Avaliação do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – 2005 a 2012[1]

José Alderir da Silva[2]
Maria do Socorro Gondim Teixeira[3]
Vinicius Gonçalves dos Santos[4]

Resumo – O presente artigo tem por objetivo avaliar o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), criado em 2003 e administrado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), no período 2005–2012, em termos de universalização do acesso ao seguro rural. O programa contribuiu para a expansão securitária na produção agropecuária no período em estudo; no entanto, as subvenções estão altamente concentradas na região Sul, mais especificamente no Paraná. As demais regiões, sobretudo o Nordeste e o Norte, têm apenas uma participação marginal no PSR. Do mesmo modo, a modalidade de grãos concentra uma participação no PSR de mais de 74% nas diversas categorias analisadas. Diante da análise dos dados, conclui-se que os objetivos do programa foram alcançados parcialmente, uma vez que houve a ampliação securitária no meio rural, mas esta ocorreu de forma concentradora.

Palavras-chave: crédito rural, política agrícola, política pública.

Evaluation of the Rural Insurance Premium Subsidy Program from 2005 to 2012

Abstract – This paper aims to evaluate the Rural Insurance Premium Subsidy Program (PSR) – a Brazilian program created in 2003 and administered by the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply (Mapa) – in the period of 2005–2012 in terms of universal access to agricultural insurance. The program has contributed to the expansion of insurance in agricultural and livestock production during the studied period; however, the subsidies are highly concentrated in the South Region of Brazil, more specifically in the state of Paraná. The other regions, especially the Northeast and the North, only have a marginal share in the PSR. Similarly, grains have a share in PSR of more than 74% in the different categories analyzed. Based on the analyzed data, it is concluded that the program objectives were partially achieved, since there was an increase in insurance in rural areas, but this increase occurred in a concentrative way.

Keywords: rural credit, agricultural policy, public policy.

[1] Original recebido em 2/9/2013 e aprovado em 23/10/2013.

[2] Economista, mestrando em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), professor substituto do Departamento de Economia da UFRN. E-mail: josealderir16@hotmail.com

[3] Economista, doutora em Ciências da Comunicação pela USP, professora do Departamento de Economia e da Pós-Graduação de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: tmsgondim@uol.com.br

[4] Economista, mestrando em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: gonçalves.economia@hotmail.com

Introdução

O setor agropecuário brasileiro avançou muito desde a década de 1970 conforme o Censo Agropecuário de 2006. Embora de 1970 a 2006 tenha crescido pouco em termos de estabelecimentos, 4,1% (5,1 milhões em 2006), o mesmo não ocorreu em relação à área total, que passou de 294,1 milhões de hectares para 354,9 milhões (crescimento de 20,1% no mesmo período). Já a utilização da terra para a produção agrícola e para a pecuária cresceu 126,2% e 12%, respectivamente – em 2006, a produção agrícola atingiu 76,7 milhões de hectares e a pecuária, 172,5 milhões.

Esse desempenho do setor agropecuário pode ser considerado expressivo quando levados em consideração os riscos envolvidos no processo de produção. Além dos riscos também de outras atividades, como os tecnológicos e os de variações da demanda, a produção agropecuária está sujeita a riscos climáticos, incidência de pragas (e/ou doenças), custo de produção, entre outros.

Esses fatores reduzem o investimento, que se desloca para outras atividades com menores riscos. Portanto, para aumentar o investimento e, assim, a produção, é preciso reduzir o risco do produtor por intermédio de políticas específicas que permitam aumentar a rentabilidade e eliminar as distorções que afetam o setor rural brasileiro. Dentro desse cenário vem se inserir o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR).

A subvenção ao prêmio do seguro rural constitui atualmente o incentivo principal aos produtores na aquisição de seguros agrícolas. Ela auxilia o produtor na contratação de um seguro para sua produção, por meio do pagamento de uma parte do valor da apólice, que pode alcançar até 70% do valor segurado. Assim, este artigo tem por objetivo avaliar o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) no período 2006–2012, em termos da ampliação das subvenções.

Para isso, o artigo está divido em três seções além desta introdução e das considerações finais. A próxima apresentará um breve histórico do seguro rural no País, destacando sua evolução até o PSR; depois, será apresentado o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, enfatizando as mudanças em suas diretrizes, seguido da análise dos dados.

Breve histórico do seguro rural no Brasil

A experiência brasileira em seguros rurais teve início no final da década de 1930, quando o Estado de São Paulo instituiu o seguro obrigatório, pela Lei nº 10.554, de outubro de 1939, para os transtornos causados pelo granizo na lavoura algodoeira. Dados os resultados positivos, outros programas no estado seguiram a mesma linha, como a Carteira de Seguro Agrícola contra Granizo para a Viticultura em 1948 (Lei nº 11, de 19 de julho de 1948) e a Carteira de Seguro Agrícola contra Geada para Horticultura em 1964 (Lei nº 8.375, de 28 de outubro de 1964).

Outro seguro criado para indenizar os produtores pelos eventuais prejuízos causados pelo granizo foi o programa do Instituto Rio-Grandense do Arroz (Irga). Criado no final da década de 1940, o Irga recolhia um pequeno percentual do faturamento dos produtores que utilizava para indenizar seus participantes pelas perdas sofridas.

A Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra), criada em 1955, constitui uma experiência bem-sucedida em âmbito regional. Essa associação criou um seguro, cujos recursos são derivados dos próprios associados, para indenizar os produtores de fumo do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul pelas perdas sofridas nas lavouras em decorrência do granizo ventos fortes.

Na esfera federal, foi criado em 1948 – com o objetivo de garantir maior estabilidade aos produtores de rebanhos e, portanto, reduzir suas perdas inesperadas – o Instituto de Resseguros do Brasil. Nos dois anos seguintes à criação, foram incluídas outras culturas, como trigo, café, videira, arroz e algodão. O programa cobria os

riscos de desastres naturais, pragas, incêndios, doenças e outros eventos inesperados que prejudicassem parcialmente ou integralmente a produção do segurado.

