



22ago  
2017



**\*Fernanda Schwantes é Assessora Técnica da Comissão Nacional de Política Agrícola da CNA. Doutora em Economia Aplicada pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo.**

## Política agrícola no Brasil: é preciso mudar os paradigmas da gestão de riscos na atividade agropecuária

**Fernanda Schwantes\***

Os riscos inerentes à atividade agropecuária e os possíveis efeitos alocativos e distributivos caso esses riscos se concretizem em perdas efetivas, tornam patente a necessidade de políticas específicas para o setor. O produtor rural está exposto a vários elementos de risco, o que coloca sob incerteza sua renda, sua capacidade de crescer e até mesmo de se manter na atividade. Há os riscos de perda de produção, em decorrência de fatores climáticos adversos ou de ataque de pragas e doenças; os riscos de mercado ou de queda do faturamento esperado, devido às oscilações desfavoráveis de preços à época de entrega da safra ou às variações cambiais, que afetam os preços dos insumos e dos produtos, e, ainda, os riscos institucionais ou do ambiente de negócios, como planos econômicos, mudanças nas interpretações jurídicas de direitos e obrigações e ajustes nas condições macroeconômicas do país.

Historicamente, os programas de gestão de riscos climáticos e de riscos de mercado na atividade rural foram preteridos em favor de outros instrumentos de política agrícola, como a disponibilização de crédito rural com condições diferenciadas e a garantia de preços ao produtor via formação de estoques públicos, além dos investimentos em pesquisa, geração de tecnologias para o campo, assistência técnica e extensão rural. A estruturação da política agrícola pautada nesses instrumentos, que Mueller (2010, p. 17) chamou de “rede abrangente de políticas agrícolas”, esteve voltada para garantir o abastecimento interno e a rápida modernização da produção agropecuária brasileira no contexto da conformação dos complexos agroindustriais.

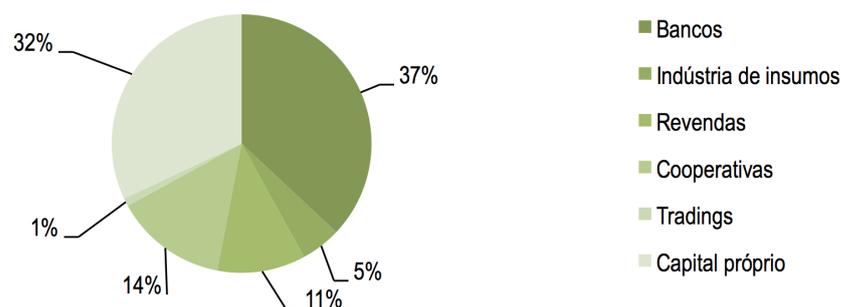
É incontestável o papel estratégico desses instrumentos para a expansão da agropecuária nacional e para o aumento da produtividade das culturas. Gasques et al.

(2012) mostram que o aumento de 1% nos gastos contemporâneos com pesquisa<sup>1</sup> resulta em aumento de 0,35% na produtividade total dos fatores (PTF) de produção e que um aumento de 1% nos valores reais aplicados em crédito rural a produtores e cooperativas leva ao crescimento de 0,25% na PTF.

Não obstante o aumento da produção e da produtividade<sup>2</sup>, a renda do produtor esteve comprometida em muitas safras, o que gerou, diversas vezes, a necessidade de alongamento de prazos para reembolso do crédito rural e a renegociação das condições de pagamento desse crédito, bem como de execução dos instrumentos de garantia de preços ao produtor. O custo elevado das renegociações dos financiamentos rurais, assim como da formação de estoques públicos, em um contexto de necessidade de otimização dos gastos públicos em todas as áreas, coloca em evidência que é preciso, mais do que nunca, se repensar os mecanismos de operacionalização da política agrícola brasileira, criados nas décadas de 1960 e 1970.

