rural que concederem financiamentos à agricultura e à pecuária, promoverão os contratos de financiamento e de seguro rural concomitante e automaticamente;
b) é obrigatório o seguro de bens dados em garantia de créditos rurais;
c) o seguro obedecerá às normas e limites fixados pelo Conselho Nacional de Seguros Privados - C.N.S.P., sendo obrigatório o financiamento dos prêmios pelas instituições financeiras;
d) as operações de seguro rural gozam de isenção tributária irrestrita de quaisquer impostos ou tributos federais;
e) fica constituído o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, com a finalidade de garantir a estabilidade das operações e a cobertura suplementar dos riscos de catástrofe;
f) a critério do C.N.S.P., o Governo Federal poderá assumir riscos catastróficos e excepcionais por intermédio do I.R.B., desde que interessem à economia do país; e
g) o seguro rural é transferido para órbita do mercado segurador privado, ficando, assim, dissolvida a Companhia Nacional de Seguro Agrícola.

3. COSEMIG - Companhia de Seguros de Minas Gerais

À semelhança do Estado de São Paulo, Minas Gerais também desenvolve suas operações através da iniciativa oficial, utilizando da mesma forma a assistência técnica governamental. Nos anos de 1973 e 1974, os seguros realizados por intermédio do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais-BDMG eram aplicados às lavouras de algodão, amendoim, arroz, feijão, milho e soja, em consonância com a aplicação do crédito rural integrado em regiões pré-estabelecidas.

O Quadro 8, demonstra a atuação do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, no tocante ao seguro dessas lavouras.(45)

Quadro 08

Quadro Operacional do Seguro Agrícola em Minas Gerais
(Seguradoras em Convênio com o BDMG)

Seguro Agrícola do BDMG (granizo, geada e outros, para o algodão, amendoim, arroz, feijão, milho e soja)	
1973/1974	
Área Segurada	17.698 ha.
Área Sinistrada	4.169 ha.
Prêmios Arrecadados	Cr$ 497.000,00
Indenizações Pagas	Cr$ 3.185.000,00

Fonte: Instituto de Resseguros do Brasil

Os dados apresentados demonstram uma enorme disparidade entre a arrecadação dos prêmios e o pagamento de indenização.

(45) *Quadro extraído de Agricultura Hoje. "PROAGRO - O primeiro passo no sentido de seguro rural", abril/75, op.cit,p.70.*

Também a exemplo de São Paulo, e por força do Decreto nº 13.860, de 31.08.71. O então Governador Rondon Pacheco disciplinou a contratação de seguros por órgãos públicos estaduais e entidades que especifica e estabelecem normas para implantação do seguro rural. Através deste Decreto é citado textualmente a COSEMIG - Companhia de Seguros de Minas Gerais como responsável pela condução das operações de seguro rural no Estado.

Falando sobre o ramo de seguro agrícola, Milton Ansberto ressalta que:(46)

> *"A COSEMIG opera igualmente de forma compreensiva, oferecendo cobertura para as culturas de milho, arroz, feijão, soja, amendoim, algodão, trigo e sorgo aos clientes do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, obrigatoriamente, admitindo-se a forma facultativa, em alguns casos após estudos detalhados da técnica de plantio".*

Registre-se ainda que esta atuação é:(47)

> *"O seguro do Programa de Crédito Integrado à Produção Agropecuária do BDMG, aplicado na região do Triângulo Mineiro... O seguro rural de responsabilidade da COSEMIG — que é integral, pois cobre uma faixa mais extensa de riscos, como doenças, seca, pragas e outros — apresenta bom equilíbrio na relação sinistro/prêmio, pois sua operação foi autorizada dentro de princípios mais técnicos, com limitações que oferecem segurança".*

Este seguro agrícola também recorre ao resseguro do I.R.B. e, da mesma forma que a COSESP, a responsabilidade da seguradora refere-se a uma pequena parcela, enquanto que o restante é repassado ao Instituto de Resseguros do Brasil.

---

(46) *ANSBERTO, Milton. "Garantir o Gado e a Lavoura". Revista do I.R.B., Rio de Janeiro, 38 (218), janeiro/abril, 1979, p.17.*

(47) *Revista do I.R.B. "Riscos Rurais". 35 (200), abril de 1974. p. 39.*

4. FECOTRIGO - Federação das Cooperativas Brasileiras de Trigo e Soja Ltda. (48)

Esta Federação instituiu, em 1968, o Mútuo Cooperativo contra o granizo, que visa cobrir possíveis prejuízos nas lavouras de seus cooperados.

Estendia-se somente àquelas lavouras formadas por sementes fiscalizadas, o que auxiliou a difusão desta prática. Ficou determinado que, por ocasião da comercialização da semente, seria destinada uma importância de até 6% do valor da mesma, recebendo a verba daí originada o seguinte destino: administração 12%, indenização, 88%.

No caso dos recursos serem insuficientes para o processamento normal dos auxílios, seria efetuado rateio, isto é, as indenizações seriam pagas proporcionalmente ao prejuízo de cada associado.

As vistorias para avaliação dos prejuízos eram de responsabilidade de uma Comissão, formada por técnicos e produtores da região.

Este tipo de seguro foi encerrado em 1973,pois nos últimos anos apresentava-se deficitário pela não atualização das taxas-prêmios e ausência de estudos mais específicos capazes de avaliar as necessidades reais do programa.

5. Outras experiências

Neste item a intenção é relacionar as modalidades de seguro agrário admitidas pelo Instituto de Resseguros do Brasil. Atualmente os ramos de seguro em operação são o de Animais, o Penhor Rural e o de Riscos Rurais.

a) O Seguro de Animais

Este seguro tem por objetivo o pagamento de uma indenização ao segurado no caso de morte causada por moléstia, acidente, incêndio, raio, insolação, envenenamento, intoxicação e ingestão de corpo estranho. A importância desse seguro é ressaltado pelo fato do Brasil possuir um rebanho estima-

(48) *Os dados a seguir foram retirados do trabalho de Heloisa Tartarotti Camargo. Seguro Agrícola contra granizo para o trigo no Rio Grande do Sul. Tese de Mestrado apresentada a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), Porto Alegre, 1976.*

do em cerca de 98 milhões de cabeças. Pelas normas de seguro de vida em grupo de animais, aprovadas pelo I.R.B.,o estipulante — no caso a associação de criadores, o banco ou entidade financeira — pode contratar o seguro com qualquer seguradora autorizada pela SUSEP a operar no ramo. O número mínimo de componentes de um mesmo grupo segurado, para fins de aceitação do seguro, é de 50 animais, e de 40 para a manutenção da apólice.

Os grupos podem ser formados de, no mínimo 50, 100, 200 e 500 animais equídeos e de 50, 100, 200, 500, 1000 e 5000 bovídeos. Para o primeiro caso as taxas variam de 4% a 4,5%, e para o segundo, de 3% a 4%, sendo que quanto maior o grupo, menor a taxa.

O seguro de vida em grupo para animais proporciona a grupos de animais da mesma espécie e valor as coberturas básicas e especiais — exceto a cobertura especial de Excesso de Mortalidade Bovinos do Seguro Facultativo para Animais. Basicamente é preenchida uma proposta global e cartão-proposta individual para cada componente e emitida uma apólice única e certificado individual para cada componente.

Não são cobertos, além da destruição de animais, causadas por ato de guerra, rebelião ou catástrofe, as mortes de animais, provenientes de maus tratos, transporte (exceto em cobertura com prêmios adicionais), acidentes em leito de vias férreas ou rodovias, ensaios ou experimentos, intervenção cirúrgica, sacrifício do animal por determinação de leis sanitárias ou prevenção contra doenças, fuga (exceto em cobertura especial de viagem), furto e falta de observância de práticas de criação.

b) O Seguro de Penhor Rural[49]

---

[49] *Os dados apresentados foram extraídos das seguintes fontes:*
a) Horácio Oliveira Soares Jr., Oswaldo Lopes da Fonseca e Newton Augusto de Souza. "Seguro Rural", Revista do I.R.B., 32 (186),abril de 1971, pp. 54-59;
b) Revista do I.R.B. "Riscos Rurais", 35(200), abril de 1974, p.39;
c) Agricultura Hoje "PROAGRO-O primeiro passo no sentido do seguro rural", op. cit., abril de 1975. pp. 68-70;
d) Revista do I.R.B. "Seguro Rural traz garantia para o campo e criadores 36 (211), janeiro-março/77. pp. 35-38; e
e) Milton Ansberto."Garantir o gado e a lavoura".Revista do IRB. 38(218) op.cit. pp. 15-18
As conclusões referem-se as fontes "b" e "a", respectivamente.

Esta modalidade de seguro — antigamente denominada de Seguro Rural de Bens — teve suas condições especiais aprovadas em 1969 e, desde então, é operado sob a forma de contrato automático.

Para o Banco do Brasil são beneficiários do seguro os clientes do Banco que ali contraíram financiamentos de crédito rural para o exercício de suas atividades e entidades governamentais para quem o Banco adquiriu produtos agropecuários em geral. O seguro vigora a partir da data de assinatura do contrato de financiamento.

Podem ser cobertos por esse tipo de seguro, além dos produtos agrícolas depois de colhidos, as benfeitorias e máquinas agrícolas, os implementos fixos ou não, os veículos mistos ou de carga dados em garantias nas operações de crédito rural. O seguro, no entanto, não cobre animais vivos, terras, lavouras e plantações em pé e respectivos produtos pendentes, obras de arte construídas para a sustentação da terra, represamento de águas ou via de acesso e aeronaves.

Para se poder operar neste ramo, que é estipulado por um órgão do Poder Público (Banco do Brasil S.A.) são realizados sorteios entre as companhias de seguros: com esta finalidade o Brasil foi dividido em dez regiões e para cada uma delas é sorteada uma seguradora que age como líder dos seguros de todos os negócios rurais realizados através do Banco do Brasil naquela região, durante dois anos. Cada ano é emitida uma apólice e nesta são averbados todos os pedidos de seguros referentes ao empréstimo, de caráter rural, concedido por aquela instituição governamental bancária aos seus mutuários.

O Penhor Rural dos bancos particulares, também automático, garante as mesmas coberturas do seguro Penhor Rural do Banco do Brasil. Mas aqui o estipulante é a instituição financeira do Sistema Nacional de Crédito Rural que concedeu financiamento. Destaca-se para as duas modalidades o fato de que quando o empréstimo deixar de ser pago no vencimento, seu prazo de cobertura gratuita será de 120 ou 360 dias, conforme a modalidade do seguro, renovando-se a partir desse prazo, com pagamento de prêmio, caso o empréstimo seja prorrogado.

Sobre esta modalidade cabe referir-se, ainda, à questão dos prêmios, cuja grandeza é bem menor que a normal, principalmente na de Bens. Embora realizada sem as franquias básicas de Automóveis e Equipamentos Móveis a taxa de veículos de transporte não vai além de 2%, a de máquinas agrícolas de 1%, e a dos demais bens de 0,2%.

Finalizando tem-se ainda duas conclusões sobre o andamento dessa modalidade de seguro:

1) este seguro, que tem fornecido bom resultado, atende perfeitamente aos agricultores e pecuaristas, bem como às cooperativas e demais órgãos coletivos clientes do Banco do Brasil e ao prório Banco, dando cobertura aos produtos agropecuários adquiridos por conta de entidades governamentais; e

2) a experiência obtida na modalidade de Bens, no caso particular a do Banco do Brasio, tem-se mostrado muito boa, numa demonstração eloqüente de quando se pode reduzir o prêmio quando se realizam grandes quantidades de operações de seguro sem a possibilidade de ante-seleção, isto é, da escolha de riscos a seguir.

c) O Seguro de Riscos Rurais

Esta modalidade — também denominada de Seguro Agrícola — refere-se ao seguro das lavouras. Atualmente encontram-se em operação no país os seguros com planos específicos aplicados pela Companhia de Seguros do Estado de São Paulo(COSESP), pela Companhia de Seguros do Estado de Minas Gerais (COSEMIG), pelo Bamerindus Companhia de Seguros, pelo Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. e pela União Companhia de Seguros (no Rio Grande do Sul).

As duas primeiras foram objeto de estudo à parte neste mesmo capítulo. A seguradora Bamerindus oferece cobertura de forma facultativa, abrangendo os riscos de ação de granizo em culturas de batatas e em viveiros de muda para reflores

tamento. A Companhia União de Seguros Gerais possui condições aprovadas para operar nos seguros de arroz irrigado e soja, tendo o seguro rural sido implantado, em caráter experimental, no Rio Grande do Sul pela Resolução nº 10/78, do C.N.S.P. Finalmente, o BANERJ teve aprovadas condições para cafeeiros, hortigranjeiros, bananeiras, melancia, mamão e tomate.

Embora possua uma grande importância em termos de auxílio à produção e estímulo a seu desenvolvimento, o Seguro de Riscos Rurais (agrícola) ainda é encarado com certa cautela, tanto por seguradores, quanto por agricultores. Atesta isto o fato de que até 1976, fora as seguradora estatais de São Paulo e Minas Gerais, apenas uma seguradora privada (do Paraná) operou diretamente na carteira de Riscos Rurais.

O seguinte texto retrata bem esta questão:(50)

> "*Mercado difícil: Segundo os técnicos, se o seguro é um ramo comercial de difícil operacionalidade, o ramo agrícola é talvez o mais difícil de mostrar bons resultados. Além do atraso estrutural da nossa agricultura, as empresas seguradoras encontram ainda outras barreiras mais difíceis de transpor. Esses obstáculos, dizem aqueles técnicos, são o baixo nível cultural e técnico do empresariado do setor, aliado à sua incompreensão, entravando a expansão da cobertura do seguro que termina por ficar restrito à área do médio e do grande produtor agropecuário. O baixo nível de implementação de tecnologia moderna nas culturas, originando uma predisposição ao risco e até à perda anual das colheitas, é outro fator para tornar menos atrativo o mercado segurador. A erosão da terra, as pragas, as secas prolongadas, seguidas de enchentes devastadoras, e a falta de irrigação constante, são, segundo Antonio Lopes Tavares, Chefe da Divisão de Riscos Rurais do I.R.B., alguns fenômenos que explicam a retração da oferta de seguros no mercado agrícola*".

---

(50) *Agricultura Hoje. "PROAGRO - O primeiro passo no sentido do seguro rural", abril/75, op. cit., p. 70.*

Após relatar as três modalidades que são operadas no Brasil, apresenta-se a seguir o Quadro 9 (51) que mostra a arrecadação dos prêmios de seguros diretos por ramos de seguro e por unidade da federação em 31.12.78, bem como a participação do seguro agropecuário, em termos percentuais, na arrecadação total dos diversos ramos de seguros no Brasil.

Uma rápida análise dos dados do Quadro 9, confirma todas as colocações anteriores, pois:

a) a participação do ramo de seguro agrário sobre o total arrecadado por todos os outros ramos é muito baixa (cerca de 1,85%). Apenas para dar uma idéia, o total arrecadado dos ramos de incêndio, automóvel e vida em grupo atingiu cerca de 55% do montante arrecadado;

b) mesmo dentro do ramo de seguro agrário, a modalidade de penhor rural absorve 89,6% (sendo que o do Banco do Brasil atinge 84%) e o restante divide-se entre o Seguro Rural (7,6%) e Riscos Animais (2,7%);

c) é marcante, também, a questão das disparidades regionais, pois agrupando os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná constata-se que os prêmios arrecadados atingem cerca de 84,6% do montante de seguros agrários.

Finalmente, além desses tipos de seguro, há ainda o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), criado em 1973 e administrado pelo Banco Central do Brasi, que será objeto de análise no próximo capítulo deste trabalho.

---

(51) *Quadro extraído da Revista do I.R.B., 41 (222)maio/agosto/ 1980, pp. 26-27.*

Quadro 9

Prêmios de Seguros Diretos por Unidade da Federação
(em 31.12.78)

(Cr$ 1.000)

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	PENHOR RURAL						SEGURO RURAL	%	RISCOS ANIMAIS	%	TOTAL SEGURO AGRÁRIO	%	TOTAL ARRECADADO PELO I.R.B.	PARTICIPAÇÃO RURAL O TOTAL
	B.B.	%	OUTROS	%	SUBTOTAL	%								
São Paulo	88.321,6	14,8	8.372,2	21,0	96.693,8	15,1	45.613,6	84,0	13.509,0	69,5	155.816,4	21,9	16.483.431,6	0,94
Rio de Janeiro	223.430,6	37,4	1.649,6	4,1	225.080,2	35,3	750,0	1,4	3.362,6	17,3	229.192,8	32,2	10.411.184,9	2,20
Rio Grande do Sul	134.281,7	22,5	4.308,8	10,8	138.590,5	21,7	-	-	1.025,7	5,3	139.616,2	19,2	2.370.568,6	5,89
Minas Gerais	-	-	5.062,1	12,7	5.062,1	0,8	4.127,6	7,6	494,2	2,5	9.683,9	1,4	2.158.676,1	0,45
Paraná	73.153,6	12,2	12.714,5	31,9	85.868,1	13,6	3.774,8	7,0	889,5	4,6	90.532,4	12,7	1.837.860,8	4,85
Santa Catarina	27.778,6	4,6	1.794,7	4,5	29.573,3	4,6	-	-	17,0	0,1	29.590,3	4,2	980.375,5	3,02
Pernambuco	-	-	1.539,3	3,9	1.539,3	0,2	-	-	36,2	0,2	1.575,5	0,2	979.537,0	0,16
Bahia	25.277,0	4,2	99,4	0,2	25.376,4	4,0	-	-	9,6	(*)	25.386,0	3,6	936.363,6	2,71
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	4,7	(*)	74,7	0,4	79,4	(*)	366.527,0	0,02
Outros Estados	25.849,0	4,3	4.362,3	10,9	30.211,3	4,7	-	-	20,0	0,1	30.231,3	4,2	1.817.564,2	1,60
Total Geral	598.092,1	100	39.902,9	100	637.995,0	100	54.270,7	100	19.438,5	100	711.704,2	100	38.342.089,3	1,85
Modalidades/Total Seguro Agrário (%)	84,0		5,6		89,6		7,6		2,7		100,00		- 0 -	- 0 -
Modalidades/Total Arrecadado	1,56		0,10		1,66		0,14		0,05		1,85		- 0 -	- 0 -

(*) valor inexpressivo
Fonte: Revista do IRB, 41, (222), maio/agosto/1980 pp. 26-27

CAPÍTULO 4 - A VISÃO DOS FORMULADORES DA POLÍTICA

O objetivo deste capítulo é examinar o conteúdo formal da política pública estudada — o PROAGRO — bem como verificar o seu desempenho através do levantamento de dados estatísticos. Porém, seguindo cronologicamente as colocações do capítulo precedente, é interessante registrar as intenções do Governo, após o advento do Decreto-lei nº 73, de 23.11.66.

Pode-se inferir pela leitura daquele instrumento legal que o Governo transferiu ao mercado privado de seguros, a responsabilidade pela implantação do seguro rural no país, criando o Conselho Nacional de Seguros Privados — CNSP para sua regulamentação. Essa atitude foi motivada pelo fracasso da Companhia Nacional de Seguros Agrícolas — CNSA. Além disso, observa-se, pelo referido Decreto:(52)

> *"art. 18 - As Instituições Financeiras do Sistema Nacional de Crédito Rural, enumeradas no art. 7º da Lei nº 4.829, de 05.11.65, que concederem financiamento à agricultura e à pecuária promoverão os contratos de financiamento e de seguro rural concomitantemente e automaticamente.*
>
> *"art. 20 - Sem prejuízo do disposto em leis especiais, são obrigatórios os seguros de:*
>
> *.....*
>
> *e) crédito rural."*

Em 1967, pelo Decreto-lei nº 167, que dispõe sobre os Títulos de Crédito Rural, definiu-se os bens transcritos e caracterizados na cédula serão segurados até o resgate final, observada a legislação de seguros obrigatórios, então vigente.

Somente em 1970 é que o C.N.S.P. iniciou efetivamente a implantação do seguro rural. Através da sua Resolução nº 5/70, de 14.07.70, foram aprovados as "Normas Tarifárias e Condições de Seguro Rural" para aplicação, ainda assim, a título experimental, no Estado de São Paulo, através da COSESP - Companhia de Seguros do Estado de São Paulo. Posteriormente, através da Resolução nº 2/72, de 27.06.72, as normas e condições foram estendidas ao Estado de Minas Gerais,

---

(52) BRASIL. *Decreto-lei nº 73, de 21.11.66.* *Diário Oficial da União*, *22.11.66, p. 13.524.*

Mais recentemente, o seguro rural foi estendido, ainda, aos Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul.

Ocorre que, para o mercado privado de seguro o setor agrícola não traz atrativos, principalmente pela peculiaridade do setor, onde o risco é incalculável. A alegação freqüente e a de que a dimensão do país e a grande incidência de fenômenos naturais em nossa agricultura são as causas do retraimento das companhias privadas, temerosas de entrar no setor com a mesma agressividade com que operam na indústria e no comércio. Isto foi mostrado no final do capítulo anterior onde foi demonstrada a baixa participação do ramo de seguro rural no total de arrecadação dos prêmios de seguros no Brasil. Na realidade, a natureza da produção rural, muitas vezes catastrófica, reflete a probabilidade de freqüentes perdas, superiores ao poder de reparação da iniciativa privada, tornando a política de amparo às atividades agropecuárias dependente, em alto grau, do apoio financeiro do Estado.

Desse modo, através de uma ação de impacto, o Presidente Ernesto Geisel lançou o PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária, em outubro de 1973.

Inicia-se, assim, a parte principal deste capítulo — a análise do conteúdo formal da política.

Com o objetivo de melhor ilustrar a questão, constitui-se este capítulo de três partes distintas. A parte inicial envolverá puramente as informações sobre a criação do Programa. Em seguida, serão abordadas em detalhes as características do PROAGRO e as modificações introduzidas ao longo dos seus cinco anos de atuação. Reserva-se para a parte final a análise do desempenho do programa, através dos demonstrativos financeiros, ou seja, dos recursos utilizados.

Para melhor análise dos motivos que levaram o Estado a criar um programa dessa natureza, merecem citação alguns trechos da Exposição de Motivos que deu origem ao programa: (51)

4.1 - Antecedentes de criação do PROAGRO

Para melhor análise dos motivos que levaram o Estado a criar um programa dessa natureza, merecem citação alguns trechos da Exposição de Motivos que deu origem ao programa: (53)

(53) *Diário do Congresso Nacional. Edição de 06.11.73. Exposi-*

"*A esse elenco de medidas de apoio à atividade rural é necessário acrescentar instrumento capaz de assegurar ao produtor a manutenção de sua capacidade de investimento, quando atingida a lavoura ou a criação por fenômenos naturais que reduzam ou eliminem a perspectiva de produção e, portanto, a sua capacidade de recuperar as inversões realizadas. Este instrumento poderia ser o Seguro Rural.*"

Após descrever a experiência pioneira da Companhia Nacional de Seguro Agrícola e defender o apoio financeiro do Estado para a política de amparo às atividades agropecuárias, prossegue aquele documento:(54)

"*A produção agropecuária, por conseguinte, exige participação intensa dos governos para que produza os resultados desejados. Essa participação, no caso brasileiro, entendemos não pode ser diferente. O suporte financeiro governamental deverá não somente permitir que seja acessível a contribuição do setor agropecuário, mas, também, assegurar a capacidade financeira do sistema, na eventualidade de ocorrência de prejuízos situados acima da expectativa.*

A natureza da participação governamental e dos produtores requer um sistema capaz de agir com as características necessárias a sustentar um elevado grau de confiabilidade, seja quanto às expectativas do homem do campo, seja quanto às responsabilidades de cuidar da boa aplicação dos recursos. Sugerimos que esse sistema assuma a forma de um programa, a ser gerido por normas emanadas do Conselho Monetário Nacional, destinado a amparar o produtor beneficiário de crédito rural, que tenha tido suas atividades comprometidas pela ocorrência de eventos alheios à sua vontade e diligência.
Um aspecto de grande relevância no programa consiste na compatibilização dos benefícios previstos com a política econômica estabelecida pelo Governo para o setor agropecuário. Outro aspecto a destacar é o de tornar dispensável a criação de novas instituições já que será aproveitada a estrutura de toda a rede bancária oficial e privada, com a conseqüente redução de custos operacionais e administrativos o que, ademais, assegura a pronta e fácil exeqüibilidade do esquema aventado, cujos benefícios irão ao encontro dos anseios do setor agropecuários."

---

(54) *Diário do Congresso Nacional*, de 06.11.73, op. cit., p.1711

Segundo se apurou através de entrevistas, o PROAGRO foi um programa político, que teve suas idéias básicas definidas pela Presidência da República. Sua ação foi de impacto para estimular o setor agropecuário. Diz uma reportagem de abril de 1975 que:(55)

> *"O objetivo imediato do Governo na área da agricultura, expresso por Geisel quando lançou o PROAGRO, é alcançar uma taxa de crescimento de 7% ao ano, o que permitiria ao Brasil — transformando-o num grande exportador agrícola — elevar suas disponibilidades de divisas. Essa preocupação governamental se traduz não apenas na criação do Programa, mas, em várias outras medidas, entre elas os planos na área dos fertilizantes, a dinamização da pesquisa, o aumento da capacidade de armazenamento e a regularização da terra, além da reforma agrária, com as quais se pretende modificar a estrutura agrícola do país."*

Na realidade o Governo, por considerar a implantação de um sistema de seguro eficiente, tarefa de grande complexidade em virtude dos tipos de riscos e a necessidade de proporcionar segurança ao produtor quanto à permanente assistência creditícia, assegurando a capacidade financeira do sistema na eventualidade de ocorrência de prejuízos situados acima da expectativa, decidiu, então, criar o PROAGRO.

Ao ser lançado, o Programa significou, na verdade, um balão de ensaio, preparando a futura implantação de um adequado seguro rural na agricultura. Seu financiamento permitiria, a médio prazo, a acúmulo de experiências e o aperfeiçoamento de sua implantação.

Sem, contudo, ser implantado em 1973, o PROAGRO ganhou espaço de destaque em toda a imprensa, justificado pelo seu porte e também porque, depois de 1964, com a extinção da C.N.S.A., o Poder Executivo não expediu nenhum instrumento legal, exceto as Resoluções do C.N.S.P. para implantação do seguro rural em São Paulo e Minas Gerais. Portanto, o PROAGRO foi criado após o silêncio do Governo Federal por nove anos.

Em 1974 era noticiado: (56)

---

(55) *Agricultura Hoje. "PROAGRO-O primeiro passo no sentido do seguro rural", abril/1975, op. cit. p.68.*

(56) *Revista do I.R.B. "Impacto atinge seguro rural". Rio de Janeiro, 34 (199), janeiro/março/1974, p.2*

"Apresentado como mais uma ação-impacto do Governo Federal, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária — PROAGRO — destina-se a exonerar o produtor rural 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."

A reportagem apresenta ainda dados das características do Programa e cita trechos da "Exposição de Motivos" de criação do PROAGRO.

Após essa reportagem, em julho de 1974 o Programa voltava a ser notícia:(57)

"A partir do próximo ano deverá estar em operação o seguro rural, estendido a todos os Estados pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), cobrindo as explorações agrícolas contra perdas decorrentes de fenômenos meteorológicos, doenças e pragas, até o valor do orçamento do custeio direto das culturas periódicas e o orçamento das despesas anuais de manutenção das culturas permanentes.

Este seguro vem sendo aplicado, em caráter experimental, em São Paulo e Minas Gerais com apólices emitidas pelas seguradoras estaduais, e no Paraná através da Bamerindus Companhia de Seguros."

Posteriormente, no último trimestre de 1974, um pequeno comentário, confirmando a implantação do Seguro Rural para breve foi objeto, também, de mais um artigo:(58)

"O Ministro de Agricultura, Alysson Paulinelli, anunciou em São Paulo a implantação do Seguro Rural dentro de pouco tempo, como mais uma medida que o Governo adotará para estimular a atividade do setor agrícola, com vistas à obtenção de resultados positivos nas exportações dos produtos primários."

Antes da operacionalização do Programa, uma cuidadosa distinção entre o mercado de aplicação do PROAGRO e do seguro rural foi apresentada em reportagem:(59)

---

(57) Revista do I.R.B. *"Proteção rural em todo o Brasil". Rio de Janeiro, 34 (201), jul/set / 1974, p. 5.*

(58) Revista do I.R.B. *"Ministro anuncia Seguro Rural". Rio de Janeiro, 34 (202), out/dez / 1974, p.7*

(59) Revista do I.R.B. *"PROAGRO" mantém ação do seguro". Rio de Janeiro, 34 (203), jan/mar/ 1975, p.2.*

"A implantação do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) veio manter a liberdade do mercado de seguros para continuar oferecendo coberturas de acordo com as características específicas do Seguro de Riscos Rurais e de cada cultura proposta a seguro.

Essa é uma das principais conseqüências do PROAGRO para o mercado segurador, na opinião do chefe da Divisão de Riscos Rurais do I.R.B., Antonio Lopes Tavares.

.....

Limitando o seu amparo apenas aos produtores que se utilizam de financiamentos do Sistema Nacional de Crédito Rural. o PROAGRO deixa aberto ao setor de seguros privados todo o contingente de agricultores que plantam com recursos próprios.

.....

Embora o Programa instituído pelo Governo não seja ainda a aplicação efetiva do Seguro Rural, há muito reclamado pelos porta-vozes do setor agropecuário, constitui-se no primeiro passo para a sua implantação definitiva. A experiência obtida com as operações do PROAGRO, somada aos resultados colhidos pelas seguradoras que já operam no ramo, possibilitará ao Governo, em conjunto com o mercado segurador, elaborar as condições para a efetiva implantação do Seguro Rural no País, em futuro não muito distante."

Para finalizar estes comentários que antecedem a atuação do Programa é importante transcrever o que relata o Dr. Aldous Albuquerque Galletti, Médico Veterinário e assistente da Gerência Geral da Carteira de Crédito Rural do Banco Itaú S.A.:(60)

"Somado a outras medidas como o incentivo à modernização do setor agropecuário, dotando-o de bases empresariais, principalmente no Centro-Sul do país, a política de preços mínimos, a estruturação dos corredores de exportação, bem como o estímulo a pesquisas técnicas no campo das atividades rurais, e a criação da EMBRATER, o PROAGRO revela ser um fator a mais a ser considerado na conjuntura do setor agropecuário, e nas projeções estatísticas que se fizerem a respeito do seu comportamento.

---

(60) GALLETTI, Aldous Albuquerque. "Expansão da Economia Agropecuária Brasileira". Atualidade Veterinárias, São Paulo, julho/agosto de 1975, pp. 4-9.

.....

Segundo declaração do Sr. José Ribamar de Mello, Diretor do Banco Central do Brasil, realizada recentemente em palestra proferida na Associação dos Bancos do Estado de São Paulo, é intenção do Governo que até ao final deste ano, 97% dos créditos rurais (em valor das operações) concedidos no país sejam amparados pelo PROAGRO.

Considerando que a formalização dos créditos amparados pelo PROAGRO é vinculada à utilização de um mínimo de tecnologia na atividade rural financiada, exigindo-se que o beneficiário do crédito siga as recomendações de um estudo técnico elaborado por engenheiro agrônomo ou médico veterinário, está reservado ao PROAGRO importante papel de instrumento da política econômica nacional, voltado para o aumento da produção e da produtividade de nossas empresas rurais.

Ante as características com que foi instruído o Programa PROAGRO, julgamos entretanto, que sua utilização será mais oportuna aos produtores rurais, em suas atividades de custeio agrícola, face a maior probabilidade dessas atividades serem afetadas por eventos que resultem em perdas totais ou parciais. Aos pecuaristas e àqueles que pretendam realizar financiamentos destinados a investimentos em seus imóveis rurais, a adesão ao PROAGRO não será tão atraente.

.....

"Ainda é muito cedo para se julgar a praticabilidade do PROAGRO, principalmente quanto à comprovação de perdas dos mutuários, porém, pode-se estimar a estrutura de assistência técnica que fatalmente será necessária para dar cobertura a todas as operações de crédito destinadas à pecuária."

É interessante, nesse relato, a informação de que o PROAGRO se torna atraente somente para a agricultura e principalmente para os empréstimos de custeio agrícola..

Todas as reportagens serviram para dar um pano de fundo para o início da descrição da política. Contudo, não seria de todo impróprio presumir que o Programa foi criado por uma imposição de cima para baixo do Poder Executivo independente de uma análise mais pormenorizada do assunto e principalmente da integração com o Sistema de Seguro Rural.

4.2 - Análise Formal de Política

Conforme anunciado anteriormente, neste item pretende-se abordar as características principais do Programa, bem

como as modificações introduzidas ao longo dos primeiros cinco anos de atuação, em função da própria operacionalidade do programa.

O documento legal de criação do PROAGRO foi a Lei nº 5.969, de 11.10.73, e posteriormente o Banco Central do Brasil, através da Resolução nº 301 e Circular nº 241, de 09.10 e 23.12.74, que divulgou as normas regulamentando o programa, informando o início de suas operações a partir de janeiro de 1975.

De modo sucinto os agentes que atuam no programa são, basicamente, os seguintes:

Banco Central do Brasil - é o administrador do Programa, através do Departamento do Crédito Rural. A atuação mais marcante dá-se na elaboração das normas e aperfeiçoamento do programa, na atividade de fiscalização, na movimentação dos recursos e, até algum tempo atrás, na análise e julgamento dos processos de indenização. Essa atividade foi descentralizada para os agentes do programa, através de convênios, cabendo ao BACEN somente os casos de pedidos de reconsideração.

Agentes do PROAGRO - São as instituições financeiras autorizadas a operarem crédito rural. Concedem os financiamentos aos produtores rurais, e praticamente atuam como intermediárias entre o Banco Central e os beneficiários do Programa.

Órgãos de Assistência Técnica - São as filiadas da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e sua atuação no programa difere dos dois agentes citados, pois são encarregadas de realizar perícia técnica para comprovação de perdas nas lavouras atingidas. A atuação desse órgão é eminentemente técnica. Podem, também ser indicados para este trabalho as empresas credenciadas pela EMBRATER para prestar assistência técnica em crédito rural, através de convênios firmados com o BACEN.

Beneficiários - São os produtores rurais (pessoas físicas ou jurídicas) ou ainda as Cooperativas, quando os financiamentos se destinarem a repasses em favor dos associados ou exploração de atividades agropecuárias por elas próprias.

A intenção de listar os agentes que atuam é dar uma noção simplificada da operacionalização do Programa. A título de informação e procurando não entrar em profundidade, alinhada-se abaixo as características principais do programa e principalmente as modificações e comentários ao longo dos seis primeiros anos de sua atuação. Com o intuito de simplificar a apresentação, sem prejuízo de mostrar os principais aspectos, aborda-se os objetivos do Programa, os recursos, as causas de cobertura, o limite de cobertura, a obrigatoriedade de adesão do produtor rural ao programa e finalmente outros aspectos gerais.

No tocante aos objetivos do programa — de fundamental importância para este trabalho — a redação da Circular nº 241, que regulamentou o programa, era a seguinte:(61)

> *"Art. 1º - O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO. ... tem por objetivos principais:*
>
> *a) exonerar o produtor rural de obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural de custeio e/ou investimento, e para cujo cumprimento venha a ficar impedido pela ocorrência extraordinária de fenômenos naturais, pragas e doenças que prejudiquem rebanhos e plantações de modo a comprometer total ou parcialmente os seus rendimentos;*
>
> *b) atuar como instrumento de incentivo à utilização de tecnologia adequada a exploração das atividades rurais. Na medida em que essa tecnologia encontre apoio nos meios de produção (insumos modernos, máquinas, etc.) previstos nos respectivos instrumentos de crédito rural, a par, naturalmente, da orientação dos serviços de assistência técnica aos produtores rurais."*

Esta redação sofreu pequena alteração pela Resolução nº 580, de 29.11.79, que enfatizou que o beneficiário seria exonerado nos casos de perdas das receitas esperadas, em conseqüência das causas de coberturas previstas. Atente-se aí para a preocupação do legislador em restringir a cobertura a somente as receitas esperadas para cumprimento da obrigação financeira.