Em 1954 também foi organizada a Companhia Nacional de Seguros Agrícolas (CNSA), uma sociedade de economia mista – por meio da Lei nº 2.168, de 11 de janeiro de 1954 – com o propósito de desenvolver paulatinamente operações de seguros rurais, oferecendo, como bem enfatizado por Ozaki (2008), dois tipos de seguros: i) o de colheitas mínimas para atender às lavouras de algodão herbáceo, trigo e arroz; ii) o de prejuízos nas plantações para atender à cultura do café e da videira com base no valor comercial do pé. No entanto, a Companhia não obteve êxito, e suas atividades encerraram-se em 1966. Segundo Gemignani (2000), seu fracasso deveu-se

> [...] ao fato de não ter conseguido disseminar o Seguro Rural facultativo e realizá-lo em escala mínima para a sua exploração econômica, assim como pela circunstância de lhe haver sido vedada a operação de outros ramos de seguros mais rentáveis, que contribuíssem para o equilíbrio de sua carteira. Outra das origens desse fracasso residiu na falta de apoio e colaboração das instituições governamentais e financeiras, nas injunções políticas que a todo instante alteravam sua orientação e direção e, principalmente, na falta de uma infraestrutura técnico-agronômica de apoio (Gemignani, 2000, p. 3).

Além disso, Almeida (2007) enfatiza que a CNSA falhou em seus objetivos por não considerar as especificidades de cada região produtora.

O Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP) foi instituído em 1966–1967 por dois decretos (Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e Decreto nº 60.459, de 13 de março de 1967) que servem como base de leis para as atividades de seguros no Brasil nos dias atuais. Em 1967 também foi instituído o seguro obrigatório destinado a cobrir os danos dos produtores causados por acidentes, fenômenos da natureza, pragas e doenças relacionadas à agropecuária. O decreto também criou o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), que passou a ajustar gradualmente as taxas de prêmios conforme o sinistro ocorrido. Os recursos desse fundo eram administrados pelo Instituto de Resseguros. Os objetivos do FESR se resumiam a garantir estabilidade das operações e atender à cobertura suplementar do risco de sinistros.

A década de 1970 foi importante em virtude da definição, pela Resolução nº 5 do Conselho Nacional de Seguros Privados, em 14 de julho de 1970, das modalidades de seguros agrários. Essas modalidades podem ser definidas em três tipos:

- Seguro agrícola – cobre as perdas decorrentes de fenômenos meteorológicos, doenças e pragas.
- Seguro pecuário – são as indenizações em relação a mortes de animais causadas por acidentes ou doenças. Essa modalidade também cobre o seguro de benfeitorias e produtos agropecuários contra eventos de causa externa.
- Seguro de crédito para a comercialização de produtos agropecuários (incapacidade de pagamentos dos compradores).

A dificuldade do FESR de expandir o seguro rural para outras unidades da federação e outros estados da região Sudeste além de São Paulo levou o governo federal a criar em 1973 o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) por meio da Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973. O Proagro se traduziu em uma nova etapa do seguro rural por vincular o seguro às operações de crédito agropecuário. Ou seja, o seguro passou a cobrir os encargos financeiros das operações de crédito rural diante de situações adversas. O primeiro artigo da Lei nº 5.969 resume os objetivos do Proagro:

> É instituído o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO, destinado a exonerar o produtor rural, na forma que for estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, de obrigações financeiras relativas a operações de crédito, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos

naturais, pragas e doenças que atinjam bens, rebanhos e plantações (BRASIL, 1973).

Essa foi uma questão importante para reduzir o risco dos bancos em relação aos empréstimos realizados aos produtores e, portanto, aumentou os empréstimos no setor agropecuário. Entretanto, o custo financeiro é todo bancado pelo Estado, o que exige um Estado forte em termos orçamentários, fato que não ocorreu durante a crise da dívida na década de 1980. Nesse período, o desequilíbrio no orçamento do Proagro levou à suspensão das coberturas realizadas pelo Banco do Brasil em 1990.

Mediante a dificuldade do governo em continuar financiando os seguros agropecuários e em meio à ascensão das políticas neoliberais, o governo formou uma parceria com o setor privado (em 1992) a favor da desregulamentação do setor de seguros no País. O objetivo dessa manobra do governo era reduzir a participação da União, dos estados e dos municípios em empresas ligadas ao setor de seguros privados (ALBERTI; LEOPOLDI, 2001).

Em 2002 foi criado o Fundo Seguro-Safra com o propósito de obter recursos para o pagamento do Seguro-Safra e, portanto, garantir a renda mínima aos agricultores familiares da região Nordeste, do semiárido de Minas Gerais e da região norte do Espírito Santo, em virtude das estiagens. Contudo, como destacado por Ramos (2009), além de ser um seguro restrito ao agricultor familiar, o direito à cobertura e só para os casos de perda de pelo menos 60% da lavoura, percentual não exigido por nenhum dos seguros existentes no mercado.

O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) foi criado apenas no final de 2003, por meio da Lei nº 10.823, com o propósito de conceder subvenção econômi ca ao valor do prêmio do seguro rural contratado com seguradoras autorizadas. Como o objetivo deste artigo é avaliar essa política de seguro rural, será necessário tecer as principais diretrizes e metas do programa.

O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural

Na ausência do seguro agrícola, o governo não tem outra escolha a não ser prorrogar as dívidas do crédito rural em caso de redução das receitas na presença de sinistros. Essa prorrogação das dívidas torna-se onerosa para o Estado, e seu valor, segundo Medeiros (2013), é maior do que aquele que se gastaria com o pagamento parcial do custo anual de contratação do seguro agrícola.

Cunha (2002) questionou a criação do programa, argumentando contra a participação do poder público na subvenção ao prêmio do seguro por considerar que

> Se o governo subsidiar o prêmio do seguro a título de compensação às seguradoras pelos altos custos de gerenciamento do seguro, estas não terão incentivo para reduzir estes custos.

No entanto, segundo o autor, ou se dota a agricultura de mecanismos de proteção contra o risco, ou o governo estará condenado a suportar todo o encargo do financiamento das atividades agrícolas.

Do mesmo modo, Osaki (2010) afirma que o tripé com a participação do Fundo de Catástrofe e Resseguros, subvenção e um banco de dados disponível será fundamental para o desenvolvimento sustentável do mercado privado de seguro rural no Brasil.