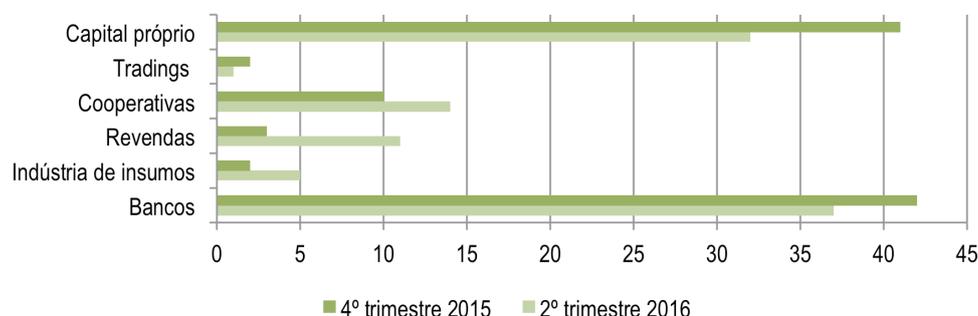
A gestão de riscos tem se tornado o grande desafio tanto para o produtor rural e suas associações e cooperativas, como para os demais agentes do agronegócio: as instituições financeiras, as *tradings* e exportadores, os fornecedores de insumos, as agroindústrias, as seguradoras e resseguradoras e o Governo, ou seja, todos os agentes que tem interesse segurável, seja porque financiam a atividade agropecuária no país (Figuras 1 e 2), ou porque o agronegócio brasileiro representa importante mercado potencial.

Figura 1 – Participação das fontes de financiamento da atividade agropecuária no Brasil na safra 2015/2016



Fonte: FIESP/OCB (2017).

Figura 2 – Evolução da participação das fontes de financiamento da atividade agropecuária no Brasil nas safras 2015/2016 e 2016/2017



Fonte: FIESP/OCB (2017).

<sup>1</sup> Gasques *et al.* (2012) explicam que os efeitos da pesquisa não são imediatos, mas cumulativos. Assim, esse resultado de 0,35% de aumento da PTF em função do aumento de 1% nos gastos contemporâneos com pesquisa são efeitos marginais, ou seja, são acréscimos aos ganhos de produtividade adicionais aos já incorporados.

<sup>2</sup> Segundo o acompanhamento das safras de grãos, fibras e oleaginosas realizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a produção desses produtos cresceu 399% entre as safras 1976/77 e 2016/17, sendo que a produtividade se elevou 208% e a área plantada, 62% no mesmo período.

Estudo desenvolvido pelo Banco Mundial (2015), em conjunto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), apoiado por diversas entidades ligadas ao setor agropecuário brasileiro, mostra que o Brasil perde, em média, R\$ 11 bilhões por ano devido a riscos extremos, o que representa 1% do Produto Interno Bruto Agrícola de 2015.

Nesse estudo, a percepção dos especialistas é que os riscos associados à infraestrutura e logística são os que têm maior impacto na economia e baixo atendimento das políticas públicas (Quadro 1). Os riscos associados a eventos climáticos, por sua vez, têm impacto moderado e baixo atendimento das políticas públicas e os riscos de mercado possuem impacto moderado e médio atendimento das políticas públicas. Na visão dos especialistas, embora o Brasil disponha de mecanismos para mitigação e transferência dos riscos, não há integração entre os programas, tampouco quantificação dos efeitos econômicos e sociais dos riscos sobre as cadeias produtivas, o que dificulta o planejamento estratégico da gestão de riscos agropecuários no país.

**Quadro 1 – Percepção de especialistas sobre o impacto dos riscos associados a diversas dimensões temáticas de risco e o grau de atendimento das atuais políticas públicas para o setor agropecuário**

Atendimento das políticas públicas	Impacto dos riscos		
	Baixo	Moderado	Alto
Baixo		Eventos climáticos	Logística e infraestrutura
Médio		Marco regulatório Gestão de recursos naturais e da produção Mercado	Sanidade animal Sanidade vegetal
Alto		Comércio exterior	

Fonte: Adaptado de Banco Mundial (2015).

Limitando a análise à gestão de riscos climáticos, o estudo do Banco Mundial elencou os principais planos e programas públicos federais para a gestão desses riscos no Brasil:

**a. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro):** instituído pela Lei 5.969/1973 (alterada pela Lei 8.171/1991 e Lei 12.058/2009), é administrado pelo Banco Central e destinado a exonerar o produtor rural das obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações e, ainda, indenizar o produtor pelos seus recursos próprios utilizados em custeio rural, em virtude dos mesmos eventos. É custeado pelos recursos provenientes da participação dos produtores rurais (chamado adicional), por recursos do Orçamento da União e pelas receitas auferidas da aplicação dos recursos.