---

(61) *Banco Central do Brasil. Circular nº 241, de 23.12.74.*

O novo texto, atualmente em vigor, é o seguinte:[62]

.....

"a) *exonerar o produtor rural do cumprimento de obrigações financeiras relativas a crédito rural de custeio ou investimento, nos casos de perdas das receitas esperadas em conseqüência das causas de cobertura previstas neste capítulo;*

b) *incentivar a utilização de tecnologia adequada às atividades, com apoio nos fatores de produção mobilizados pelo financiamento e na orientação dos serviços de assistência técnica."*

Em outras palavras, o PROAGRO vem a ser um seguro vinculado a determinados financiamentos,(63) portanto, um seguro do financiamento.

Com relação aos recursos do PROAGRO, a citada Circular nº 241 disciplinou que:[64]

"2 - *Constituem recursos do PROAGRO:*

a) *o adicional de 1% ao ano (MCR 19-3-5) calculado sobre os saldos devedores dos financiamentos, em 30 de julho e 31 de dezembro de cada ano, no vencimento e/ou na liquidação do empréstimo;*

b) *os valores alocados pelo Conselho Monetário Nacional para suplementar as suas receitas;*

c) *as dotações constantes do Orçamento da União, a partir de 1976, para cobertura de eventuais déficits do Programa."*

Posteriormente foram incluídas como recurso do programa as eventuais multas pagas pelos Agentes Financeiros.

A respeito dos recursos vale acrescentar que o adicional corresponderia, na verdade, ao prêmio de seguro pago

---

(62) Banco Central do Brasil. *Resolução nº 580, de 29.11.74.*

(63) *Nem todas as operações de crédito rural são passíveis de enquadramento para cobertura do PROAGRO. As normas citam várias modalidades que não podem ser amparadas, como, por exemplo, os créditos de custeio singular, os de beneficiamento e industrialização, comercialização, florestamento ou reflorestamento, etc. (Manual do Crédito Rural-MCR-19-4-3).*

(64) Banco Central do Brasil. *Circular nº 241, de 23.12.74.*

pelo produtor rural. A redação da Circular nº 241 permaneceu inalterada até 29 de outubro de 1979, quando o valor do adicional passou a incidir sobre o valor nominal do empréstimo do crédito, mais os recursos próprios no ato de abertura. Nesta mesma data — conforme a Resolução nº 572 do Banco Central — o adicional para os financiamentos de custeio do trigo passaria de 1% para 3% ao ano. Posteriormente, em 02.05.80, o percentual de 3% foi estendido às operações de custeio singular.(65)

Finalmente, em 17.12.80, foram criados adicionais variados e progressivos vinculados ao nível de cobertura desejado e ao número de indenizações anteriores, nos três últimos ciclos, para a mesma atividade, na mesma área.

O comentário que se pode fazer do adicional e que, comparado aos prêmios cobrados pelas seguradoras — veja capítulo anterior — o valor do adicional foi aumentando progressivamente. Este fato será explicado quando for examinado o movimento financeiro do programa. Em resumo, não seria descabido afirmar que a queda da receita do programa, ou os acentuados montantes de cobertura obrigaram o Governo a aumentar progressivamente a cobrança deste adicional.

Para que o produtor ou cooperativa se beneficie da cobertura do PROAGRO, suas atividades rurais teriam que ser atingidas — a ponto de seus rendimentos esperados não virem a ser suficientes para atender à normal liquidação do empréstimo — pelas seguintes causas:

---

(65) *Na regulamentação do crédito rural conceitua-se as operações de custeio integral como aquelas em que, no orçamento de aplicação, as verbas destinadas aos insumos modernos — adubos, fungicidas, inseticidas, etc. — atinjam pelo menos 15% do valor total do custeio agrícola. Por conseguinte, o custeio singular seriam as operações que não se enquadrassem nesta regra. Quando da criação do programa — item 5.2.a do Regulamento — não seriam enquadráveis as operações de custeio singular (MCR 9-1-2-b). Posteriormente, com o advento da Circular nº 455, admitiu-se exceção a essa regra para as lavouras extrativas e de mandioca e ainda para os financiamentos concedidos a mini e pequeno produtor. Houve alteração quando da Circ. 488, de 26.12.79, que estendeu enquadramento do Programa aos créditos de custeio. singular a médios e pequenos produtores do Norte e Nordeste, exceto para algumas culturas.*

a) chuvas excessivas, geadas, granizo, seca, tromba d'água, ventos frios, ventos fortes, variações excessivas de temperatura, raios e, em geral, qualquer fenômeno fortuito natural e suas conseqüências, diretas ou indiretas;

b) doenças ou pragas, sem método de combate, controle ou profilaxia difundidos, embora técnica e economicamente exeqüíveis, a critério da assistência técnica.

Este é o texto do regulamento de criação do programa, que não sofreu alteração.

O PROAGRO cobre, portanto, quase que a totalidade dos riscos que incidem sobre a agricultura ou pecuária, ao contrário das Seguradoras que limitavam a cobertura a apenas algumas causas. (Ex. Seguro contra o granizo para algodão, uva contra geada, para hortifruticultura, etc.), conforme depreende-se da leitura do Capítulo anterior.

Outro aspecto importante do Programa que merece atenção, pois tem influência direta no desembolso do PROAGRO é o limite de cobertura sobre o crédito concedido e/ou juros.

A esse respeito vale a pena observar as diversas alterações ocorridas durante a operacionalização do Programa.

Quando de sua criação (1973), o Programa previa a cobertura de até 80% do saldo devedor do principal do financiamento, na data do evento, deduzidas as receitas auferidas na atividade.

Em 30.05.79 (Resolução nº 548) o programa passou, também, a cobrir os juros devidos a partir do evento, no caso de perda total ou do recolhimento das receitas, no caso de perda parcial. O intuito dessa iniciativa era eximir o produtor rural de juros decorrentes da demora na decisão do seu pedido de cobertura.

A primeira alteração no percentual de cobertura foi de outubro de 1979. Acrescente-se que, nessa época, em função da prioridade agrícola definida pelo Governo Federal, e de inúmeras alterações no mecanismo do crédito agrícola (pacote a-

grícola de abril/79) houve maçiça propaganda governamental nos meios de comunicação, enfatizando que "*o governo financia tudo o que foi plantado, compra tudo que for colhido e paga tudo que foi perdido*" (grifo nosso). Essa última citação é alusiva ao seguro agrícola, pois com o advento da Lei nº 6.685, de 03.09.79, operacionalizada pela Resolução nº 572, de 24.10.79, houve alteração no critério de indenização, aumentando o percentual de cobertura de 80 para 100% do:

a) saldo devedor do principal;
b) parcela de recursos próprios, prevista no instrumento de crédito, caso o produtor a tenha incluído no seguro.

Posteriormente, o limite de cobertura, em 27.06.80, por força do disposto na Circular nº 550, retornou aos 80% do Valor Básico de Custeio (VBC) e ainda, no mesmo ano, esse percentual sofreu nova alteração, passando para a faixa de 70% do Valor Básico ou do Orçamento.

Supõe-se que essa mudança de orientação foi tomada em função desses aspectos:

a) em primeiro lugar, o programa vinha acumulando déficits constantes, entre receitas e despesas, conforme será demonstrado no decorrer deste capítulo;

b) a cobertura integral de 100% dessestimulava o produtor, quando da ocorrência do evento adverso, a adotar as providências necessárias no sentido de minimizar as perdas. Assim, quando o evento atingisse, digamos, 60% de sua lavoura, não havia interesse do produtor em atender à parcela restante pois, ao final da colheita, mesmo que o percentual de perdas aumentasse (o que é comum em algumas culturas) o produtor receberia a indenização integral da parte da lavoura frustrada.

No decorrer de 1981, pela Circular nº 646, de 06.07, adotou-se a cobertura variável (de 70 a 100% do VBC ou do Orçamento) mediante adicionais variados e progressivos, na forma mencionada anteriormente.

Registre-se, ainda, que embora tenha sido esta a linha mestra da política com relação aos percentuais de cobertura, ocorreram no decorrer desse período casos especiais, que fugiram do padrão e tiveram os percentuais acrescidos, tais como:

Data	Percentual	Atividades
05.09.79	100% sobre o saldo devedor	Lavouras de feijão e mandioca de miniprodutores e pequenos produtores e lavouras precoces de milho no Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, safra 79/80, Circular nºs 453 e 454.
06.12.79 21.12.79	100% sobre o saldo devedor	Lavouras de trigo, safra 79/80, Circular nº 478 e 483.
15.05.80	100% sobre o VBC	Lavoura de trigo, safra 80 (produtores que não tinham solicitado ou recebido cobertura por frustrações em lavouras de trigo), Circular nº 533.
15.05.80	80% sobre o VBC	Lavoura de trigo, safra 80 (produtores que já solicitaram ou receberam cobertura por frustrações sem lavouras de trigo), Circular nº 533.
10.04.81	90% sobre o VBC ou Orçamento	Lavoura de feijão, safra 80/81, Circular nº 628.

Um outro assunto que merece destaque para melhor conhecimento do programa é a forma de adesão do mutuário ao programa. O texto do Regulamento, quando da criação do PROAGRO, mostra claramente que a adesão era espontânea:(66)

> *"19-3 - Cumpre ao Agente acolher no PROAGRO as operações cujos proponentes tenham, espontaneamente, manifestado o desejo de aderir ao Programa. A adesão, entretanto, somente será formalizada desde que observados todos os requisitos de enquadramento das operações no PROAGRO (MCR-19-5)".*

Assim, independente da natureza da operação (custeio ou investimento) a participação era totalmente voluntária. Essa norma não sofreu alteração até maio/79 quando, por força da já citada Resolução nº 548, foi determinada a obrigatorie

---

(66) *Banco Central do Brasil. Circular nº 241, de 23.12.74. grifo nosso.*

dade da adesão nas operações de custeio agrícola ou pecuário, permanecendo facultativa a participação no caso dos financiamentos de investimentos.

A este respeito, vale a pena comentar que:

a) supõe-se que a obrigatoriedade veio a corrigir uma distorção do programa pois, quando era facultativa,o produtor rural só amparava no PROAGRO as lavouras mais sujeitas aos riscos. Essa razão foi declarada como motivo para a alteração na norma;

b) quando, por ocasião dessa alteração, o setor pecuário reclamou da obrigatoriedade, pois ela penalizava as operações de custeio para a atividade, raramente sujeita a fenômenos naturais adversos;

c) a obrigatoriedade deteminada por lei viria a constituir-se num instrumento para consolidação do Programa em todas as regiões do país e, por outro lado, regiões como Norte e Nordeste, que tiveram até 1979 pouca participação (talvez por falta de interesse ou de um esclarecimento das agências bancárias) ocuparam, a partir daí, destaque na estatística de indenização do programa, principalmente o Nordeste, região que sabidamente está mais sujeita aos riscos.

Ao abordar os aspectos formais da política falou-se sobre os objetivos, os recursos, as causas, o limite de cobertura e a obrigatoriedade da adesão do produtor rural ao programa. Nossa intenção agora é mostrar como é difícil implantar, num país imenso como o Brasil, um programa dessa natureza. Em país com toda essa extensão, com várias regiões diferentes,com muita diversidade de clima e aspectos físicos, é de se esperar que ocorra sempre algum tipo de evento que atinja a economia agrícola.

Quanto esses eventos atingem graves proporções, pondo em risco a economia regional, obrigam o Governo a adotar medidas de proteção aos agropecuáristas. Diante disso,nossa preocupação agora é registrar, no anexo 1 (fls.) o que dizem os documentos oficiais (Resoluções e Circulares do Banco Central) e imaginar, enquanto não se faz um estudo estatístico do

valor das indenizações pagas, o volume dos recursos desembolsados pelo programa.

No texto de cada um dos documentos são citadas medidas de amparo a lavouras e rebanhos, mediante benefícios especiais, tais como: prorrogação de débitos, instituição de linhas de crédito especial, refinanciamento integral das parcelas de recursos próprios, e muitas outras, variando sua aplicação em cada caso particular.

4.3 - Análise dos dados estatísticos do Programa

No Capítulo 2 alertou-se bastante para a precariedade de dados estatísticos sobre crédito rural, pois eles estão dispostos de uma forma em que ficam mais evidenciados os aspectos bancários do que os aspectos rurais, Conforme afirmamos, então se tivéssemos o número de produtores financiados e os estratos de valor de financiamentos por regiões do país, poderíamos fazer uma análise mais apurada para a formulação de uma política de crédito rural.

Essa afirmativa é válida, também, para os dados que serão apresentados sobre o desempenho do Programa. Contudo, ressalte-se que, para um melhor entendimento, algumas providências tornam-se necessárias.

A primeira é a de descrever, de forma sucinta, a sistemática operacional do programa. No início de implantação do programa sua operacionalização obedecia aos seguintes passos:

a) o produtor rural manifestava o desejo de aderir ao programa por ocasião do financiamento que ele obtinha no Banco;

b) se ocorresse qualquer evento adverso, o beneficiário comunicava imediatamente ao agente financeiro;

c) esse agente solicitava a uma empresa de assistência técnica credenciada a realização da perícia de comprovação de perdas;

d) o órgão encarregado da perícia tomaria então as seguintes providências:

-realização de uma primeira ou única perícia, imediatamente após a solicitação do agente financeiro, quando se tornasse evidente que as perdas foram totais;

-realização de uma segunda vistoria, à época programada para a colheita, independente de nova solicitação, para registrar, em confronto com a primeira, a quantidade de produtos que foi possível colher;

-elaboração de um laudo técnico, consignando todas as informações colhidas, e posterior entrega ao agente financeiro;

e) o agente financeiro reunia esta documentação e solicitava ao Banco Central o valor da indenização;

f) de posse desses dados, o BACEN examinava o pedido de cobertura e decidia quanto a indenização, estabelecendo, conforme o caso, o valor correspondente.

De forma sucinta essa primeira informação da sistemática operacional do programa mostra que somente o Banco Central decide e desembolsa os valores indenizados do programa. Assim, o BACEN é a fonte das estatísticas da movimentação de recursos do programa.

Registre-se, ainda, que no decorrer da implantação do programa ocorreram mudanças na sistemática operacional, que serão citadas no decorrer da exposição dos dados estatísticos.

A segunda informação necessária para uma melhor análise dos dados é decorrente dessa sistemática operacional pois, sendo o BACEN o órgão pagador, os dados disponíveis referem-se aos valores pagos pelas suas representações regionais, englobando nesses totais as Unidades da Federação vinculadas a cada Departamento Regional do Banco. Assim, o Quadro 10 indica as cidades sedes dos Departamentos do Banco, e os Estados sob sua jurisdição.

Quadro 10

Banco Central do Brasil
Departamentos Regionais e Unidades da Federação

Cidade-Sede	Unidades da Federação vinculados
Belém	Pará, Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima e Amapá
Brasília	Distrito Federal e Goiás
Curitiba	Paraná e Santa Catarina
Fortaleza	Ceará, Maranhão e Piauí
Porto Alegre	Rio Grande do Sul
Recife	Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro e Espírito Santo
Salvador	Bahia e Sergipe
São Paulo	São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul

Dessa forma fica prejudicada a apresentação de dados por regiões pois, tomando como exemplo o Departamento Regional de São Paulo, percebe-se que o total pago de indenizações refere-se ao próprio Estado (Região Sudeste) e também aos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Região Centro-Oeste), englobando, portanto, em uma mesma representação, duas regiões do Brasil.

Serão apresentados a seguir, os dados estatísticos do desempenho do Programa, com indicação, por período, do número de pedidos de cobertura, dos valores correspondentes as receitas e despesas do programa, notadamente das indenizações pagas.

Os dados apresentados referem-se a valores correntes. Serão retomados ao final do capítulo, e resumidos, agrupando os valores correntes de vários anos e transformando-os em valores deflacionados.

1º Período - 1975 e 1976

No período 75/76 foram apresentados ao Banco Central 23.139 pedidos de cobertura.

O total das receitas nestes dois primeiros anos

atingiu a Cr$ 110,32 milhões de cruzeiros, originários das seguintes fontes:

- Adicional do PROAGRO ..... Cr$ 10,32 milhões
- Orçamento Geral da União ... Cr$ 100.00 milhões

Os valores desembolsados pelo programa atingiram o montante de Cr$ 453,4 milhões, a saber:

- Indenizações pagas ..... Cr$ 367,8 milhões
- Despesas periciais ..... Cr$ 85,6 milhões

O Quadro 11 mostra as indenizações pagas por atividades financiadas, bem como indica os Departamentos Regionais do BACEN que efetuaram esse desembolso.

Percebe-se que 85,29% das indenizações referem-se à lavoura de trigo e que coube às Regionais situadas no sul do país 96,8% do valor total das indenizações pagas.

É interessante registrar que:

a) em julho de 1975, a agricultura brasileira sofreu frustrações em quase todas as lavouras do sul, em decorrência do granizo, provocando esse montante no valor das indenizações pagas;

b) o atendimento aos pedidos de cobertura, ao mesmo tempo que auxiliava os produtores rurais, era utilizado para compor a imagem e consolidar o programa;

c) um dado importante, válido para a época, é que a adesão ao programa era voluntária e, assim, em lavouras de grandes riscos, era natural a maçiça adesão ao seguro.

2º Período - 1977

Nesse ano, o fluxo de pedidos de cobertura registrou a marca de 27.070, cerca de 17,1% a mais do que no período anterior.

A receita, por sua vez, atingiu a Cr$ 176,1 milhões de cruzeiros:

Quadro 11

PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
INDENIZAÇÕES PAGAS EM 1975 E 1976 (Em Cr$ 1,00)

Departamentos Regionais / Atividades Financiadas.	Curitiba (PR e SC)	Porto Alegre (RS)	São Paulo (SP e MT)	Brasília (DF e GO)	Belo Horizonte (MG)	Total	%
Trigo	232.083.256	70.769.971	10.854.923	-	-	313.708.150	85,29
Arroz	12.289.301	2.186.465	18.773.038	9.149.577	648.519	43.046.900	11,70
Soja	1.189.096	1.776.663	687.959	-	-	3.653.718	0,99
Milho	511.868	18.905	687.068	1.382.498	198.439	2.798.778	0,76
Feijão	245.369	-	1.432.679	182.686	87.944	1.948.687	0,53
Tomate	-	-	745.304	-	-	745.304	0,20
Algodão	551.395	-	35.160	-	-	586.555	0,16
Café	-	-	95.106	-	-	95.106	0,03
Outros	-	247.995	924.079	77.643	-	1.249.717	0,34
Total	246.870.285	74.999.999	34.235.316	10.792.404	934.902	367.832.906	100
%	67,1	20,4	9,3	3,0	0,2	100	

FONTE: Banco Central do Brasil - Departamento do Crédito Rural
PROAGRO - Dados Estatísticos.

- Adicional do PROAGRO ..... Cr$ 76,1 milhões
- Orçamento Geral da União .. Cr$ 100,0 milhões

O total das despesas atingiu o montante de Cr$ 796,2 milhões, a saber:

- Indenizações Pagas ..... Cr$ 727,3 milhões
- Despesas Periciais ..... Cr$ 68,9 milhões

Apenas para acompanhamento convém registrar que o déficit do programa em 1975 e 1976 atingiu a Cr$ 343 milhões e em 1977 esse valor subiu para Cr$ 620,1 milhões. Em valores correntes, houve um acréscimo de 80,8%. Reportanto somente os valores pagos em 1976, esse percentual atingiu apenas 26,6%, considerando os índices deflacionados pela coluna 2 - IGP de Conjuntura Econômica.

O Quadro 12 mostra, para o ano, a discriminação dos valores pagos pelos Departamentos Regionais do BACEN e por atividade financiada.

Fazendo uma rápida análise desses dados, observamos que:

a) a lavoura de trigo ainda é aquela que obtém parte considerável das indenizações (60%) seguida pela lavoura do arroz, que atingiu 30,67%;

b) os Departamentos Regionais situados na Região Sul foresponsáveis pelo pagamento de 80,28% do valor total de indenizações pagas;

c) a participação de Brasília atingiu quase 12% do total pago, e se refere quase que exclusivamente ao pagamento de indenizações das lavouras de arroz, do Estado de Goiás;

d) pela primeira vez e de forma muito tímida, o Nordeste aparece na estatística, com apenas 0,64% dos valores pagos das indenizações.

É interessante observar também que no Anexo 1 quando fora citados os vários documentos normativos do BACEN versando sobre medidas especiais de amparo às ativida

Quadro 12

PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária.
INDENIZAÇÕES PAGAS EM 1977.
(Em Cr$ 1,00)

Deptos. Regionais / Atividades Financiadas	Curitiba (PR e SC)	São Paulo (SP e MT)	Porto Alegre (RS)	Brasília (DF e GO)	Belo Horizonte (MG)	Rio de Janeiro (RJ e ES)	Recife (RN,PB,PEeAL)	Total	%
Trigo	281.809.877	57.825.542	96.784.647	-	-	-	-	436.420.066	60,00
Arroz	11.157,563	100.006.338	376.581	75.895.512	34.429.888	970.117	224.591	223.060.590	30,67
Milho	1.194.359	3.660.101	18.398	7.440.833	5.641.051	316.106	1.114.681	19.385.529	2,67
Soja	5.922.501	3.664.842	432.767	496.610	1.820.900	37.334	-	12.374.954	1,70
Feijão	745.343	7.632.064	41.675	279.326	1.364.386	177.503	14.626	10.254.923	1,41
Algodão	1.264.913	187.300	-	2.295.760	1.976.764	535.607	72.694	6.333.038	0,87
Tomate	-	3.970.322	-	24.230	117.129	28.209	89.669	4.229.559	0,58
Feijão/ Milho	-	-	-	-	-	2.976.982	82.136	3.059.118	0,42
Café	-	506.640	-	-	30.382	-	-	537.022	0,07
Outros	1.431.030	4.922.689	382.312	749.385	330.395	825.361	3.043.419	11.684.591	1,61
TOTAL	303.525.586	182.375.838	98.036.380	87.181.656	45.710.895	5.867.219	4.641.816	727.339.390	100
%	41,73	25,07	13,48	11,99	6,28	0,81	0,64	100	

Fonte; Banco Central do Brasil - Departamento do Crédito Rural
PROAGRO - Dados Estatísticos

agropecuárias prejudicadas por fenômenos naturais adversos (só em 1976, 10 circulares abordavam esse assunto) a intenção era despertar para os reflexos daquelas medidas no desempenho do Programa. Assim, o aumento no total de indenizações e no déficit não constitui maior surpresa.

3º Período - 1978

O panorama em 1978 foi uma continuação dos anos anteriores, mantendo a mesma tendência no que diz respeito à movimentação de recursos e número de pedidos.

Nesse ano, o BACEN recebeu, examinou e deferiu 55.920 pedidos de cobertura, o dobro (106%), portanto, do número recebido em 1977.

A grande novidade com relação a receitas do Programa foi o aparecimento de uma nova fonte que já havia sido previsto na regulamentação. Trata-se dos valores alocados pelo Conselho Monetário Nacional, tendo como origem a "Reserva Monetária". Esses valores foram atribuídos ao programa para equilibrar sua posição de déficit já acumulado desde 1976. Assim, a receita do programa, durante 1978, atingiu Cr$ 3.550 milhões, segundo as seguintes fontes:

- Adicional do PROAGRO ..... Cr$ 215,4 milhões
- Orçamento Geral da União ... Cr$ 106.2 milhões
- Reserva Monetária ..... Cr$ 3.228,4 milhões

Nota-se, também, que o adicional em valores correntes tem crescido no decorrer dos anos (só em 1978 atingiu 183%) possivelmente em conseqüência do aumento de créditos concedidos às atividades rurais. Deve-se ressaltar, contudo, que este crescimento é incapaz de acompanhar os valores desembolsados pelo Programa.

O comportamento das despesas em 1978 acompanhou a tendência dos anos anteriores, aumentando vertiginosamente (224% sobre 1977, em valores correntes) e atingiu a cifra de Cr$ 2.586,4 milhões, distribuídos da seguinte forma:

Quadro 13

PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
INDENIZAÇÕES PAGAS EM 1978
(Em Cr$ 1,00)

Departam. Regionais / Atividades Financiad.	Porto Alegre (RS)	Curitiba (PR e SC)	São Paulo (SP e MT)	Brasília (DF e GO)	Belo Horiz. (MG)	Rio de Jan. (RJ e ES)	Recife (RN,PB,PE,AL)	Salvador (BA E SE)	TOTAL	%
Trigo	863.969.632	395.473.877	115.404.531	-	301.269		-	-	1.375.149.309	57,0
Arroz	4.549.636	54.735.435	254,689.058	84.064.979	34.049.324	94.454	-	-	432.182.886	17,9
Soja	24.705.214	197.340.157	68.236.035	3.845.712	6.887.944	-	-	-	301.015.062	12,4
Milho	1.241.751	8.600.036	10.061.844	52.267.027	12.250.427	311.503	59.360	-	84.791.948	3,5
Algodão	-	42.276.021	2.852,518	26.885.362	4.777.671	6.135.132	3.560	831.393	83.761.657	3,4
Feijão	1.314.850	13.167.264	28.320.794	1.605.900	11.504.903	2.933.178	170.400	162.926	59.180.215	2,4
Tomate	78.848	988.217	22.574.328	68.957	246.147	165.294	3.208.158	-	27.329.949	1,1
Café	-	9.126.506	6.278.100	-	21.760	26.840	-	-	15.453.206	0,6
Feijão/ Milho	-	-	-	-	-	2.287.966	156.888	295.963	2.740.817	0,1
Outros	3.853.208	7.906.031	15.461.729	1.240.186	816.395	150.863	303.708	46.917	29.779.037	1,2
TOTAL	899.713.139	729.613.544	523.878.937	169.978.123	70.855.840	12.105.230	3.902.074	1.337.199	2.411.384.086	100
%	37,31	30,26	21,73	7,05	2,94	0,50	0,16	0,05	100	

Fonte: Banco Central do Brasil - Departamento do Crédito Rural
PROAGRO - Dados Estatísticos.

- Indenizações Pagas ..... Cr$ 2.411,3 milhões
- Despesas Periciais ..... Cr$ 175,1 milhões

O grupo de maior despesa, como nos anos anteriores, constitui-se o de indenizações pagas, apresentado no Quadro 13, que mostra o total desses desembolsos sob dois ângulos: o dos Departamentos Regionais, que efetuaram os pagamentos e o da atividade financiada.

No tocante à atividade financiadapraticamente não se modificaram as posições, ou seja, a lavoura de trigo continua a absorver a maior parte dos recursos (57,03%), seguida do arroz (17,92%)e surpreendentemente pela soja, que neste ano, tomou posição de destaque (12,48%). A somatória dessas três atividades atinge a 87,43%, vale dizer, quase que a totalidade de recursos.

As Unidades do Banco Central situadas na Região Sul mantêm ainda a maior parte dos valores pagos esse ano (89,3%) embora de uma forma mais equilibrada (Porto Alegre - 37,31%, Curitiba - 30,26% e São Paulo - 21,73%) sem maior predomínio de uma Unidade Regional. O destaque ainda continua para Brasília que pagou 7% dos recursos, principalmente nas lavouras de arroz e algodão.

Verifica-se, também, que continua tímida a participação do Nordeste no valor das indenizações pagas.

Um fato a registrar é que durante os quatro primeiros anos de operacionalização nenhuma modificação de substância alterou o PROAGRO, exceto dois normativos baixados no último trimestre de 1978:

a) a Resolução nº 493, de 19.10.78, onde o Banco Central criou os "Postos Avançados de Crédito Rural"destinados ao atendimento de pequenos produtores rurais e determinou que o"PACR" poderá efetuar operações de "custeio agrícola" de até 50 MVR, sem a obrigatoriedade do uso de sementes melhoradas e outros insumos,

admitindo-se a adesão do beneficiário ao PROAGRO. Além disso, a instrução cita que as instituições financeiras com referência aos créditos rurais processados pelos "Postos Avançados" deverão, entre outras medidas, diligenciar para obterem adesão dos beneficiários ao PROAGRO. (grifo nosso);

b) a Circular nº 411, de 27.12.78, comunica que poderão ser concedidos créditos de custeio singular a pequenos produtores do Norte e Nordeste e que esses financiamentos poderão enquadrar-se no PROAGRO.

Esses dois normativos já admitem uma extensão do PROAGRO a financiamentos concedidos a pequenos produtores. É interessante lembrar que embora a participação no Programa fosse facultativa à época, o próprio BACEN solicitava aos Agentes Financeiros esforços na obtenção da adesão do produtor rural. Essas medidas são indícios de que algumas modificações poderiam ser feitas no Programa.

Outro aspecto que se depreende pelo demonstrativo das receitas é que a própria inserção dos valores alocados pelo Conselho Monetário Nacional trouxe a necessidade de rever alguns pontos fundamentais do programa, reservando-se para o ano seguinte profundas alterações.

4º Período - 1979

Antes de iniciar uma análise dos dados estatísticos de 1979 é interessante registrar as alterações introduzidas no Programa no decorrer do ano.

De início, vale o registro de uma pesquisa sobre a economia do Nordeste realizada por uma equipe do Banco do Nordeste do Brasil e que foi publicada na Revista Econômica do Nordeste. Esta pesquisa, realizada em 1978 e publicada em abril de 1979, comenta a atuação do PROAGRO na região, da se-

guinte forma:(67)

" *O PROAGRO começou a operar efetivamente no Nordeste em 1975, sendo de CR$ 17 milhões o total de indenizações pagas pelo BNB e BB até maio de 1978 (1.145 operações) na Região. Até o momento, portanto, parece inexpressiva a atuação do Programa no Nordeste, havendo indícios de que suas normas não são adequadas às condições do meio rural nordestino. Sua sistemática operacional parece complexa e há vários pontos que não atraem o pequeno produtor, tais como: a) o programa só dá amparo nas operações de custeio integral; b) apenas as operações bancárias são beneficiadas, o que limita sua atuação junto à maioria dos agricultores da Região, os quais não têm acesso ao crédito; c) são feitas diversas exigências formais que o produtor não está habituado a cumprir ou não considera vantajosas. Tudo indica que o PROAGRO é mais adequado à grande empresa rural. Sua ação se tornaria mais significativa se houvesse mais empenho dos agentes financeiros, maior divulgação por parte dos serviços de extensão rural e cobertura abrangente sobre todas as operações de crédito rural, constituindo-se, assim, um seguro benéfico tanto aos produtores como aos agentes financeiros".*

O comentário de que não há empenho do Agente Financeiro, nem divulgação por parte dos serviços de extensão é importante para mostrar porque o programa não está consolidado em uma região sabidamente sujeita a risco e, portanto, com maior probabilidade de sofrer adversidades climáticas.

Em seguida, o mesmo artigo sugere uma série de medidas para o aperfeiçoamento do programa. São elas:(68)

" *c. Aperfeiçoar o PROAGRO, adotando-se as seguintes providências:*

- *compulsoriedade do seguro em quaisquer operações de custeio agrícola e em operaçoes de investimentos quando envolvam riscos maiores;*
- *admissão do "custeio singular" nas operações acobertadas pelo PROAGRO;*
- *nos casos de custeio, a cobertura do seguro deverá abranger o valor total da safra ou rebanho a ser comercializado e não simplesmente o valor do crédito concedido;*

---

(67) REBOUÇAS, Osmundo Evangelista et all. "Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Política". Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, 10 (2), abril-junho/1979 p. 268.

(68) REBOUÇAS, Osmundo Evangelista et all. op. cit. p. 393.

- *correção das distorções atualmente verificadas na operacionalização do Programa, no que se refere às exigências nos casos de indenizações;*
- *garantia do seguro para quaisquer operações, independentemente do tipo e dos benefícios do programa, já recebidos pelo mutuário;*
- *maiores subsídios para as pequenas e médias operações, quando for exigido o seguro obrigatório".*

Observa-se que boa parte dessas medidas seriam tomadas no decorrer de 1979, pois as principais alterações introduzidas pelo Governo Federal no programa foram as seguintes:

- obrigatoriedade da adesão ao PROAGRO, nos financiamentos de custeio agropecuário (Res.548, de 30.05);
- permissão para que, na parcela indenizável pelo PROAGRO, sejam computados os encargos financeiros devidos a partir da data da definição do sinistro até a de sua liquidação com recursos do Programa (Res.548, de 30.05);
- pagamento da indenização de até 100% nos casos de financiamentos deferidos a mini e pequenos produtores para custeio de lavouras de feijão e mandioca, mesmo quando consorciados com milho ou algodão. (Circ. 453, de 04.09);
- permissão para que os financiamentos de custeio agrícola ou pecuário singular, concedidos a mini e pequenos produtores, sejam amparados pelo PROAGRO (Circ. 455, de 04.09);
- determina que o adicional em favor do PROAGRO seja calculado sobre o valor nominal do empréstimo e mais os recursos próprios previstos no instrumento de crédito (Res. 572, de 24.10);
- eleva para 3% o adicional em favor do PROAGRO. (Res. 572, de 24.10); e
- fixa o percentual de cobertura em 100% para todas as operações amparadas pelo PROAGRO. (Res.572, de 24.10).

Acredita-se, porém, que a maioria dessas alterações não teve reflexos nos dados estatísticos de 1979, pois , pela época de sua aplicação, seus efeitos só seriam sentidos na movimentação dos recursos a partir de 1980.

Em 1979, o Banco Central recebeu 46.087 pedidos de cobertura, quantia que decresceu em relação ao ano anterior.

No que se refere ao comportamento das receitas houve a continuação da estratégia adotada em 1978, ou seja,a suplementação de valores alocados pelo Conselho Monetário Nacional para redução do déficit do exercício. O total da receita do programa atingiu a 2.663,7 milhões, originários das seguintes fontes:

- Adicional do PROAGRO ..... Cr$ 128,5 milhões
- Orçamento Geral da União..... Cr$ 112,6 milhões
- Reserva Monetária ..... Cr$ 2.422,3 milhões
- Multas ..... Cr$ 0,3 milhoes

O comportamento dos desembolsos do programa em 1979 também manteve a tendência de crescimento, verificada nos anos anteriores, atingindo um montante de Cr$ 3.412 milhões de cruzeiros, a seguir discriminados:

- Indenizações Pagas ..... Cr$ 3.056,3 milhões
- Despesas Periciais ..... Cr$ 355,7 milhões

O Quadro 14 a exemplo do que foi feito nos anos anteriores, mostra o destino das indenizações pagas por atividade financiada e a representação do BACEN, de onde partiu a autorização de pagamento, vale dizer, em que regiões foram aplicados estes recursos.

Como de costume, a lavoura de trigo foi a maior beneficiária das indenizações pagas (52,34%), seguida de arroz (17,67%) e soja (14,10%), totalizando estas três atividades 84,11% o restante fica distribuído entre outras culturas. Acrescente-se que na lavoura de trigo a probabilidade de frustração é grande, e no decorrer da operacionalização do programa sua participação é constante.

Quadro 14

PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

INDENIZAÇÕES PAGAS EM 1979

(Em Cr$ 1,00)

Dptos.Regionais / Ativ. Financ.	Curitiba (PR e SC)	São Paulo (SP,MT,MS)	Porto Alegre (RS)	Brasília (DF, GO)	Belo Horiz. (MG)	Salvador (BA e SE)	Fortaleza (CE,MA,PI)	Recife (RN.PB,PE,AL)	Rio de Jan. (RJ,ES)	Belem (AM,AP,PA, RO,RR)	Totais	%
Trigo	1.330.572.481	223.751.093	45.048.908		167.673						1.599.540.155	52,34
Arroz	81.975.243	345.198.553	13.832.593	63.155.254	16.416.324	1.395.410	15.625.806	606.806	1.713.790		539.919.779	17,67
Soja	174.196.077	81.155.000	171.451.651	2.358.326	1.510.125	186.072					430.857.251	14.10
Café	123.941.267	16.508.672		57,600	1.723.250						142.230.789	4,65
Milho	31.032.967	17.354.280	13.087,238	21.645.013	4.463.910	169.676		2.800	16.001		87.771.885	2,87
Algodão	24.773.212	2.936.265		13.004.718	2.446.178	22.677.528		301.371	1.538.437		67.677.709	2,21
Feijão	23.760.445	17.707.013	1.319.028	4.749.972	8.784.629	1.835.732	938.903	419.817	171.644		61.687.183	2,02
Tomate	2.085.298	34.280.693	694.299	247.567	1.544.818	73.571		432.262	84.559		39.443.067	1,29
Feijão/ Milho				442.442		3.683.595		1.135.948	41.810		5.303.795	0,17
Outros	16.506,175	48.650.384	6.443.895	3.759.580	1.779,796	3.383.684	17.974	1.080.617	133.062	99.312	81.854.479	2,68
Totais	1.810.843.165	787.541.953	251.877.612	109.420.472	38.836.703	33.405.268	16.582.683	3.979.621	3.699.303	99.312	3.056.286.092	100
%	59,25	25,77	8,24	3,58	1,27	1,09	0,54	0,13	0,12	0,01	100	

Fonte: Banco Central do Brasil - Departamento do Crédito Rural
PROAGRO - Dados Estatísticos.