Portanto, as discussões para a ampliação da cobertura securitária privada no meio rural iniciaram-se no final do governo Fernando Henrique Cardoso e ganharam forma no início do governo Lula, tendo sido definidas como uma das prioridades do seu governo, no qual o então ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, teve papel fundamental. Além do ministro, outros atores foram importantes nesse processo, como o mercado segurador (por meio da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização) e Secretarias Estaduais de Agricultura, que criaram o Fórum Permanente do Seguro Rural em 2003. Medeiros (2013) destaca ainda que a mobilização desses atores foi decisiva para

o projeto de lei ser elaborado e aprovado, em regime de urgência, ainda em 2003.

Embora a Lei nº 10.823 tenha sido sancionada em 2003, a regulação ocorreu apenas em 2004, por meio do Decreto nº 5.121, em 29 de junho, para promover a universalização do acesso ao seguro rural, assegurar o papel do seguro rural como instrumento para estabilidade da renda agropecuária e induzir o uso de tecnologias adequadas, bem como modernizar a gestão do empreendimento agropecuário.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ficou com a responsabilidade de operacionalização do PSR, tendo por público-alvo os produtores rurais (pessoas físicas e jurídicas). O seguro rural é contratado diretamente pelos produtores nas seguradoras autorizadas pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) e cadastradas pelo Mapa.

Para se ter acesso à subvenção, o PSR estabeleceu como critério a observação dos indicativos do zoneamento agrícola de risco climático, cujo objetivo é orientar os agricultores, agentes financeiros e seguradoras em relação ao melhor período e tecnologia para o plantio. Esse zoneamento, fornecido pelo Mapa, ao mesmo tempo em que induz o uso de tecnologias adequadas, reduz o risco da produção agrícola.

Do mesmo modo, o PSR criou um Comitê Gestor Interministerial composto por integrantes dos órgãos governamentais envolvidos no processo[5], cujas funções são definir: i) os percentuais sobre o Prêmio do Seguro Rural e os valores máximos da subvenção; ii) as culturas vegetais e espécies animais da subvenção; iii) as regiões atendidas pelo PSR; iv) as condições técnicas a serem cumpridas pelos beneficiários; e v) a proposta do Plano Trienal para o PSR, com o objetivo de proporcionar maior previsibilidade às ações do governo, gerando maior segurança ao mercado.

O subsídio do PSR é diferenciado conforme a modalidade do seguro rural, o tipo de cultura e espécies de animais, categorias de produtores, regiões de produção e condições contratuais (FERREIRA; FERREIRA, 2009). Em 2005, os percentuais e os limites de subvenção foram estipulados (Tabela 1).

Tabela 1. Percentuais e limites de subvenção em 2005.

Cultura	Subvenção (%)	Limite por produtor (R$)
Algodão	40	7.000
Arroz irrigado	30	
Feijão	50	
Milho	40	
Milho (2ª safra)	40	
Soja	30	
Trigo	40	
Maçã	30	12.000
Uva	30	

Fonte: Brasil (2013).

De 2006 em diante, esses percentuais foram alterados pelo Decreto nº 5.782/2006, que, além de ter incluído novas culturas, adicionou novas modalidades, como a pecuária, florestal e aquícola. Nesse mesmo ano, foi sancionado o Decreto nº 6.002, que fixou percentuais e limites para os três anos seguintes.

Como pode ser observado na Tabela 2, ocorreram alterações referentes aos percentuais do grupo III (de 40% para 50%) e do grupo IV (de 30% para 40%).

Esses percentuais voltaram a ser alterados em 2008, pelo Decreto nº 6.709/2008, e mantidos para o período 2010–2012. As alterações ocorreram no grupo I (de 60% para 70%) e no grupo II (de 50% para 60%). Portanto, o pagamento

[5] Mapa, Susep, os ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Desenvolvimento Agrário, além das secretarias do Tesouro Nacional e de Política Agrícola.

da apólice passou a variar de 40% a 70% para a modalidade agrícola com limite máximo de R$ 96 milhões. Nas atividades de pecuária, florestal e aquícola, o prêmio pago continuou em 30%, com valor máximo de R$ 32 milhões. A Tabela 3 descreve os percentuais e limites de subvenção.

Resultados do PSR no período 2005–2012

Os resultados do PSR em termos agregados são surpreendentes, como mostra a Tabela 4, no período 2005–2010. Observa-se que a disponibilidade de recursos para atender à

Tabela 2. Percentuais e limites de subvenção em 2006 e em 2007–2009.

Grupo	Cultura	Subvenção (%)		Limite por produtor (R$)
		2006	2007–2009	
I	Feijão, milho (2ª safra) e trigo	60	60	
II	Algodão, arroz, aveia, canola, centeio, cevada, milho, soja, sorgo e triticale	50	50	
III	Maçã e uva	40	50	
IV	Abacaxi, alface, alho, amendoim, batata, berinjela, beterraba, café, cana-de-açúcar, caqui, cebola, cenoura, couve-flor, figo, girassol, goiaba, kiwi, laranja, limão e demais citros, morango, pepino, pera, pêssego, pimentão, repolho, tomate e vagem	30	40	32.000
Pecuário			30	
Florestal			30	
Aquícola			30	

Fonte: Brasil (2013).

Tabela 3. Percentuais e limites de subvenção em 2010–2012.

Grupo	Cultura	Subvenção (%)	Limite por produtor (R$)
I	Feijão, milho (2ª safra) e trigo	70	
II	Ameixa, algodão, arroz, aveia, canela, caqui, centeio, cevada, figo, milho, soja, kiwi, linho, maçã, nectarina, pera, pêssego, sorgo, triticale e uva	60	
III	Algodão, arroz, milho e soja	40	
IV	Abacaxi, abacate, abóbora, abobrinha, alface, alho, amendoim, atemoia, banana, batata, berinjela, beterraba, cacau, café, caju, cana-de-açúcar, cebola, cenoura, cherimólia, chuchu, couve-flor, ervilha, escarola, fava, girassol, goiaba, graviola, jiló, laranja, lichia, lima, limão e demais cítricos, mamão, mamona, mandioca, manga, maracujá, melancia, melão, morango, pepino, pimentão, pinha, quiabo, repolho, sisal, tangerina, tomate, vagem e demais hortaliças e legumes	40	96.000
Pecuário	Aves, bovinos, bubalinos, caprinos, equinos, ovinos e suínos	30	32.000
Florestal	Sericultura	30	32.000
Aquícola	Carcinicultura, maricultura e piscicultura	30	32.000

Fonte: Brasil (2013).