**b. Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC):** é um estudo elaborado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), sob a coordenação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que indica a época de plantio ou semeadura de cada cultura, por município. O estudo analisa parâmetros de clima, solo e ciclo das cultivares, a fim de quantificar os riscos climáticos envolvidos na condução das lavouras e que podem ocasionar perdas de produção. O ZARC foi publicado pela primeira vez na safra de 1996 para a cultura do trigo e, atualmente, contempla 25 Unidades da Federação e mais de 40 culturas. Para acessar o Proagro, Proagro Mais e PSR, o produtor deve observar as recomendações da ZARC.

**c. Programa de Subvenção ao Prêmio de Seguro Rural (PSR):** instituído pela Lei 10.823/2003, que autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção econômica em percentual ou valor do prêmio do seguro rural, para apólices contratadas com seguradoras habilitadas no Programa pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A dotação orçamentária do PSR está alocada no Mapa, órgão responsável pela gestão do programa. A governança cabe ao Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural, responsável por aprovar e divulgar os percentuais de subvenção sobre o prêmio de seguro rural e os valores máximos de subvenção por beneficiário, as condições operacionais do programa, as condições técnicas a serem cumpridas pelos beneficiários e o orçamento para cada ano.

**d. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar – Proagro Mais:** criado pela Resolução do Conselho Monetário Nacional 3.234/2004 e incluído na Lei Agrícola (Lei 8.171/1991) por meio da Lei 12.058/2009, exonera o agricultor familiar de obrigações financeiras relativas a operação de crédito rural de custeio ou de parcelas de investimento, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações. Além disso, indeniza o produtor rural pelos seus recursos próprios utilizados em custeio ou em investimento rural, e garante renda mínima ao produtor, vinculada ao crédito rural.

**e. Benefício Garantia-Safra:** instituído pela Lei 10.420/2002 (alterada pela Lei 10.700/2003), destina-se a agricultores familiares de municípios sistematicamente sujeitos a situação de emergência ou estado de calamidade pública em razão do fenômeno da estiagem, situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O Fundo Garantia-Safra tem como fontes de recursos a contribuição individual do agricultor familiar, as contribuições anuais dos estados e municípios que aderem ao Programa, os recursos da União direcionados ao Fundo e o resultado das aplicações financeiras dos recursos. O Benefício Garantia-Safra será de, no máximo, R\$ 700,00 anuais por família, pagos em seis parcelas mensais, pagos aos agricultores familiares que comprovarem perda de, pelo menos, 50% da produção de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão.

**f. Fundo de Catástrofe:** criado pela Lei Complementar (LC) 137/2010, que autoriza a União a participar, na condição de cotista, de fundo que tenha por único objetivo a cobertura suplementar dos riscos do seguro rural nas modalidades agrícola, pecuário, aquícola e florestal. A LC 137/2010 prevê que a integralização de cotas pela União deverá ser autorizada por decreto.

Embora os programas de gestão de riscos que já existem no Brasil auxiliaram a criar o mercado de seguros rurais, o tema vem ganhando maior relevância nos fóruns de discussão da política agrícola brasileira recentemente. Na perspectiva do que seria o ideal para a garantia de renda ao produtor rural, discute-se a implementação de um Sistema de Gestão Integrada dos Riscos Agropecuários, que ultrapassa a articulação entre os programas de gestão de riscos de produção.

Em 2016, no âmbito do procedimento de avaliação de políticas públicas empreendido pelas comissões permanentes do Senado Federal anualmente (previsto pela Resolução 44/2013 do Senado Federal), a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) analisou a política de seguro rural. Essa avaliação teve como objetivo promover o debate sobre a atuação do Governo Federal e sua integração com as esferas estaduais e municipais, e com a iniciativa privada, assim como propor aprimoramentos ao marco legal existente para a política de seguro rural.

O que a avaliação constatou é que existe um grande número de políticas e programas de seguro de produção e de garantia de preços, mas a operacionalização dos programas é complexa e necessita de maior articulação entre os atores governamentais. Os programas dependem de diferentes instituições, são operacionalizados por diferentes

intermediários e chegam de forma desconectada aos agricultores, sobrepondo-se em muitos casos (Senado Federal, 2017, p. 26).