BIBLIOTECA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Segundo uma análise desses dados por regiões beneficiadas repetem-se também as evidências dos anos anteriores, pois somente para os Estados da Região Sul, acrescido de Mato Grosso, o total pago de indenizações atingem 93,26%,absorvendo quase que a totalidade dos recursos.

Os dados de 1979 permitiram, pela primeira vez, o desmembramento por Unidade da Federação, e complemento do Quadro 14, com as seguintes informações:

a) Estados responsáveis pela maior parte das indenizações:

1º - Paraná	Cr$	1.699,9 milhoes	-55,6%
2º - São Paulo	Cr$	472,2 milhões	-15,5%
3º - Mato Grosso	Cr$	315,3 milhões	-10,3%
4º - Rio Grande do Sul	Cr$	251,8 milhões	- 8,2%
5º - Goiás	Cr$	109,4 milhões	- 3,6%
Demais Estados...	Cr$	207,6 milhões	- 6,8%

b) Valor das indenizações pagas por regiões do país:

Região Sul	Cr$	1.994.906,2 mil	-65,27%
Região Sudeste	CR$	551.313,0 mil	-18,04%
Região Centro-Oeste ..	CR$	489.405,1 mil	-16,01%
Região Nordeste	CR$	20.562,1 mil	- 0,67%
Região Norte	CR$	99,3 mil	- 0,01%

Essa complementação de dados evidencia a predominância dos Estados da Região Sul como beneficiários dos recursos do programa, embora os Estados chamados de fronteira agrícola — Mato Grosso e Goiás — apareçam com destaque na estatística.

Outra observação que nos parece importante é a de que as alterações introduzidas, ao longo de 1979, no regulamento do programa, não produzem reflexos imediatos nos dados estatísticos, reservando, assim, para 1980. as alterações destes dados.

5º Período - 1980

Algumas instruções baixadas pelo BACEN nesse ano chamam a atenção, antes da divulgação dos dados estatísticos. São elas:

a) a Circ. 511, de 10.03 - faculta a adesão ao PROAGRO nos créditos de custeio agrícola ou pecuário, quando a exploração estiver sujeita a outra modalidade de de seguro obrigatório, nos termos do Decreto-lei nº 73, de 21.11.66, e das normas fixadas pelo C.N.S.P. (grifo nosso);

b) as Circ. 512, 516 e 533, de 14 e 27.03 e 15.05 - informam que a cobertura do PROAGRO na lavoura triticola será de até 80% do V.B.C. para produtores que tenham solicitado ou recebido cobertura do Programa e de 100% do V.B.C., para os que não tenham solicitado ou recebido, por frustração nas lavouras de trigo;

c) Circ. 550, de 27.06 - fixa o limite de cobertura de até 80% do V.B.C. sobre os diversos produtos da safra 80/81 e o adicional para os produtos ali relacionados;

d) a Circ. 563, de 18.08 - obriga a medição de lavouras nos casos de pedidos de cobertura com área financiada de mais de 200 ha., ou 10% pelo menos das operações de cada agência com área financiada de até 200 ha.

Vale ressaltar, neste elenco de instruções que houve alterações das medidas recentes proposta em 1979, principalmente no que tange ao limite da cobertura que de 80% do saldo devedor passou para 100% em 24.10.79, e que, por força da Circular 550, passou para até 80% do V.B.C. Essa alteração teve bastante influência no desembolso dos recursos do programa.

Além de alterações através de normativo, na própria sistemática interna o BACEN introduziu modificações. Como somente o Banco Central tinha competência para analisar e pa

gar os pedidos de cobertura, ele sentia cada vez mais atarefado com essa incumbência, o que inclusive tornava a sistemática de indenização mais morosa. Em fins de 1979, o BACEN resolveu descentralizar essa atividade, delegando-as às Instituições Financeiras e permitindo a cobrança, a título de comissão, do valor de 5% sobre a indenização paga.

Apenas para dar idéia de que essa medida foi bem oportuna, em 1980, foram indenizados 247.530 pedidos de cobertura, montante superior, em 5 vezes, ao número do ano anterior.

Diante dessa mudança na sistemática os dados obtidos junto ao Departamento do Crédito Rural, com informações até o mês de julho/80 (época do levantamento) foram segmentados em valor das indenizações pagas pelo BACEN, de janeiro a julho/80, e valor pagos pelos Agentes Financeiros para o mesmo período.

Porém, embora o detalhamento das indenizações tenha sido levantado até julho/80 conseguiu-se junto ao Departamento do Crédito Rural as informações sobre o desempenho das receitas e despesas do programa durante todo o ano.

A receita atingiu a Cr$ 13.499 milhões, originários das seguintes fontes:

- Adicional do PROAGRO ..... Cr$ 5.689,9 milhões
- Orçamento da União ..... Cr$ 7.800,6 milhões
- FUNAGRI/FUNDAG ..... Cr$ 1,8 milhões
- Multas ..... Cr$ 6,7 milhões

Duas observações podem ser feitas a partir destes dados:

a) houve substancial acréscimo no valor do adicional do PROAGRO, como reflexo da obrigatoriedade de amparo ao programa das operações de custeio agrícola e pecuário;

b) nesse ano, o valor consignado no Orçamento da União foi expressivo, procurando evitar nova alocação de

recursos pelo Conselho Monetário Nacional.

Com relação ao desembolso, tem-se a informação de que atingiu o montante de Cr$ 16.343,2 milhões, para as seguintes finalidades:

- Indenizações pagas ..... Cr$ 15.601,7 milhões
- Despesas periciais ..... Cr$ 692,5 milhões
- Remuneração dos agentes financeiros ..... Cr$ 39,9 milhões
- Serviços topográficos ..... Cr$ 9,1 milhões

O único detalhamento que se conseguiu das indenizações pagas durante esse ano foi o valor de cada atividade financiada. A lavoura de trigo responsável por Cr$ 7.141,2 (45,8%), liderou novamente a posição, seguido da lavoura de feijão com Cr$ 1.171,2 (7,5%) e da lavoura do algodão com Cr$1.161,3(7,4%).

Dados pormenorizados até julho/80 indicam que já haviam sido desembolsados Cr$ 6.498,8 milhões, sendo Cr$ 799,3 milhões pagos pelo Banco Central e o restante pelos Agentes Financeiros.

Dos valores pagos pelo Banco Central, o Quadro 15 indica que as lavouras de trigo, soja, arroz e café absorveram 87,86% dos recursos e que os Estados da Região Sul, acrescidos de São Paulo e Mato Grosso, foram responsáveis por 93,76% das indenizações pagas. Tendo em vista que o valor pago pelo BACEN atingiu apenas 11% do valor total, não é oportuno comentar com mais detalhes os dados constantes deste quadro.

Referindo aos valores pagos pelos Agentes Financeiros, o Quadro 16 indica que somente para a lavoura de trigo foram destinados 84,76% do total das indenizações pagas, seguidos posteriormente da lavoura de feijão (4,9%) e de arroz (2,42%). Os dados indenizados pelos Agentes Financeiros permitiu a discriminação por Estados da Federação, deduzindo-se, daí, as seguintes informações:

a) Estados responsáveis pela maior parte das indenizações;

1º - Rio Grande do Sul .. Cr$ 3.667,8 milhões-64,35%

2º - Paraná ..... Cr$ 1,477,1 milhões-25,92%

Quadro 15

PROAGRO - Programa de Garantia de Atividade Agropecuária

INDENIZAÇÕES PAGAS PELO BANCO CENTRAL DE JANEIRO A JULHO/80

Dptos.Regionais / Ativ. Financ.	Curitiba (PR, SC)	SÃO PAULO (SP,MT,MS)	Porto Alegre (RS)	Brasília (DF,GO)	Salvador (BA,SE)	Fortaleza (CE,MA,PI)	Belo Horizonte (MG)	Recife (RN, PB,PE, AL)	Rio de Janeiro (RJ, ES)	Belém (PA, AM, AC,RO,RR, AP)	TOTAIS	%
Trigo	262.254.827	206.800.193	46.519.912				86.654				515.661.586	64,51
Soja	6.183.686	9.528.898	70.492.362	190.832	453.548		63.840				86.913.166	10,87
Arroz	4.490.320	28.802.181	8.650.496	9.045.547	186.191	7.213.448	2.627.846		80.374		61.096.503	7,64
Café	36.594.204	1.216.639					868.416				38.679.259	4,84
Feijão	5.903.214	5.278.913	404.944	1.036.906	493.619	184.844	325.507	153.906	2.335.064		16.116.917	2,02
Milho	5.017.346	2.556.713	3.392.185	2.066.980	771.137		393.512		769.432		14.967.305	1,87
Tomate	330.034	10.743.058	191.133	219.770	129.939	43.425	90.314	93.365	112.345		11.953.383	1,50
Algodão	2.636.491	75.789		1.668.978	2.880.621		919.512				8.181.391	1,02
Feijão/ Milho				276.790	2.393.190			2.122.295			4.792.275	0,60
Outros	9.928.461	18.518.055	2.961.055	3.510.107	2.948.884	94.832	1.008.424	1.950.593	41.961	31.766	40.994.138	5,13
Totais	333.338.583	283.520.439	132.612.087	18.016.010	10.257.129	7.536.549	6.384.025	4.320.159	3.339.176	31.766	799.355.138	100
%	41.70	35,47	16,59	2,25	1,28	0,94	0,80	0,54	0,42	0,01	100	

Fonte: Banco Central do Brasil - Departamento do Crédito Rural

PROAGRO - Dados Estatísticos

Quadro 16

PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

INDENIZAÇÕES PAGAS PELOS AGENTES FINANCEIROS DE JANEIRO A JULHO DE 1980

(Em Cr$ 1,00)

Atividade Financ. / U.F.	Trigo	Arroz	Feijão	Soja	Algodão	Milho	Feijão/ Milho	Tomate	Café	Outros	Totais	%
RS	3.570.583.627	3.475.893	12.946.429	13.148.116	108.499	4.239.308	9.109	366.122	-	62.952.862	3.667.829.965	64,35
PR	1.174.718.737	16.455.401	176.138.515	14.414.064	13.849.706	2.840.667	133.831	787.981	47.071.325	30.722.480	1.477.132.707	25,92
SP	22.017.017	8.398.144	17.834.284	4.705.579	77.432	3.949.235	4.209	12.735.265	832.653	52.304.191	122.858.009	2,16
SC	36.899,081	2.110.254	35.954.772	506.010	-	225.893	-	226.344	12.060	11.661.604	87.596.018	1,54
RN	-	8.272	1.155.112	-	8.551.631	217.250	782.715	-	-	60.334.957	71.049.937	1,25
MS	26.272.747	17.887.624	8.107.094	587.492	3.710.461	621.622	-	-	-	1.270.809	58.457.849	1,03
GO	229.262	44.405.666	2.718.022	-	60.290	2.268.430	-	282.903	-	4.181.091	54.145.664	0,95
MG	-	25.358.265	14.327.659	1.218.162	131.431	1.619.625	41.083	2.271.573	83.603	5.830.107	50.881.508	0,89
PB	-	-	87.535	-	852.845	-	9.618.354	99.381	-	19.062.491	29.770.806	0,52
BA	-	1.792.020	3.945.507	-	1.599.669	1.501.111	3.265.192	791.994	-	9.532.388	22.427.881	0,39
PI	-	5.182,967	1.655.425	-	-	147.463	318.672	-	-	9.942.396	17.246.923	0,30
PE	-	315.527	127.015	-	-	16.784	2.714.767	1.796.016	-	5.700.839	10.670.948	0,19
MA	-	8.822.526	442.593	-	-	-	-	-	-	1.193.305	10.458.424	0,18
CE	-	283,869	901.738	-	580.748	323.734	76.247	25.202	-	6.772.838	8.964.376	0,16
MT	-	1.871.000	1.993.662	-	-	35.152	-	-	-	234.951	4.134.765	0,07
ES	-	526.053	267.147	.	-	1.331.723	12.258	122.569	-	20.289	2.280.339	0,04
DF	-	802.884	27.407	-	-	21.074	-	51.236	-	887.898	1.790.499	0,03
RJ	.	-	486.690	-	-	-	-	28.312	-	569.630	1.084.632	0,02
SE	-	-	-	-	-	-	116.459	-	-	409.166	525.625	0,01
AL	-	-	142.968	-	-	-	6.601	-	-	5.688	155.2[illegible]7	*
RO	.	.	60.025	-	-	-	-	-	-	-	60.025	*
PA	-	31.803	-	-	-	-	-	-	-	-	31.803	*
AM	-	4.888	.	.	.	.	.	-	-	-	4.888	*
TOTAIS	4.830.720.471	137.733.056	279.319.599	34.579.423	29.522.712	19.359.071	17.099.997	19.584.898	47.999.641	283.589.980	5.699.508.848	100%
%	84,76	2,42	4,90	0,61	0,52	0,34	0,30	0,34	0,84	4,97	100%	

(*) Valor inexpressivo.

Fonte: Banco Central do Brasil - Departamento do Crédito Rural
PROAGRO - Dados Estatísticos.

3º-São Paulo.....Cr$ 122,9 milhões - 2,16%
4º-Santa Catarina .....Cr$ 87,6 milhões - 1,54%
5º-Rio Grande do Norte ....Cr$ 71,0 milhões - 1,25%
Demais Estados .....Cr$ 273,1 milhões - 4,88%

b) Valor das indenizações pagas por Regiões do País:

1º-Região Sul	Cr$	5.232.558,7 mil	-	91,81%
2º-Região Sudeste....	Cr$	200.057,9 mil	-	4,41%
3º-Região Nordeste...	Cr$	148.266,6 mil	-	2,60%
4º-Região Centro-Oeste .	Cr$	118.528,8 mil	-	2,08%
5º-Região Norte.....	Cr$	96,7 mil	-	-

A segmentação destes dados mostra que fugindo do eixo da Região Sul onde sabidamente há uma concentração excessiva de desembolso vinculado à própria estrutura da distribuição regional do crédito rural, a Região Nordeste passou a apresentar um índice maior de indenizações pagas, reflexo da obrigatoriedade de amparo ao Programa dos financiamentos de custeio e também das consecutivas frustrações de safra a que está sujeita aquela região.

6º Período - 1981

Embora o ano de 1981 não fosse objeto específico de levantamento de dados estatísticos junto ao Departamento do Crédito Rural do Banco Central, porque não estava vinculado à época de realização da pesquisa junto aos produtores rurais (esta pesquisa foi realizada no 2º semestre de 1980) optou-se por citar os dados de recursos e de desembolso do programa, apenas para uma atualização, bem como para proporcionar uma visão do andamento do programa.

Assim, em 1981 a receita atingiu o montante de Cr$ 28.576,5 milhões, com origem nas seguintes fontes:

- Adicional do PROAGRO .... Cr$ 11.070,5 milhões
- Adiantamento do BACEN.... Cr$ 15.000,0 milhões
- Orçamento da União..... Cr$ 2.409,9 milhões
- Multas e outras receitas operacionais ..... Cr$ 96,1 milhões

Por outro lado, o desembolso do Programa atingiu a Cr$ 50.441,1 milhões, distribuídos da seguinte forma:

- Indenizações pagas..... Cr$ 27.366,3 milhões
- Remição(Circular nº 626) Cr$ 20.943,3 milhões
- Despesas periciais ..... Cr$ 1.465,2 milhões
- Serviços topográficos... Cr$ 512,9 milhões
- Remuneração dos agentes financeiros..... Cr$ 145,1 milhões
- Análise laboratórios.... Cr$ 6,2 milhões
- Taxa de administração... Cr$ 2,1 milhões

Neste ano um valor significativo desembolsado pelo programa foi o da quitação, por conta do Governo Federal,dos compromissos de mini e pequenos produtores rurais de diversas áreas da região do Nordeste, relativos aos financiamentos rurais de custeio e investimentos, vencidos ou vincendos em 1981, inclusive juros e acessórios, bem como custeio de lavouras de ciclo superior a 1 ano (Circular nº 626, de 03.04.81).

É interessante registrar que todo esse total indenizado refere-se a financiamentos concedidos na área da SUDENE, portanto, nesse ano o Nordeste teve uma participação expressiva no desembolso do programa.

Dos desembolsos de 1981, o único desmembramento que se tem é o de atividades beneficiadas pelas indenizações pagas até o mês de outubro, a saber:

Atividade Financiada	Valor Cr$ mil	%
- Trigo.....	Cr$ 5.237.331	28,29
- Arroz	Cr$ 3.962.876	21,41
- Lavouras Consorciadas..	Cr$ 2.496.566	13,49
- Feijão	Cr$ 2.469.916	13,34
- Ooutros custeios agrícolas.....	Cr$ 2.081.057	11,24
- Feijão/Milho.....	Cr$ 1.074.429	5,80
- Outros.....	Cr$ 1.190.060	6,43
Totais	Cr$18.512.235	100,00

Vale o registro contido no Relatório do Banco Central do Brasil de 1981, no capítulo "Execução da Política Monetária e Creditícia", a saber:(69)

> *"Em termos absolutos, as maiores variações positivas registradas nas aplicações em 1981 foram localizadas nos comportamentos do Fundo Geral para a Agricultura e Indústria-FUNAGRI..., do Fundo de Financiamento à Exportação - FINEX..., do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO, com Cr$ 46 bilhões, do Fundo de Defesa de Produtos de Exportação - FDPE... e USAID...*
>
> .....
>
> *Com relação às aplicações do PROAGRO, vale ressaltar que, não obstante as medidas adotadas pelas Audoridades Monetárias no sentido de reduzir o montante de subsídios diretos à Agricultura, os desembolsos registraram fluxo de Cr$ 46 bilhões (Cr$ 15 bilhões previstos no orçamento monetário) em decorrência, principalmente, das medidas de apoio financeiro aos agricultores prejudicados pela seca ocorrida na Região Nordeste."*

Para finalizar este capítulo convém agrupar os dados que foram apresentados isoladamente nos diversos anos.

O primeiro levantamento que poderia ser feito seria o demonstrativo do quadro abaixo sobre o valor da receita e desembolsos do programa de 1975 a 1981, englobando todas as parcelas constantes, independemente de suas origens e destinos.

Quadro 17

Recursos e Desembolsos do PROAGRO - 1975 a 1981

(Cr$ milhões)

A N O	RECURSOS		DESEMBOLSOS		DÉFICIT	
	CORRENTES	A PREÇO DE 1981 (*)	CORRENTES	A PREÇO DE 1981 (*)	NO ANO	ACUMULADO
1975	0,7	12,7	47,7	862,4	47,0	47,0
1976	109,6	1.402,9	405,7	5.193,1	296,1	343,1
1977	176,1	1.580,1	796,2	7.144,3	620,1	963,1
1978	3.550,0	22.966,2	2.586,4	16.732,3	(963,6)	(0,4)
1979	2.663,7	11.195,0	3.412,0	14.339,9	748,3	747,9
1980	13.499,0	28.333,7	16.343,2	34.303,5	2.884,2	3.592,1
1981	28.576,5	28.576,5	50.441,1	50.441.1	21.864,6	25.456,7
TOTAL	48.575,6	-	74.032,3	-	-	25.456,7

Fonte: Banco Central do Brasil - Departamento do Crédito Rural
PROAGRO - Dados Estatístico
(*) Deflacionamento: Índice 2-Disponibilidade . Conjuntura Econômica

(69) Banco Central do Brasil-Relatório 1981, vol.18,nº 2, fevereiro/1982,p.40.

Quadro 18

PROAGRO - Recursos e Desembolsos Efetivos e Correlação com o Valor de Crédito Rural de Custeio Concedido
(Cr$ milhões)

A N O	RECURSOS		DESEMBOLSOS		DÉFICIT		CRÉD.CUSTEIO CORRENTES (B)	RELAÇÃO A/B
	CORRENTE	A PREÇO DE 1981 (1)	CORRENTES (A)	A PREÇO DE 1981 (1)	NO ANO	ACUMULADOS		
1975	0,7	12,7	47,7	862,4	47,0	47,0	39.446,2	1,2
1976	9,6	122,9	405,7	5.193,0	396,1	443,1	54.957,8	0,7
1977	76,1	682,8	796,2	7.144,3	720,1	1.163,2	78.428,4	1,01
1978	215,4	1.932,8	2.586,4	16.732,3	2.371,0	3.534,2	111.566,1	2,3
1979	128,8	833,3	3.412,0	14.340,0	3.283,2	6.817,4	225.693,7	1,5
1980	5.698,4	14.699,6	16.343,2	34.303,5	10.644,8	17.462,2	486.156,8	3,4
1981	11.166,6	11.166,6	50.441,1	50.441,1	39.274,5	56.736,7	(2)	
TOTAIS	17.295,6		74.032,3			56.736,7		

(1) Deflacionamento: Índice 2 - Disponibilidade Interna. Conjuntura Econômica.

(2) Ainda não forcedido (Março/82).

Fonte: Banco Central do Brasil - Departamento do Crédito Rural
PROAGRO - Dados Estatísticos.

O comentário que se poderia fazer é que em valor corrente, o déficit do Programa situa-se na ordem de Cr$ 25.467 milhões e que sua maior parcela se deu justamente no ano de 1981, com Cr$ 21.864,6 milhões. Isto, por si só, nos dá um quadro não muito agradável para os períodos futuros.

Agora, fazendo uma depuração nesses dados, expurgando as contribuições do Orçamento da Nacional, os valores alocados pelo Conselho Monetário Nacional e os adiantamentos do Banco Central, tem-se, efetivamente, o fluxo de receitas (ou seja, o adicional pago pelos produtores rurais) e as despesas (as indenizações pagas, despesas periciais e outras).Procurou-se também correlacionar a coluna de despesas com o valor dos créditos de custeio concedidos para dar uma idéia da participação dessas despesas.

Assim, tem-se o Quadro 18, que mostra o montante do déficit efetivo do programa, pois só foi incluído no cálculo as receitas e despesas normais do programa.

O que se depreende do exame destes dados é o que foi constatado pela apresentação dos dados isolados, ou seja, é flagrante o aumento progressivo do déficit, acumulando, a cada ano, valores significativos. Se no quadro anterior a posição desfavorável estava em Cr$ 25.467 milhões, ao fazer o expurgo este montante subiu para Cr$ 56.736,7, ou seja, mais do que o dobro.

Por outro lado, correlacionando as colunas de desembolso com o volume de recursos destinados ao crédito de custeio, modalidade mais beneficiada pela cobertura do PROAGRO, nota-se que, exceto em 1979, o percentual vem aumentando, atingindo a 3,4% em 1980.

Finalmente e apenas para compactar os dados apresentados sobre as indenizações por atividade financiada, indicamos a seguir o valor acumulado corrente das coberturas pagas até outubro de 1981, exceto os valores pagos a título de remissão de dívidas para a área do Norteste. A posição é a seguinte:

Atividade Financiada	Valor Cr$ milhões	%
- Trigo	Cr$ 16.343,6	40,79
- Arroz	Cr$ 5.778,4	14.42
- Feijão	Cr$ 3.609,3	9,01
- Algodão.....	Cr$ 1.532,6	3,83
- Soja	Cr$ 1.289,1	3,21
- Milho	Cr$ 793,0	1,98
- Outros	Cr$ 10.717,8	26,75
Total	Cr$ 40.063,8	100,00

A intenção do autor ao apresentar os três últimos quadros abordando o déficit e também as atividades que foram beneficiadas com os desembolsos foi indicar estratégias de ação para equilibrar os demonstrativos financeiros do programa.

Para este equilíbrio poder-se-ia pensar no aumento da receita, através do aumento do percentual do adicional (deixando assim de onerar os cofres públicos) ou redução das despesas e nesse caso, o último quadro poderia indicar as pistas a serem seguidas.

Sabe-se, também, que os dados aqui apresentados poderiam ser melhor explorados, principalmente se estivessem dispostos de forma diferente, com indicação das Unidades da Federação beneficiadas, bem como as diversas microrregiões, o que permitiria até estabelecer a correlação dos valores pagos com a região onde foi realizada a pesquisa. No entanto, tornou-se extremamente difícil a obtenção desses dados, o que em parte prejudicou a elaboração deste trabalho.

Concluindo este capítulo, vale o registro de que a análise formal da política, as características e os dados estatísticos serviram para mostrar o programa segundo a visão de seus formuladores, ou seja, das pessoas que o criaram e tomam decisões importantes em sua operacionalização e seu andamento.

No capítulo seguinte apresentamos as impressões das pessoas beneficiadas pelo programa, através de pesquisa junto às regiões produtoras.

ANEXO 1

MEDIDAS DE PROTEÇÃO AOS AGROPECUARISTAS, EM VIRTUDE DE OCORRÊNCIA DE FENÔMENOS NATURAIS ADVERSOS - 1975/1981

Data	Circular do Bco.Central	Atividade	Região
13.08.75	Circ.269	Agropecuária	-aprova medidas financeiras de caráter emergencial e prioritário aos agropecuaristas prejudicados pelas geadas ocorridas em regiões dos Estados do Paraná, São Paulo, Sul de Mato Grosso e Sul de Minas Gerais.
13.08.75	Circ. 270	Agropecuária	-aprova medidas financeiras de caráter emergencial e prioritário aos agropecuaristas prejudicados pelas enchentes ocorridas em regiões dos Estados do Amazonas, Pará, Pernambuco, Alagoas e Sergipe.
08.01.76	Circ.285	Trigo	-estende aos triticultores dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná os benefícios especiais divulgados pela Circ.269, de 13.08.75.
24.02.76	Circ.290	Agricultura	-cria medidas financeiras emergenciais e prioritárias para os ruralistas das regiões de Irecê (BA) e Norte de Minas.
26.02.76	Circ.293	Cana-de-Açucar	-aprova medidas de assistência financeira, aplicáveis aos canavicultores da região Centro-Sul.
05.05.76	Circ.300	Agricultura	-estende os benefícios da Circ. 290 aos municípios situados no Vale do Jequetinhonha (MG).
15.07.76	Circ.305	Agropecuária	-cria medidas especiais de assistência financeira aos agropecuaristas prejudicados por adversidades climáticas em regiões dos Estados da Bahia, Minas Gerais, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.
15.07.76	Circ.306	Agropecuária	-cria medidas financeiras de caráter emergencial e prioritário aos agropecuaristas prejudicados pela estiagem que assolou vários municípios do Estado de Espírito Santo.
20.09.76	Circ.308	Agropecuária	-estende aos agropecuaristas de alguns municípios dos Estados de Sergipe, da Bahia, de Alagoas, de Pernambuco, da Paraíba e do Rio Grande do Norte, os benefícios divulgados pela Circ. 305.

Data	Circular do Bco.Central	Atividade	Região
20.10.76	Circ. 310	Agropecuária	-estende aos agropecuaristas de alguns municípios dos Estados de Sergipe, da Bahia, de Alagoas, de Pernambuco, da Paraíba e do Rio Grande do Norte, os benefícios divulgados pela Circ. 305.
07.12.76	Circ. 318	Cana de Açúcar	-aprova medidas de assistência financeira aos canavicultores prejudicados pela estiagem que assolou os Estados das regiões do Norte e Nordeste.
27.12.76	Circ. 326	Agropecuária	-aprova extensão dos benefícios divulgados pela Circ. 305 aos agropecuaristas de alguns municípios nos estados da Bahia e de Minas Gerais.
20.05.77	Circ. 346	Pecuária	-institui o Programa de Recuperação da Pecuária do Norte de Minas Gerais (PRONOR).
20.05.77	Circ. 347	Pecuária	-institui o Programa de Recuperação das Atividades Agropecuárias do Pantanal Matogrossense (PROPAN)
19.12.77	Circ. 360	Trigo	-adoção de medidas de emergência, em virtude da frustração parcial da safra de trigo 1977/78 no Rio Grande do Sul.
02.03.78	Circ. 368	Trigo	-estende aos triticultores do Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Mato Grosso as medidas de emergência previstas na Circular 360.
20.04.78	Circ. 373	Algodão, arroz, milho e soja	-adoção de medidas de emergência, em virtude da frustração parcial das safras de algodão, arroz, milho e soja, de 1977/78, nos Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso.
19.07.78	Circ. 386	bovinocultura	-aprova medidas com objetivo de propiciar a mais rápida recuperação de bovinocultures prejudicados com as adversidades climáticas ocorridas nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.
23.05.79	Circ. 433	agropecuaristas	-institui, para os agropecuaristas das áreas da Região Nordeste atingidas pela estiagem, medidas especiais de assistência financeira.
27.06.79	Circ. 440	agropecuaristas	-institui, para os agropecuaristas das áreas dos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e da Região

Data	Circular do Bco.Central	Atividade	Região
			Nordeste, assolados pelas enchentes, medidas especiais de assistência financeira.
27.07.79	Circ. 447	arroz, milho e soja	-autoriza medidas de emergência em virtude da frustração parcial das safras de arroz, milho e soja de 1978/79, nos Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.
05.09.79	Circ. 454	milho (safrinha)	-informa que podem ser indenizados em até 100% os prejuízos ocorridos em lavouras precoces de milho ("safrinha"), plantadas nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.
22.05.80	Circ. 536	agropecuaristas	-institui medidas especiais de assistência financeira aos agropecuaristas que tenham sofrido prejuízos em decorrência de estiagem em diversas áreas do Nordeste.
29.01.81	Circ. 602	agropecuaristas	-inclui o município de Itatuba(PB) entre os já amparados pela medidas especiais de assistência financeira a agropecuaristas prejudicados por estiagens no Nordeste, de que trata a Circ. 536.
19.02.81	Circ. 608	agropecuaristas	-inclui novos municípios dos Estados da Bahia e do Pernambuco entre os já amparados pelas medidas especiais de assistência financeira a agropecuaristas prejudicados por estiagens no Nordeste, de que trata a Circ. 536.
23.02.81	Circ. 610	agropecuaristas	-idem, de novos municípios dos Estados da Bahia e de Sergipe.
03.04.81	Circ. 626	agropecuaristas	-aprova medidas especiais de assistência financeira aos agropecuaristas prejudicados pela estiagem que assolou diversas áreas da região Nordeste.
07.05.81	Circ. 632	Agropecuaristas	-amplia a relação dos municípios que poderão receber os benefícios previstos na Cric. 626.
28.05.81	Circ. 636	Agropecuaristas	- idem, idem.
13.10.81	Circ. 651	Cafeicultores	-aprova o Plano de Recuperação de Cafezais Geados, 1981/82.

Data	Circular do Bco Central	Atividades	Região
27.10.81	Circ. 653	agropecuaristas	-institui linha especial de crédito para obras de infra-estrutura em propriedades rurais atingidas pela seca na região do Nordeste.
20.11.81	Circ. 656	agropecuaristas	-inclui diversos municípios de Pernambuco, na relação dos já amparados pela Circ. 653.
02.12.81	Circ. 659	agropecuaristas	-inclui diversos municípios do Estado do Maranhão, na relação dos já amparados pela Circ.653.
30.12.81	Circ. 671	agropecuaristas	-inclui outros municípios dos Estados da Bahia e da Paraíba na relação dos já amparados pela Circ. 653.

CAPÍTULO 5 - A VISÃO DOS DIVERSOS AGENTES

5.1 - Escolha da Microrregião a ser pesquisada

Levando em consideração que o trabalho se propõe a obter dados segundo uma perspectiva "de baixo para cima" e procurando conhecer a visão dos diversos agentes do Programa, foi necessário a realização de uma pesquisa junto a esses agentes.

A primeira providência para realização dessa pesquisa seria a delimitação do campo de trabalho. No sentido de facilitar a escolha, procurou-se verificar os dados censitários, bem como a experiência de cinco anos de atuação do PROAGRO. Sabendo que a participação estaria vinculada à concessão do crédito rural, procurou-se identificar as Regiões e Estados agraciados com a maior parte desses recursos até então. O Quadro 19 mostra esses dados com relação às regiões do país.

Quadro 19

Créditos Concedidos à Agricultura e à Pecuária pela CREAI do Banco do Brasil S.A., Segundo as Regiões - 1976.

(em Cr$ 1.000,00)

REGIÕES	AGRICULTURA Valor	%	PECUÁRIA Valor	%	TOTAL Valor	%
Norte	630.393	1,0	727.833	4,5	1.358.266	1,7
Nordeste	6.172.711	9,8	1.613.106	10,0	7.785.817	9,8
Sudeste	18.489.138	29,3	7.744.091	48,4	26.233.229	33,1
Sul	29.806.006	47,2	3.045.056	19,0	32.851.062	41,6
Centro-Oeste	8.021.979	12,7	2.897.895	18,1	10.919.874	13,8
TOTAL	63.120.227	100	16.027.981	100	79.148.208	100

Fonte: IBGE - Anuário Estatístico de 1977. Cap. 24, fl. 333.

Os dados indicam que as Regiões Sul e Sudeste absorveram, aproximadamente, 74,7% dos créditos concedidos. Nesse mesmo período, no tocante ao crédito de custeio os Estados do Rio Grande do Sul (com Cr$ 15.527 milhões), do Paraná (com 12.504 milhões) e de São Paulo (com Cr$ 9.930 milhões) lideraram a concessão do crédito. Ressalte-se que o total desses três Estados equivale a 60% do total do crédito de custeio concedido ao País.

Por outro lado, sabe-se que desde a data de sua criação até 28.02.79, 66,17% das indenizações do PROAGRO, correspondentes ao valor de Cr$ 2.593 milhões de cruzeiros, destinaram-se aos Estados da Região Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), confirmando, assim, a estreita ligação do PROAGRO à concessão do crédito.(70)

Dessa forma, foi escolhida a microrregião definida pelo I.B.G.E. como de nº 328, constituída pelos seguintes municípios, todos situados no Estado do Rio Grande do Sul: Carazinho, Chapada, Coronel Bicaco, Palmeira das Missões, Passo Fundo e Santo Augusto.