Tabela 4. Evolução do PSR de 2005 a 2012.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Demanda de seguradoras (milhões de R$)	-	61	114	158	272	460	526	717
Orçamento aprovado (milhões de R$)	10	61	100	160	272	328	403	328
Disponibilizado (milhões de R$)	10	61	100	160	172	238	255	328
Valores utilizados (milhões de R$)	2	31	61	157	260	198	253	318
Capitais segurados (milhões de R$)	127	2,87	2,71	7,21	9,65	6,54	7,34	8,78
Área segurada (ha)	681	1,56	2,27	4,76	6,66	4,78	5,58	5,24
Produtores atendidos (unidades)	849	16,65	27,84	43,64	56,30	38,21	40,10	43,54
Valor médio da subvenção (por produtor – R$)	2,71	1,84	2,19	3,61	4,61	5,19	6,32	7,31

Fonte: Brasil (2013).

demanda de seguros foi suficiente até 2008. De 2009 em diante, esse fato não se repetiu. O crescimento da demanda por seguros cresceu 38% entre 2007 e 2008, enquanto a disponibilidade de recursos cresceu 60%. Nos dois anos seguintes, ocorreu o inverso: a demanda cresceu 69%, e a disponibilidade de recursos cresceu 38%. Isso pode ter ocorrido em virtude da maior confiança do produtor rural no PSR, maior divulgação e facilidades de acesso dos produtores. Ainda pode ser observado que mesmo utilizando-se todos os recursos aprovados, tem-se uma diferença de R$ 132 milhões entre o demandado pelas segurados e o liberado pelo Mapa.

Essa diferença pôde ser reduzida posteriormente pela quebra do monopólio do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) em abril de 2008; pela Lei Complementar nº 126/2007; pela Resolução Nacional de Seguros Privados nº 168/2007; e por meio da aprovação do Fundo de Catástrofe do Seguro Rural pela Lei Complementar nº 137/2010. O primeiro fato ocorrido permitiu a inserção de outras resseguradoras além do IRB, tendo equiparado assim, a legislação securitária ao modelo adotado por outros países que operam em mercados mais competitivos e globalizados – atualmente o PSR conta com cerca de dez resseguradoras. O segundo fato permitiu que as seguradoras e resseguradoras adquirissem cobertura suplementar para suas carteiras de seguro rural, a ser utilizada no pagamento de indenizações decorrentes de sinistros climáticos mais severos (MEDEIROS, 2013).

Apesar disso, os valores da subvenção (valores utilizados) cresceram significativamente no período em estudo, como pode ser visto na Figura 1. Os valores superaram os R$ 100 milhões já em 2008, e, apesar do crescimento negativo (-24%) entre 2009 e 2010, o PSR recuperou-se nos dois anos seguintes, tendo alcançado R$ 318,2 milhões em 2012 – foi utilizado praticamente todo o orçamento aprovado.

Essa trajetória do pagamento da subvenção ao prêmio do seguro rural permitiu a ampliação das apólices de seguros, conforme pode ser observado na Figura 2. O número de apólices chegou a 60 mil em 2008 e, depois de um crescimento negativo (-27%) entre 2009 e 2010, recuperou-se nos dois anos seguintes e passou de 63 mil apólices em 2012. Entretanto, esse número ainda é inferior ao pico de mais de 72 mil apólices alcançado em 2009. Essa queda nos dados, no período 2009–2010, pode ser derivada de resquícios da crise financeira de 2008, quando houve um aumento na preferência por liquidez dos agentes privados.

Quanto aos capitais segurados, depois do salto entre 2007 e 2008, cresceram 34% em 2009, cujo valor corresponde a R$ 9,65 milhões, mas decresceram (32%) logo no ano seguinte para um valor inferior ao apresentado em 2008, e nos anos posteriores seguiram uma tendência

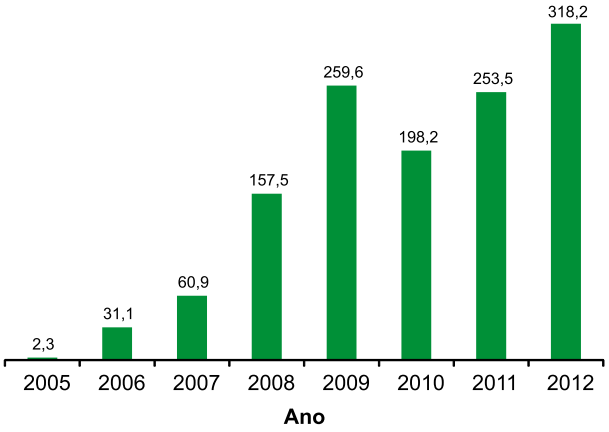

Figura 1. Evolução do PSR no Brasil (milhões de reais), 2005–2012.

Fonte: Brasil (2013).

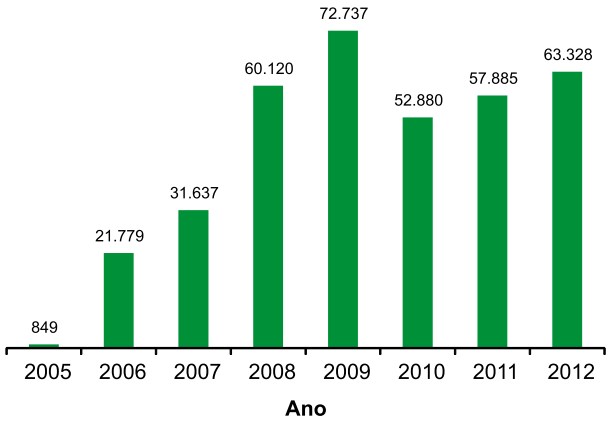

Figura 2. Apólices de seguro (milhões de reais), 2005–2012.