Em 2016, com a aprovação da Emenda Constitucional 95<sup>3</sup>, que estabelece teto de crescimento dos gastos públicos para vinte exercícios financeiros a partir de 2017, ficou evidente a necessidade de otimização dos gastos públicos. Do ponto de vista do Governo, os programas de gestão de riscos otimizam os gastos públicos com o setor agropecuário, e a equipe técnica da área econômica do Governo Federal tem defendido a redução gradativa dos incentivos à agropecuária por meio da subvenção ao crédito rural e a priorização de mecanismos de gestão de riscos na atividade agropecuária. O atendimento ex-post da política pública diante de eventos que afetam a renda do setor agropecuário resultam em gastos públicos emergenciais em todos os níveis de governo.

A partir do relatório de avaliação da política de seguro rural, apresentado pelo Senador Wellington Fagundes e aprovado pela CRA em dezembro/2016, passou a tramitar o Projeto de Lei do Senado 4/2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Gestão de Riscos Agropecuários. O PL 4/2017 tem sido amplamente discutido pelas partes interessadas no mercado de seguro rural, visando a definição das diretrizes da Política Nacional de Seguro Rural. Desse debate, levanta-se algumas questões primordiais para a definição das diretrizes da política de seguro rural no Brasil.

**a. É possível integrar os programas de gestão de riscos climáticos existentes hoje no Brasil (PSR, Proagro e Proagro Mais), estabelecendo governança única para a política de seguro rural?**

Atualmente, a governança dos programas governamentais de gestão de riscos de produção ocorre em diferentes instâncias governamentais, que não possuem articulação. As regras do PSR são elaboradas pelo CGSR e o programa é operacionalizado pela Secretaria de Política Agrícola do Mapa, que, por meio de um sistema, recebe e valida as propostas de seguro rural enviadas pelas seguradoras habilitadas ao programa, por ordem de contratação, até que o recurso destinado a cada cultura se esgote em cada ano. O Proagro é administrado pelo Banco Central e é contratado pelos produtores rurais por meio das instituições financeiras, no acesso ao crédito rural. O Proagro Mais e o Benefício Garantia-Safra são geridos pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil.

A falta de interlocução entre as instâncias de governança dos programas gera sobreposição do público-alvo dos programas e concorrência entre eles para muitas culturas e regiões, uma vez que o interesse segurado é o mesmo (por exemplo, seguro de custeio). Isso configura um dos desafios para o desenvolvimento do mercado de seguros privados no Brasil.

**b. Como dar estabilidade ao programa em relação ao volume de recursos disponíveis anualmente e à previsibilidade de pagamento da subvenção ao prêmio de seguro rural?**

O orçamento do PSR é executado pelo Mapa e representa parcela significativa do orçamento geral do Ministério. Por isso, está sujeito, reiteradamente, a contingenciamentos durante o ano-safra. A estabilidade de recursos para o programa pode ser viabilizada tornando a despesa obrigatória, se essa for a política principal de Estado para o setor, como muitas entidades governamentais tem afirmado.

---

<sup>3</sup> A EC 95/2016 é resultado da Proposta de Emenda Constitucional 55/2016, a PEC dos gastos públicos, que tramitou no Congresso Nacional em 2016. A EC 95 estabelece que, para cada exercício financeiro, as despesas primárias do Governo Federal estão limitadas à despesa primária do exercício imediatamente anterior corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para o período de doze meses até junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Para o exercício de 2017, o teto de gastos do Governo Federal é igual à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigido em 7,2%.

### **c. Quais mecanismos podem ser utilizados para difundir a utilização do seguro rural pelos produtores?**

A experiência internacional mostra que muitos países optaram pela obrigatoriedade de contratação dos instrumentos de gestão de riscos, a fim de pulverizar espacialmente o risco do negócio e massificar a utilização. No Brasil, a discussão perpassa pela criação de incentivos aos produtores rurais que adotarem mecanismos de gerenciamento de riscos, como a redução da taxa de juros em relação aos demais produtores ou possibilidade de limite adicional de crédito rural, ou pela impossibilidade de acessar outros instrumentos de política agrícola no caso de perdas por eventos climáticos adversos, como ocorre na Espanha.