Os fatores que influenciaram essa escolha foram:

a) no ano de 1970, pelo Censo Agropecuário do IBGE o Estado do Rio Grande do Sul foi o maior produtor de arroz, trigo e soja, ocupa o 3º lugar na produção de milho e 4º lugar na de mandioca, considerando o valor total de produção. (71) Em 1977, segundo dados do Anuário

---

(70) *FABRICIO, José Maria. O PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Anexo 1. Trabalho apresentado no 1º Seminário sobre Seguro Rural e PROAGRO, realizado em Campinas-SP, no período de 3 a 5 de abril de 1979.*

(71) *IBGE. Censo Agropecuário - Brasil 1970, vol. III. Tabelas 104. pp. 218, 226, 230 e 232.*

Estatístico, em termos dequantidade produzida, ainda detinha o 1º lugar na produção de arroz, trigo e soja, o 2º de mandioca e o 3º de milho:(72)

b) em termos mais atuais, com relação à safra 79/80(73):

"... *o Rio Grande do sul teve a segunda maior área plantada com trigo e milho. A primeira em soja e a terceira em arroz. O primeiro produtor brasileiro de arroz, soja e mandioca e o segundo em trigo e milho. Em números absolutos, o Estado produz 2,3 milhões de toneladas de arroz, 299 mil toneladas de batata inglesa, 150 mil toneladas de cebola, 80 mil toneladas de milho, 5,7 milhões de toneladas de soja, 50 mil toneladas de tomate, 1,9 milhão de toneladas de trigo*";

c) dentre as lavouras citadas, no tocante à utilização de recursos do programa, pode-se citar que pela alta incidência de fenômenos naturais, o trigo tem relevância sobre as demais culturas. Do total de indenizações pagas até 28.2.79, o trigo foi responsável por 60,43% das coberturas, seguido do arroz com 18,99%, sendo o restante distribuído entre vários produtos.(74) Outro fato que também estaria relacionado à concessão do financiamento seria que a cultura de soja foi a que obteve mais de 20% dos financiamentos de custeio em 1976:(75)

---

(72) *IBGE. Anuário Estatístico do Brasil - 1977. Cap. 25, pp. 356, 361 e 362.*

(73) *Jornal O Estado de São Paulo. Edição de 21.09.80, Reportagem "Alimento aperta o orçamento familiar".*

(74) *FABRICIO, José Maria. "O PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária" anexo 1, op. cit.*

(75) *Do total de 36.667 milhões de cruzeiros (empréstimos do Banco do Brasil para custeio em 1976) 7.425 milhões destinaram-se à lavoura de soja. IBGE. Anuário Estatístico do Brasil - 1977, Cap. 24, Tab. 103.*

d) o fato de que no Estado do Rio Grande do Sul, a microrregião escolhida, no que se refere ao valor de produção teve, em 1970, o 1º lugar na lavoura de trigo e o 2º na de soja;(76) em 1973, o 2º na lavoura de soja e o 5º na de trigo (77) em 1975, o 1º na de soja e o 4º na de trigo. (78) Este desempenho nos dá uma boa amostra da utilização do crédito rural, e sua conseqüência em termos de adesão ao PROAGRO;

e) procurou-se evitar, na escola, uma tendência para utilização habitual do programa (caso específico da lavoura de trigo) pois, os resultados da pesquisa poderiam mostrar uma tendenciosidade que poderia comprometer os objetivos deste projeto.

Dentre os municípios da microrregião escolhida, Palmeira das Missões e Passo Funto têm produção expressiva de trigoe soja, conforme se depreende da leitura dos dados contidos nos Quadros 20 e 21, apresentados a seguir.

---

(76) *IBGE. Censo Agropecuário - Rio Grande do Sul 1970. Vol. III, Tomo XXI. Tabela 104, pp. 448 e 454.*

(77) *Fundação de Economia e Estatística. Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul. Anuário Estatístico do Rio Grande do Sul 1972-75. Vol. 5-8, Tomo 1, Agropecuária, Porto Alegre, 1976, pp. 130 e 134.*

(78) *Do valor de produção total de 5.462 e 2.002 milhões de cruzeiros de soja e trigo, respectivamente, a microrregião escolhida contribui com 713 e 179 milhões de cruzeiros, num total de 13% do valor da produção de soja e 9% de trigo do Estado. Fundação de Economia e Estatística. Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul. Anuário Estatístico do Rio Grande do Sul - 1977. Vol. 10, Tomo 2, Porto Alegre, 1979, pp. 195 e 219.*

Quadro 20

SOJA - Área Colhida, Quantidade Produzida e Valor de Produção, segundo os Municípios da Microrregião de Passo Fundo, em 1970, 1973 e 1975.

Municípios	Anos	Área Colhida (ha.)	Quantidade Produzida (t)	Valor de Produção (CR$ 1.000,00)
Carazinho	1970	44.130	38.094	12.474
	1973	65.000	58.500	68.270
	1975	75.765	131.783	177.534
Chapada	1970	21.050	15.993	5.120
	1973	20.000	36.000	39.600
	1975	28.827	40.676	53.769
Coronel Bicaco	1970	17.079	14.454	4.481
	1973	25.000	33.000	36.300
	1975	25.783	34.401	44.734
Palmeira das Missões	1970	68.043	54.872	18.262
	1973	80.000	108.000	118.800
	1975	109.549	148.241	193.081
Passo Fundo	1970	58.062	53.134	19.236
	1973	75.000	90.000	90.000
	1975	86.632	135.007	184.884
Santo Augusto	1970	18.992	15.520	4.710
	1973	37.000	44.400	51.700
	1975	32.459	46.573	59.749
TOTAL	1970	227.356	192.068	64.283
	1973	302.000	369.900	404.740
	1975	359.015	536.681	713.751

FONTE: 1970 - Censo Agropecuário do IBGE, 1970, Vol. III. Tab.104, pp. 448/9.

1973 - Anuário Estatístico do Rio Grande do Sul 1972-75.Vol. 5-8, op. cit. pp. 130/1

1975 - Censo Agropecuário do Rio Grande do Sul- IBGE, 1975, Vol. I, Tomo 20, Tabela 89, p. 704.

Quadro 21

TRIGO - Área Colhida, Quantidade Produzida e Valor de Produção, segundo os Municípios da Microrregião de Passo Fundo, em 1970, 1973 e 1975.

Municípios	Anos	Área Colhida (ha.)	Quantidade Produzida (t)	Valor de Produção (CR$ 1.000,00)
Carazinho	1970	42.968	43.613	20.258
	1973	26.000	30.000	22.000
	1975	28.802	21.800	34.148
Chapada	1970	16.030	16.521	7.446
	1973	13.000	13.000	9.000
	1975	11.314	6.951	10.747
Coronel Bicaco	1970	18.541	20.956	9.618
	1973	15.000	15.000	10.740
	1975	15.393	9.082	13.799
Palmeira das Missões	1970	57.217	58.808	27.423
	1973	40.000	40.000	28.040
	1975	40.725	25.483	40.383
Passo Fundo	1970	66.366	68.729	32.188
	1973	36.000	25.200	15.271
	1975	31.709	23.750	38.972
Santo Augusto	1970	16.550	16.866	7.566
	1973	30.000	27.000	20.250
	1975	13.150	23.126	19.831
TOTAL	1970	218.271	225.493	104.499
	1973	160.000	150.200	105.301
	1975	151.099	100.217	157.879

FONTE: 1970 - Censo Agropecuário do IBGE, 1970, Vol. III. Tab. 104, pp.454/5.

1973 - Anuário Estatístico do Rio Grande do Sul 1972-75 Vol. 5-8, op. cit. pp. 134/5.

1975 - Censo Agropecuário do Rio Grande do Sul- IBGE , 1975, Vol. I, Tomo 20, Tabela 89, p. 724.

5.2 - Metodologia utilizada

No tocante à visão da política governatal estudada, a metodologia utilizada foi a seguinte:

a) para os Agentes do PROAGRO e o Órgão de Assistência Técnica utilizou-se entrevistas acompanhadas de observação direta, inclusive quanto à operacionalização do Programa;

b) com os mutuários foi efetuada uma pesquisa exploratória para obtenção de dados, segundo a técnica abaixo descrita.

Antes da realização da pesquisa, concluiu-se que a técnica de survey seria desaconselhável para o trabalho, pelas seguintes razões:

a) a dificuldade para determinar o universo e também selecionar a amostra;

b) o elevado número de entrevistas a serem feitas, a fim de que o grau de confiabilidade da pesquisa não fosse comprometido quando de sua generalização;

c) a possível dificuldade de locomoção até os pesquisados, aliada à escassez de tempo para os levantamentos de campo;

d) a dificuldade de localizar a população a ser entrevistada pois, devido à época da pesquisa, seria bem provável que estivesse iniciando os trabalhos de plantio das lavouras.

Em função desses aspectos adotou-se a técnica de pesquisa de observação-participante, trabalhando em profundidade com pequeno número de agricultores, pois assim foi possível:

a) trabalhar com maior liberdade, sem a utilização de questionários fechados com perguntas previamente elaboradas, procurando reproduzir fielmen-

te as declarações dos pesquisados;

b) obter informações mais adequadas aos objetivos do trabalho, em função das características da população entrevistada.

O grande mérito da utilização dessa técnica é que, considerando a natureza do tema e a intenção do trabalho de obter apenas um flash da atuação do programa na microrregião, os resultados obtidos tenderiam a ser mais relevantes em função da visão qualitativa das informações apuradas, do que uma visão meramente quantitativa.

O resultado dessa pesquisa deve assim ser considerado como um estudo de caso e sua generalização é válida somente para o universo das pessoas entrevistadas.

Dessa forma atuou-se sobre os mutuários de apenas 2 municípios (Palmeiras das Missões e Passo Fundo) escolhidos pela sua expressiva produção de trigo e soja entre aqueles da microrregião. (Veja os dados dos Quadros 20 e 21).

5.3 - A visão dos mutuários

5.3.1 - Realização da pesquisa

Seria preferível, de início, relatar as ponderações e observações dos produtores rurais — os mutuários do programa — para depois chegar aos demais agentes do PROAGRO, dando, inclusive, condições para analisar e refutar as críticas que recairiam direta ou indiretamente sobre esses agentes.

Os contatos com os mutuários foram feitos em diversos locais como, por exemplo, a sede das Cooperativas Agrícolas, principalmente a Cooperativa Tritícola de Passo Fundo Ltda., aproveitando a visita dos agricultores para aquisição de sementes, adubos para novo plantio, ou ainda para concretizar a venda dos produtos entregues à Cooperativa. Foram realizadas entrevistas, ainda, nos entrepostos e armazéns das cooperativas localizadas nos distritos rurais , ou, também, através de visita aos mutuários, em suas propriedades. Esse relato tem por objetivo dar uma idéia do ambien

te em que foram realizados os contatos com os agricultores.

Notou-se, também, e sempre com o espírito de dar uma visão mais qualitativa da enquete, que alguns mutuários mostravam, a princípio, um certo retraimento ao prestar as informações e que após a explicação da natureza do trabalho e também do posicionamento do autorcomo de um estudante pesquisador, as informações sairam com um pouco mais de facilidade chegando, em alguns casos, aos que se pretendia inicialmente, ou seja, o descontraimento do pesquisado e sua informação espontânea sobre a real visão da atuação do Programa.

Outro aspecto que precisa ser salientado para melhor compreensão dos dados refere-se à época em que os levantamentos foram efetuados. Conforme mencionado anteriormente, a microrregião escolhida é essencialmente agrícola, tendo como principais culturas a de soja e a de trigo. O período agrícola das lavouras de trigo, cevada e aveia — chamadas culturas de inverno — na região, vai de junho a novembro, enquanto que o de soja, milho e feijão vai de outubro a maio, com pequenas alterações que variam de cultura para cultura. Assim, como os levantamento foram efetuados nos meses de julho a outubro de 1980, estavam defenidos o plantio e os financiamentos da safra de trigo de 80/81, e também tendo início os procedimentos para financiamento das culturas de verão da safra 80/81. Esses detalhes são importantes porque , em alguns depoimentos, os produtores fazem referência aos acontecimentos recentes vinculados estritamente ao período do levantamento.

Dadas as premissas iniciais, seria interessante definir primeiro o que constitui um mutuário do Programa e seu posicionamento dentro do PROAGRO de modo geral. O mutuário, de forma resumida, foi definido em capítulos anteriores, como "beneficiários do Programa, isto é, os produtores rurais que obtêm o financiamento". Seria necessário agora fazer uma reflexão com um pouco mais de cuidado sobre es-

se agente.

Seria correto afirmar que o beneficiário da política é o mutuário se, na realidade, o PROAGRO é um seguro do financiamento e não de produção ? Ocorre que, sem o amparo do Programa, e no Brasil, onde especialmente o custeio agrícola é extremamente dependente do crédito, a medida mais comumente adotada quando ocorre frustrações nas lavouras é a prorrogação dos vencimentos dos empréstimos para novo ciclo agrícola, mas, de qualquer forma, a responsabilidade do pagamento da dívida cabe ao agricultor.

Com o advento do PROAGRO, o produtor receberia a indenização correspondente e não teria necessidade de parcelar a dívida do financiamento. Partindo do princípio de que em caso de frustração a responsabilidade do empréstimo passa a ser do Prograna, e não do mutuário, pode-se concluir que ele também, de forma indireta, é um dos beneficiários, embora o maior beneficiário seja ainda a Instituição Financeira, pois o retorno dos seus financiamentos estaria garantido.

Além disso é interessante examinar as palavras contidas no documento publicado pela Revista Mexicana de Seguros, a respeito dos reflexos que são transferidos a toda comunidade, quando os prejuízos dos mutuários são ressarcidos através dos seguros:(80)

> " *Quando se segura uma grande proporção de agricultores de uma comunidade rural, o seguro converte-se em fator importante para estabilizar a renda da comunidade em geral, incluindo não só a dos agricultores, como dos comerciantes e outros que prestam serviços aos próprios agricultores que, para subsistir, dependem da renda desses. Os prejuízos causados às culturas são com freqüência generalizados. A mesma seca que prejudica a um agricultor da comunidade prejudica a todos os demais e todos estão sujeitos às mesmas condições atmosféricas. As pragas e enfermidades tendem a prejudicar todas as culturas da zona. Quando os agricultores de uma comunidade recebem u-*

(80) Revista Mexicana de Seguros. "*Consideraciones sobre el establecimiento del seguro agricola en La America Latina*", *apartado M-7181, México, sep/66, p.2. Tradução do autor. (grifo nosso).*

ma determinada quantia de indenização por culturas perdidas devido a condições atmosféricas ou por outros motivos, essa importância substitui o que normalmente se receberia pela venda da colheita, e permite aos agricultores pagar suas dívidas, comprar alimentos, roupas e outros artigos. Este dinheiro circula na comunidade e permite ao comerciante e a todos os homens de negócios pagar o salário de seus empregados, estabilizando assim a renda das demais pessoas na comunidade... Portanto, ainda que o propósito fundamental do seguro de colheitas seja beneficiar o agricultor, também oferece benefícios secundários a toda a comunidade"

Outro aspecto interessante é que as normas e instruções de crédito rural diferenciam os produtores rurais em classe para aplicação de determinadas regras previstas na legislação (taxa de juros, percentual financiado, vencimento do contrato, etc.). A classificação desses produtores (em mini, pequeno, médio e grande) é estabelecida em função de sua renda bruta anual, conforme as instruções em vigor. Com o objetivo de obter dados de todas as classes, para efeito deste trabalho de pesquisa, foram realizadas cerca de 70 entrevistas, distribuídas da seguinte forma entre as classes de produtores: 45% de mini e pequenos produtores, 30% de médios e 30% de grandes produtores rurais.

5.3.2 - Informações obtidas junto aos mutuários

Este item registrará o resultado obtido na pesquisa, baseado inicialmente nos objetivos propostos no Capítulo 2 e posteriormente abrangendo também outros aspectos que foram transmitidos pelos entrevistados.

a) com relação aos objetivos do Programa

Vimos nos capítulos anteriores que os objetivos principais do Program seriam segundo seus formuladores, os seguintes: em primeiro lugar, exonerar o produtor rural do pagamento do empréstimo, ou seja, pagar a indenização, e em segundo lugar, incentivar a utilização de tecnologia adequada às atividades agrícolas.

Em relação ao primeiro objetivo, as informações que nos foi possível levantar indicaram que, de modo geral, o processamento do pagamento da indenização está sendo feito. Quase todos os produtores foram unâmines em confirmar essa informação. Ocorre, porém, que a maior reclamação verificada foi com relação ao prazo de pagamento da indenização, acarretando, também nesses casos, um problema adicional que é a incidência de juros, isto é, encargos financeiros.

Vejamos este depoimento:(81)

> " *o maior problema do PROAGRO é a demora. O PROAGRO é bom, mas precisava ser mais rápido para dar uma definição mais ligeira para o agricultor. Veja só: o restante da lavoura perdida foi colhido em novembro de 1979 e entregue o produto na Cooperativa. E somente em julho de 1980 é que foi paga a indenização correndo, durante todo esse tempo, os juros por minha conta ...* "

A afirmação desse produtor foi um espelho de quase todos os entrevistados, pois a demora no processamento de pagamento foi uma reclamação geral.

Às vezes, em função desse episódio, havia conseqüências mais sérias, como esta:(82)

> "... *o meu PROAGRO não veio até agora (agosto/80), Desde novembro de 1979, quando recolhi ao Banco o restante da colheita, e até agora não veio. Esta foi uma das causas para não plantar trigo este ano. Eu não ia me meter em um novo financiamento se o do ano passado ainda estava pendurado...*"

Vejamos neste caso, a demora fazendo com que o produtor não quisesse recorrer a um novo financiamento de custeio, e destimulando-o a fazer o plantio de trigo.

Poderíamos argumentar, com certa razão que o primeiro objetivo está sendo cumprido, bastando, para isto, mostrar os números e as cifras das indenizações

(81) *Informações prestadas por um médio produtor rural.*
(82) *Depoimento de um pequeno produtor rural.*

pagas pelo Programa, conforme fizemos no Capítulo anterior. No entanto, a maior queixa em relação ao objetivo seria quanto ao processamento, à operacionalização. No decorrer deste ítem, faremos algumas considerações sobre o assunto.

O segundo objetivo principal do programa seria estimular a adoção de uma tecnologia mais atual, com aplicação dos insumos "modernos" (adubos, sementes fiscalizadas, fungicidas, etc.) e máquinas agrícolas. A conseqüência da aplicação dessa tecnologia seria a elevação da produtividade da região.

Nos depoimentos dos mutuários só um levantamento mais apurado confirmaria a real influência do PROAGRO, com relação a esse aspecto. Baseando-nos apenas nas informações obtidas com os produtores, as opiniões foram diferentes, sendo que, de modo geral, eles concordam que o PROAGRO não é o único fator que influencia a aplicação de tecnologia mais moderna. A concessão do crédito agrícola é o grande fator que obriga o produtor a utilizar os insumos "modernos". No entanto, houve depoimentos em que os mutuários declararam a existência de elementos que distorcem os objetivos do programa, e devido as freqüentes frustrações na lavoura de trigo e à presença do PROAGRO como indenizador é provável que haja produtores rurais que "plantam PROAGRO", ou seja, plantam para receber a indenização, não dispensando às lavouras os cuidados necessários para o aumento da produtividade.

Um grande produtor rural com mais de 15 anos da região, assim declarou: (83)

> *" Acho que o PROAGRO é uma coisa boa, mas para alguns produtores não funciona, pois passa a ter um espírito assistencialista (paternalista) não servindo para estímulo da produção e sim para a frustração da safra"*

---

(83) *Declaração prestada por um grande produtor rural, com grande tradição na região.*

Ora, uma região que em 1976 foi manchete de jornal de todo o país, pela repercussão dos acontecimentos do "adubo-papel" , (na época constatou-se sérios desvios do PROFERT, no qual o governo subsidiava 40% da aquisição de fertilizantes, e ainda, os juros da parcela restante, a cargo do agricultor) situação que até a presente data não teve uma solução final, seria de esperar a atuação indevida de alguns produtores.

A existência desses desvios também foi objeto de afirmações de outros produtores,tais como:(84)

> " *deve existir bastante manobra no PROAGRO, por exemplo, a pessoa pega um financiamento de trigo no Banco, compra o adubo, mas não aplica todo naquela lavoura, guarda um pouco p'ra soja. Dando frustração do trigo (coisa comum na região, porque nas últimas três safras tivemos), ele recebe a indenização do PROAGRO* "

Ou ainda, este: (85)

> " *... a maior dificuldade do programa deve ser o desvio, principalmente o de produção. Como o PROAGRO fica pendente até a data da colheita, para receber uma indenização maior, tem gente que pede p'ro vizinho declarar um pouco de sua produção. Assim, às vezes há gente que colhe 20 por 1, dando 10 p'ro vizinho, declara que colheu só 10 e sobre este cálculo recebe a indenização.*"

Houve grandes produtores que declararam que, como o PROAGRO não deixaria de ser uma espécie de subsídio dado pelo governo, esta é a causa principal desses desvios, pois onde houver subsídio haverá a tentativa de alguns produtores de se aproveitar. Portanto, careceria o Programa de algumas reformulações.

Ainda vinculado ao aspecto da tecnologia, uma situação recente foi mencionada pelos produtores. Em Erechim, cidade próxima à microrregião, houve uma reunião com a participação de vários órgãos governamentais.A reunião foi realizada para incentivar o produtor rural a

---

(84) *Depoimento de um pequeno produtor rural.*

(85) *Resultado de entrevista com um pequeno produtor rural da microrregião.*

iniciar novo plantio de feijão (fora de época), que posteriormente foi denominado, na região, de "feijão da safrinha", pois o plantio da época normal (nov/dez-79), não correspondeu às expectativas das autoridades.

Sobre esse assunto, eis o depoimento de um produtor rural, também Engenheiro Agrônomo:(86)

> " *O feijão da safrinha foi um absurdo, porque o Governo Federal estava incentivando uma coisa que todos sabiam que não ia dar certo. Na reunião houve até declarações de que já em épocas anteriores, em algumas propriedades, registraram-se boas colheitas da cultura de feijão fora da época. Esse fato não corresponde ao handcap da região. No episódio do feijão da safrinha o Governo facilitou o financiamento, não obrigou o uso de sementes fiscalizadas e ainda deu a cobertura do PROAGRO na proporção de 100%. Vê-se que é muita facilidade para uma coisa incerta.."*

Um pequeno produtor classificou da seguinte forma o incentivo dado pelo Governo:(87)

> " *... financiamento facilitado e outras vantagens, tendo quase certeza de que não ia dar certo, era mesmo o financiamento tentação. Não sei porque o Governo dificulta o crédito de custeio de soja e trigo (lavouras já acostumadas na região) enquanto que para esse feijão houve tanta facilidade..."*

É de se registrar a notícia publicada no Jornal do Brasil demonstrando a preocupação da Associação dos Agrônomos do Paraná e a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Paraná em acionar o Governo Federal por:(88)

> " *... um prejuízo estimado de CR$ 600 milhões, causado pelo programa de plantio de feijão. A Associação e a FETAEP haviam alertado que o programa, destinado a dobrar a safra das secas, foi lançado muito tarde e iria fracassar totalmente no Paraná."*

---

(86) *Entrevista realizada com um grande produtor rural, também Engenheiro Agrônomo.*

(87) *Informações colhidas junto a um pequeno produtor rural.*

(88) *"Jornal do Brasil". Edição de 12.07.80. Reportagem:"Feijão leva o governo à justiça".*

A reportagem citada é uma prova de que o incentivo não se estendeu apenas ao Estado do Rio Grande do Sul e sim envolveu outras regiões do país.

Como era de se esperar, houve frustrações quase que totais no feijão da "safrinha", acarretando sérios prejuízos ao Governo Federal. Por julgar a época inoportuna e a desobrigação de outros aspectos relacionados ao incremento de uma tecnologia moderna, conflitando com os objetivos do Programa, achamos conveniente comentar esse assunto nesta parte desse Capítulo da monografia.

b) Quanto à influência nas decisões "do que" e "de quanto" plantar

A intenção de abordar essa questão que é clássica em economia tem o objetivo de verificar se as autoridades governamentais — através de políticas como o PROAGRO — podem direcionar os produtores rurais para determinadas culturas e em quantidades suficientes para atender às expectativas.

Sobre esta questão, nas primeiras entrevistas o assunto foi abordado de forma direta, ou seja, perguntava-se se o PROAGRO tinha influência na decisão tomada pelo agricultor. As respostas obtidas foram negativas. Posteriormente perguntamos quais seriam os fatores que induzia o produtor à decisão. Em nenhuma ocasião foi apontado o PROAGRO como motivo. Segundo os produtores, o fator que exerce maior influência é o preço, principalmente a divulgação do preço mínimo do produto. Através disto é estabelecida a perspectiva de lucro do agricultor. Segundo eles, é na estipulação desse preço que estaria a grande falha da política global para a agricultura. Parece que, pela primeira vez, o governo percebeu isso e deu aumento acima dos padrões normais para os produtos da sa-

fra 80/81 de verão. Alegou-se inclusive, que:[89]

> " ... *seria preferível que o governo dê um preço estimulante, um preço que não teria necessidade de ser muito alto, mas principalmente justo e acabar com todos os subsídios que existem, sejam de crédito, sejam de seguro. Assim deveria dar empréstimo a juros de mercado, e também fiscalizar com seriedade para verificar a real aplicação. Com isto acredito que o crédito rural ficaria mais simplificado e haveria uma redução dos gastos administrativos com sua condução e fiscalização e, por outro lado, o grande estímulo para o agricultor seria o preço.* "

Percebe-se nessa colocação a influência do preço e do crédito nessa questão. Outros fatores também receberam menção por parte dos entrevistados. Foram eles: a topografia da região (planalto médio-plana) aliada à qualidade da terra justifica culturas com alto grau de mecanização. Assim, quase que por uma tradição na região, e em função da infra-estrutura já disponível de máquinas e equipamentos, os produtores sempre optam pela lavoura do soja porque "é aquela que é mais rendosa".

Também em função dos fatores citados , os produtores ficaram praticamente sem opções para suas atividades, pois — na cultura de inverno (trigo) — as alternativas seriam a aveia e a cevada, que encontram sérios problemas com a comercialização e, nas culturas de verão, teríamos o milho e o feijão, concorrendo com a soja. O primeiro, peló menos nas safras anteriores, seria prejudicado na comparação pela sua rentabilidade, e o segundo, incompatível com a infra-estrutura existente, trata-se de cultura quase toda manual, por isso voltada para os mini e pequenos produtores rurais.

Pelo menos o que ficou constatado é que o PROAGRO não é levado em consideração para as decisões "do que" e "de quanto" plantar. Na época em que o Programa era facultativo, os produtores tinham um comportamento diferente na solicitação do crédito de custeio e na ade-

---

(89) *Depoimento de um grande produtor rural.*

são ao seguro. No caso das lavouras de trigo, pelo alto risco, solicitava-se o financiamento integral (100%) e a adesão era maçiça, enquanto que para a lavoura de soja,o produtor fazia um financiamento parcial (principalmente para fugir da obrigatoriedade do uso de sementes fiscalizadas, pois,assim, a maioria usa semente de fabricação própria) e alguns, ainda, para fugir do adicional cobrado do seguro, não aderiam ao Programa. A liberdade de aderir ou não foi abolida em setembro de 1979, e assim a percepção dos mutuários é a de visualizar o seguro como um complemento do crédito. Talvez essa visão não tenha permitido aos entrevistados uma avaliação mais precisa das intenções do programa e sua correlação com o assunto em debate, ou seja, a decisão "do que" e "de quanto" plantar.

c) Sobre o nível de informação dos mutuários sobre o PROAGRO.

Quando se faz um seguro pode-se afirmar que está sendo celebrado um contrato bilateral, com direitos e obrigações de ambas as partes, e que, para sua validade, é preciso o conhecimento dos dois lados de todas as cláusulas que regem aquela negociação.

Assim, na adesão ao Programa é obrigação do agente financeiro orientar os mutuários e entregar cópia do regulamento do programa. A entrega das normas é realizada através de um documento que contém, na íntegra, todos os dispositivos legais do regulamento do programa. Ocorre, porém, como é habitual no relacionamento entre Banco e o financiado, que o mutuário, muitas vezes, pouco esclarecido, recebe esse documento, redigido em uma linguagem normalmente inadequada ao produtor rural. Sem a pretensão de julgar os aspectos legais,e com base no que foi testemunhado nos levantamentos, poderia obter-se melhor proveito desse relacionamento, se fosse dada uma atenção especial ao melhor esclarecimento do mutuário e, também, a entrega — quem sabe — de uma cartilha contendo, em linguagem simples, as principais obrigações do mutuário.

Este é basicamente o principal aspecto desse assunto. Assim, são naturais, às vezes, os desvirtuamentos dos objetivos do programa em função dessa disfunção no nível de informação dos mutuários. Prova disto é a comunicação extemporânea[90] ocorrida com freqüência em um dos municípios da microrregião pesquisada. No caso do feijão presenciamos mutuários comunicando a ocorrência do evento após o período da colheita e do vencimento do contrato. Note-se que normalmente entre estes últimos dois períodos há uma defasagem de cerca de 60 a 90 dias, para permitir a comercialização do produto.

Desta forma, após a conclusão das entrevistas apurou-se que normalmente o mutuário tem um conhecimento básico do Programa, Sabe que é um seguro rural, o que abrange a cobertura, mas desconhece alguns detalhes da operacionalização do Programa, bem como a sistemática utilizada pelo Agente Financeiro para cobrir as indenizações.

Várias situações comprovam o descontentamento de alguns com o problema da relacionamento com a instituição financeira. Vejamos, por exemplo, esta colocação: [91]

> " *O PROAGRO, da forma como ele é atendido pelos Bancos, não está bom. Os bancos não dão qualquer esclarecimento a respeito do andamento do processo e não explicam o cálculo da indenização. A gente fica sempre na mão do Banco...* "

Ou, ainda esta de um grande produtor rural: [92]

> " *O relacionamento com o Banco está cada vezmais difícil e você sempre fica na dependência das decisões dele. Note que se nós, considerados grandes produtores, com tradição e liberdade de relacionamento com o Banco, chegamos a esta conclusão ,*

---

(90) *Segundo as normas do Programa, a comunicação de ocorrência de eventos da lavoura deve ser feita ao agente financeiro, dentro do prazo de 15 dias.*

(91) *Entrevista realizada com um pequeno produtor rural.*

(92) *Depoimento colhido junto a um grande produtor rural.*

imagine então o pequeno produtor. Eles dão a última via, quase apagada, do contrato; dão uma ficha de conta-corrente de computador do empréstimo, que é necessário um esforço muito grande para decifrar; o atendimento no balcão não é dos melhores; acho que há o esquecimento da própria filosofia do banco de servir melhor o cliente. No PROAGRO não é explicado o porque do valor da indenização. Ficamos prejudicados também por sermos cooperantes de sementes, ficando o contrato em aberto até o pagamento da bonificação e,o que é pior, os juros por nossa conta. Isto é um absurdo. O Banco está perdendo 'pontos' com o cliente, fazendo com que muita gente fuja do financiamento. "

Este depoimento revelou alguns problemas que foram constantemente citados pelos produtores rurais. Como se trata, segundo nosso juízo, de problemas de relacionamento, seria conveniente estendermos um pouco mais para verificar em detalhes a atuação do Programa. São esses os maiores questionamentos dos produtores:

1. Pagamento de juros pelo produtor

No chamado "pacote agrícola" de abril de 1979 e nas outras medidas anunciadas pelo Governo, houve uma propaganda e uma determinação tácita de que o PROAGRO seria de 100% e cobriria os encargos financeiros. Ocorre que a defasagem entre a medida anunciada e a própria retransmissão sob a forma de normas operacionais para as agências fêz com que a maioria dos financiamentos de custeio de trigo, safra 79/80, firmados em maio e junho/79 não ficassem amparados pelo Programa. Assim, as instituições financeiras não indenizaram os encargos do Programa. Como houve morosidade — segundo os mutuários — eles reclamam o pagamento desses encargos.

Segundo eles, se não têm qualquer obrigação com o Banco, pois só depende dele a análise do processo, porque terão que arcar com o ônus dessa demora? Alguns até discutiram a possibilidade de que houvesse interesse do Banco em retardar o processo , para assim aumentar suas receitas.

2. Recolhimento da cota-capital e algumas taxas

Quando não acontecia o que foi descrito no item anterior, isto é, os encargos financeiros eram amparados pelo Programa, o mutuário se defrontava com outro problema. Acontece que a regulamentação do Programa prevê que, quando ocorrer perda parcial na lavoura, será feito o recolhimento do valor apurado na colheita ao agente financeiro. Assim, como condição necessária para o PROAGRO cobrir os encargos financeiros, seria obrigatório o recolhimento total ao Banco da colheita, deduzidas apenas algumas despesas, tais como. limpeza, secagem e Funrural.

Acontece que na região estão institucionalizadas algumas taxas que, invariavelmente, o maior receptor de produtos agrícolas — a Cooperativa Agrícola — retém de seus cooperados. Trata-se de uma parcela para aumento da cota-capital e outra para a Federação de Cooperativas. As importâncias retidas não têm valor expressivo, mas como essas taxas não estão citadas nas normas, o procedimento do agente é não considerar que foi recolhido o valor total da colheita, o que prejudica o mutuário que não tem direito de receber a cobertura dos encargos financeiros. Não houve nesse caso, um esclarecimento por parte do Banco, solicitando ao mutuário o recolhimento dessa importância inexpressiva.

3. Critério diferente para o pagamento das indenizações.

Por ocasião do levantamento constatou-se a existência de critérios diferentes adotados pelos agentes financeiros para o pagamento das indenizações. O assunto apareceu inicialmente pelas colocações dos mutuários e posteriormente foi comprovado quando da visita aos Agentes Financeiros. Como houve frustração generalizada na região e evidenciou-se a impossibilidade de fazer perícia em todas as lavouras, foi montando um esquema de amostragem para lavouras até uma determinada área e, com base nessa amostragem, foi definido o percentual

de perdas para cada município. Esse percentual foi obecido à risca por alguns agentes. Outros, mediante os dados da colheita dos mutuários, partiram para a indenização em função da "quebra" real do produtor, independentemente do percentual de perda do município. Assim, conforme o Agente Financeiro, era estipulada a base de cálculo para a cobertura do PROAGRO.

Além desses três aspectos de operacionalização foram assinalados outros como: a bonificação dos produtores de sementes, a receita de outras atividades rurais (como a pecuária) prevista para a quitação do empréstimo,etc.

A abordagem em maior detalhe desses três aspectos teve a finalidade de mostrar qual a repercussão,para os mutuários, de problemas relacionados com a operacionalização do programa, Posteriormente, quando for abordada a atuação dos Agentes Financeiros e do Órgão de Assistência Técnica, o assunto será tratado em função da visão desses agentes.

d) Qual a percepção dos mutuários em relação ao Programa?

Nos itens anteriores pelas próprias declarações dos mutuários têm-se uma boa amostra de percepção deles sobre o Programa.

É difícil para o produtor, principalmente para o pequeno, emitir uma opinião específica sobre o Programa. Algumas vezes a impressão deles fica registrada de uma forma bem ampla e envolve outros aspectos da política agrícola brasileira, como por exemplo: (93)

> " ... *nos tempos de hoje, está muito difícil para a gente plantar pois, pagamos um absurdo de adubo, o financiamento é demorado e ainda na época da colheita somos obrigado a vender o produto por um preço baixo por causa do prazo do empréstimo. Quando dá frustração da safra, o pouco que se colhe tem que ir para o Banco e, mesmo assim, depois pagamos juros, e*

(93) *Informações colhidas junto a um pequeno produtor rural.*

ãs vezes mais algum restinho. No caso do PROAGRO, o Governo dá com uma mão e tira com outra..."

Neste exemplo, explicando a última frase da citação, citou-se que o Governo dá com uma mão (PROAGRO) e tira com outra (todos os outros problemas por ele citados na entrevista).

Um outro depoimento, também de um pequeno produtor rural, merece destaque:(94)

> *" ... o PROAGRO é bom e ruim. Bom porque ajuda o agricultor a pagar o financiamento. Ruim porque tem gente que faz manobra , que não faz o certo e isto prejudica nóis. Veja o Sr. o problema do calcário, por causa daquilo que fizeram tempo atrás, o calcário, que era sem juros, agora tem um juro enorme. A gente paga pelo que não fez."*

Esses depoimentos representam a idéia que foi transmitida pela maioria dos mutuários. Em primeiro lugar salientam o aspecto positivo, a proteção oferecida , em segundo lugar, a preocupação de que o programa tenha uma fiscalização mais intensa, uma operacionalização menos complexa e ainda algumas reformulações. A atitude do governo em passar de 80% para 100% a cobertura. em abril de 1979, e meses depois, recuar, estipulando o percentual para cobertura de 80% para os financiamentos de trigo e soja, safra 80/81, não foi bem vista pelos mutuários que disseram: (95)

> *" ... é sempre assim, por causa de um número pequeno de agricultores, toda classe é prejudicada e, o que é pior, a partir daí passamos a receber um comportamento mais repressivo por parte do Banco..: "*

Por outro lado há que se registrar o grande marco que representa o programa no sentido de levar ao agricultor a quase imposição do seguro, em suas atividades rurais. Assim estaria o programa contribuindo para uma conscientização melhor do produtor e a necessária experiência em seguro rural, já que isto é uma das maiores barreiras para implantação do seguro agrícola no país. Também

---

(94) *Informações colhidas junto ao um pequeno produtor rural.*

(95) *Citação de um médio produtor rural, em uma reunião com vários mutuários. Essa afirmação representou o consenso de todos os companheiros presentes.*

em função desse aspecto, a responsabilidade de se levar a bom termo a atuação do PROAGRO é grande, quando menos pela própria experiência frustrada do Governo Federal nesse campo.

e) Quais os fatores que dificultam a atuação do Programa?