Fonte: Brasil (2013).

tímida de crescimento (12% e 20% em 2011 e 2012, respectivamente); não conseguiram superar o valor apresentado em 2009, tendo fechado 2012 com R$ 8,78 milhões em capitais segurados. Essa queda de 32% no período 2009–2010 pode estar relacionada também com a redução dos preços da cultura da soja e do milho, cujos preços médios caíram 16,8% e 3,9%, respectivamente, como evidenciado por Macedo et al. (2013).

A evolução do total da área segurada também é significativa. Depois de ter alcançado o pico em 2009, com 6,6 milhões de hectares, voltou a apresentar em 2010 praticamente a mesma quantidade de hectares de 2008. E mesmo depois da recuperação em 2011, voltou a decrescer 6% em 2012, caindo para 5,2 milhões de hectares.

A análise dos dados em nível nacional pode levar à conclusão equivocada de que os objetivos de ampliação do seguro pelo PSR foram alcançados. No entanto, quando os dados são desagregados por região (Tabela 5), observa-se uma concentração das subvenções na região Sul desde a implementação do programa, sobretudo no Paraná, como também apontado por Ozaki (2010). Em 2005, a região tinha pouco mais de R$ 1,7 milhão, valor que representava cerca de 75% do total de recursos do PSR. Embora o valor absoluto das subvenções tenha aumentado, a participação do Sul foi sendo reduzida, tendo alcançado 55% em 2009, valor correspondente a R$ 142,5 milhões. Nos três anos seguintes, o Sul ganhou participação em termos absolutos e

Tabela 5. Evolução dos valores das subvenções em termos regionais (milhões de reais), 2005–2012.

Subvenção	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sul	1.713,02	20.797,15	38.087,15	86.593,13	142.549,82	120.872,42	155.143,17	195.481,23
Sudeste	183,48	4.622,07	10.485,07	34.211,18	48.722,63	31.980,47	46.755,69	55.861,99
Centro-Oeste	418,42	5.599,34	11.783,44	30.682,46	55.479,67	34.744,28	43.061,58	58.009,68
Nordeste	-	103,31	604,94	5.143,51	11.632,07	9.798,67	7.691,06	7.958,98
Norte	-	-	1,39	914,67	1.145,07	881,77	800,49	856,05
Total	**2.314,92**	**31.121,86**	**60.961,99**	**157.544,96**	**259.529,26**	**198.277,60**	**253.451,98**	**318.167,93**

Fonte: Brasil (2013).

relativos, tendo recebido em 2012 cerca de 60% do total das subvenções, cujo valor correspondia a R$ 195 milhões.

Desse total, R$ 96 milhões estavam presentes no Paraná, R$ 71 milhões no Rio Grande do Sul, e R$ 27 milhões em Santa Catarina. Esses estados representavam 30%, 23% e 9%, respectivamente, das subvenções totais em 2012. No Paraná, quase a metade das subvenções (R$ 46 milhões) foi destinada às atividades ligadas com a soja, seguida pelo milho safrinha (R$ 26 milhões) e pelo trigo (R$ 13 milhões), tendo restado apenas R$ 11 milhões para as demais atividades[6]. No Rio Grande do Sul, os recursos são divididos, sobretudo, entre cinco atividades: soja, maçã e uva (com aproximadamente R$ 15 milhões cada uma), trigo (R$ 11 milhões) e arroz, com quase R$ 9 milhões[7]. Em Santa Catarina, as subvenções foram destinadas à maçã (R$ 16 milhões), à soja (R$ 3 milhões) e ao milho, cebola, trigo, arroz e uva (cada um com cerca de R$ 1 milhão)[8].

A Figura 3 descreve a participação nas subvenções de acordo com as regiões do Brasil.

A região Sudeste teve uma evolução significativa em relação aos recursos de subvenção; no entanto, em 2012 os valores do seguro, R$ 55 milhões, constituíam apenas um quarto dos recursos concentrados no Sul. A participação da região Sudeste cresceu nos quatro primeiros anos do programa, tendo atingido o pico de 22% em 2009. Porém, perdeu espaço nos anos seguintes, tendo alcançado 18% do total das subvenções em 2012.

Em termos estaduais, em 2012 São Paulo concentrou a maior parte das subvenções, com 14% de participação, que são equivalentes a

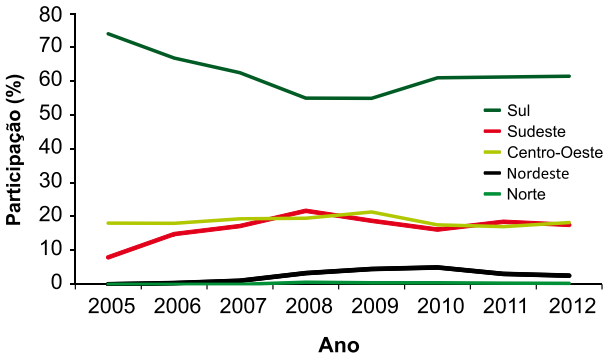

Figura 3. Participação nas subvenções, por regiões, em 2005–2012.

Fonte: Brasil (2013).

R$ 44 milhões. Desses, R$ 39 milhões foram redistribuídos entre 12 atividades – uva e soja (R$ 9 milhões cada uma), tomate e milho safrinha (R$ 5 milhões cada um), trigo e feijão (pouco mais de R$ 3 milhões cada um), milho, caqui, pêssego, ameixa, café e cana-de-açúcar (com cerca de R$ 1 milhão cada um) –, tendo constituído, portanto, uma produção bastante diversificada em relação aos outros estados da região[9]. O Espírito Santo dissolveu suas subvenções entre duas atividades, café (R$ 9,2 milhões) e floresta, com R$ 7,5 milhões, tendo totalizado quase R$ 17 milhões. Minas Gerais detinha 3% das subvenções, quase R$ 11 milhões, que foram redirecionados, sobretudo, para as seguintes atividades: soja (R$ 4,4 milhões), milho (R$ 2,7 milhões) e café (R$ 1,7 milhões)[10]. O Rio de Janeiro teve uma participação marginal no PSR em relação aos demais estados da região, tendo totalizado pouco mais de R$ 1 milhão, que foram destinados exclusivamente para as atividades relacionadas com floresta.

[6] Milho, maçã, ameixa, uva, feijão, floresta, pêssego, café, tomate, cana-de-açúcar, cevada, pera, melancia, cebola, batata, nectarina, pecuária e canola.