O Manual de Crédito Rural (MCR) prevê a obrigatoriedade de contratação de proteção contra intempéries climáticas para empreendimentos de custeio agrícola de até R\$ 300 mil, financiado com participação de recursos controlados. Essa cobertura pode ser do Proagro ou de seguro rural (MCR 16-2-2B e MCR 16-2-2D). Para financiamentos acima de R\$ 300 mil, a Lei 13.195/2015 estabelece que a instituição financeira que exigir a contratação de apólice de seguro rural como garantia para a concessão de crédito rural é obrigada a oferecer ao mutuário a escolha entre, no mínimo, duas apólices de diferentes seguradoras, sendo que pelo menos uma delas não pode ser de empresa controlada, coligada ou pertencente ao mesmo conglomerado econômico-financeiro da credora. Além disso, a Lei 13.195/2015 prevê que a instituição financeira é obrigada a aceitar apólice de seguro que o mutuário já tenha contratado com seguradora habilitada a operar com seguro rural.

### **d. Como atrair o setor segurador privado para oferecer coberturas aos segmentos de agricultores familiares?**

O Governo pode transferir parte do risco catastrófico ao mercado internacional, por meio das seguradoras e resseguradoras, aumentando a sustentabilidade financeira dos programas e melhorando a eficiência do gasto público em anos de perdas catastróficas. No Peru e no México, os programas públicos adquirem das seguradoras privadas a cobertura catastrófica, o que incentiva a participação das seguradoras no ramo agropecuário (Senado Federal, 2016, p. 31).

A necessidade de redefinição dos paradigmas da política de Estado para a gestão de riscos agropecuários é patente e consensuada entre setores público e privado. No entanto, a discussão de como isso pode ser feito de forma a melhorar a eficácia da política e atender a diversidade de público para a qual está direcionada, no contexto de otimização dos gastos públicos, ainda está longe de ser exaurida. Aperfeiçoar a política nacional de gestão de riscos na agropecuária é desafio e oportunidade para o setor. 

### **Referências**

BANCO MUNDIAL. **Revisão rápida e integrada da gestão de riscos agropecuários no Brasil. Caminhos para uma visão integrada.** 1. ed. Brasília: 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Manual de Crédito Rural. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/mcr>>.

BRASIL. Lei 5.969, de 12 de dezembro de 1973. Institui o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 dez. 1973.

BRASIL. Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jan. 1991.

BRASIL. Lei 10.420, de 10 de abril de 2002. Cria o Fundo Seguro Safra e institui o benefício Seguro Safra para os agricultores familiares da Região Nordeste, do semi-árido do Estado de Minas Gerais (norte de Minas Gerais e Vale do Jequetinhonha) e da região norte do Espírito Santo (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2002.

BRASIL. Lei 10.700, de 9 de julho de 2003. Altera as Leis 10.420, de 10 de abril de 2002, de 16 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2003.

BRASIL. Lei 10.823, de 19 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2003.

BRASIL. Lei 12.058, de 13 de outubro de 2009. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 out. 2009.

BRASIL. Lei Complementar 137, de 26 de agosto de 2010. Autoriza a participação da União em fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos do seguro rural; altera dispositivos da Lei 10.823, de 19 de dezembro de 2003, (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2010.

BRASIL. Resolução 44 do Senado Federal, de 17 de setembro de 2013. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 set. 2013.

BRASIL. Lei 13.195, de 25 de novembro de 2015. Altera a Lei 12.712, de 30 de agosto de 2012, para estabelecer que a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF ficará encarregada da gestão do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural – FESR (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório de Avaliação da Política de Seguro Rural**. 2016. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?4&reuniao=5719&codcol=1307>>.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Conab. **Levantamento de safra**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&t=2>>.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução 3.234, de 31 de agosto de 2004. Altera disposições do Proagro, constituindo no seu âmbito o “Proagro Mais”, para atender aos pequenos produtores vinculados ao Pronaf. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 ago. 2004.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO; ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO BRASIL. **Sondagem de Mercado**. Disponível em: <<http://icagro.fiesp.com.br/sondagem.asp?p=4t16>>.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T. VALDES, C.; BACCHI, M. R. P. Produtividade da agricultura brasileira e os efeitos de algumas políticas. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano XXI, n. 3, p. 83-92, jul.-set./2012.

MUELLER, C. C. A política agrícola no Brasil – uma visão de longo prazo. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 19, Edição Especial, p. 9-23, jul. 2010.