Ao justificar os pontos de vista das respostas aos assuntos anteriores fatalmente os mutuários expressaram os pontos negativos de atuação do PROAGRO. Segundo o que foi levantado, esses fatores seriam os seguintes:

1. Morosidade na análise dos processos

O atraso na definição da cobertura do PROAGRO foi citado por quase todos os produtores. Sobre estes assuntos alguns alegaram a própria situação de ficar com dívidas pendentes no Banco, fato que preocupa, normalmente, o pequeno produtor.

2. Encargos do empréstimo por conta do mutuário

Segundo os entrevistados, esse aspecto é agravado pela demora na análise dos processos de indenização e também porque contrariou a campanha feita pelas autoridades governamentais de que esses encargos seriam amparados pelo Programa.

3. Problemas de desvirtuamento dos objetivos do Programa.

As citações de que: "tem gente que faz manobra no PROAGRO", "outros não aplicam aquela quantidade de insumos que é necessária", "deve existir desvios de produção", conforme se depreende das declarações dos mutuários, são indícios de que há desvirtuamento do objetivo do programa de incentivar à utilização de uma tecnologia moderna. Os mutuários citaram a deficiência de fiscalização com um dos fatores que dificultam a atuação do programa.

4. Problemas com a Perícia Técnica.

Houve mutuários que apresentaram como maior problema a questão de "picos", ou seja, a dificuldade de fiscalizar todas as lavouras em um período muito curto de tempo, em casos de frustração generaliza.

Muitos mutuários alegaram que nessa época o quadro de técnicos da EMATER não era suficiente para atender os serviços e ela era obrigada a contratar técnicos recém-formados, para fazer as vistorias, havendo, assim, problemas com a qualidade dos serviços. Embora possa parecer um problema esporádico e isolado, seria interessante examinar dois depoimentos de grandes produtores, reclamando do trabalho da perícia técnica: (96)

> " ... *eu não entendo que tipo de vistoria a EMATER faz, pois em duas oportunidades o fiscal foi à lavoura, mas baseou-se quase que exclusivamente nas informações que prestei verbalmente, porque na lavoura em si foi dada uma 'passada' muito superficial.* "

> " *O PROAGRO, do jeito que está, não dá certo. O problema mais sério é a fiscalização da EMATER, pois, pelo quadro de pessoal que tem, não há condições para vistoriar todas as lavouras. Assim, a defasagem entre a data do evento e a data da visita do fiscal — quando ele vem — é grande, e o procedimento que adotam na região é o agricultor deixar para amostra uma pequena área da lavoura frustrada. Naturalmente, onde houve maior incidência é que ele deixa.* "

A questão da perícia técnica foi realmente uma das maiores queixas do mutuários, porque associavam a demora de pagamento da cobertura ao atraso do fiscal e, em determinadas situações, não sabiam o que fazer com a lavoura: se iniciavam novo plantio, ou se faziam a colheita, etc. Somente a título de ilustração, as colocações desse pequeno produtor mostram

(96) *Informações obtidas junto a doia grandes produtores.*

que foi prejudicado na indenização, segundo ele, pela perícia técnica: (97)

> " *O PROAGRO não funciona porque a perícia do técnico foi tardia, e eu já tinha colhido o que dava para colher na lavoura e ainda ficou faltando uma parte para cobrir o financiamento.* "

Outro fator que contribuiu para situações desse tipo seria a falta de esclarecimento do Agente Financeiro ao mutuário, por ocasião da Comunicação de Ocorrência de Perdas.

5. Burocracia e papelada do Banco

Pode-se afirmar que o fato gerador do PROAGRO é o contrato de financiamento do Banco, pois a partir desse momento dá-se a participação do mutuário no programa. Desse modo é natural que todos se refiram à dificuldade de obtenção do financiamento do Banco, porque é demorado e é necessário fazer muitas viagens para consegui-lo. Então, o produtor sofre, no momento de fazer a proposta, depois retorna ao Banco para assinatura do contrato; posteriormente para a liberação da verba. Em caso de utilização do programa, ele é obrigado a comunicar a ocorrência de perdas; em casos de perdas parciais,a trazer os documentos de comercialização e finalmente receber ciência da decisão final do processo. Todas essas visitas são consideradas quase que obrigatórias, em condições normais.

Para a safra de 79/80, o valor atribuído do financiamento de custeio está em função da média da produtividade do agricultor, calculado pelas três últimas safras normais. Principalmente para o pequeno produtor é difícil o entendimento desse cálculo, sendo normal declarações como está: (98)

> " *... a proposta este ano está muito complicada , por causa da média das safras normais. Como vou lembrar a colheita de 4 a 5 anos atrás, só pegan*

---

(97) *Entrevista realizada com um pequeno produtor rural.*

(98) *Depoimento de um pequeno produtor rural.*

" *do as notas do produtor, se a gente encontrar?. A exigência dessa 'papelança' danada dificulta bastante a gente, pois temos que pedir por favor p' ra gente plantar..* "

Além dessas cinco dificuldades, os mutuários falaram também de outras que encontram, estas não relacionadas ao Programa em si, mas às suas atividades. São elas:

1. O preço do adubo e dos insumos modernos, que subiram bastante neste último ano. Não há compatibilidade, segundo eles, entre o V.B.C. (Valor Básico de Custeio) e o custo da produção. Aliás, na região, houve um grande desestímulo ao plantio de trigo, motivado por inúmeros fatores: a demora na divulgação do preço mínimo, o reduzido valor do V.B.C., a frustração das safras anteriores, a redução de cobertura do PROAGRO de 100% para 80%. Em conseqüência houve redução da área plantada daquela cultura. Para se ter uma idéia, a estimativa inicial para os municípios de Passo Fundo e Palmeiras das Missões (os dois maiores produtores da microrregião) era de plantio de 12.000 ha. e 35.000 ha., registrando, assim, uma redução de cerca de 80% e 50%, respectivamente.

2. houve também a alegação de que o financiamento de custeio de trigo prejudicou o empréstimo da cultura de verão, como por exemplo, se observa neste depoimento: (99)

" *... quem fez o financiamento de trigo (safra de inverno) não conseguiu comprar o adubo 'de cedo' para a soja. Assim, o empréstimo do trigo 'trancou' o financiamento do adubo de soja, que estava a um preço de CR$ 800,00 e agora está a CR$ 1.100,00 o saco. Por isto, no próximo ano, não vou fazer o financiamento do trigo. Soube também que alguns, para escapar disto, fizeram o empréstimo do trigo em nome do filho mais moço...* "

Como complemento do levantamento perguntou-se aos mutuários quais as sugestões para aperfeiçoamento do programa. A cobertura integral, a rapidez no pagamento das coberturas foram os pontos mais abordados. Registra-se abaixo, em maior detalhes, duas sugestões que, segundo seus autores, auxiliaram a solucionar os pontos falhos do PROAGRO:

(99) *Informações prestadas por um pequeno produtor rural.*

1. Criar um quadro de Engenheiros Agrônomos para as instituições financeiras, principalmente para o Banco do Brasil e Cooperativas Agrícolas. Segundo os mutuários, como o Agen Financeiro é obrigado, por lei, a fiscalizar a real aplicação do crédito rural, nada mais justo que ele — conhecedor do handcap do mutuário e do desenvolvimento da lavoura — faça as vistorias de comprovação de perdas e opine com segurança sobre a tecnologia empregada na cultura e sobre a negligência ou não do produtor. Os formuladores dessa sugestão enalteceram o trabalho dos fiscais de crédito rural do Banco do Brasil e disseram que se o Banco criasse um quadro de Engenheiros Agrônomos e adotasse uma postura mais rígida na análise dos processos, indeferindo os casos em que houvesse suspeitas de desvios, haveria uma contribuição para moralizar ainda mais o Programa.

2. Aumento do adicional cobrado, mas cobertura integral e imediata. Outra sugestão foi feita no sentido de que se aumente as taxas cobradas a título de prêmio, mas que a cobertura seja integral e imediata. Alegam esses mutuários que se o seguro é feito para dar proteção, então sua resposta tem que ser à altura dos prejuízos e na mesma época, dando uma definição mais rápida para os agricultores que ficariam mais tranqüilos, sabendo que o seguro funcionaria mesmo.

5.4 - A visão dos Agentes do PROAGRO

Procurou-se nesse trabalho verificar *in loco* o desempenho do agente na operacionalização do programa. Assim, foram visitadas todas as agências do Banco do Brasil situadas na microrregião escolhida, além de outros bancos sediados nas principais cidades da região.

5.4.1 - Percepção dos Agentes sobre o Programa

A percepção foi colhida através das opiniões dos administradores dessas agências bancárias, e ainda dos Chefes das Carteiras de Crédito Rural. A experiência em

crédito agrícola e a intimidade com os problemas da região, aliada às funções que desempenham são credenciais que devem ser levadas em consideração, no sentido de expressar a real atuação do Programa. Eis as opiniões:(100)

> " *O PROAGRO é uma incógnita, pois não se tem a certeza de que efetivamente estaria contribuindo para aumento de produção. Acredito que qualquer tipo de subsídio acostuma mal o produtor, por isso tenho maior preferência quando a política é traçada para favorecer o preço dos produtos.."*
>
> .....
>
> " *O PROAGRO traz um grande inconveniente: acostuma mal o produtor, porque dá incentivo justamente para o mal agricultor. Entra na atividade, praticamente, sem risco nenhum, pois se der, ele tem lucro e se não der, o PROAGRO paga. Seria preferível que o produtor tivesse que pagar a frustração, nem que levasse 5 anos, mas ele ficaria responsável.."*
>
> .....
>
> " *Pelo que observei na área de jusrisdição da minha agência, a cobertura do PROAGRO não pode ser integral. É preciso que um mínimo de capital do agricultor esteja em risco também, para evitar a ocorrência de desvios..."*

Em que pese os aspectos positivos do Programa a nível de Agentes Financeiros, o ponto de vista geral foi de que é muito difícil atingir o objetivo de incrementar tecnologias modernas porque o próprio programa "acomoda" os agricultores.

Outro funcionário — Chefe da Carteira Agrícola de uma das Agências — deu a seguinte opinião sobre o Programa: (101)

> " *.... o PROAGRO não tem influência na tecnologia da lavoura. Da maneira como está sendo conduzido, principalmente em culturas perigosas, até influi negativamente para a prática de técnicas modernas. Já para o agricultor receber a cobertura do PROAGRO, deveria ser feita uma vistoria prévia, antes do financiamento, exigindo conservação e recuperação do*

---

(100) *Depoimentos de gerentes de agências bancárias situadas na microrregião escolhida.*

(101) *Informações prestadas por um Chefe da Carteira Agrícola de uma das agências bancárias da microrregião escolhida.*

solo, comprovar que não houve queima de restinga e acompanhar o plantio correto da lavoura, principalmente no que tange à aplicação de fertilizantes. Compreendo que seria difícil utilizar esta prática em todos os financiamentos, mas que então se estabelecesse uma determinada área de lavoura que seria submetida a esta fiscalização. Estas sugestões dariam um cunho de maior seriedade à atuação do PROAGRO."

Houve por parte dos gerentes o reconhecimento das boas intenções das normas do Programa, e seu papel de ajuda para a agricultura brasileira, mas seus depoimentos premiaram justamente os pontos críticos do programa e, portanto, deram suas opiniões, levando em conta a dificuldade existente para sua melhor atuação na região.

5.4.2 - Atuação dos Agentes Financeiros no Programa

Os Agentes do PROAGRO têm um papel de intermediação no Programa. E é neste processo de intermediação que sua atuação é mais marcante, pois eles concedem o financiamento e têm todos os contatos com os mutuários sobre o seguro: em caso de frustração, recebem a comunicação de ocorrência de perdas do mutuário e encaminham ao Órgão de Assistência Técnica; posteriormente, recebem os laudos periciais e caso tenham convênio com o Banco Central, procedem à análise e providenciam o pagamento da indenização ao mutuário, solicitando, a seguir, o ressarcimento da importância ao BACEN. Caso não tenham convênio, encaminham o processo para análise do próprio Banco Central.

Esse trabalho de análise de processos é recente, pois somente a partir dos processos oriundos da safra trigo 79/80 é que esses agentes iniciaram esses serviços. Para os agentes financeiros, o processo de análise das coberturas do PROAGRO é equivalente — em carga de trabalho — ao de contratação de um financiamento para custeio.

5.4.3 - Problemas enfrentados pelos Agentes do PROAGRO na operacionalização do Programa.

Segundo os administradores das agências, os principais problemas enfrentados são de dois tipos: internos e externos.

1. Problemas internos: foram citadas a inexperiência em análise de processo, a necessidade de deslocação de funcionários de outras áreas para a montagem de um setor específico para o PROAGRO, o volume de serviço em época inoportuna, a dificuldade de interpretação das normas, etc.

2. Problemas externos: a falta de informações precisas para a análise de processos, quer seja pela insuficiência de dados dos laudos periciais elaborados pelas filiadas da EMBRATER-Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, ou ainda pela não apresentação, por parte dos mutuários, dos dados de comercialização do produto, e também, em algumas cidades da região (Carazinho e Passo Fundo) a falta de um escritório da filiada da EMBRATER, aspecto que será abordado posteriormente.

Esses problemas, segundo eles, seriam contra-argumentos para amenizar as críticas que foram transmitidas pelos mutuários. Assim, temos, com relação:

1. Morosidade na análise dos processos de cobertura

Alegam os Agentes que a carga de trabalho do PROAGRO se deu em época inoportuna, coincidindo com o recebimento de propostas de financiamentos e formalização de contratos para novo custeio agrícola na região. Em alguns casos, os gerentes entraram em acordo com os mutuários para dar prioridade à recepção de propostas. Também a deficiência de pessoal, aliada ao envolvimento com um trabalho novo (análise de processos) fez com que houvesse um maior atraso no andamento dos processos.

2. Pagamento de juros (encargos financeiros) pelos mutuários.

Segundo os Agentes, esse problema se deu, em primeiro lugar, como conseqüência do anterior, e ainda, pela aplicação rígida da norma em seu poder, que obrigava

essa cobrança. Essa situação será resolvida para os financiamentos da safra agrícola 80/81, onde há determinação tácita de não cobrança desses encargos e também deverá ser dada maior atenção aos processos de indenização, no sentido de agilizar as coberturas.

3. Critérios diferentes utilizados pelos Agentes e, às vezes, pelo mesmo Agente.

Esse assunto é fruto exclusivo da interpretação das normas, dando margem à gerência de aplicá-la segundo seu entendimento. Veja o caso, já citado, das vistorias por amostragem. Segundo um dos administradores:(102)

> " ... *nós pudemos constatar que o percentual médio de quebra do mutuário foi muito baixo, e então exigimos as notas de comercialização do produtor. Conforme sua tradição, informações cadastrais e baseados em contato 'oficioso' com o Banco Central, tomamos a decisão de indenizar pela quebra real.* "

Vinculado ao mesmo agente, outro gerente deu a seguinte informação: (103)

> " *As indenizações do PROAGRO são de grande responsabilidade e por isso aplicamos a norma, taxativamente. No caso da amostragem, nós estamos pagando em função do percentual fornecido pela filiada da EMBRATER. Eu acredito piamente na média e, por isso, se houve algum produtor com produção inferior é bem provável que houve negligência por parte dele. Assim indenizamos por esse percentual e posteriormente vamos submeter ao BACEN a decisão sobre o pagamento ou não das parcelas glosadas.* "

4. Burocracia e "papelada" do crédito rural

Esse tipo de reclamação é perfeitamente válida porque o problema realmente existe. Porém, nós estamos em situação de "servos" da nossa Matriz e somos obrigado a obedecer às determinações que vêm de cima, portanto ,

---

(102) *Informações prestadas por um Administrador de uma Agência Bancária da microrregião pesquisada.*

(103) *Idem, idem.*

isto é um assunto quanto ao qual nada podemos fazer.

Essa informação retrata a situação real dos Agentes menos cumpridores de normas. Segundo um alto funcionário desses Agentes: (104)

> " *O Banco é obrigado a executar todas as instruções internas, perdendo tempo em comprovar e fiscalizar o produtor, 'amarrando' assim o financiamento, investindo tempo em ampliar os requisitos de segurança do empréstimo e muitas vezes deixando de lado um atendimento melhor à clientela.* "

5.4.4 - Sugestões para aperfeiçoamento do Programa

Para os Agentes que se colocam na posição de quem decide o valor que será indenizado, o fator mais importante para cumprir sua tarefa seria deter informações precisas e seguras sobre a atuação do mutuário. Por isso, a fiscalização foi o assunto que mereceu melhor atenção no momento em que os Gerentes eram indagados sobre as reformulações que careceria o Programa para uma atuação mais efetiva.

Daí a preocupação, nos depoimentos, de quanto à necessidade de vistoria prévia nas lavouras, de acompanhamento das atividades dos mutuários, etc.

Merecem destaque as informações a respeito de que a cobertura não pode ser integral e de que há necessidade do mutuário se sentir responsável, pelo menos por uma parte do riscos das lavouras.

Sobre o problema de política agrícola global, e na parte em que é mais sentida pelos produtores rurais — o alto custo dos fertilizantes e defensivos — um dos Agentes defendeu a tese de duas medidas que poderiam facilitar a resolução do problema:

---

(104) *Problema sentido principalmente pelos Chefes da Carteira de Crédito Rural dos Agentes. Depoimento prestado por um desses Chefes.*

a) poder-se-ia dar autorização para uma Federação de Cooperativas como, por exemplo, a FECOTRIGO, principalmente por ser organização nacional, e vinculada aos produtores rurais, através das Cooperativas, para instalar uma fábrica de adubo, porque essa medida iria "segurar" o preço do produto das empresas multinacionais que operam no setor. O exemplo prático é o caso de um defensivo agrícola, fabricado pela FECOTRIGO, a "Trifuralina" que fez com que o preço dos produtos similares fosse reduzido por que ficaram sem mercado;

b) outra medida seria dar um incentivo maior à adubação orgânica, através de financiamentos. A este respeito convém transcrever recentes declarações do Ministro de Agricultura, Sr. Amaury Stabile, por ocasião do Seminário Nacional sobre Política de Fertilizantes, promovido pela Associação Nacional para Difusão de Adubos (ANDA). Eis a declaração do Sr. Ministro:(105)

> " *... todo esforço para baratear os custos de produção e melhorar a qualidade dos fertilizantes para o produtor será feito. A adubação orgânica, como complemento da química, é da maior importância e daí a necessidade de que se formalize o consumo da primeira.* "

5.5- A VISÃO DO ÓRGÃO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

O Órgão de Assistência Técnica tem, dentro do programa, a função de realizar as perícias técnicas das lavouras, para comprovação das perdas. Essas perícias são realizadas pelas filiadas da EMBRATER, através das EMATERs em cada Estado.

Há cerca de um ano atrás o Governo Federal, utilizando o que facultam as determinações legais está, através do Banco Central, firmando convênios com Escritórios de Assistência Técnica para também efetuar visto-

---

(105) *Folha de São Paulo. Edição de 20.09.80. Reportagem: "Menos custos e mais qualidade". Declaração do Sr. Ministro da Agricultura.*

rias do PROAGRO.

5.5.1 - Estrutura da EMATER-RS, na Microrregião

Na microrregião escolhida, a EMATER tem um Escritório Regional (ER) em Passo Fundo, Escritórios Municipais (EM) em Palmeiras das Missões, Santo Augusto e Chapada. As cidades de Coronel Bicaco e Carazinho são atendidas pelos EMs de Santo Augusto e Não-me-Toque, respectivamente.

Sobre esta estrutura, a EMATER sofreu severas críticas por parte dos Agentes do PROAGRO, principalmente de Passo Fundo e Carazinho. Ocorre que por problemas políticos (segundo a informação recebida, a Prefeitura aonde está localizado o Escritório Municipal é obrigada a contribuir com uma certa importância) a representação da EMATER nessas duas cidades não tem quadros de técnicos,e isto provoca problemas para os Agentes do PROAGRO. Note que embora Passo Fundo tenha um Escritório Regional, ela também não possui quadro técnico, sendo sua atuação predominantemente administrativa.

5.5.2 - Forma de atuação da EMATER-RS

A EMATER recebe dos Agentes do PROAGRO a Comunicação de Ocorrência de Perdas, podendo fazer somente uma vistoria (no caso de perda total) ou duas vistorias(quando se tratar de perda parcial). Em casos de aumento no volume de serviço, a EMATER dá preferência ao primeiro caso. Segundo a EMATER, as vistorias são efetuadas com a máxima rapidez possível, em casos normais, o laudo pericial é entregue num prazo de 20 dias, em casos excepcionais, pode ser entregue até à data do vencimento do contrato do financiamento.

Adotou-se nas últimas frutrações generalizadas na região, considerando o número elevado de comunicações, o sistema de amostragem, baseados em critérios internos, com a autorização do BACEN.

Registre-se que a principal finalidade da EMATER é a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural, sendo as vistorias do PROAGRO uma atividade complementar, mas na região, devido às freqüentes frustrações de safra, o PROAGRO tem quase um caráter rotineiro, e no levantamento ficou detectada a situação de que o atendimento da EMATER ao PROAGRO tem prejudicado as atividades fins da empresa.

5.5.3 - Problemas enfrentados pela EMATER na operacionalização do Programa

Na visita a todas unidades da EMATER situadas na microrregião, os principais problemas apontados foram os seguintes:

1. Volume de vistorias em curto espaço de tempo

A adoção do sistema de amostragem para efetuar as vistorias foi uma tentativa de solução para este problema, pois como as frustrações generalizadas são comuns na região, o volume de serviços é bem superior à capacidade do quadro de pessoal da EMATER. Dentro dessa ótica, pode-se imaginar que o quadro de técnicos é insuficiente, obrigando a empresa a contratar, por prazo determinado, engenheiros-agrônomos para esta tarefa. Esses técnicos, muita vezes recém-formados, recebem um treinamento de três a quatro dias em Porto Alegre. Segundo a informação de um Escritório Municipal, em todo o Estado a EMATER-RS possui apenas oito técnicos exclusivos em PROAGRO, mas nenhum deles atua na área escolhida para o levantamento.

2. Nível de informação do mutuário

A EMATER depende também da comprovação da comercialização do produto colhido, por parte dos mutuários. Normalmente é feita uma vistoria por ocasião da colheita e depois o produtor leva as notas de produção para o Escritório da EMATER.

Um técnico da empresa, declarou:(106)

> " *Baseado na minha experiência, senti que o nível de informação dos mutuários é relativamente baixo, ocorrendo casos em que ele não comunica o evento, achando que, dando-se a frustração, a vistoria é imediata, ou então a EMATER vai solicitar a vistoria diretamente ao Banco. O mutuário também tem dificuldade para entender que no caso de perda parcial, o processo só terá andamento após a vistoria final..."*

Ou ainda este depoimento de um responsável pelo Escritório Municipal: (107)

> " *... na área de minha jurisdição aconteceram casos de comunicação de perdas após a colehita. Nós tivemos em 7 de agosto (quando provavelmente já teria sido efetuada a colheita do feijão) uma comunicação de ocorrência de má germinzação da semente...* "

Segundo o pessoal da EMATER não há, por parte do Agente, maior esclarecimento sobre o Programa por ocasião da contratação do empréstimo. A idéia de se elaborar uma "cartilha do agricultor", contendo o "A, B, C do PROAGRO" foi levantada, mas não teve maiores sucessos, em função das constantes mudanças nas normas do Programa.

3. Comprovar se a tecnologia utilizada pelo mutuário foi adequada

Sendo um dos objetivos principais do Programa, a informação da EMATER em seu laudo é preciosa para análise do processo. Bastaria, porém, dar atenção às informações seguintes para verificar a dificuldade encontrada pelos técnicos:(108)

> " *A tecnologia empregada está quase que condicionada ao financiamento de custeio da lavoura, mas o que ocorre é que com o V.B.C. muito baixo a verba destinada a insumos modernos torna-se limitada. Ve*

---

(106) *Declarações de um Engº Agrônomo da EMATER, com mais de um ano de experiências em vistorias para o PROAGRO.*

(107) *Informações prestadas por um Chefe de Escritório da EMATER, na região.*

(108) *Declarações de um Engº Agrônomo da EMATER, Chefe de um Escritório Municipal.*

ja o exemplo do feijão. Incentivou-se o plantio fora de época, foi dada autorização para uso de semente própria, desde que obtivesse atestado de qualidade da semente assinado por um técnico. , não houve outras exigências com relação a adubo e a defensivo; assim você vê a deturpação dos objetivos do programa. Como opinar se a tecnologia é adequada, quando não houve a obrigatoriedade de insumos modernos no financiamento, se no orçamento não constou verba para defensivos?. Por que não se incentivo o financiamento do adubo orgânico, ou adubo verde, principalmente para o pequeno produtor? "

A este respeito convém transcrever notícia publicada em jornal: (109)

> *" Como conseqüência do V.B.C. cada vez mais irreal, o integrante da caravana da produção admite que os produtores vão utilizar menos insumos. Caso essa atividade seja confirmada, explica que haverá também o efeito posterior de aumento nas despesas do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) coberta com recursos, a fundo perdido, do Tesouro."*

O problema da tecnologia poderia ser analisado a fundo, somente à luz dos valores da produtividade da região. Esses dados não são disponíveis, mas o que se tem de evidência é a excessiva frustração, por exemplo, das lavouras de trigo:nas últimas 10 safras,somente três tiveram colheitas normais. Argumenta-se que estas frustrações são devidas aos fenômenos meteriológicos, mas ninguém duvida que, em alguns casos, a prática agrícola inadequadá dos produtores pode ter contribuído para o aumento dos prejuízos.

Posição mais prudente foi também mafestada por outro técnico entrevista. Ei-la: (110)

> *" O uso de tecnologia moderna aos poucos está ganhando terreno na região. Aliás, é raro a não utilização de adubos, sementes ficalizadas, etc. porque senão o rendimento médio da colheita fica*

---

(109) *Jornal O Estado de São Paulo. Edição de 13.09.80. Reportagem: "O V.B.C. é irreal, admite Colin". [grifo nosso]*

(110) *Informações colhidas junto a um técnico da EMATER-RS.*

muito baixo. Acontece que o PROAGRO foi um fator a mais que contribuiu para isto, mas não o fator prioritário. A exigência do custeio agrícola, o trabalho da Cooperativa e da Extensão Rural, a propaganda intensa de adubos, a necessidade de descoberta de produtos de combate às pragas, a correção de solos, etc., tiveram papel importante neste processo... "

4. Estimativa de Perdas

Outro grande problema citado pelos técnicos com experiência em vistorias para o PROAGRO foi a dificuldade de se estimar as perdas. Dependendo do estágio vegetativo da cultura, do evento causador, a cultura, às vezes, pode ter uma frustração maior, ou ainda, uma recuperação. Este foi um dos pontos citados pelos técnicos para estimar com precisão a colheita, provocando assim a necessidade de se comprovar a colheita obtida, em casos de perdas parciais.

5.5.4 - Opiniões de outros técnicos não vinculados à EMATER-RS.

Na visita efetuada às Cooperativas Agrícolas da região travou-se contato com o Departamento Técnico, que têm atuação similar à EMATER. As opiniões destes profissionais foram as seguintes:(111)

" ... acredito que a grande dificuldade da EMATER é não ter o acompanhamento da lavoura, pois não fez nenhum trabalho anterior com o cliente. Assim fica bastante prejudicada a opinião sobre a atuação do mutuário, quanto à aplicação de adubo, forma de plantio, etc. "

Ou ainda, este: (112)

" Minha opinião pessoal sobre o PROAGRO é que ele não deve ser 100%, porque não induz o produtor a utilizar uma tecnologia mais moderna. Na realidade, compilando os dados de nossos associados, e

(111) *Depoimento do Chefe do Departamento Técnico de Cooperativa Agrícola da região.*

(112) *Idem, idem.*

embora todo o esforço desenvolvido pelo Departamento Técnico, constatamos que a produtividade média está se reduzindo. Este ano, como tivemos muitos associados que não plantaram cultura de inverno, estamos incentivando a utilização de 'adubo verde' na região, que seria a plantação de uma forrageira que após atingir um determinado tamanho é incorporada à terra para adubação. "

Ao finalizar este Capítulo seria conveniente registrar que os dados relatados referem-se àqueles colhidos por ocasião do levantamento, não sendo incluída nenhuma opinião do autor sobre sua procedência ou não. No final desta monografia, através das conclusões e sugestões, ficarão registradas as ponderações do autor a repeito das idéias, válidas a título de sugestões para aperfeiçoamento do Programa.

CAPÍTULO 6 - O SEGURO AGRÍCOLA NO EXTERIOR (ESTADOS UNIDOS, MÉXICO E JAPÃO)

O objetivo deste capítulo é descrever sucitamente a experiência de três países - Estados Unidos, México e Japão - em programas de seguro agrícola. A intenção desta descrição é extrair exemplos que possam ser aplicados à realidade brasileira, para aperfeiçoamento do PROAGRO.

Vale registrar que as informações constantes deste capítulo foram extraídas de fontes obtidas junto aos países (relatórios, artigos, etc.), e nesse material, em alguns casos, além de não se ter descrição pormerizada do Programa, faltam outras informações relevantes para uma melhor análise dos programas , tais como: política agrícola do País, contexto do seguro nessa política, sistema de crédito rural, assistência técnica, pesquisa, fontes estatísticas, etc.

6.1 - ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Na década de 30 a agricultura dos Estados Unidos sofreu uma grande seca, a mais severa dos últimos quarenta anos , até aquele período, provocando prejuízos profundos para os agricultores que tiveram que abandonar suas terras.

Esse fato parece ter indicado que era o momento de iniciar os seguros de colheitas contra todos os riscos. Surgiu, assim a Lei Federal de Seguro de Colheitas, aprovada em fevereiro de 1938, que criou a FEDERAL CROP INSURANCE CORPORATION(FCIC) com o objetivo de oferecer aos agricultores seguro agrícola contra todos os riscos. O único acionista da FCIC o Governo Federal, determinou que a "Empresa" seria uma dependência do Departamento de Agricultura.

Na época de sua criação não seria difícil convencer o Congresso da conveniência do seguro agrícola contra todos os riscos, pois todos tinham vivenciado as experiências defrustrações de safras nos anos anteriores. A única dúvida que persistia era quanto a sua viabilidade. Dessa forma o Departamento de Agricultura empreendeu um estudo de caso e propôs um plano que se fundamentava, em parte, em estudos atuariais estatísticos do custo do seguro, baseados em grande número de dados sobre o rendimen-

to das lavouras.

Durante todos estes anos (de 1939 até agora) a atuação da FCIC permitiu a acumulação de amplos conhecimentos e experiência prática de seguros agrícolas. Desde o princípio (1939) o programa de seguros de trigo abrangeu o país. Três anos depois, o seguro de algodão também se estendeu a toda a região algodoeira dos Estados Unidos.

O Quadro 22, apresenta o demonstrativo de indenizações e prêmios recebidos no período de 1939/1946, onde a Companhia sofreu grandes perdas.

Quadro 22

RESUMO DA EXPERIÊNCIA DA FCIC - 1939/47

A N O	GARANTIA (1)	PRÊMIO (1)	INDENIZAÇÃO (1)	% DO PRÊMIO S/GARANTIA	% DA INDENIZAÇÃO S/GARANTIA	PROPORÇÃO PERDAS
1939	$ 34,475	$ 3,411	$ 5,603	9.9	16.3	1.64
1940	67,029	9,155	13,869	13.7	20.7	1.51
1941	101,700	11,279	18,924	11.1	18.6	1.68
1942	197,613	16,694	24,937	8.4	12.6	1.49
1943	244,394	18,236	33,231	7.5	13.6	1.82
1944		(NÃO FOI	OFERECIDO	O SEGURO)		
1945	148,161	9,360	23,246	6.3	15.7	2.48
1946	350,623	35,329	63,489	10.1	18.1	1.80
1947	420,921	43,777	35,244	10.4	8.4	.81
TOTAL	1,564,916	147,241	218,543	9.4	14.0	1.48

(1) em milhares de dolares.
Fonte: Annual Report to Congress - 1978 Federal Crop Insurance Corporation. USA - D.A - FCIC - April/1979

O coeficiente Despesas/Receitas atingiu a média de 1,48 no período, tendo sido a maior variação em 1945 (2,48) e a menor em 1947 (0,81). No programa de seguros estavam incluídas as lavouras de trigo (início em 1939), algodão (1942) fumo e milho (1945).

Após 1947, os programas de seguros foram revistos pela legislação norte-americana. Uma mudança de atuação foi a experimentação, ou seja, atualmente o seguro de novo produto se inicia, geralmente, em um ou dois condados ou distritos, segurando poucos agricultores. Desse modo se aprende muito sem correr grandes riscos. Assim, o programa se amplia à medida que vai ganhando experiência, se os resultados são satisfatórios.

Essa forma de atuar acabou sendo a linha mestra da FCIC após 1948, quando conseguiu provar a viabilidade do programa, pois pode indenizar as perdas à base dos prêmios recebidos pelos agricultores com um pequeno subsídio ou aporte do Governo, fixado com antecedência.

Sobre esta forma de atuação, Maurice relata:(113)

"Qualquer programa de seguro tem que passar uma vagarosa fase de crescimento inicial. De qualquer forma, não é aconselhável que nesse período a seguradora tenha um volume de transações superior ao que se possa dar ao luxo de perder, porque a administração estará preocupada com questões orgânicas, projetos e crescimento. Portanto, é necessário que os programas de seguro agrícola passem por quatro estágios:

- *Primeiro Estágio: Desenho, um ano;*
- *Segundo Estágio : Piloto, de 2 a 4 anos;*
- *Terceiro Estágio: Implementação, de 3 a 10 anos;*
- *Quarto Estágio : Operacional, o restante".*

O seguro federal de colheitas dos Estados Unidos teve duas etapas principais de desenvolvimento: primeiro, experimentar, verificar as falhas, melhorar e ensaiar de novo até criar um sistema satisfatório; e segundo, ampliar, fomentar e aumentar o volume e oferecer o serviço a um maior número de produtos. Os

---

(113) MAURICE, Nelson. Lições Decorrentes da Experiência em Seguro Agrícola nos Estados Unidos. Trabalho apresentado durante o Seminário da UNCTAD/PNUD sobre Seguro Agrícola. Colombo, Sri Lanka. 1º de Outubro, 1979 (Mimeografado) p. 20.

ensaios são feitos constantemente e em grande número. O seguro para nova classe de cultivo se inicia por experimentação com algumas centenas ou milhares de produtores em uma ou mais municipalidades. A etapa seguinte é o aperfeiçoamento para sua aplicação em maior escala e desenvolvimento. Na realidade deve começar antes que termine o ensaio, pois ela própria cria novos problemas e, portanto, é necessário efetivá-la gradativamente.

Destarte, a F.C.I.C., que segura mais de 30 classes de cultura, com base em distintos tipos de contrato de seguro, não é tão-somente um programa, mas sim muitos, cada um deles em diferentes estágios de aperfeiçoamento. Por exemplo, o seguro de trigo na atualidade se oferece à maioria das regiões e tem grande importância, com exceção das localidades onde a possibilidade de risco é freqüente.

Voltando à atuação da F.C.I.C., demonstra-se, pelo Quadro 23, por culturas, o índice de receitas (prêmios recebidos) /despesas (indenizações pagas) do período 1948/78.

Esse quadro é representativo para demonstrar que a atuação da Companhia, a partir de 1948, apresentou resultados financeiros melhores. No período de 30 anos a média do indicador mostra equilíbrio, pois 99% do total arrecadado a título de prêmio foi suficiente para o pagamento das perdas. A experiência destas 3 décadas parece indicar que, em geral, os programas de cultivos da FCIC são viáveis.

Os dados do Quadro 23 não podem ser analisados isoladamente, pois apenas representam relação prêmios/indenizações das culturas. Por exemplo, numa análise apressada verifica-se que o maior índice refere-se aos cultivos de passas(2,12) mas, na verdade, a participação dessa atividade, quando comparados os valores envolvidos, atinge a somente 0,30% do total. Vale o esclarecimento de que, em termos de indenizações pagas no período de 1948 a 1977, as lavouras de trigo, milho, algodão e fumo foram responsáveis por 76% das indenizações pagas (cerca de US$ 829,5 milhões num total de US$ 1.091,7) embora a relação prêmio /indenização daquelas atingisse a 1,15.