[7] O restante das subvenções foi destinado às atividades relacionadas com o milho, pêssego, caqui, alho, cevada, ameixa, pera, pecuária, floresta, canola, kiwi, tomate, cebola, feijão, nectarina, aveia, milho safrinha, pimentão e melão.

[8] O restante das subvenções foi destinado às atividades relacionadas com feijão, tomate, alho, cevada, pera, floresta, pimentão, pêssego, melancia, kiwi, canola, pecuária e cenoura.

[9] O restante das subvenções foi destinado às atividades relacionadas com floresta, maçã, nectarina, batata, goiaba, melancia, figo, tangerina, cebola, algodão, cevada, atemoia, manga, pecuária, arroz, berinjela, pepino, repolho, laranja, pera, pimentão, abóbora, mandioca, beterraba, alface e canola.

[10] O restante das subvenções foi destinado às atividades relacionadas com ameixa, tomate, cana-de-açúcar, caqui, uva, floresta, algodão, milho safrinha, maçã, pêssego, trigo, atemoia, pecuária, tangerina, feijão, nectarina e goiaba

A Figura 4 descreve a participação nas subvenções de acordo com os estados.

A evolução do Centro-Oeste é semelhante à da região Sudeste, seja em valores absolutos, seja em termos de participação. O valor do total de subvenções nessa região, em 2005, era de apenas R$ 418 mil, o que representava participação de 18% no total. No entanto, apesar de os recursos dos seguros terem crescido exponencialmente no período em estudo, a participação da região Centro-Oeste permaneceu relativamente estável, tendo alcançado o mesmo percentual de 2005 em 2012, isto é, 18%, cujo valor correspondia a R$ 58 milhões. Desse valor, R$ 38 milhões pertenciam ao Mato Grosso do Sul, uma participação de 12% nas subvenções nacionais – milho safrinha (R$ 21,1 milhões) e soja (R$ 16,8 milhões). Em seguida, destaca-se Goiás, com 4% de participação nas subvenções totais, ou R$ 12,2 milhões, utilizados com soja (R$ 8,4 milhões), milho safrinha (R$ 2,6 milhões) e milho, com pouco mais de R$ 1 milhão. Mato Grosso detinha 2% das subvenções nacionais, que equivalem a R$ 7,4 milhões, valor utilizado para o favorecimento das atividades de milho safrinha (R$ 3,2 milhões), soja (R$ 3,1 milhões), algodão (R$ 1,1 milhão),

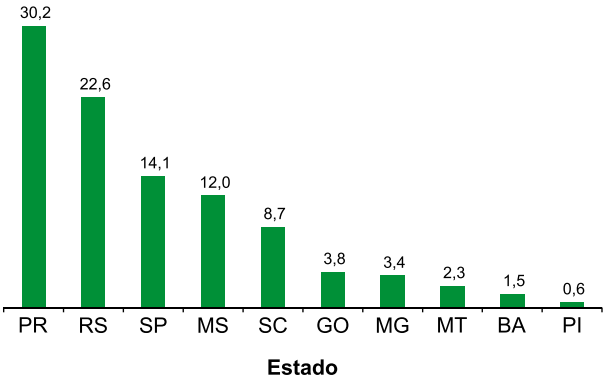

Figura 4. Participação (%) nas subvenções, por estados, em 2012. Obs.: os demais estados – Tocantins, Rondônia, Alagoas, Pernambuco, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Ceará, Paraíba, Pará e Sergipe – e o Distrito Federal apresentaram, no total, participação abaixo de 1%.

Fonte: Brasil (2013).

floresta (R$ 78,9 mil), milho (R$ 23,8 mil) e cana-de-açúcar, com aproximadamente R$ 5,4 mil. A participação do Distrito Federal foi ínfima em relação aos estados da região, com valor de apenas R$ 108,9 mil, que se destinaram às atividades de soja (R$ 77,7 mil), milho (R$ 16,7 mil) e milho safrinha (R$ 14,5 mil).

As regiões Nordeste e Norte passaram a participar do PSR em 2007, e permaneceram apenas de forma marginal nos anos posteriores, com uma média de 3% para o Nordeste e menos de 1% para o Norte. O Nordeste alcançou o pico de 5% de participação em 2010, mas não superou sua média nos dois anos seguintes. Já o Norte permaneceu invariavelmente abaixo de 1% no mesmo período. A soma dos valores de subvenção (R$ 7,9 milhões + 856 mil) dessas duas regiões em 2012 foi menor que o valor de Goiás.

No Nordeste, destaca-se a Bahia, com valor de subvenção de R$ 4,7 milhões, seguida pelo Piauí (R$ 1,9 milhão) – ambos os estados com 1% de participação no total geral –, Maranhão (R$ 1,2 milhão), Alagoas (R$ 59,6 mil), Pernambuco (R$ 45,7 mil) e Ceará, com valor ínfimo de 798 reais. Na Bahia, a soja é de longe a atividade mais beneficiada (R$ 3 milhões), seguida pelo milho (R$ 925,8 mil) e algodão (R$ 539,2 mil). Essas três atividades também tiveram destaque no Piauí, com R$ 1,4 milhão, R$ 526,2 mil e R$ 20,2 mil, respectivamente. Além dessas, a outra atividade subvencionada no estado foi a cana-de-açúcar, com apenas R$ 4 mil. Destacam-se as atividades de soja (R$ 1 milhão), milho (R$ 142,5 mil) e floresta (R$ 12,2 mil) no Maranhão; e cana-de-açúcar (R$ 58,9 mil) e pecuária (R$ 800,00) em Alagoas. Em Pernambuco, as atividades seguradas foram uva (R$ 39,3 mil) e cana-de-açúcar (R$ 6,4 mil); e, por fim, no Ceará a única atividade segurada foi a cana-de-açúcar, com R$ 789 reais.

No Norte, os estados favorecidos pelo programa foram Tocantins (R$ 665,2 mil) e Rondônia, com subvenção de R$ 190,7 mil. Neste último estado, a soja foi a única atividade, e o valor da subvenção correspondeu a R$ 190,8 mil em 2012. Além da soja (R$ 600,9 mil), no Tocantins outras

duas atividades foram favorecidas pelo PSR: floresta (R$ 45,6 mil) e milho, com R$ 18,8 mil.