QUADRO 23

FEDERAL CROP INSURANCE CORPORATION - FCIC - PROPORÇÃO DE PERDAS - 1948/78

PROGRAMAS	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1948/78
Trigo.....	0,58	1,43	0,52	1,06	0,85	1,25	1,42	1,26	1,09	0,60	0,16	0,68	0,23	1,09	0,38	0,95	0,57	1,24	0,54	1,14	1,01	0,74	0,46	0,42	0,42	0,83	0,97	0,51	0,94	1,48	0,51	0,85
Algodão.....	,43	1,97	2,81	,82	,44	1,05	,56	,84	,67	,54	,25	,45	,52	1,38	1,24	,70	,46	,84	2,29	3,85	1,92	2,61	1,33	1,67	,97	,46	2,25	3,22	3,57	,48	1,07	1,54
Lav.Combin..	,06	,16	,94	1,65	2,33	,91	1,50	1,42	1,28	,83	,36	1,70	,27	1,23	,76	,45	,45	,07	,41	2,12	,10	,06	,21	,14	,29	1,02	1,06	,61	,46	1,14	,08	1,09
Fumo.....	,43	,66	,61	,49	,79	1,90	,89	,40	,28	,34	,19	,38	,35	,29	,79	,62	,31	,53	,59	,38	,54	1,06	,58	,39	,36	,67	,29	1,07	,91	2,98	,47	,78
Milho.....	,17	,16	1,26	2,38	,25	,17	,56	1,47	3,35	,46	,56	,87	1,45	,23	1,52	,41	1,67	2,04	,45	,94	,66	,57	1,17	,37	,25	,25	2,30	1,16	2,40	1,84	,24	1,17
Linho.....	,51	,62	,42	,49	,79	,95	,77	,77	,54	2,46	,45	1,64	,47	1,27	,65	,79	1,41	,40	,96	,79	,36	,27	,93	,69	,70	1,24	1,94	,98	2,52	1,38	,80	,88
Feijão.....	,29	,64	1,84	3,14	,55	,62	1,60	,66	,96	1,03	,32	,91	,59	,54	2,03	,61	1,58	2,29	1,03	,64	1,35	,82	1,18	,67	,52	,91	,13	,82	,70	1,01	,93	,98
Frutas.....				0	,04	0	0	,03	,22	7,25	,15	,24	2,11	2,36	9,25	,03	,45	1,11	,29	2,75	2,21	1,75	3,11	,63	1,23	,44	,43	,36	2,66	,28	1,30	1,43
Soja.....								,73	,74	,65	,36	,44	,56	,54	,67	,98	1,02	,95	,58	1,27	,78	,89	,59	,72	,79	,31	1,01	,38	1,10	,40	,39	,59
Cevada.....									,39	,35	,39	1,08	,69	1,53	,81	1,05	,53	,24	,42	,62	,43	,31	,66	,30	,61	,86	1,53	1,07	1,31	1,00	,47	,77
Pêssego.....										,60	,77	1,13	,76	,63	1,81	1,03	3,50	,53	,95	2,29	,24	,41	1,19	1,77	2,18	2,41	1,14	1,42	,45	,50	2,17	1,32
Sorgo.....												,27	,28	,70	,39	,75	1,03	,50	,42	,76	1,01	,41	,96	,58	,87	,23	1,63	,51	,91	,47	1,41	,79
Aveia.....												,99	,65	1,26	,47	,60	,69	,22	,60	,48	,39	,43	,47	,25	1,23	1,03	1,05	,53	2,99	,55	,55	,73
Arroz.....													,58	1,03	,64	0	,68	,43	,34	,31	,77	,44	,07	,51	,57	,63	,41	,23	,54	,72	,88	,52
Passas.....														,01	0	3,64	,02	,07	,07	,06	,03	,30	0	0	,01	,02	0	,20	11,66	,02	12,56	2,12
Ervilha.....															3,08	,53	2,64	,87	2,69	,76	2,77	,72	,98	,59	,52	1,54	,78	,83	,80	2,91	,90	1,38
Amendoim....															,35	,77	1,31	,26	,25	,55	,53	,63	,22	2,16	,53	,21	,32	,32	,49	,57	,36	,52
Maçã.....																,35	,92	,37	1,91	,91	3,33	,24	1,65	1,06	3,25	1,31	1,48	,18	1,38	1,92	1,02	1,36
Tomate.....																,41	,25	,27	1,81	,64	,97	1,79	,30	,40	,84	,97	2,38	1,93	,19	,79	,29	,83
Beterraba...																		,29	,58	,60	,64	1,28	1,32	,56	1,01	,77	1,13	1,91	,59	,33	,17	,81
Uva.....																				1,02	1,25	2,59	,77	0	4,10	1,55	,11	,10	,25	3,85	1,03	1,36
Cana Açucar.																				,07	,20	,08	,22	,89	,94	2,79	,50	,46	,64	,84	,84	,71
Girassol....																													,35	,16	,14	,14
Milho Doce..																															,39	,39
Forragem....																															2,09	2,09
Batata.....															2,17	2,21	3,92	1,08	2,27	1,05	1,38	1,71									0	2,07
Todos os Pro Programas	,53	1,31	,91	1,12	,97	1,15	1,24	1,14	1,26	,69	,26	,77	,68	,89	1,10	,77	,90	1,13	,68	1,27	1,05	1,08	,94	,60	,60	,60	1,17	,86	1,57	1,46	,56	,99

Fonte: "An Inside Look at All-Risk Crop Insurance" - U.S. - D.A. - F.C.I.C - March 1980. pp. 26/27

Outra ponderação que se pode fazer dos programas da FCIC seria de sua magnitude em função da abrangência com qur atua no país. Assim serão indicados a seguir a quantidade de distritos que gozam do seguro, o número de agricultores segurados e, finalmente, o número de indenizações pagas.

Uma publicação da Companhia de março/80, faz a seguinte citação, a respeito da área de atuação do seguro:(114)

> "*Federal crop insurance has been developed by experimentation and gradual expansion, and most new peograms are still started as small experiments in a few counties covering a relatively small number of farms. Crop insurance is not available in all counties (many of which are not important agricultural producing areas) or on all crops in any contry. Of the 3,077 counties in the continental United States, insurances plesently in 1,526. In some counties several different cross are insured, and it others only one. Each type of crop insured in each county is called a county program. Currently 4.060 county insurance programs are in operation. The above table is based on 1978 crop year insurance was started, the different crops insured, the number of county programs, and the total number of crops insured*".

LAVOURAS BENEFICIADAS PELO SEGURO AGRÍCOLA NOS ESTADOS UNIDOS EM 1979

Lavoura	Ano de Início do Programa	Número de Condados	Lavouras Seguradas
Trigo	1939	811	68.200
Algodão	1942	265	4.885
Linho	1945	82	5.193
Fumo	1945	256	53.733
Milho	1945	726	75.090
Feijão	1948	39	1.893
Lav. Combinadas	1948	7	1.688
Frutas	1951	25	1.664
Soja	1955	677	54.403
Cevada	1956	218	14.291
Pêssego	1957	17	124
Aveia	1959	327	17.009
Sorgo	1959	230	7 772
Arroz	1958	36	343
Passas	1961	7	1.174
Amendoim	1962	80	3.632
Ervilha	1962	60	2.300
Maçã	1963	9	508
Tomate	1963	10	69
Beterraba	1965	107	1.402
Uva	1967	10	254
Cana de Açucar	1967	20	104
Girassol	1976	33	2.931
Forragem	1978	3	48
Milho doce	1978	2	50
Batatas	1978	3	19
TOTAIS		4.060	318.779

(114) FEDERAL CROP INSURANCE CORPORATION. *An Inside Look at All - Risk Crop Insurance*, March 1980, p. 3 (United States - Departament of Agriculture)

O objetivo desta citação é dar destaque a informação de que, de 3.077 condados que há no país, 1.526 contavem com o seguro. Em muitos deles o seguro protege vários tipos de cultivos, com destaque para o trigo, o milho e soja. Em média, em cada condado estavam assegurados cerca de dois tipos de lavouras. Outro dado importante da tabela citada é o número de lavouras amparadas pelo seguro, pois chega ao montante de 318.779, com especial destaque para o milho, o trigo e o fumo.

Em seguida, aborda-se os dados referentes ao montante segurado, prêmios recebidos e indenizações pagas (valores estimados em 1978), através do Quadro 24.

Os programas de seguros garantem um valor de U$ 1,997 milhões de dólares dos produtos agrícolas, sendo que somente 3 lavouras(milho, fumo e trigo) perfazem um total de 73,6% dessa quantia. Valor também expressivo é o montante de prêmios recebidos U$ 93,8 milhões de dólares, que, fazendo um cálculo grosseiro, atinge 4,7% do total segurado. No que se refere a indenizações, o primeiro ponto a ressaltar é que 33.661 colheitas foram beneficiadas (mais de 10% do total de cultivos segurados) e também que atingiu o montante de $ 52,3 milhões. Registre-se nesse quadro a alta incidência do valor indenizado da lavoura de passas (índice 12:56), o que levou esse tipo de cultivo a atingir a maior incidência de indenizações/prêmios (veja o Quadro 23).

É importante ressaltar que, estes dados referem-se ao movimento estimado para 1978. Uma outra tabela na mesma publicação mostra os dados, acumulados até 1977, de prêmios e indenizações por culturas. Em termos de valor os três cultivos superavitários foi o trigo (US$ 47.442 mil), soja (US$ 20.450 mil) e fumo (US$ 16.360 mil), enquanto que os três deficitários foram o milho (US$ 61.490 mil), algodão (US$ 49.274 mil) e frutas (US$ 15.756 mil).

Após alguns dados estatísticos de operacionalização

QUADRO Nº 24
ESTIMATIVA DA EXPERIÊNCIA DO SEGURO AGRÍCOLA - 1978
TODOS OS PROGRAMAS

PROGRAMAS	Número de Condados Beneficiados	Número de Lavouras Seguradas	Valor da Garantia 1,000 Dólares	Prêmios Recebidos 1,000 Dólares	Número de Lavouras Indenizadas	Indenizações Pagas 1,000 Dólares	Proporção de Perdas
Maçã	8	512	$ 6,000	$ 616	398	$ 627	1,02
Cevada	207	14,300	28,913	2,098	933	986	0,47
Feijão	39	1,901	7,725	455	276	422	0,93
Frutas	22	1,594	25,261	2,288	966	2,977	1,30
Lavouras Combinadas	7	1,688	12,889	465	47	39	0,08
Milho	717	75,093	564,816	28,607	6,326	6,871	0,24
Algodão	265	4,880	76,996	5,272	2,044	5.642	1,07
Linho	82	5,193	1,906	238	376	190	0,80
Forragem	3	48	46,366	4	15	8	2,09
Sorgo	229	7,764	28,082	1,701	1,814	2,393	1,41
Uva	8	254	3,782	238	164	244	1,03
Aveia	328	17,023	8,815	637	1,077	352	0,55
Ervilha	60	2,309	6,918	536	443	483	0,90
Pêssego	17	127	971	160	104	346	2,17
Amendoim	80	3,636	49,372	2,396	428	864	0,36
Batata	3	18	436	21	0	0	0,00
Passas	7	1,146	20,169	646	854	8,126	12,56
Arroz	36	341	11,390	326	68	286	0,88
Soja	678	54,398	184,562	9,614	5,008	3,757	0,39
Beterraba	107	1,400	24,067	1,123	78	195	0,17
Cana de Açucar	14	104	2,835	82	46	69	0,84
Girassol	33	2,928	21,263	1,311	130	179	0,14
Milho Doce	2	50	483	31	12	12	0,39
Fumo	256	53,745	531,544	12,477	3,254	5,921	0,47
Tomate	10	68	1,284	68	11	19	0,29
Trigo	769	68,209	376,892	22,404	8,789	11,315	0,51
TOTAL	3.989	318.726	$1.997.430	$ 93.824	33.661	$ 52.337	0,56

FONTE: "Annual Report to Congress - 1978. Federal Crop Insurance Corporation. U.S.A. April,1979 - p.8

dos programas aborda-se, a seguir, alguns aspectos do seguro agrícola:

a) Prêmios do Seguro

Qualquer entidade de seguro, antes de oferecer suas apólices, deve adquirir o melhor conhecimento possível da freqüência e do volume de indenizações que tem que pagar, a fim de fixar os prêmios e preparar os contratos.

No caso da FCIC, o valor dos prêmios é diferenciado para cada programa de seguro e baseia-se principalmente nos tipos de lavouras e regiões às quais é aplicado o seguro. A taxa é estipulada com base em estudos atuariais e segundo os experimentos realizados.

A FCIC chegou inclusive, ao ponto de variar as taxas de prêmios segundo preços diferentes para a lavoura segurada, fixado antes do início do cultivo. Quando se chega a esta alternativa é sinal de aperfeiçoamento de alguns programas, pois, tecnicamente, não é recomendável esta atuação para programas em fase de ensaio.

Conforme se observou quando da apresentação dos dados estatísticos (Quadro 23) a receita dos prêmios está praticamente equilibrada com as indenizações pagas, explicado pela posição de perdas de 0,99. Mas apenas para dar uma idéia, dados recentes indicam que em 1978 o montante dos prêmios atingiu 4,69% do total segurado e segundo uma publicação anterior:(115)

> *"En 1962 el total de primas para todas las cosechas y regiones fue del 6 por ciente del monto garantizado. No obstante, las primas para las distintas cosechas y regiones varían, com raras excepciones, entre un 3 y 20 por ciento de la suma protegida del seguro..... Los tipos de prima varían mucho de una region a otra y para distintas cosechas de acuerdo con los riesgos, que se calculan al plan de seguros."*

(115) *Revista Mexicana de Seguros. "Consideraciones sobre el Establecimento del Seguro Agrícola en la America Latina" - Apêndice - Anexo 3 - "Resumen General del Seguro Federal de Cosechas" - México - sep/166, op. cit., p. 58*

Ainda em relação aos recursos da FCIC é importante salientar que além do governo ter proporcionado o capital necessário a Companhia, ainda provê recursos necessários para os gastos anuais de funcionamento.

b) Limite de Cobertura

Este é um aspecto interessante dos programas de seguros dos Estados Unidos. A garantia é estabelecida sobre o rendimento dos cultivos, expresso em quantidade de produto por hectare, ou seja, estabelece o rendimento médio e, caso a colheita seja inferior ao valor estabelecido, indeniza-se o agricultor.

Vale ressaltar que nos programas da FCIC a garantia oscila entre 50 e 70% da produção normal com o argumento de que se a garantia atingisse um percentual maior, a entidade teria que pagar por toda e qualquer redução da colheita esperada, o que levaria à elevação dos custos administrativos da Companhia.

Assim, antes de entrar em vigor o seguro, o agricultor pode escolher o preço, (nunca superior a 75% do valor total previsto da lavour) por alqueire ou por peso, que será a base da indenização, em caso de frustração. Os prêmios também variam segundo o preço escolhido, a fim de que o agricultor possa aumentar ou reduzir a proteção de seu seguro, de acordo com suas necessidades.

c) Voluntário ou Obrigatório

Nos Estados Unidos a participação dos agricultores nos programas de seguro é completamente voluntária. Mesmo a FCIC sendo estatal, os agricultores não são obrigados a se filiar aos programas.

Neste esquema o cuidado da Companhia deve ser redobrado porque não pode implantar os chamados "programas de alta incidência", ou seja, deixar que um tipo de lavoura sujeito a um grande risco de frustração se inclua nos programas em larga escala e sem estudos mais aprofundados, porque a adesão a este programa pode ser maciça e comprometer, pelo montante de perdas a que estaria sujeito, os recursos financeiros da Companhia.

Duas observações ainda poderiam ser feitas a respeito do assunto:

- a primeira relacionada com a abrangência do seguro. *Segundo uma publicação de 1977:*[116]

> *"Nos Estados Unidos a participação é voluntária e somente cerca de 13% dos agricultores existentes participam do programa. O tamanho das fazendas e os recursos dos agricultores norte-americanos, a vitalidade do sistema de créditos agrícolas e os numeros programas de apoio são motivos para que os seguros não sejam necessários para muitos";*

- algumas instituições financeiras, em casos especiais, exigem, ao conceder empréstimos, o seguro das lavouras. Porém esta não é a regra normal, porque nos Estados Unidos, com freqüência há um clima de competitividade muito grande entre os Bancos e, como conseqüência, alguns preferem não impor demasiados requisitos. É de se notar, porém, que em países onde as oportunidades de crédito são escassas e há uma maior participação dos agentes financeiros públicos seria razoável estabelecer o requisito do seguro de cultivos para proteger o empréstimo, situação em que, obviamente, se inclui o Brasil.

d) Causas Amparadas pelo Seguro

O programa federal de seguros de colheitas foi criado para proporcionar seguro "contra todos os riscos, ou seja, contra perdas inevitáveis causadas por condições atmosféricas adversas, insetos, enfermidades nas plantas, incêndio e várias outras causas.

---

(116) MAURICE, Nelson. *Exploiting crop-credit insurance for development purposes in developing nations. Trabalho apresentado no Seminário da Associação de Indústria de Fertilizante da Índia e Centro Internacional para o Desenvolvimento de Fertilizantes, dezembro/77 (mimeo) pag. 13. (tradução do autor).*

Nos Estados Unidos somente os programas da FCIC cobrem todos os riscos, mas os agricultores podem obter o seguro por outra fonte, pois, para proteção contra os riscos causados por granizo ou outros riscos, o agricultor pode comprar seguros de numerosas companhias pequenas e de mutualidades. Todas elas pertencem a uma associação.

e) Dados sobre a operacionalização do programa[117]

De forma sucinta descrevemos, a seguir, a operacionalização dos programas da FCIC. O agricultor solicita o seguro nos escritórios do condado, antes de iniciar a plantação. Se aceita a solicitação, expede-se uma apólice de seguro. Na oportunidade o agricultor toma conhecimento do número de alqueires ou quilos por hectare que se fixou para a região onde está situada a fazenda, assim como o prêmio a pagar por hectare. Depois de semeada a lavoura, o agricultor confirma o número e indica a quantidade cultivada. Posteriormente, se o volume de produção não for igual à quantidade segurada, o agricultor informa todo dano sofrido pela plantação na época de crescimento e a renda que teve depois da colheita, devendo provar, através de registros, o volume de sua produção. Em seguida, o fiscal da FCIC inspeciona a fazenda, mede a extensão da lavoura, verifica a produção obtida, determina a causa das perdas, confirma que estas não se devem à negligência do produtor, a métodos agrícolas deficientes ou a outras causas não amparadas pelo seguro, e finalmente auxilia o agricultor a preparar sua solicitação de indenizações. Depois de determinar com exatidão a perda sofrida, realizam-se todos os esforços possíveis para pagar, com presteza, a indenização ao agricultor.

---

(117) *A descrição foi extraída do anexo 3 "Resumen General del Seguro Federal de Cosechas". Revista Mexicana de Seguros. Op. cit. /66. p. 58*

f) Outras Informações a Repeito da FCIC

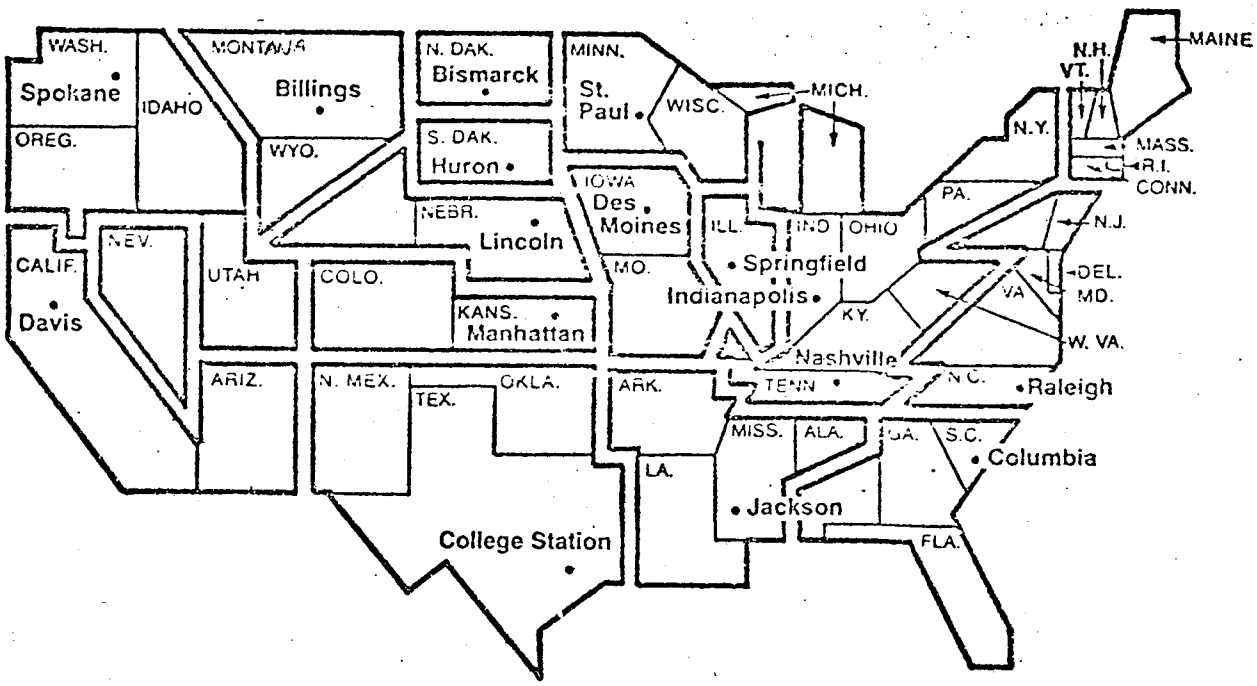
Outros informes sobre a FCIC tornam-se necessários para fornecer uma visão melhor desses programas de seguros nos Estados Unidos.

São eles:

- O capital autorizado da FCIC, conforme balancete de 1978, é de US$ 200,000,000, cifra que, a título de comparação, corresponde ao dobro do valor arrecadado a título de prêmios, no mesmo exercício;
- em sua estrutura organizacional a Companhia tem uma "Divisão Atuarial" encarregada dos estudos atuariais para determinação do percentual de prêmio a ser estabelecido em cada região e cultivo;
- a estrutura contempla ainda 16 escritórios regionais conformeQuadro 25 para atuação descentralizada da Companhia. Vale o registro de que a FCIC é uma instituição de alcance nacional que segura lavouras mediante contratos celebrados diretamente com os agricultores. O sistema federal dos EEUU não é, portanto, um sistema de companhias associadas de seguro mútuo, patrocinadas e parcialmente subsidiadas pelo governo, no qual cada Companhia atua com segurador em sua localidade, modelo empregado em outros países.

Quadro 25

Federal Crop Insurance Corporation - Escritórios Regionais



Federal Crop Insurance Corporation
Escritórios Regionais
Localização

Billings, Montana	Jackson, Mississippi
Bismarck, North Dakota	Lincoln, Nebraska
College Station, Texas	Manhattan, Kansas
Columbia, South Carolina	Nashville, Tennessee
Des Moines, Iowa	Raleigh, North Carolina
Davis, California	Springfield, Illinois
Huron, South Dakota	Spokane, Washington
Indianapolis, Indiana	St. Paul, Minnesota

FONTE: FEDERAL CROP INSURANCE CORPORATION. "An Inside Look at All - Risk Crop Insurance", March 1980, p. 28 (United States - Departament of Agriculture).

6.2 - MÉXICO

Ao abordar as informações referentes ao seguro agrícola no México, a preocupação maior estará contida na sua operacionalização, uma vez que sua atuação tem sido alvo de constantes elogios, talves por ser o único modelo bem sucedido em países em desenvolvimento

No Méximo, desde 1945 foram iniciadas com timidez e implantadas as "Mutualidades" que operavam com seguro agrícola. À medida que foi ganhando corpo a experiência, foram sendo criadas mais Companhias, conforme se pode observar na relação abaiso:

LISTA CRONOLÓGICA DAS MUTUALIDADES

- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de La Laguna - (Março de 1945)
- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero del Norte de Sonora - (Julho de 1955)
- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Chihuahua - (Junho de 1955)
- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Nayarit - (Agosto de 1955)
- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Guanajuato-(Agosto de 1955)
- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Tamaulipas-(Agosto de 1955)
- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Jalisco - (Junho de 1956)
- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Michoacan - (Junho de 1956)
- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero del Golfo de Cortes - (Setembro de 1955)
- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Durango - (Julho de 1956)
- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero Emiliano Zapata-(Setembro de 1956)
- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Sinaloa - (Setembro de 1956)
- Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero Manuel Avila Camacho - (Abril de 1957)

. Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Veracruz - (Abril de 1957)

. Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Colima - (Abril de 1957)

. Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Chiapas - (Agosto de 1957)

. Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Matamoros -(Novembro de 1957)

. Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Tabasco - (Dezembro de 1957)

. Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero de Nuevo Leon - (Novembro de 1958)

. Mutualidad del Seguro Agricola y Ganadero Vicente Guerrero - (Setembro de 1959).

Esse tipo de atuação por região permitiu uma série de dados estatísticos atuariais, o que levou ao Governo, em 1961, a criar uma empresa estatal que ficaria responsável pela condução desta atividade no país. Trata-se da la Asseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A. (ANAGSA).

É interessante discorrer também sobre alguns aspectos da criação da ANAGSA. Embora a lei seja de 1961, o formulador da lei levou em conta sua experiência de mais de 10 anos na organização e direção das Mutualidades de Seguro Agrícola e Pecuário . Em conseqüência, o seguro não foi improvisado, mas sim resultado de larga experiência no setor e aplicado à realidade da agricultura do México.

Dentro do sistema, um papel importante é reservado às Mutualidades, pois sua atuação em zonas previamente determinadas, constitui o elo de ligação entre a ANAGSA e os agricultores. Dentre outras, pode-se destacar duas características das Mutualidades, para perfeita compreensão do seu papel no sistema:

- precisam contar com autorização da Secretaria da Fazenda para operar como Instituição de Seguros e praticar o seguro agrícola integral e o seguro pecuário;

- obrigam-se a ressegurar com a ANAGSA a totalidade das operações que venham a executar.

Um artigo intitulado "Bases Legales y Organización del Seguro en México", aborda esta questão do seguro agrícola, a partir do tema "serviço público": (118)

" *A noção de serviço público, definem os tratadistas, como uma empresa criada e controlada pelos governantes para segurar de maneira permanente e regular, a falta de iniciativa provada suficiente e eficaz, a satisfação de necessidades coletivas de caráter material, econômico ou cultural que se consideram essenciais, sem fins lucrativos.*

Desta definição se deduzem os seguintes elementos constitutivos do serviço público:

a) é uma criação do Estado, vale dizer se estabelece mediante uma lei;
b) corresponde a uma necessidade pública que se deve atender;
c) se requer uma empresa pública dotada de personalidade própria;
d) o serviço deve ser prestado de forma permanente e regular, suficiente e eficaz, o qual requer uma organização com técnicas e atitudes adequadas e com recursos econômicos suficientes;
e) devem ser excluídos os fins lucrativos;
f) a prestação do serviço deve ser governada fundamentalmente por normas do Direito Público.

Na doutrina jurídica cujos elementos essenciais temos citado se sustenta a instituição legislativa de nosso seguro agrícola integral e pecuário, que formalmente se estabeleceu pela lei publicada no Diário Oficial de 30 de setembro de 1961.

Constrastando os elementos doutrinários com os preceitos da lei citada deve ser comprovada nossa afirmação anterior. Assim:

a) o seguro foi estabelecido por uma Lei, sendo em conseqüência, criação do Estado;
b) a noção de serviço foi consignada no artigo 5º da lei que estabelece o seguro como um serviço inadiável que será prestado por uma Instituição Nacional de Seguros;
c) a empresa pública, dotada de personalidade própria para prestar o serviço é a Asseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A., cuja organização foi ordenada e regulamentada pela referida lei;
d) a mesma lei no seu artigo 6º, incisos I, II, III, IV, V e IX, enumera as faculdades de Instituição para o exercício das quais se requer uma organização capaz de proporcionar o serviço de seguro de uma maneira

---

(118) BASAVE, David G. "Bases Legales y Organización del Seguro en México". Trabalho apresentado no Seminário Centro Americano de Seguro Agrícola e Pecuário, realizado no México, de 17 a 27.10.66. Publicado pela ANAGSA, em sua revista nº 2, sob o título "O Seguro Agrícola Integral e Pecuário no México".p. 2.

regular e contínua;

e) a idéia de lucro foi descartada pelo artigo 32 da lei, mediante o qual se estabelece que 'las primas que se cobren por los seguros agricolas integral y ganadero, serán las suficientes para cubrir los siniestros esperados y los gastos de administración de la Institución a cuyo efecto se harán en cuenta las características de cada lugar y de cada especie vegetal o animal que vaya a asegurarse'.

Como complemento o artigo 33 do próprio ordenamento registra que: 'el Gobierno Federal determinará através de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público por medio de acuerdos generales dictados periodicamente, que parte de las primas del Seguro Agricola Integral y del Seguro Ganadero, quedarán a su cargo en cada región para cada cultivo. La Secretaria de Hacienda y Crédito Público deberá tomar en consideración la distinta capacidad económica de los grupos del agricultores y ganaderos que hagan uso de los seguros agrícola integral y ganadero, asi como las caracteristicas económicas de los cultivos y los ganados de que se trate y las modalidades de cada una de las distintas zonas del país oyendo la opinión de la Secretaria de Agricultura y Ganaderia...'. É dizer que a lei não só limita a cobrança de prêmios ao suficiente para cubrir os sinistros esperados e os gastos da Instituição como faculta ao Governo Federal o subsídio aos agricultores no pagamento dos prêmios;

f) tanto a lei do Seguro Agrícola Integral e Pecuário como seu Regulamento estabelecem numerosas disposições que pertencem a esfera do Direito Público, entre elas há às relativas à organização, vigilância e direção da Instituição Nacional."

Outra característica citada na lei é o que dispõe seu Artigo 4º, abordando a questão do crédito, fator muito importante para o tema desta monografia. Segundo este artigo, as Instituições Nacionais de Crédito não poderão outorgar crédito de habilitação ou avais, nem crédito complementares, sem que previamente tenham solicitado o seguro agrícola integral e o seguro pecuário correspondente às explorações agrícolas ou pecuárias a que se destinam os financiamentos. Esta obrigação se impõe também aos Administradores de Fundos de Governo Federal destinados a outorgar financiamentos para explorações agrícolas ou pecuárias.

Nessas condições, o pequeno agricultor somente poderá contar com créditos baratos se contratar previamente o seguro.

Esta norma tem por objetivo principal garantir os capitais e recursos das Instituições Oficiais de Crédito Agrícola, que operam fundos dos Estados contra as perdas originárias de frustrações das lavouras. Antes da implantação do seguro, estas perdas se acumulavam de forma incalculável, ano após ano, crian-

do situações difíceis para os agricultores. Em conseqüência, os recursos e capitais das Instituições diminuiam de forma progressiva e o Governo se via obrigado a repor.

O seguro é o grande remédio para esta situação. Os bancos oficiais que concedem créditos para a agricultura e a pecuária recuperam totalmente seus créditos através do seguro das lavouras.

Para cumprir com suas funções reguladoras da atividade agropecuária, a lei impõe normas ao agricultor para poder ser beneficiário do seguro. Estas normas exigem que o cultiva seja oportuno, isto é, realizado dentro da época limite fixada; que o cultivo seja econômico, ou seja, que não requeira inversões que tornem a atividade antieconômica; que os cultivos não tenham sofrido frustrações na mesma superfície durante os quatro últimos ciclos agrícolas consecutivos; que o cultivo não se encontre exposto a riscos iminentes ou inevitáveis e, finalizando, que o cultivo não tenha sido qualificado como "não segurável" pela ANAGSA.

Estas exigências têm por objetivo fazer com que a exploração agrícola e pecuária se realize com base em princípios técnicos e econômicos.

No tocante aos dados estatísticos tem-se pouca informação. Uma delas cita apenas o número de agricultores e respectiva área atendida:(119)

> " ... *En 1956, se aseguraron, por ejemplo, alrededor de 225.000 agricultores que sembraron un poco más de 1.088.000 hectáreas; en 1965 se aseguraron ya alrededor de 311.000 agricultores — o centros ejidales que agrupan decenas, y aún centenares de hombres del campo — que sembraron más de 1.501.000 hectáreas."*

---

(119) GÓMES, Marte R. "*Antecedentes del Seguro en Mexico*". *Trabalho apresentado no Seminario Centro Americano de Seguro Agrícola e Pecuário, realizado no México, de 17 a 27.10.66 Publicado pela ANAGSA., em sua Revista nº 2. sob o título "Seguro Agrícola Integral e Pecuário no México". p. 5.*

Outra informação que se tem no mesmo artigo refere-se ao movimento financeiro, ou seja, o montante de prêmios recebidos e indenizações pagas:(120)

> " ... *el importe de las primas cobradas no ha bastado siempre para cubrir el monto de las indemnizaciones. En los ocho años corridos desde 1956 hasta 1963, las cobertura sumaron, en total, algo más de $ ..... 8.326.000.000,00 y las primas cobradas sólo alcanzaron algo menos de $ 427.000.000,00; las indemnizaciones pagadas legaron en cambio a cerca de $ ... 1.211.000.000,00 así es que la operación se tradujo globalmente en una pérdida de $ 734.000.000,00 que da un promedio de cerca de $ 92.000.000,00 anuales*".

Outras características do seguro agrícola integral do México merecem destaque especial, a saber:

a) Prêmios de Seguro

Os recursos do programa são os prêmios pagos pelos agricultores e também o aporte financeiro do Estado.

Com relação aos prêmios é interessante observar que ele está intrinsicamente relacionado ao limite de cobertura No México, o cálculo dos prêmios é baseado em dados estatísticos atuariais e deve-se a este procedimento a boa imagem do programa em termos mundiais, pois com o resultado deste estudo o Governo elabora o "Programa de Seguros" que é implantado em todo o país.

Sucintamente, em linhas gerais, os procedimentos adotados são os seguintes:

- divide-se o território do país em regiões agrícolas com características ecológicas afins. Com

(120) GÓMEZ, Marte R. "*Antecedentes del Seguro en México*," op. cit, p. 6.

isto criam-se condições favoráveis para o pressuposto central de programas de seguros em geral, ou seja, a dispersão dos riscos;

- subdivide-se estas regiões em áreas menores, com características ecológicas afins, para fixar as Zonas de Seguro Diferenciados.

Um artigo interessante (121) aborda o cálculo dos prêmios de seguro e o método adotado no México: Dos dois métodos citados, o sintético (baseado nos informes sobre frustrações de vários períodos, independente dos riscos) e o analítico (onde se procura determinar a porcentagem de danos de cada risco, convertido em sinistro na lavoura segurada e em cada região diferenciada), o México adota, sempre que possível, o segundo método.

Após estas informações gerais sobre os prêmios de seguro é difinido o percentual de cálculo do prêmio e é elaborado o "Programa de Seguro", conforme modelo apresentado a seguir, e aplicado para a safra de 1966. (Quadro 26)

QUADRO 26

SEGURADORA NACIONAL AGRÍCOLA E PECUÁRIA S/A
MUTUALIDADE DE JALISCO
PROGRAMA DE SEGURO PARA A SAFRA DE 1966

Jurisdição: JALISCO
E MICHOACAN

ESTADO	ZONA	MUNICÍPIOS	EJIDAL				TOTAL DE PRÊMIOS		PEQUENA PROPRIEDADE			
			PORCENTAGEM DE PRÊMIO A CARGO						PORCENTAGEM DE PRÊMIO A CARGO			
			DE SEGURADO		GOV. FEDERAL				DE SEGURADO		GOV. FEDERAL	
			%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
JALISCO	10	Chanalla, El Salto, Guadalarara, Intiahuracan de los Memorillos, Jamav, Jacotenec, Juanecation, La Barca, Ocation, Poncitlan, Tlajomonuco, Tiaquebacle Tonaya, Zapation del Rey y Zapotlanejo	5.00	70.00	6.00	84.00	11.00	154.00	7.00	98.00	4.00	56.00
	12	Atotonilco el Alto, Ayo el Chico y Tototian.	5.00	70.00	6.00	84.00	11.00	154.00	7.00	98.00	4.00	56.00
			DATA LIMITE DE SEMEADURA: De 10 a 28 de Fevereiro de 1966.									
			DATA LIMITE DE COLHEITA : De 10 a 20 de maio de 1966.									

FONTE: BRIONES, Ruben Carvalho. "Programación en Mexico" Trabalho apresentado no Seminário Centrao Americano de Seguro Agrícola e Pecuario, realizado na cidade do México, de 17 a 27.10.66. Publicado pela ANAGSA, em sua Revista nº 2, sob o título "Seguro Agrícola Integral e Pecuário no México". p. 6

(121) HUMASQUE, Adolfo Vasquez. "Calculo de Primas Aplicado en Mexico al Seguro Agricola Integral" Trabalho apresentado no Seminario Centro Americano de Seguro Agrícola e Pecuário, realizado na cidade do México, de 17 a 27.10.66. Publicado pela ANAGSA. em sua Revista nº 2, sob. o título "Seguro Agrícola Integral e Pecuário no México". p. 14.

Observa-se então a quantidade de dados necessários para elaboração do programa, dos quais merece destaque:

- a diferenciação de prêmios para "ejidal" e "pequena propriedade" e também a parcela a cargo do Governo Federal para as duas clientelas;
- a citação dos municípios amparados pelos seguros divididos nas diversas zonas. No exemplo, a taxa de prêmio é a mesma para as duas zonas (10 e 12), mas esta não é a regra geral;
- a citação das datas limites para plantação e colheitas das lavouras; e
- a informação da cobertura por hectares, estipulada em valores monetários.

b) Limite de Cobertura

O seguro agrícola integral do México indeniza apenas os gastos diretos das lavouras, e para melhor exemplificar esta citação, o custo de um cultivo é classificado por HUMASQUE da seguinte forma:(122)

"

GASTOS DIRETOS	*1. Trabalhos Preparatórios* *2. Irrigação nos Cultivos* *3. Fertilizantes* *4. Sementes* *5. Trabalhos nas lavouras* *6. Gastos Auxiliares* *7. Combate de pragas* *8. Colheita e transporte*
GASTOS INDIRETOS	*9. Conservação e Amortização do Capital Fixo* *10. Conservação e Amortização do Capital Mobiliário mecânico.* *11. Conservação e Amortização do Capital Mobiliário vivo.* *12. Outros gastos indiretos* *13. Quotas de seguro*
GASTOS GERAIS	*14. Renda da terra ou investimento do capital* *15. Contribuições* *16. Armazenagem* *17. Direção e Administração* "

(122) *HUMASQUE, Adolfo Vasquez. "Calculo de Primas Aplicado en Mexico al Seguro Agricola Integral" op. cit. p. 12.*

A garantia do seguro no México abrange apenas os "gastos diretos", ou seja, as inversões efetuadas diretamente para obtenção da colheita (trabalhos preparatórios, sementes, fertilizantes, etc.) conforme citado nô quadro.

Para efeito de coerência e ligação com o "Programa de Seguro" apresentado anteriormente, apresenta-se abaixo o quadro de inversões indenizáveis pelo seguro para aquele tipo de lavoura, cujo valor de cobertura foi estipulado em $ 1.400,00 pesos por hectare, para aquela safra (Quadro 27).

QUADRO 27

Seguradora Nacional Agrícola e Pecuária S.A.
Mutualidade de Jalisco
Quadro de Inversões Indenizáveis
(A partir da data da semeadura)

Espécie e tipo de cultivo: FEIJÃO IRRIGADO - Safra 1966

Jalisco: Zona - Municípios nº 10 e 12

Trabalhos e Preparação da terra até a semeadura	Inversão $
1. Limpa e Queira	30.00
2. "Barbecho"	100.00
3. "Rastreo e cruza"	50.00
4. Desinfetação do solo	40.00
5. Irrigação	150.00
6. Sementes	180.00
7. Fertilizantes	190.00
8. Trabalhos de semeadura	60.00
TOTAL	$ 800.00

Inversões Indenizadas

Trabalhos de Benefício	Inversão $
1. Inversão até a semadura	800.00
2. Cultivo	50.00
3. Duas limpas	80.00
4. Inseticidas e duas aplicações	90.00
5. Produtos de Irrigação	240.00

Trabalhos de Colheita	Inversão $
1. Colheita	50.00
2. "Trilla"	60.00
3. "Acarreo"	30.00
TOTAL DE INVERSÃO SEGURADO	$ 1,400.00

Fonte: BRIONES, Rubén Canillo. "Programación en Mexico", op. it. p. 11

Percebe-se pela citação, que o aumento do percentual no limite de cobertura é estabelecido em função do acréscimo de gastos diretos na lavoura.

c) Voluntário ou Obrigatório

Conforme mencionado anteriormente, a obrigatoriedade para o agricultor fazer o seguro está consubstanciada na lei e se refere apenas aos tomadores de crédito junto às Instituições Nacionais de Crédito.

A este respeito, uma publicação de 1977, após referir-se ao seguro agrocreditício como um estreito enlace entre o seguro contra todos os riscos e o mecanismo de crédito agrícola, faz o seguinte comentário a respeito do programa mexicano:(124)

> " ... *o programa do México é o melhor exemplo de um sistema de seguros agrocrediticios .... Indeniza-se aos agricultores pelas perdas que tiveram sofrido, pagando primeiro o saldo do empréstimo no Banco e o restante diretamente ao agricultor.* "

d) Causas amparadas pelo Seguro

O programa de seguros do México foi criado pela Ley del Seguro Agricola Integral y Ganadero. O termo "integral" no título da lei expressa o propósito do seguro abranger todo o risco, ou seja, granizo, geada, seca, ventos, inundação, excesso de humidade, incêndio, pragas e enfermidades.

Assim, a exemplo do PROAGRO e do programa dos Estados Unidos, no México o seguro garante as lavouras para todos os riscos.

((124) MAURICE, Nelson. "*Exploiting crop credit insurance for development purposes in developing nations.*" op. cit. p. 3 (tradução do autor).

No que se refere à porcentagem assegurada, ou seja, o limite propriamente dito para a cobertura, verifica-se que, de modo geral, uma equação, contendo todos os gastos nas lavouras e mais o benefício do agricultor, teria mais ou menos a seguinte constituição, conforme HUMASQUE:

$$Vrc\ (100) = Gd(50) + Gi(10) + Gg(10) + Ba(30)$$

Onde:

Vrc = Valor Rural da Colheita
Gd = Gastos diretos
Gi = Gastos indiretos
Gg = Gastos gerais
Ba = Benefícios do Agricultor

Dessa forma, partindo do pressuposto de que o seguro deveria cobrir apenas os gastos diretos, o limite de cobertura abrangeria apenas a 50% do valor da colheita. Porém, como a equação não pode ser generalizada para todas as espécies de cultivos, o Programa de Seguros do México estabelece os seguintes limites de cobertura:(123)

> " *No México tem-se estimado como limites economicamente costeáveis das inversões agrícolas, para efeito de seguro:*
>
> *a) nos cultivos 'de temporal' de umidade e de irrigação eventual o limite é de 50% da colheita esperada;*
>
> *b) nos cultivos irrigados sem fertilizantes, assim como nos 'de temporal' de umidade ou irrigação eventual com fertilizantes, o limite é de 60% da colheita média provável;*
>
> *c) nos cultivos irrigados com fertilizantes o limite é de 70% da colheita média provável.* "

(123) BASAVE G., David. "Bases Legales y Organización del Seguro Agricola en México". op. cit. p. 3.

Ainda a este respeito, vale o registro da participação dos Bancos privados, o que nos leva a crer que exista a obrigatoriedade do seguro".(125)

> " *Os bancos comerciais mexicanos estão emprestando volumes substanciais de crédito ao setor agrícola com taxa de juros iguais aos empréstimos para o setor industrial. Por outro lado, face ao seguro do empréstimo, é possível que o volume seja incrementado, facilitando ainda a utilização das operações de redescontos, com aumento, por conseguinte. do fluxo de dinheiro ao setor bancário. O seguro agrocrediticio, portanto, acelera a velocidade do dinheiro dentro do sistema*".

e) Dados sobre a operacionalização do programa

A maior contribuição da bibliografia obtida sobre seguro do México é descrever em detalhes a operacionalização do programa. Por fugir aos objetivos deste trabalho os procedimentos adotados não serão pormenorizados; ao contrário, será descrito de forma sucinta como funciona o programa.

Inicialmente, a ANGSA dá ampla divulgação a todo país dos "Programas de Seguros", com informações detalhadas sobre as diversas condições de seguro para a safra agrícola.

Em seguida, os agricultores solicitam o seguro, através de "Solicitações de Seguro", documento que constitui o ponto de partida para o processo de operação do Seguro Agrícola Integral.

Há duas classes de solicitação. A solicitação "TIPO" utilizada basicamente por agricultores que contam com capital próprio para exploração ou que obtiveram apenas créditos par

(125) GUDGER, William e MAURICE, Nelson. "*Uma proposta ao Governo da Colombia para o estabelecimento de um programa de seguro agrocrediticio*" Apresentado em dezembro de 1978. Bogota - Colombia (mimeo), p.57.

ciais no Banco, e ainda, não existe, por parte da Instituição de Crédito, interesse direto no seguro. O segundo tipo de solicitação é o "MULTIPLE" usado por Instituições de Crédito para vincular o seguro ao mecanismo de crédito e contém relações complementares que, na realidade, vêm a ser a solicitação individual de cada um dos mutuários da Instituição.

A Asseguradora obriga-se a comunicar por escrito, num prazo de 20 dias, se a solicitação foi aceita ou rejeitada. Esse primeito julgamento é feito internamente na asseguradora , que verifica, dentre outros dados, os antecedentes do mutuário.

No caso de aceitação inicial do seguro a seguradora deverá informar ao agricultor e ao habilitador, se for o caso, a data em que será realizada a inspeção prévia do seguro.

A inspeção prévia marca o início de atuação da seguradora em campo e tem a finalidade de proporcionar ao inspetor dados sobre os produtos aplicados e trabalhos efetuados, relatando-se os dados na Ata de Inspeção, documento denominado "Inspeção Prévia do Seguro". Do resultado dessa inspeção se procede à expedição da apólice do seguro ou rejeita-se definitivamente o seguro.

Alguns detalhes desta inspeção prévia merece destaque, a saber:

- devem ser consignadas nas atas as datas da semeadura das lavouras e quantidade;
- é citada também a quantidade de fertilizantes aplicada e, no caso de dúvida, o inspetor solicita a comprovação através dos documentos de aquisição dos produtos;
- após a inspeção o agricultor e o habilitador dão conformidade aos dados transcritos na ata e, em caso de divergências, estas também deverão ser consignadas;
- o solicitante e o habilitador recebe uma cópia da ata de inspeção ao final da visita.

A seguir, com base na solicitação e nos dados da ata de inspeção, o Departamento de Operações Agrícolas da seguradoura decide se aceita ou não a solicitação. Em caso de aceitação, expede-se a respectiva apólice e, se rejeitada deve notificar por escrito, ao solicitante e ao habilitador, informando o motivo da não aceitação.

A apólice é o contrato de seguro e, portanto, contém os seguintes dados: nome e endereço do solicitante e seu habilitador, se for o caso; espécie e tipo de cultivo; extensão segurada e indicação do seu local; listagem dos riscos cobertos; data de início e término da semeadura e período em que se efetuará a colheita, de acordo com o ciclo vegetativo da espécie e variedade segurada; data de expedição da apólice e período de vigência do contrato de seguro; distribuição das inversões seguradas, indicando as datas de sua execução, assim como o montante de cada parcela de gastos para as diversas fases, o valor da cobertura total e por hectare; e finalmente, a taxa do prêmio de seguro.

O valor do prêmio de seguro vence na data de expedição da apólice, por isso, emite-se nessa data também o recibo de pagamento do prêmio, que deverá ser efetuado no prazo máximo de 15 dias, que, se não foi cumprido, acarretará o cancelamento do contrato de seguro.

Tanto para o solicitante como para o habilitador, é fornecida cópia da apólice e do recibo de pagamento do prêmio.

Para facilitar a operação do Segruo Agrícola Integral, a seguradora mantém convênio com o Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A., Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A. e Banco Nacional Agropecuário S.A. Os procedimentos, neste caso, não têm grandes modificações, exceto que, se ocorrer riscos cobertos pela apólice antes da Inspeção Prévia, os danos serão cobertos pelo contrato, desde que o mutuário cumpra com a obrigação de dar o aviso do sinistro.

A seguradora pode, a qualquer momento, na vigência do contrato, efetuar inspeções na lavoura, com a finalidade de comprovar o cumprimento oportuno e devido, por parte dos assegura

dos, de todas as etapas do plantio da lavoura.

O agricultor tem um prazo de três dias para notificar à seguradora qualquer sinistro que venha a sofrer a lavoura segurada. Ao receber o aviso de sinistro, a seguradora se obriga a marcar a data da inspeção para que, inclusive, seja efetuada com a presença do agricultor e do habilitador.

A finalidade principal desta segunda vistoria de campo é verificar os danos causados pelo evento. Caso não tenha havido perda total, o agricultor fica obrigado a comunicar, a data do início da colheita, com 30 dias de antecedência, a fim de que o fiscal possa fazer uma quantificação da colheita esperada.

Caso o sinistro atinja grandes proporções e a perda tenha sido total, informa-se ao agricultor que ao final de 30 dias será notificado sobre o valor da indenização.

Após as vistorias, e com base em todos os elementos, será fixado o valor da indenização, que deve ser igual, no caso de perda total, aos gastos efetuados até o momento da ocorrência do evento e, no caso de perda parcial, a diferença entre o valor da colheita obtida e o valor dos gastos efetuados até aquela data.

Não procede a indenização quando se comprova que a causa da perda é de origem diferente dos riscos protegidos pela apólice, ou seja, quando se deve à falta de ação ou omissão do próprio segurado, por exemplo, quando não realizou trabalhos fundamentais e próprios do cultivo, quando se opôs à realização das inspeções, quando não tomou as providências necessárias para evitar ou diminuir os danos, etc. Também não procede a indenização quando, em caso de perda total, o valor da colheita for superior à importância segurada. Outro motivo para negar a indenização ocorre quando se descobre que há má fé por parte do agricultor. Em todos estes casos a seguradora deverá notificar o interessado por escrito.

No caso de pagamento, a indenização deverá ser feita com a maior brevidade possível, para permitir que o segurado se incorpore de imediato à atividade produtora.

O pagamento será feito contra recibo do agricultor. Se a apólice está expedida a favor do agricultor e do habilitador, a ordem de pagamento será emitida a favor de ambos, para que o agricultor possa liquidar o crédito obtido junto ao Banco.(125)

f) Considerações finais sobre o seguro no México

O sucesso de um programa de seguro, principalmente para países em desenvolvimento, está na obtenção de apoio institucional e na sua integração nas prioridades das diretrizes e política do País.

A respeito deste assunto, pode-se afirmar que o programa do México tem financiamento adequado e dá bons resultados. Há uma participação ativa tanto do Ministério da Agricultura, como do Ministério da Fazenda e todos os planos de trabalho, além de serem aprovados pelos dois Ministros devem contar com a concordância de um representante do Banco do México.

O programa do México recebeu também elogios por parte de Nelson Maurice:(126)

> *"uma situação notável é o fato de que os programas que tem dado bons resultados se concentram em nações desenvolvidas. Os países menos desenvolvidos não tem explorado este possível recursos. Até esta data unicamente o programa de México tem logrado um grau considerável de êxito, e tem contribuído ao desenvolvimento desse país.*

---

(125) *Os dados da operacionalização encontram-se pormenorizados nos trabalhos "Ajustes de Perdidas y pago de indenizaciones" e "Contratación em Mexico" de Guilhermo Turado e Miguel Alejandro Uranga respectivamente, apresentados ao Seminário Centro Americano de Seguro Agrícola e Pecuário, realizado na cidade do México de 17 a 27.10.66. Os trabalhos contêm, inclusive, modelos dos formulários utilizados na operacionalização.*

(126) MAURICE, Nelson. *"Exploración del Seguro Agrocreditício con Fines de Desarrollo en los Paises en vias de Desarrollo" apresentado no Seminario da Associação de Industrias de Fertilizantes da Índia e o Centro Internacional para o Desarrollo de Fertizantes. Dezembro de 1977, op. cit. p.1. (tradução do autor).*

Pois, os resultados alcançados são notáveis. O programa se usa deliberadamente para apoiar o sistema de crédito agrícola e dirigir o desenvolvimento do setor agrícola em consonância com a política governamental. No México, o seguro de crédito para cultivos é um instrumento integrante e agilizante. Facilita a atuação de outras instituições e as integra ao servir como ponto focal da planificação, uma vez que atua como instrumento diretriz da política."

Para lastrear esta citação apresentaremos de forma sucinta, os efeitos do seguro sobre a política agrícola, em seus exemplos mais significativos.(127)

1. Estímulo à produção.

a. Redução das Importações

Mediante a utilização do seguro para estimular a produção, o México está utilizando seu programa para a produção de feijão evitando, assim, a compra deste produto no exterior.

b. Aceleração e diversificação e o desenvolvimento da exportação

A produção, no Noroeste do México, de tomate de inverno, melão e frutas para o mercado dos Estados Unidos tem sido uma opção muito atrativa para os agricultores, pois o seguro reduz os riscos de produção.

c. Auxílio à política de utilização da terra

Em muitas áreas do México não se oferece o seguro agrocreditício, mas o seguro pecuário vigente. Dessa forma o produtor é orientado para melhor utilização de suas terras.

---

(127) *Estes exemplos foram extraídos do trabalho "Una propuesta al Gobierno da Colombia para el estabelecimento de un programa de seguro agrocrediticio", de William M. Gudger e Nelson Maurice, obra já citada anteriormente.*

JAPÃO

O Japão é um dos poucos países da Ásia onde o esquema de seguro agrícola opera em bases nacionais. O esquema japonês origina-se da Lei de Compensação de Perda na Agricultura, assinada em 1947, tendo beneficiado continuamente os fazendeiros contribuindo, assim, para a estabilidade da economia nacional.

Esta lei é considerada uma das três principais reformas legislativas implementadas logo após a II Guerra Mundial. As outras são a Lei Agrícola de Reforma da Terra, de 1946, e a Lei de Cooperativa Agrícola, de 1947.

As metas principais da Lei de Compensação de Perdas na Agricultura são:

a) proteger todos os agricultores, incluindo-os nas áreas de produção marginal, das perdas econômicas causadas pelas casualidades naturais, possibilitando, assim, que os agricultores mantenham sua força de reprodução, mesmo após a ocorrência de danos agrícolas;
b) apoiar a implementação do programa de Reforma da Terra;
c) assegurar o suprimento de alimentos comercializáveis para a nação pelo fornecimento de base de produção agrícola segura para os pequenos agricultores.

Merece destaque a administração e a organização do seguro agrícola no Japão porque é administrado através de um sistema descentralizado de estrutura baseada em três componentes a saber: a) Associação Agrícola de Assistência Mútua (Associação) a nível de vila ou município; b) as Associações Agrícolas Federais de Assistência Mútua (Federação) a nível de Prefeitura; e c) "Agricultural Mutual Relief Re-Insurance Special Account", entidade do Governo Federal.

Além desses três componentes há ainda o Fundo Agrícola de Assistência Mútua, criado na década de 60, para facilitar o seguro de crédito para as Federações. Mais tarde foi fundada a "Associação Nacional de Seguro Agrícola" (NAIA).A atividade principal da NAIA consiste em realizar estudos técnicos para desenvolver publicações e trabalhos de treinamento de suporte aos programas de seguro agrícola.

A forma de organização do seguro agrícola e suas relações são mostradas no Quadro 28, a seguir:

O papel de cada componente do Sistema é descrito a seguir:

- Associação

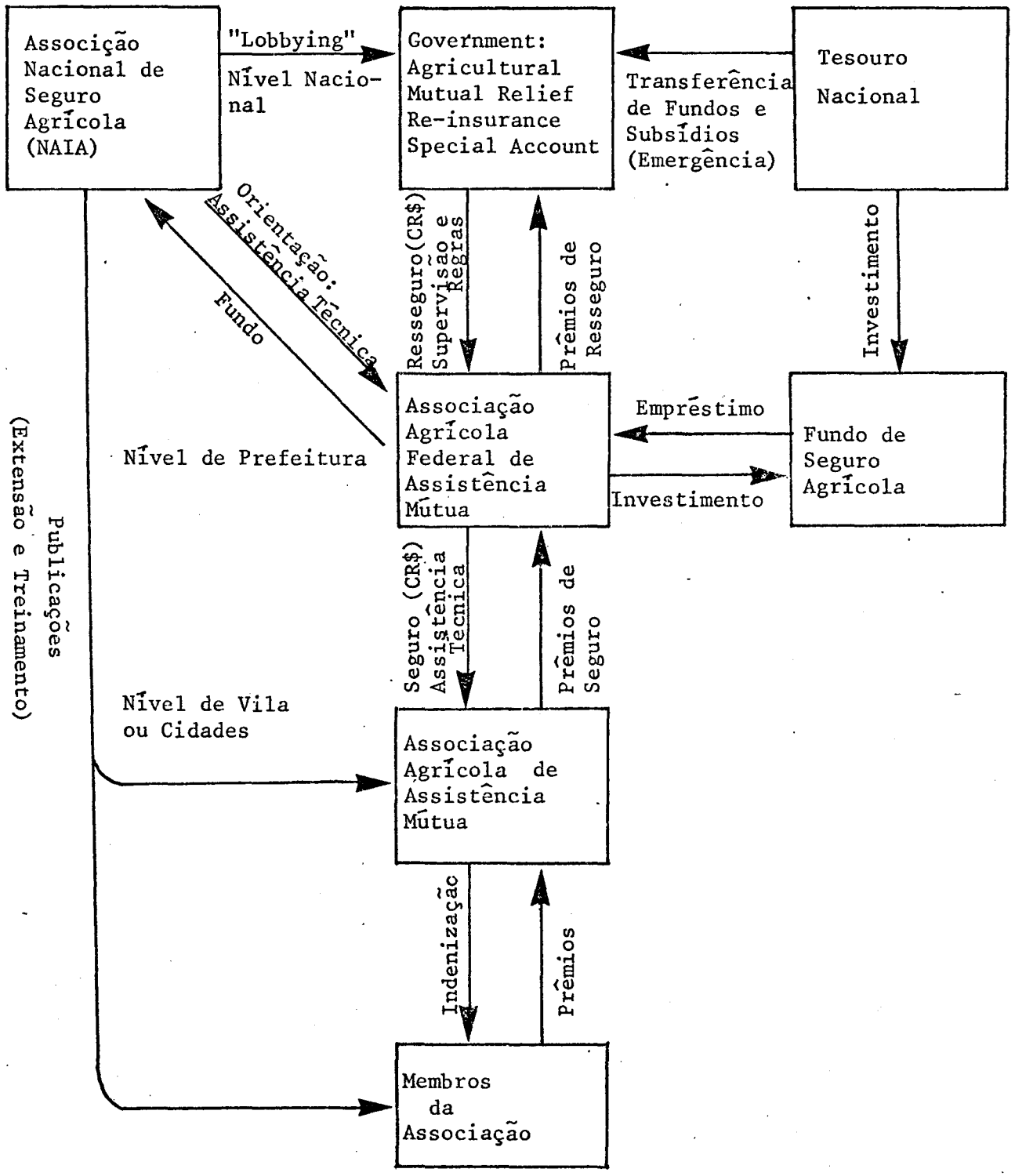
A Associação é uma organização estabelecida em cada municipalidade (vila, povoado ou cidade), congregando como membros todos os agricultores da localidade cuja área de terra plantada exceda determinada dimensão de área. Neste sentido, o seguro rural japonês é compulsório por natureza. A Associação é basicamente responsável pala operação integral do seguro agrícola no nível mais baixo, isto é, fazer contratos de assistência mútua, coletar prêmios dos segurados, fazer vistorias de perdas para pagar indenizações, suprir os agricultores com orientação e facilidade de prevenção de perdas, e assim por diante.

- Federação

A Federação é estabelecida em cada prefeitura para operar assuntos de seguro na sua área de jurisdição. Todas as Associações dentro dessa área tornam-se automaticamente membros da Federação. A Federação assume uma parcela da responsabilidade de seguro com as Asso

Quadro 28

Esquema de Organização do Seguro Agrícola Japonês



ciações, já que essas algumas vezes não podem cobrir totalmente os riscos dentro de suas áreas. Além disso, a Federação dá orientação às Associações sobre controle de insetos e doenças e auxilia na avaliação de perdas.

Nacionalmente, as Federações são conectadas através de dois canais organizacionais:elas mantêm um relacionamento voluntário com a NAIA, elegendo seus líderes e dela recebendo assistência técnica. Por outro lado, as Federações têm um relacionamento financeiro obrigatório com o Governo, pois pagam prêmio para a conta de resseguros. Em troca, o Governo paga benefícios, subsidia as Federações e faz empréstimos para manter as reservas das Federações em níveis adequados para cobrir perdas extraordinárias.

As principais características do programa de seguros do Japão são as seguintes:

a) compulsoriedade pela implementação do programa, que é regulado pelas leis e decretos;
b) a participação compulsória dos agricultores nos principais programas;
c) uma grande quantidade de subsídios governamentais é fornecida não somente para as despesas administrativas das Associações e Federações, mas para parte do pagamento do do prêmio; e
d) o governo executa os negócios de resseguro para tornar viável o programa.

Outra característica do sistema é sua descentralização, situação aliás, comum no Japão, pois tem sido tradição a utilização de canais locais para a prestação de serviços na agricultura (ex.: cooperativas agrícolas, extensão, as-

sistência técnica, etc). Por outro lado também este sistema dá familiaridade e confiabilidade ao agricultor-membro, aspectos importantes para o êxito de um programa de seguro.

Outro aspecto que merece ser salientado é a alternativa de criação de uma seguradora do governo federal para operar neste ramo. Esta idéia tem sido rejeitada por duas razões principais:

- os agricultores preferem contatos diretos com os funcionários locais de seguro, pois com eles mantêm relacionamento familiar. Este aspecto parece importante, principalmente porque o sistema de seguro é compulsório. As fraudes ou abusos administrativos são raras no Japão em virtude do mecanismo de checagem cruzada em cada nível administrativo;
- algumas Associações conseguiram constituir reservas, pois desde o início dos anos 60 não foi necessário o pagamento de valores consideráveis para pagamento de indenizações. Tornou-se praxe então a distribuição de dividendos destes recursos aos agricultores-membros, que passaram a considerar esses valores como reserva de recurso, fornecendo-lhes assim satisfação e segurança. Se fosse mantida uma organização centralizada de seguro provavelmente não existiria esta situação de devolução aos agricultores-membros das reservas da Associação.

Procurando manter o mesmo esquema de apresentação dos modelos dos outros países, detalharemos a seguir algumas características do programa japonês de seguros:

a) Prêmios de Seguro

Uma característica própria do sistema de seguro japonês é o subsídio pago pelo Governo Federal a título de prêmio.

As taxas são determinadas pelo Governo, baseado em estudos das Associações e Federações e revista a cada três anos de operação.

Para dar uma idéia das taxas que são cobradas e da parcela que é subsidiada pelo Governo, apresentamos o Quadro 29, com a média nacional de taxa de prêmio aplicados para o ano fiscal de 1977 para as lavouras de arroz (macio e de planalto), trigo e cevada.

Quadro 29

Taxa de Prêmio padrão e Responsabilidade do Governo Planos de Seguros aplicados deste 1977 para arroz, trigo e cevada

TIPOS DE LAVOURA	PLANOS *1	TAXA DE PRÊMIOS TOTAL	PAGO PELOS AGRICULTORES	PAGO PELO GOVERNO	PORCENTAGEM DO SUBSÍDIO DO GOVERNO SOBRE O PRÊMIO TOTAL
Arroz macio	P	3.573%	1.491%	2.082%	58.3%
	M	3.355	1.391	1.964	58.5
	O	4.109	1.660	2.449	59.6
Arroz Planalto	P	20.515	6.378	14.137	68.9
Trigo e Cevada	P	14.841	4.772	10.069	67.8
	M	16.830	5.167	11.663	69.3
	O	19.293	5.634	13.659	70.8

*1 As letras P,M e O representam planos alternativos para seguro o agrícola. "P" é "Plot-unit plan"; M é "modified farm-unit plan"; e O é "original farm-unit plan".

Fonte: Outline of Agricultural Insurance Schemes. Ministry of Agriculture, Forestry anf Fishery, Japan, 1977,reproduzido de KADA, Ryohei. "Crop Insurance in Japan" A report submitted to the Food and Agriculture Organization of the United Nations. Regional Office for Asia and the Far East, Bangkok, Thailand., may/1979, (mimeo) p.19.

Dois pontos podem ser enfatizados. Primeiro, as taxas de subsídio do governo têm aumentado gradualmente, no

decorrer dos anos, reduzindo o ônus financeiro para os agricultores. Segundo, o governo subsidia porcentagens mais elevadas de prêmio para arroz do planalto, trigo e cevada do que no caso de arroz macio.

b) Limite de Cobertura

As informações que se tem do programa de seguros japonês sobre o limite de cobertura são raras. Segundo um texto de Ryohei Kada existem basicamente dois métodos para inscrição no programa de seguros: o plano de unidade de lote e o de unidade de fazenda. Como o primeiro atinge a 80% de todas as operações, apresenta-se a seguir o limite de indenização deste plano.

Neste plano é indenizado um "lote" individual de terra cultivada por agricultores, na seguinte forma: se a perda da produção segurada do lote exceder a 30% do lucro padrão do lote, o seguro indeniza o agricultor com uma soma igual ao valor da perda daquele lote.

A grosso modo poder-se-ia afirmar que o limite de cobertura atingiria a 70% do valor da produção agrícola, porém, como este assunto no Japão difere para cada região, pois cada Associação estabelece o percentual, a questão merece, se de interesse, um estudo mais aprofundado.

c) Voluntário ou Obrigatório

Uma das características dos programas de seguro do Japão é que a participação dos agricultores é obrigatória. Essa afirmativa é válida para os três principais programas de seguro que, inclusive, abrange quase a totalidade das operações, mas há outros programas em que a participação é voluntária.

Assim, com base num trabalho de Kada(128), apresentamos a relação dos tipos dos programas de seguro até abril de 1979, com a indicação da natureza da participação e do ano

(128) KADA, Ryohei. "Crop Insurance in Japan", p.18.

em que o programa iniciou suas operações:

- Programa de seguro de produção agrícola (compulsório 1947);
- Programa de seguro da pecuária (compulsório, 1947);
- Programa de seguro de criação (compulsório, 1947);
- Programa de seguro de frutas e árvores frutíferas (voluntário, 1973);
- Programa de seguro de construções agrícolas, equipamentos, instalações agrícolas, etc.(voluntário, 1949);
- Programas de seguro de produção em campos secos (voluntário, 1979);
- Programas de seguro de produção de horticultura (voluntário, 1979).

No primeiro programa, qualquer fazenda que cultive arroz, cevada ou trigo, em área superior à específica pela Associação para cada Prefeitura (entre 0,1 e 0,3 hectares) está obrigada a participar do programa.

Merece destaque também a questão da vinculação do programas de seguro ao sistema de crédito agricola. A este respeito cabe o esclarecimento de que o esquema de seguro do Japão não tem essencialmente vínculo direto com as instituições formais de crédito, como em outros países como os Estados Unidos, Canadá e Suécia.

Dentre outros, podem ser citadas duas razões para isto:

- o sistema de crédito agrícola no Japão é suficientemente elástico e não precisa ter qualquer vínculo formal com o seguro;
- o Governo, logo após a implementação da Reforma da Terra em 1946, tentou proteger os pequenos agricultores, preocupando-se com o nível de seu endividamento. Havia um cuidado especial no sentido de que os agricultores não se tornassem vítima de

firmas de empréstimos privados e, assim, o Governo proibiu os mutuários de dar suas terras como garantias de empréstimos.

Não obstante, ao longo dos anos e principalmente nos primórdios dos anos 60, quando o crédito agrícola se tornou elemento importante para o desenvolvimento agrícola, o Governo sentiu a necessidade de implantar algum método de segurança para os créditos agrícolas. Em 1966, pela Lei de Seguro de Crédito Agrícola, foi criado um sistema de seguro de crédito separado, o que tornou na relevante o vínculo do crédito com o esquema de seguro rural.(129)

d) Riscos Cobertos

Os riscos segurados cobertos pelos programas de seguro do Japão são limitados às perdas que são causadas por desastres inesperados e inevitáveis: vento, inundação, seca, frio, e outras condições meteorólogicas; terremoto e erupção vulcânica; doenças, insetos, pássaros e animais selvagens, o que vale dizer, contra quase a totalidade de riscos.

Apenas para registrar os dados estatísticos é apresentado o Gráfico, com as taxas de danos anuais, por causas de perdas nos últimos 20 anos, no Japão.

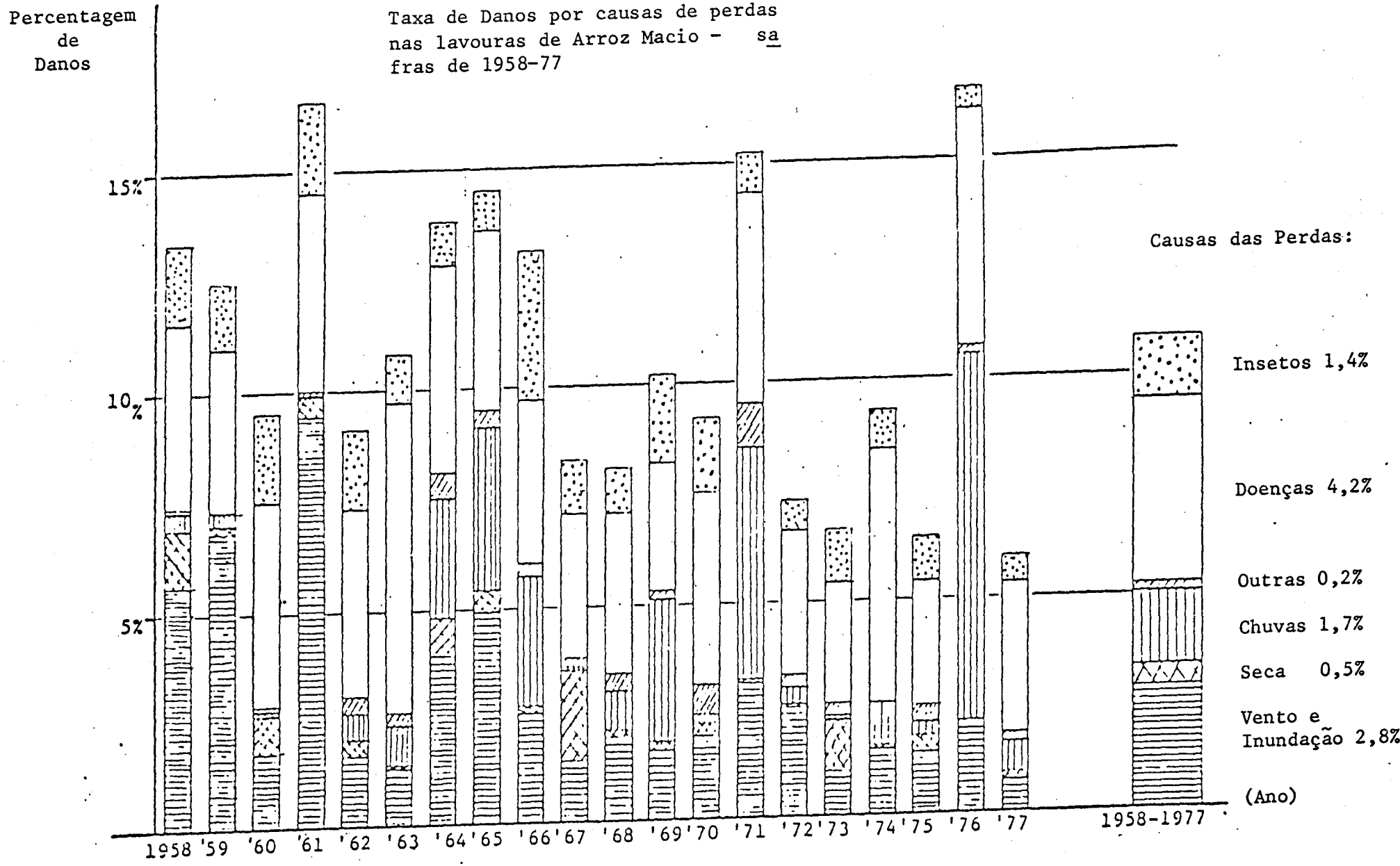
Alguns dados apresentados no gráfico, a seguir, merecem ser comentados:

a) embora a percentagem geral de danos tenda a decrescer, as flutuações de produção ano a ano não foram necessariamente reduzidas nos anos recentes. Nos últimos 10 anos, por exemplo, dois danos desastrosos atingiram os produtores de arroz; um em 1971 e outro em 1976, ambos devido principalmente a mudanças bruscas de temperatura no norte do Japão;
b) algumas causas de perdas têm diminuído certamente (por exemplo: perdas devido a inundações, vento e seca), enquando outras não diminuiram, ou

(129) *A bibliografia obtida não fornece maiores informações sobre este sistema separado de crédito.*

QUADRO 30

Taxa de Danos por causas de perdas nas lavouras de Arroz Macio - safras de 1958-77



FONTE: Estatística sobre Seguro Agrícola, Ministério da Agricultura do Japão, vários boletins. Citado por Kada, Ryohei. "Crop Insurance in Japan" Op. cit. p. 8

mesmo aumentaram em relação às perdas totais. Os danos causados por doenças têm continuado a representar uma parte significativa dos danos totais; e

c) a composição de causas de perdas tem variado de um período para outro. No período de 1968 a 1977 as perdas devido a doenças ocuparam um lugar mais significativo nos danos totais, com algumas taxas de perdas não usuais resultantes do frio. (ex. 1971 e 1976). A diminuição dos danos decorrentes de inundações e ventos no segundo período pode ser explicado pela realização de obras públicas em controle de inundações e de irrigação, implementadas com sucesso e pela adoção de método de plantação de arroz, difundido para evitar danos diretos de tufões.

e) Dados sobre a operacionalização do Programa

O programa do Japão constitui um interessante exemplo de combinação bem sucedida dos recursos do Governo e do setor privado pois, na prática, o seguro é oferecido, em cada comunidade, por cooperativas - as Associações - que resseguram o grosso de seus contratos com as Federações existentes em cada Prefeitura. Essas, por sua vez, resseguram com o Governo, através do Ministério da Agricultura e Sivicultura.