No geral, observa-se uma concentração muito grande dos valores subvencionados pelo PSR no Sul desde sua implementação em 2005, que permaneceu nos anos posteriores. Tomando como referência o ano de 2006, quando o programa ganhou mais escopo, pouco se alterou em 2012: embora o Sul tenha perdido participação (de 67% para 61%), apenas as regiões Sudeste e Nordeste conseguiram aumentar suas participações; no entanto, não obtiveram mais de 3% cada uma. Enquanto as outras regiões seguiram aumentando seus valores subvencionados, as regiões Nordeste e Norte ficaram estagnadas. A primeira não superou o valor de R$ 8 milhões, e o Norte, o valor de R$ 900 mil, tendo permanecido com participações muito baixas em relação às demais regiões.

Diante disso, o objetivo de universalização do acesso ao seguro rural parece ter sido alcançado apenas parcialmente, uma vez que houve significativa ampliação dos valores subvencionados em todas as regiões, mas o crescimento foi desigual. Tomando-se o ano de 2008 como referência, quando o PSR já estava bem desenvolvido, o crescimento dos valores subvencionados foi de 126% no Sul, 63% no Sudeste, 89% no Centro-Oeste, 55% no Nordeste e crescimento negativo de 6% no Norte. Além dos fatores culturais na contratação dos seguros e da tradição agropecuária na região Sul, uma hipótese para essa performance concentradora das subvenções pode ser encontrada quando os dados são desagregados por atividade.

A predominância dos grãos no PSR é inquestionável, constituindo cerca de 74% em termos de participação em apólices, importância segurada, prêmio e subvenção, além de mais de 90% em área segurada, como mostra a Tabela 6. E, dentro da modalidade grãos, destaca-se a cultura da soja, com 42% das apólices, 57% em área segurada e 37% das subvenções totais. As outras culturas com representatividade nas subvenções são milho safrinha (18%) e trigo (9%).

As frutas constituem 20% das apólices, prêmios e subvenções totais, mas apenas 1% em termos de área segurada. O destaque nessa modalidade de subvenções ficou para a maçã (11%) e a uva (8%). As demais frutas tiveram participações relativamente insignificantes, como se observa na Tabela 7.

Os legumes e as verduras tiveram pouca expressão, com apenas 2,6% de participação nas subvenções totais, sendo 1,9% pertencente à cultura do tomate. A participação dos demais legumes e verduras foi irrelevante (vide Tabela 8).

Tabela 6. Participação dos grãos no PSR em 2012.

Grão[1]	Nº de apólices (%)	Área segurada (%)	Importância segurada (%)	Prêmio (%)	Subvenção (%)
Soja	42	57	40	40	37
Milho safrinha	9	12	7	15	18
Trigo	8	9	6	7	9
Milho	6	6	6	6	5
Arroz	6	6	8	3	3
Feijão	1	1	2	1	1
Café	2	1	4	1	1
Total	**74**	**92**	**73**	**73**	**74**

[1] Cevada, canola e aveia tiveram, cada uma delas, participações abaixo de 1% em todas as modalidades.

Fonte: Brasil (2013).

As demais culturas – algodão, cana-de-açúcar, floresta e pecuária – seguiram a mesma tendência de baixa participação nas subvenções, tendo somado um total de apenas 1,6% em 2012. Nenhuma das culturas conseguiu ultrapassar o dígito de 1% (Tabela 9).

Assim, pela análise das Tabelas 6 a 9, observa-se a concentração na modalidade grãos, sobretudo na cultura da soja. Portanto, existe uma espécie de concentração dupla dentro das subvenções do PSR. A primeira é no âmbito geográfico, e a segunda, no aspecto da cultura

Tabela 7. Participação das frutas no PSR em 2012.

Fruta[1]	Nº de apólices (%)	Área segurada (%)	Importância segurada (%)	Prêmio (%)	Subvenção (%)
Maçã	3	0	5	10	11
Uva	15	1	8	7	8
Pêssego	1	0	0	1	1
Caqui	0	0	0	1	1
Ameixa	1	0	0	1	1
Total	**20**	**1**	**13**	**20**	**22**

[1] As demais frutas – pera, nectarina, goiaba, melancia, tangerina, figo, kiwi, atemoia, manga, laranja e melão – tiveram, cada uma delas, participações abaixo de 1% nas diversas modalidades.

Fonte: Brasil (2013).

Tabela 8. Participação dos legumes e verduras no PSR em 2012.

Legume/ verdura[1]	Nº de apólices (%)	Área segurada (%)	Importância segurada (%)	Prêmio (%)	Subvenção (%)
Tomate	1,8	0,1	2,1	2,6	1,9
Cebola	1,2	0,1	0,5	0,7	0,5
Alho	0,2	0	0,2	0,2	0,1
Batata	0	0	0,1	0,1	0,1
Pimentão	0,1	0	0	0	0
Total	**3,3**	**0,2**	**2,9**	**3,6**	**2,6**

[1] As demais frutas e verduras – berinjela, pepino, repolho, abóbora, mandioca, beterraba, alface e cenoura – tiveram, cada uma delas, participações abaixo de 1% nas diversas modalidades.

Fonte: Brasil (2013).

Tabela 9. Participação das demais atividades no PSR em 2012.

Atividade	Nº de apólices (%)	Área segurada (%)	Importância segurada (%)	Prêmio (%)	Subvenção (%)
Algodão	0,2	0,4	0,9	0,1	0,6
Cana-de-açúcar	1,7	2,5	3,2	0,6	0,5
Floresta	0,4	4,0	5,8	1,2	0,4
Pecuária	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1
Total	**2,4**	**6,9**	**10,1**	**2,0**	**1,6**

Fonte: Brasil (2013).

(ou atividade). Como parece existir um viés em prol da cultura da soja dentro do PSR, e sendo a região Sul uma grande produtora de soja no Brasil, o maior volume de subvenções tende a se direcionar para essa região, gerando a concentração geográfica dos recursos, tanto em termos de subvenções quanto de área segurada, de apólices, de importância segurada e de prêmio do seguro rural.