O esquema de seguro japonês não tem a forma de "I" (mutualidades, federações e governo), mas sim de "Y", posto que há 2 cabeças. Com a finalidade de equilibrar o poder do Governo e assegurar às Federações a defesa de seus interesses criou-se uma associação comercial denominada Associação Nacional de Seguros Agrícolas (NAIA), que desempenha funções vitais de auxílio, educação e pesquisa da agricultura japonesa.(130)

---

(130) MAURICE, Nelson. "*Explotación del Seguro Agrocrediticio con Fines de Desarrollo en los Paises en vias de Desarrollo*" op. cit. p. 38

Apenas para dar idéia de como funciona o seguro, o desempenho do programa de arroz, trigo e cevada em 1976 (duramente assolado por fenômenos naturais adversos), indicando o montante dos prêmios (parcelas dos agricultores e do Governo), das indenizações pagas e do resseguro.

Quadro 31

Desempenho do Programa de Seguro Agrícola - safra - 1976

(em milhões de yen)

TIPO DO PROGRAMA DE SEGURO	TOTAL SEGURADO	PRÊMIO DE SEGURO			TOTAL DE INDENIZAÇÕES PAGAS
		TOTAL	PAGOS PELOS AGRICULTORES	PAGOS PELO GOVERNO	
Arroz macio	1,699,207	65,013	26,558	38,454	141,119
Arroz de Planalto	3,786	720	230	490	539
Trigo e Cevada	19,004	2,761	395	1,865	3,719
TOTAL	1,721,997	68,494	27,683	40,809	145,377
(%)	-	(100)	(40.4)	(59.6)	

Fonte: Outline of Agricultural Insurance Schemes, Ministru of Agriculture, Forestry and Fishery, Japan, 1977, citado Ryohey Kada, "Crop Insurance in Japan" op.cit. p.15

f) Outras informações sobre o programa de seguro japonês

O Programa japonês parece, segundo a literatura a respeito do assunto, ter causado vários impactos positivos no bem-estar dos agricultores e na economia nacional.

1) Estabilidade da política agrícola e reflexos para a economia do País.

Em virtude do programa envolver algumas maneiras de estabilizar as flutuações de renda resultantes de danos naturais, desempenhou papel importante na estabilização tanto do bem-estar dos agricultores quanto da economia nacional. Exemplo disso foram os danos causados pelo frio, no norte do Japão, em 1976, provocando um decréscimo desatroso na produção de arroz. A

BIBLIOTECA
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

inexistência do programa de seguro provocaria uma queda séria na renda dos agricultores. Portanto o esquema de seguro ao recompor a renda foi considerado como principal fator para manter o poder de reprodução dos agricultores naquele ano.

2) Aperfeiçoamento das estatísticas agrícolas

As estatísticas agrícolas japonesas têm sido substancialmente aperfeiçoadas devido à necessidade de implementação do seguro agrícola. O aumento da atenção pelo aperfeiçoamento de estatísticas e a adoção de medidas precisas possibilitou aos agricultores para tomada de decisão forneceu aos agricultores informações preciosas em suas atividades rurais.

Finalmente, o esquema japonês pode ser citado como um caso de êxito no campo da continuidade a longo prazo e a viabilidade operacional de programas de seguro. A chave para o sucesso japonês parece estar em : liderança governamental bem equilibrada e participação compulsória dos fazendeiros: infra-estrutura social bem organizada, com base na participação universal e apoio financeiro contínuo do governo nacional.

Após a descrição da experiência dos Estados Unidos, México e Japão, procuramos montar um quadro comparativo com as principais características dos diversos programas, bem como com os dados do PROAGRO. (Quadro 32)

Quadro 32

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PROGRAMA	BRASIL/PROAGRO	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO	JAPÃO
Natureza	Programa governamental para Amparo de Crédito Agrícola.	Seguro agrícola propiamente dito.	Seguro agrícola e agrocreditício.	Seguro agrícola propriamente dito.
Responsabilidade pela Administração.	Banco Central do Brasil, vinculado ao Ministério da Fazenda.	Empresa pública (Federal Crop Insurance Corporation) vinculada ao Ministério da Agricultura.	Empresa estatal (ANAGSA) Participação ativa da Secretaria da Fazenda e Crédito Público e da Secretaria da Agricultura e Pecuária.	Ministério da Agricultura e Sivicultura (Agricultural Mutual Relief Re-Insurance Special Account) e Associação Nacional de Seguro Agrícola (NAIA).
Atuação	Descentralizada, através das agências bancárias, das instituições financeiras do sistema nacional de crédito rural.	Direta da Companhia, através de escritórios regionais.	"Mutualidad de Seguro Agrícola y Ganadero", nas provincias, com posterior resseguro a ANAGSA.	"Associaçao", a nível de vila ou município; "Federação", a nível de prefeitura e posterior resseguro pela "Agricultural Mutual Relief Re-Insurance Special" Account.
Prêmios de Seguros	Através de cobrança, dos mutuários, de adicionais variados e progressivos ao nível da cobertura desejada e do número de indenizações anteriores, nos três últimos ciclos, para a mesma atividade, na mesma área. Não há diferenciação por cultura.	O valor do prêmio é diferenciado por cultura e por regiões. A taxa é estipulada com base em estudos atuariais e experimentos realizados.	O percentual do prêmio é diferenciado por regiões e cultura, a taxa e estipulada com base em estudos atuariais e experimento, e o Governo Federal subsidia o valor do prêmio.	O governo Federal subsidia a taxa de prêmio. O percentual é diferenciado por cultura e por região.
Limite de Cobertura	Cobertura que oscila entre 70 e 100% do valor da colheita mediante adicionais variados e progressivos	Oscila entre 50 e 70% da produção normal do agricultor.	Oscila de 50 a 60% da colheita esperada, em função do nível de tecnologia da lavoura	Grosso modo, o limite de cobertura atinge a 70% do valor da produção agrícola.
Participação dos Agricultores	Obrigatória para os financiamentos de custeio agrícola e pecuário e facultativa para créddito de investimentos.	Voluntária para todos os programas, mesmo nos casos vinculados a crédito agrícola.	Obrigatório para os beneficiários de crédito agrícola junto a Instituições Nacionais de Crédito.	Não há vinculaçao entre o crédito e o seguro, mas a participaçao dos agricultores é compulsória nos principais programas.

CAPÍTULO 7 - CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Ao iniciar este capítulo final, deveríamos talvez comentar a bibliografia existente sobre avaliação de políticas públicas. A pesquisa sobre o assunto revelou dificuldades em utilizar modelos ou critérios de avaliação nela encontrada, porque em relação às políticas públicas, principalmente na área de crédito rural, onde os reflexos e os impactos atingem uma abrangência muito vasta, torna-se quase impossível medir todas as conseqüências de sua implementação, mediante a aplicação desses modelos.

Com o intuíto de salientar a dificuldade encontrada descreveremos a seguir dois modelos de avaliação, elaborados por pesquisadores, com base em determinados conceitos.

a) Modelo de Georgopoulos e Tannenbaum (131)

Segundo este modelo a melhor maneira de medir as realizações de uma organização é avaliar seu produto. No caso dos programas governamentais, onde o produto é caracterizado por um serviço muitas vezes não palpável é importante desenvolver um critério de eficácia.

O conceito é eficácia é comumente usado para referir-se à consecução dos objetivos. Os autores deste modelo preferem, porém, o conceito de eficácia do ponto de vista do sistema em si, da organização total e não de suas partes. Concluem que a eficácia organizacional é o quanto uma organização, como sistema social, dados certos meios e recursos e sem criar tensões entre os membros da organização. Esse conceito pressupõe os seguintes critérios: a) produtividade; b) flexibilidade organizacional, sob a forma de adaptação bem sucedida a mudanças internas e externas; e c) ausência de tensões e conflitos entre subgrupos da organização.

Ao analisar o modelo proposto pelos autores e situar a política pública objeto desta monografia cons

(131) GEORGOPOULOS, Basil S. e TANNENBAUM, Arnold S. in LYDEN, SHIPMANN e KROLL. Policies, Decision and Organization. cap. 15.

tatamos a dificuldade de sua avaliação, pelos motivos a seguir:

a) o PROAGRO pela sua natureza está vinculado ao Sistema Nacional de Crédito Rural e a área de atuação é muito vasta;

b) o seguro agrícola é apenas um dos vários instrumentos que o governo utiliza para apoio aos agricultores, visando um aumento da produção agrícola. Seria difícil isolar as conseqüências somente de uma dessas medidas;

c) a dificuldade de se definir critérios de produtividade, adaptações à mudanças, etc, para um programa das características do PROAGRO.

b) Modelo de Dror (132)

O autor propõe alguns critérios e padrões para avaliação de política pública. Os critérios seriam: a) o critério primário, ou seja, o do Produto Líquido, que corresponde à diferença entre produto e insumo. A dificuldade para avaliação reside no fato de que nem sempre produtos e/ou insumos são mensuráveis; b) critério secundário ou aproximado, segundo o autor, esse critério seria aplicado a um aspecto do processo como, por exemplo, um produto parcial, escolhido por ser considerado positivamente correlacionado com o produto liquído e de mais fácil mensuração.

Após determinado nível de qualidade de uma política através de critérios, há necessidade de aferí-lo, o que, em termos operacionais, significa compará-lo com um padrão. São sugeridos sete padrões de desempenho, a saber; anterior, o de outros sistemas, o desejado, o estabelecido para sobrevivência, o planejado, o ótimo e finalmente o padrão definido pelos profissionais.

---

(132) DROR, Yehezel. "*Public Policy Reexamined*". Chandler 1968. Cap. 3, 4 e 5.

Após a descrição do modelo do autor poderemos situar como seria a aplicação para avaliação do PROAGRO. Reiterando as ponderações anteriores, pode-se citar que a política de seguro agrícola teria, dentre outros, os seguintes efeitos na produção agrícola do país: pagamento das perdas causadas por fenômenos naturais adversos, estímulos para aumento da produção agrícola, aumento da produtividade, melhoria no sistema de recursos para agricultura, melhor distribuição de renda para os agricultores, etc. Esses efeitos são obtidos através da adoção de um conjunto de políticas na área rural.

Assim,percebe-se a dificuldade de aplicação desse modelo para a avaliação de um programa como o PROAGRO, pois seria difícil quantificar ou mensurar benefícios, porque ele atua em conjunto com vários programas e há dificuldade em isolar a efetiva contribuição de apenas um desses vários instrumentos.

A citação desses dois modelos teve a intenção de mostrar a dificuldade de se adotar os critérios por quais se baseiam a avaliação de uma política pública. Diante disso é que se partiu para uma avaliação da parte formal e a obtenção de um flash da condução do programa em determinada área de atuação. Através do confronto dessas duas visões, tentou-se obter dados para uma análise da política pública.

Dessa forma e finalizando esta monografia faremos uma análise dos dados obtidos nos Capítulos 4 e 5 (formulação e prática da política), breves comentários a respeito das sugestões contidas nos modelos de outros países e que podem ser aplicados no Brasil e finalmente as sugestões pessoais do autor para um aperfeiçoamento do programa.

a) Análise da Formulação e Implementação da Política

A proposta do trabalho é a avaliação do PROAGRO através da análise do conteúdo formal da política (exame dos dispositivos legais, entrevistas com os formuladores, análise dos dados quantitativos de desempenho

do programa) o que constitui a visão de "cima para baixo"; e através de pesquisa junto a uma região agrícola (entrevistas com os diversos agentes que atuam no programa), portanto, uma visão "de baixo para cima".

O primeiro comentário que se pode fazer em termos de comparação dessas duas visões é o nível de informação que os integrantes de cada uma têm ao formular a política (formuladores) ou simplesmente comentar a operacionalização (beneficiários). Assim é preciso ter em mente que para os formuladores que detêm informações globais, abrangentes e são obrigados a correlacionar cada medida a ser tomada ao conjunto da política agrícola brasileira, a tomada de decisões tem como perspectiva atingir um objetivo, o que nem sempre é alcançado às vezes porque não se fez um pré-teste da própria medida. Por outro lado, os beneficiários, em seus comentários, referem-se sempre às dificuldades que enfrentam e, portanto, suas impressões estão atreladas à própria execução da política.

A finalidade desse comentário é chamar a atenção para a visão dos formuladores, cuja maior preocupação são os problemas globais e para a dos agricultores para os quais a dificuldade do programa reside na sua operacionalização.

Merece destaque a questão dos objetivos previstos para o programa, ou seja o de exonerar o produtor rural da obrigação do financiamento obtido e do incentivo a utilização de tecnologia mais adequada às atividades rurais.

Embora os comentários a respeito do flash da atuação do programa mereçam um pouco de reserva, dada a limitação da pesquisa em termos de época, local e outros aspectos, ficou evidenciado que o objetivo de aumento de tecnologia do produtor não teria sido atingido, principalmente porque na época a cobertura era integral.

A sucessão dos depoimentos abaixo, que serão novamente descritos abaixo, atestam esta situação:

" ... *O PROAGRO.. para alguns agricultores não funciona pois passa a ter um espírito assistencialista... servindo ... para a frustração de safra..."*

" ... *O PROAGRO traz um grande inconveniente, acostuma mal o produtor ....* "

" ... *O PROAGRO não tem influência na tecnologia da lavoura... Ele até influi negativamente para a prática de técnicas modernas* "

A este respeito seria interessante catalogar dados de produtividade e realizar experimentos para se obter, com maior segurança, respostas mais incisivas a esta questão. No entanto, chama-se a atenção para este assunto, porque pode refletir uma intenção dos formuladores que não chegou a se concretizar.

Outro assunto que precisaria ser explorado refere à defasagem entre a aprovação da norma e sua implementação a nível de agência das instituições financeiras, e também às diversas interpretações a que é submetida, fazendo com que, às vezes, sua intenção seja descaracterizada. Os critérios divergentes na forma de pagamento das indenizações e a morosidade na definição dos pedidos de cobertura atestam bem este fato, desagradando o produtor rural.

Em conseqüência, cabe ressaltar que o administrador do Programa deve estar sempre atento, mantendo uma fiscalização sistemática da condução das atividades, para agir de imediato em disfunções dessa natureza, o que ressalta sobremaneira a função fiscalizadora do administrador.

Um aspecto também merece ser lembrado: o baixo nível de informação que o beneficiário tem do programa, prejudicando, às vezes, a própria solicitação de cobertura do seguro. As referências a mau atendimento , a recebimento de vias quase ilegíveis, textos em linguagem inadequada, extratos por computação e ainda um rela-

cionamento inapropriado entre agente financeiro/órgão de assistência técnica/mutuário são indícios marcantes da pequena participação que tem o mutuário no programa, e conseqüente baixo nível de informação.

Além desses aspectos, existem vários outros que poderiam ser detalhados, pois o texto dos dois Capítulos contém uma quantidade razoável de informações. Ocorre, porém, que sem pretender alongar este comentário e somente para mostrar os aspectos mais relevantes, relacionamos alguns pontos que demandariam estudos mais detalhados em pesquisas futuras:

- a ocorrência, em termos monetários, de déficits constantes na condução do programa, em volumes maiores do que os esperados, levando ao desembolso maciço e crescente do Governo Federal;

- a expressiva participação das lavouras de trigo entre as atividades beneficiadas pelo programa, absorvendo 40,79% do total de indenizações pagas, bem como a concentração desses valores em alguns estados da região Sul;

- as constantes alterações nas normas do programa, principalmente no estabelecimento do limite de cobertura, que de 80 passou para 100%, e depois foi reduzido. Essas alterações causaram nos agricultores pesquisados incertezas quanto à política governamental porque, segundo eles, cada vez a "regra do jogo" era modificada;

- a proposta de amparo ao programa com base em vistorias prévias nas lavouras para assegurar a aplicação dos insumos modernos exigidos e da fiel observância do orçamento de aplicação constante do financiamento obtido;

- a necessidade de melhor aparelhar os órgãos de assistência técnica para proceder à vistoria tempestiva nas lavouras afetadas por fenômenos naturais adversos. A esse respeito vale observar que a atividade de vistoria pode provocar um desvio de função da EMBRATER, como denunciam as declarações de

seus técnicos no Capítulo 5, embora venha a se constituir em uma fonte de recursos importantes para a empresa;

- finalmente, a integração efetiva entre o Sistema de Seguro Rural, conduzido pelas diversas Companhia de Seguros e o PROAGRO.

b) Análise das contribuições dos programas de seguro do exterior.

No tocante à experiência de seguro agrícola em outros países e sua aplicação à realidade brasileira, o quadro comparativo apresentado no Capítulo anterior nos dá uma boa amostra, particularmente no que se refere aos seguintes aspectos:

- gradatividade na implementação dos programas de seguros, para não comprometer recursos em experiências mal sucedidas;
- levantamento de dados estatísticos e aplicação de cálculos atuariais para determinação do percentual de prêmios de seguro, buscando uma viabilização dos diversos programas;
- definição de programas de seguros específicos para cada região, compatibilizando-os com os interesses da política agrícola do país;
- dispersão dos riscos por várias regiões, viabilizando o seguro;
- definição, a priori, da participação governamental, seja através do subsídio ao prêmio, ou do resseguro, do suporte financeiro para os custos administrativos das entidades que operam no programa;
- descentralização do sistema, através da atuação de Companhias ou Associações de agricultores;
- participação obrigatória do seguro, quando vinculado ao crédito agrícola oferecido por instituições oficiais de crédito;

- necessidade de vistoria antes da emissão da apólice, para certificar-se da oportunidade de aplicação dos insumos e inspecionar os trabalhos realizados.

Outros pontos poderiam ser citados, mas optamos por destacar os aspectos positivos dos diversos programas.

c) Alternativas de ação para o aperfeiçoamento do programa.

De início, e antes de listar as alternativas para aplicação do conteúdo desta monografia ao PROAGRO, seria oportuno citar alguns inconvenientes dos planos de garantias de empréstimos agrícolas, bem similares ao PROAGRO, em que o governo coloca à disposição dos agricultores recursos para pagamentos de suas prestações quando as catástrofes naturais acontecem. Os inconvenientes são listados a seguir: (133)

a) o programa normalmente tende a ser temporário, pois finaliza quando os recursos se esgotam;

b) o estabelecimento do valor do prêmio cobrado aos agricultores se faz através de um percentual arbitrário, previamente determinado, apresenta um problema de solidez atuarial;

c) a cobrança de tarifas uniformes não atende o objetivo de dar atendimento prioritário a um determinado segmento (por exemplo, pequenos agricultores);

d) o montante de perdas tende a ser mais elevado do que a arrecadação do adicional, obrigando o Governo a uma constante complementação de recursos.

Para consolidar no Brasil um sistema de seguro que seja concomitantemente eficiente e eficaz, pro

(133) MAURICE, Nelson. *Explotapcion del Seguro Agrocrediticio con Fines de Desarrollo en los Paises en Vias de Desarrollo.* op. cit. p.23 e seguintes.

pomos duas alternativas, cujo objetivo é compatibilizá-lo com a formulação da política agrícola brasileira.

I- ALTERNATIVA 1

Aperfeiçoamento do Programa

Segundo esta alternativa seria preservado o atual esquema de funcionamento do PROAGRO, sem mudanças substanciais nos agentes envolvidos na sua operacionalização.

A partir de dados mais profundos sobre as principais causas do déficit e com o auxílio de cálculos atuariais poderíamos efetuar as seguintes modificações no programa:

a) definição de "Plano de Seguro" com a delimitação de áreas e locais para receber o amparo do programa, compatibilizando-o com os interesses do Governo Federal;

b) alteração da sistemática de cobrança do adicional para definição de percentuais diferenciados por áreas e regiões, levando em conta cálculos atuariais;

c) aplicação de percentuais diferenciados para pequenos produtores pois: (134)

" *estudos preliminares indicam que o impacto do seguro sobre a produção e produtividade do pequeno agricultor é muito maior do que sobre qualquer outro grupo*" ;

d) possibilidade de introduzir vistoria prévia nas lavouras para confirmar ou não o amparo do Programa. Esta medida, além de propiciar um acompanhamento da lavoura por parte dos fiscais, dá maior segurança para o programa de seguro, diminuindo a probabilidade de desvios;

---

(134) *GUDGER, William M. e MAURICE, Nelson, "Una propuesta al Gobierno de Colombia para el estabelecimiento de un programa de seguro agrocrediticio" op. cit. p. 15.*

e) utilização da experiência desses cincos últimos anos de operação para a adoção de medidas que busquem seu aprimoramento, em função das seguintes situações:
   - elevada participação das lavouras de trigo nas indenizações pagas;
   - reduzido valor arrecadado a título do adicional em comparação com os desembolsos do programa;
   - distribuição regional dos valores das indenizações pagas;
   - situação de obrigatoriedade de amparo às operações de custeio agrícola e pecuário, etc.;

f) propiciar uma maior integração entre o Sistema de Seguro Rural e o PROAGRO, possibilitando uma atuação conjunta e ordenada. Segundo declarado no I Seminário sobre Seguro Rural e PROAGRO, realizado em Campinas-SP, o que falta ao primeiro (recursos econômicos e financeiros) sobra ao segundo, e aquilo de que carece o segundo (conhecimentos técnicos e experiência no trato do risco) se desperdiça no primeiro.(135)

II - ALTERNATIVA 2

Transferência gradativa do Programa para o Sistema de Seguro Rural

Esta segunda alternativa prevê mudanças substanciais em relação à situação atual, pois o programa de seguro, como fruto de maior integração com o Sistema de Seguro Rural, poderia ser oferecido em um fase inicial por agência estatal, semi-autônoma. Embora na conjuntura atual não seja oportuno falar-se em criação de empresas estatais, a alternativa poderia aproveitar uma Companhia que já estivesse estatizada. Esta alternativa traria, assim, dentre

(135) *Relatório do I Seminário sobre Seguro Rural e PROAGRO realizado em Campinas-SP, de 3 a 5 de abril de 1979.*

outras, as seguintes vantagens:

a) melhores condições para a tomada e implementação de decisões lastreadas em estudos técnicos;

b) obtenção de um efetivo apoio institucional, condição indispensável para a viabilidade de qualquer programa, com a participação, na sua cúpula, de funcionários graduados do Ministério da Agricultura e da Fazenda, e também dos principais formuladores da política creditícia do País;

c) maior aceitação das apólices de seguros por parte dos agricultores, por ser a seguradora uma empresa não vinculada a instituição financeira.[136]

A transformação do PROAGRO em um sistema de seguro agrocrediticio, também incorporaria necessariamente as sugestões apresentadas para a alternativa 1, medidas indispensáveis para a implantação segura do programa:

- definição de um "Plano de Seguros";
- definição de prêmios diferenciados por áreas e regiões;
- utilização do programa para atender a determinados segmentos beneficiários da política agrícola (regiões, estratos de produtores, lavouras, etc.);
- implantação gradualista, para se obter maior segurança na condução do programa;
- adoção de medidas operacionais que poderiam ser similares às de operacionalização do programa de seguro agrícola do México.

---

(136) *Para este caso específico é interessante o comentário descrito no documento de William M. Gudger e Nelson Maurice, Una Propuesta al Gobierno del Colombia -para para el estabelcimiento de un programa de seguro agro crediticio. op. cit., p. 16.*

B I B L I O G R A F I A

- AGRICULTURA HOJE. "PROAGRO - O primeiro passo no sentido do seguro rural". Bloch Editores. Rio de Janeiro, abril de 1975.

- ANSBERTO, Milton. "Garantir o Gado e a Lavoura". Revista do I,R.B., Rio de Janeiro, 38 (218), janeiro/abril de 1979.

- BASAVE, David G. "Bases Legales y Organización del Seguro en Mexico". Trabalho apresentado no Seminário Centro Americano de Seguro Agrícola e Pecuário, realizado na cidade do México, de 17 a 27.10.66. Publicado pela ANAGSA, em sua Revista nº 2, sob o título "Seguro Agrícola Integral e Pecuário no México".

- BRASIL. Banco Central do Brasil. Circular nº 241, de 23.12.74.

- _____. Banco Central do Brasil. Departamento do Crédito Rural. PROAGRO - Dados Estatísticos.

- _____. Banco Central do Brasil. Relatório de 1981, vol. 18, fevereiro de 1982.

- _____. Banco Central do Brasil. Resolução nº 580, de 29.11.79.

- _____. Decreto-Lei nº 73, de 21.11.66. Diário Oficial da União de 22.11.66. p. 13.524.

- _____. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966 (Síntese). - Documentos EPEA nº 1, novembro de 1964.

- _____. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970. vol. I, junho de 1968.

- _____. Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Lei nº 6.151, de 04.12.74 que instituiu o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

- BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Projeto do III Plano Nacional de Desenvolvimento - 1980/1985, setembro de 1979.

- _____. Presidência da República. Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional na abertura da Sessão Legislativa de 1980. Departamento de Imprensa Nacional.

- BRIONES, Rubén Cavallo. "Programación en Mexico" Trabalho apresentado no Seminário Centro Americano de Seguro Agrícola e Pecuário, realizado na cidade do México, de 17 a 27.10.66. Publicado pela ANAGSA, em sua Revista nº 2, sob o título "Seguro Agrícola Integral e Pecuário no México".

- CAMARGO, Heloisa Tartarotti. "Seguro agrícola contra granizo para o trigo no Rio Grande do Sul" Tese de Mestrado apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul , Porto Alegre, 1976.

- CAMPOS, Anna Maria. "Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento". Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, julho/setembro de 1980. vol. 14, nº 3.

- COSTA, Antonio Vieira da. "A política de crédito rural e os pequenos agricultores. Brasil 1969/1975.". Monografia de Mestrado, aprovada pela FGV/EBAP.

- CRAWFORD, Paul R. "Crop Insurance in Developing Countries: a critical appraisal". University of Wisconsin. Madison . 1977.

- CUNHA, Bayma. "Trigo Vol. II". Serviço de Informação Agrícola, Ministério da Agricultura. Rio de Janeiro, 1960.

- DAHL, Robert A. "A moderna análise política" Ed. Lidador, 1966.

- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Edição de 06.11.73. Exposição de Motivos nº 453, de 29.10.73.

- DROR, Yehezel. "Public Policy Making Reexamined" Chandler 1968.

- FABRICIO, José Maria. "O PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária" Trabalho apresentado no I Seminário sobre Seguro Rural e PROAGRO, realizado em Campinas (SP), de 3 a 5 de abril de 1979.

- FEDERAL CROP INSURANCE CORPORATION. (FCIC). United States of America - Departament of Agriculture. "Annual Report to Congress - 1978 " Washington-USA., april/1979.

- _____. "An Inside Look at All Crop Insurance". Washington-D.C. - U.S.A., march/1980.

- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul. "Anuário Estatístico do Rio Grande do Sul - 1972/75." Vol. 5-8, Tomo 1, Agropecuária, Porto Alegre. 1976.

- _____. Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul. "Anuário Estatístico do Rio Grande do Sul - 1977." Vol. 10, Tomo 2, Porto Alegre , 1979.

- GALETTI, Aldous Albuquerque. "Expansão da Economia Agropecuária", Atualidades Veterinárias. julho/agosto de 1975.

- GEORGOPOULOS, Basil S. e TANNEMBAUM, Arnold S. em LYDEN, SHIPMANN e KROLL. "Policies, Decision and Organization".

- GIMENES, Antonio Carlos Furlan. "O Seguro Agrícola no Estado de São Paulo" Trabalho apresentado no I Seminário sobre Seguro Rural e PROAGRO, realizado em Campinas (SP), de 3 a 5 de abril de 1979.

- GÓMEZ, Marte R. "Antecedentes del Seguro en Mexico" Trabalho apresentado no Seminário Centro Americano de Seguro Agrícola e Pecuário, realizado na cidade do México, de 17 a 27.10.66. Publicado pela ANAGSA, em sua Revista nº 2, sob o título "Seguro Agrícola Integral e Pecuário no México".

- GOODE, William J. e HATT, Paul K. "Métodos em Pesquisa Social". Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1960.

- GUDGER, William M. e MAURICE, Nelson. "Una propuesta al Gobierno de Colombia para el estabelecimiento de un programa de seguro agrocrediticio" Trabalho apresentado em 1978. Bogotá - Colombia, (mimeo).

- HUMASQUE, Adolfo Vazquez. "Calculo de Primas Aplicados en Mexico al Seguro Agricola Integral" Trabalho apresentado no Seminário Centro Americano de Seguro Agrícola e Pecuário , realizado na cidade do México, de 17 a 27.10.66. Publicado pela ANAGSA, em sua Revista nº 2, sob o título "Seguro Agricola Integral e Pecuário no México."

- I.B.G.E. - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Anuário Estatístico do Brasil de 1977" Cap. 24 e 25.

- _____. Censo Agropecuário - Brasil 1970. vol. III. Tomo XXI. Tabela 104.

- _____. Censo Agropecuário do Rio Grande do Sul - 1970. vol.III. Tabela 104.

- Jornal do Brasil. Edição de 29.05.80. Palestra proferida pelo Sr. Antonio Delfim Netto, Ministro do Planejamento,na Escola Superior de Guerra, em 28.05.80.

- _____. Edição de 12.07.80. Reportagem: "Feijão leva o governo à Justiça".

- Jornal "O Estado de São Paulo". Edição de 13.09.80. Reportagem: " O V.B.C. é irreal, admite Colin."

- _____. Edição de 21.09.80. Reportagem: "Alimento aperta o orçamento familiar".

- Jornal " Folha de São Paulo". Edição de 20.09.80. Reportagem: Menos custos e mais qualidade".

- KADA, Ryohei. "Crop Insurance in Japan". A report submited to the Food and Agriculture Organization of the United Nations Regions".

- MAURICE, Nelson. "Exploiting Crop-Credit Insurance for Development Purposes in Developing Nations" Trabalho apresentado no Seminário da Associação da Indústria de Fertilizantes da India e Centro Internacional para o Desenvolvimento de Fertilizantes, dezembro/1977, (mimeo).

- _____."Lições Decorrentes da Experiência em Seguro Agrícola nos Estados Unidos" Trabalho apresentado durante o Seminário da uNCTAD/PNUD sobre Seguro Agrícola. Colombo. Sri Lanka. 1º de outubro de 1979. (mimeo).

- MANN, Peter H. "Métodos de Investigação Sociológica". Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1963.

- NETO, Luiz Guimarães. "Importância Social e Econômica do Seguro". A Lavoura. Sociedade Nacional da Agricultura. Rio de Janeiro, janeiro/fevereiro-1978.

- PAIM, Argemiro. Seguro Cooperativo da Produção. Editora Sulina. Porto Alegre. 1960.

- PAIVA, Ruy Miller. "Limitações da Agricultura como elemento dinâmico de crescimento nos países em desenvolvimento". I-. PEA/INPES, Rio de Janeiro. 1979.

- PINTO, Luzia Alice Guedes. "A CONTAG-Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura de 1964 a 1976" em Reflexões sobre a Agricultura Brasileira, Vilma Figueiredo , (ed.) Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro. 1979.

- RAY, P. K. "Agricultural Insurance. Principles and Organization and Application to Developing Countries" Pergamon Press London,

- REBOUÇAS, Osmundo Evangelista et all. "Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Política". Revista Econômica do Nordeste. vol. 10, nº 2, abril/junho de 1979.

- REVISTA DO I. R. B. "Impacto atinge Seguro Rural". Rio de Janeiro, 34 (199), janeiro/março de 1974.

- _____. "Ministro anuncia seguro rural". Rio de Janeiro, 34 (202), outubro/dezembro de 1974.

- REVISTA DO I.R.B. "Prêmios de Seguros Diretos por Unidades da Federação" Rio de Janeiro, 41 (222) maio/agosto de 1980.

- _____. "PROAGRO mantém ação do seguro". Rio de Janeiro, 34 (203), janeiro/março de 1975.

- _____. "Proteção Rural em todo o Brasil". Rio de Janeiro, 34 (201), julho/setembro de 1974.

- _____. "Riscos Rurais". Rio de Janeiro. 35 (200), abril de 1974.

- _____. "Seguro Rural traz garantias para o campo e criadores". Rio de Janeiro. 36 (211), janeiro/março de 1977.

- REVISTA MEXICANA DE SEGUROS. "Consideraciones sobre el establecimiento del seguro agrícola en la America Latina". setembro de 1966.

- RIBEIRO, Denis. "Crédito Rural: Avaliação e Alternativas." Editoras Unidas, São Paulo, 1979.

- SANTOS, Celso Gomes dos. "O Seguro Rural". Revista do I.R.B. Rio de Janeiro, 28 (166), dezembro de 1967.

- TIRADO DEL P., Guilhermo. "Ajustes de Perdidas y pago de indemnizaciones". Trabalho apresentado no Seminário Centro Americano de Seguro Agrícola e Pecuário, realizado na cidade do México, de 17 a 27.10.66. Publicado pela ANAGSA., em sua Revista nº 2, sob o título "Seguro Agrícola Integral e Pecuário no México".

- URANGA, Miguel Alejandro. "Contratación en Mexico". Trabalho apresentado no Seminário Centro Americano de Seguro Agrícola e Pecuário, realizado na cidade do México de 17 a 27.10.66. Publicado pela ANAGSA, em sua Revista nº 2. sob o título "Seguro Agrícola Integral e Pecuário no México."

- ZINI, Álvaro Antonio. "Fundamentos do Seguro Rural" I Seminário sobre Seguro Rural e PROAGRO, realizado em Campinas, (SP), de 3 a 5 de abril de 1979.