Outra hipótese plausível é o maior risco de sinistros na região Sul em relação às demais e a valorização dos preços internacionais da commodity soja, o que leva as agências seguradoras a reservar maior parte de seus contratos para essa região, sobretudo para o Paraná. Aliado a isso, a coberta das culturas da soja e do milho ocorre contra vários tipos de sinistros (chuva de granizo, geada, incêndio, queda de raio, tromba d'água, ventos fortes e frios, chuvas excessivas e seca), enquanto a cobertura para as culturas de frutas, verduras e legumes ocorre contra um único fenômeno natural, a chuva de granizo, e essa característica pode explicar parte da concentração da subvenção nas culturas da soja e do milho e, consequentemente, no Paraná, uma vez que esse estado é atualmente o segundo maior produtor de soja no Brasil.

Assim, é inquestionável a evolução do PSR no âmbito nacional, contribuindo para a maior produção agropecuária no País. Não obstante, em termos regionais, a política perde em essência, dado o caráter concentrador do programa na região Sul e na produção da soja, deixando as outras regiões e culturas desprotegidas contra os riscos de sinistros.

Assim, é preciso melhorar o acesso dos produtores das demais regiões ao programa PSR, reservando parte dos recursos a essas regiões. Além disso, ampliar a cobertura de sinistros para as demais atividades é fundamental, pois amplia a participação das demais culturas em relação à soja e, ao mesmo tempo, permite a maior inserção das regiões. Contudo, o seguro agrícola assegura apenas o crédito, e não a renda do produtor rural. Caso a área de plantio do agricultor, sobretudo o pequeno e o médio, seja atingida por sinistro, o seguro agrícola assegura o crédito, mas como a renda do agricultor não é assegurada, este será desestimulado a continuar a produzir na safra seguinte e, muitas vezes, termina mudando de cultura. Levando-se em consideração que não é apenas um agricultor que está passando por esse tipo de dificuldade, isso gera uma escassez do produto em questão não apenas no período em que a safra foi atingida por sinistros, mas também no período seguinte e, portanto, gera processos inflacionários na economia em virtude não apenas do produto em si, mas também do aumento dos preços de seus derivados.

Desse modo, é preciso uma política que garanta também a renda do produtor, para que em caso de eventuais sinistros, não se sinta desmotivado a continuar com a produção, mas passe por esse período investindo, se protegendo contra os fatores que provocam a queda da produção e, consequentemente, os problemas inflacionários. A produtividade da agropecuária também deve ser aumentada para viabilizar os investimentos dos agricultores, e isso não se faz sem uma infraestrutura de escoamento da produção. Essas duas medidas são essenciais para a evolução do setor agropecuário brasileiro. Sem um produtor confiante e sem uma infraestrutura adequada, o setor torna-se dependente dos fenômenos naturais e das flutuações dos preços de mercado.

Considerações finais

Este trabalho procurou analisar o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural em termos de universalização do acesso ao seguro rural. Depois de uma revisão histórica e das principais diretrizes do programa, a análise dos dados mostrou a forte concentração do PSR na região Sul, sobretudo no Paraná.

Os valores de subvenção cresceram significativamente no período em estudo, de R$ 2,3 milhões em 2005 para R$ 318,2 milhões em 2012. As apólices seguiram a mesma trajetória: aumentaram de 849 mil em 2005 para

63,328 milhões de unidades em 2012. A área segurada, que constituía 68 mil hectares em 2005, alcançou 5,24 milhões em 2012.

No entanto, do mesmo modo que é impressionante a evolução do PSR, sua concentração foi surpreendente na região Sul, tendo esta constituído R$ 195 milhões ou 60% das subvenções totais. Esse valor é três vezes superior ao da região Sudeste, segunda em termos de participação. O Paraná se destaca, tendo concentrado 36% das apólices, 33% da área segurada e 30% das subvenções totais.

Em termos de cultura, destaca-se a modalidade de grãos, com mais de 70% das apólices, área e subvenção, e a soja obteve mais de 40% nessas categorias. Assim, além da concentração geográfica, observa-se também a concentração do PSR nas atividades relacionadas com a soja, sendo esta uma das causas da concentração geográfica.

Assim, pode-se concluir que o objetivo do PSR, em relação à universalização do acesso ao seguro rural, foi alcançado apenas parcialmente, dado que sua expansão ocorreu de forma concentradora, seja em termos geográficos, seja de culturas.

Referências

ALBERTI, V.; LEOPOLDI, M. A. P. **Entre a solidariedade e o risco**: história do seguro privado no Brasil. 2. ed. Brasília, DF: Fundação Escola Nacional de Seguros, 2001.

ALMEIDA, W. S. de. Massificação das operações do seguro rural: o grande desafio brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 16, n. 4, p. 21-26, jul./ago./set. 2007.

BRASIL. Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973. Institui o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 dez. 1973.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Relatórios estatísticos**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/seguro-rural/relatorios>. Acesso em: 3 ago. 2013.

CUNHA, A. S. **Um seguro agrícola "eficiente"**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002.

FERREIRA, A. L. C. J.; FERREIRA, L. da R. Experiências internacionais de seguro rural: as novas perspectivas de política agrícola para o Brasil. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 131-156, jun. 2009.

GEMIGNANI, A. S. **Seguro rural**. Brasília, DF: Fundação Escola Nacional de Seguros, 2000.

MACEDO, L. O. B.; PACHECO, A. B.; SANTO, E. S. do E. A evolução do Programa de Subvenção do Prêmio do Seguro Rural: uma avaliação do período 2006-2010. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 40, n. 4, p. 99-112, 2013.

MEDEIROS, E. Avaliação da implementação do Programa de subvenção do Prêmio de Seguro Rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 51, n. 2, p. 295-308, abr./jun. 2013.

OZAKI, V. A. Em busca de um novo paradigma para o seguro rural no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 46, p. 97-119, jan./mar. 2008.

OZAKI, V. Uma digressão sobre o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural e as implicações para o futuro deste mercado. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 495-514, out./dez. 2010.

RAMOS, R. C. O Seguro rural no Brasil: origem, evolução e proposições para aperfeiçoamento. **Revista Informações Econômicas**, São Paulo, v. 39, n. 3, p.5-16, mar. 2009.