

- HISTÓRICO DO SEGURO RURAL NO BRASIL

Em 1954 foi elaborado pelo Instituto de Resseguros do Brasil o anteprojeto do Plano Geral de Operações do Seguro Agrário de Café, em obediência às disposições legais atinentes ao assunto, visando a implantar no país, em moldes gerais e uniformes, o seguro agropecuário. A essa altura já estavam publicados os anteprojetos dos planos de Seguro Pecuário para Bovinos e de Seguro Agrário do Trigo, e próximos de publicações os anteprojetos relativos ao arroz, algodão, uva e cana-de-açúcar. A divulgação do texto do anteprojeto no Diário Oficial "tem por fim levar ao conhecimento das classes rurais as bases em que estão sendo feitos os trabalhos para o seguro agrícola, para que possam elas apresentar suas sugestões dentro do prazo de sessenta dias..., diretamente à Comissão Especial de Seguro Agrário". Para implantar esse sistema de seguro foi criada, por lei desse mesmo ano, a Companhia Nacional de Seguros Agrários.

Embora esse plano nunca tenha tido aplicação prática, ele traz uma concepção própria, expressa por seu objetivo e pelos procedimentos propostos. O seguro agrário do café "tem por objeto garantir, nos termos das condições gerais e particulares expressamente convencionadas, o pagamento de uma indenização ao segurado, desde que tenha havido, comprovadamente, danos em sua plantação de café, causados diretamente pela incidência de fenômenos meteorológicos ou por incêndio provocado por raio". Seu beneficiário é o proprietário do cafezal, sendo o patrimônio representado pelo cafezal o objeto segurado. O plano apresenta uma boa elaboração técnica demonstrada pelo fato de levar o risco em conta na fixação do prêmio (preço do seguro) através de prêmios diferenciados para culturas sombreadas ou desprotegidas e conforme a região em que se desenvolvem estejam classificadas em 4 tipos de regiões cafeeiras e também pelo fato de estabelecer como valor segurado o valor representado pelo cafezal no município em que a cultura se situa, havendo uma tabela que estabelece esses valores por município e segundo a idade da cultura (5 faixas de idade, a partir de 2 anos).

Em 1966 o decreto-lei 75 de 01/11/66, da Presidência da República, em seu artigo 18, dispõe que: "todas as instituições financeiras do Sistema Nacional de Crédito Rural que concederem financiamento à agricultura e à pecuária, são obrigadas a promover os contratos de financiamento e de

seguro rural concomitante e automaticamente, de acordo com as normas e limites fixados pelo Conselho Nacional de Seguro Privado."

É interessante notar que esta lei foi aprovada logo após a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, numa fase em que se pretendia injetar recursos, via crédito, na agricultura. Traz em seu bojo, algumas modificações em relação ao plano de 1954 por considerar como beneficiário do seguro o banco e não o produtor e por considerar como objeto segurado a dívida bancária e não a cultura. Apesar disso essa lei, tal como plano de 1954, não chegou a ser aplicada e isso se deveu, talvez, em primeiro lugar, ao fato de o crédito rural representar, na ocasião, um volume muito pequeno dos financiamentos bancários (de modo que não chegava a alterar muito o risco corrido pelas instituições financeiras) e, em segundo lugar, por não haver seguradoras habilitadas e interessadas em fazer este seguro rural. O desinteresse das seguradoras privadas se explica pelo fato do ramo de seguros rurais ser pouco atraente, por serem os riscos envolvidos maiores que os dos demais setores da atividade securitária.

Em dezembro de 1973 foi instituído o Prô-Agro, cujo regulamento, aprovado pelo Conselho Monetário Nacional em novembro de 1974, constitui o capítulo 19 do Manual de Crédito Rural do Banco Central. São dois os objetivos expressamente visados pelo Prô-Agro; o primeiro incorpora o espírito da lei de 1966, pois visa "exonerar o produtor rural de obrigações financeiras relativas a operação de crédito rural de custeio e/ou investimento e para cujo cumprimento venha a ficar impedido pela ocorrência extraordinária de fenômenos fortuitos da natureza, pragas e doenças que prejudiquem rebanhos e plantações, de modo a comprometer total ou parcialmente os seus rendimentos". E o segundo, muito representativo da fase de modernização da agricultura, tem como meta "atuar como instrumento de incentivo à utilização de tecnologia adequada à exploração agropecuária, 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".

Do primeiro objetivo já se conclui que o essencial para o Prô-Agro não é proteger o agricultor e sim evitar transtornos à estabilidade do sistema de crédito rural que, a essa altura, já canalizava para o setor um volume de crédito bem mais significativo. A proteção aos recursos investidos pelo produtor não é um objetivo explícito do Programa. Ocorre co

mo um sub-produto, de maneira parcial e por via indireta. Salda a dívida em caso de desastre, o que não impede que o produtor se prive do seu patrimônio representado por culturas perenes ou perca os recursos próprios investidos na cultura sem receber qualquer indenização, arcando portanto com as consequências dos desastres causados por fenômenos incontroláveis. O programa não traz nenhum benefício para os agricultores que não se utilizam do crédito rural e que não tem portanto direito ao seguro e que representam a grande maioria dos produtores (segundo estudo realizado por CARVALHO (10) 70% dos imóveis rurais paulistas não usaram qualquer financiamento bancário na década de 70). Essa exclusão da grande maioria da atividade agrícola do Programa ilustra bem o fato dele visar fundamentalmente à estabilidade do sistema bancário, não havendo a intenção de oferecer ao agricultor alternativas para lidar, de modo racional, com o risco aleatório de suas atividades.

Também o fato da taxa-prêmio cobrada ser idêntica para o financiamento de todas as culturas e tipos de crédito de investimento decorre de o objeto segurado ser a dívida bancária, pois um seguro voltado para o enfrentamento do risco envolvido na atividade produtiva teria que levar em conta, necessariamente, as características de risco peculiares a cada atividade. A taxa única cobrada tem um caráter quase simbólico pois o Programa tem sido fortemente subsidiado por recursos públicos.

A realização do segundo objetivo do programa se faz através do incentivo à expansão do uso de crédito rural que permite melhor escoamento da produção de insumos e máquinas agrícolas. O fato do Programa ter inicialmente excluído o custeio singular (aquele que não envolve o financiamento de insumos modernos) de sua cobertura e depois ter passado a cobri-lo com taxa prêmio superior às das outras modalidades de financiamento (2% e 1%, respectivamente) confirma a forma adotada pelo programa para promover a modernização.

A lei de 1966 dissolveu a Companhia Nacional de Seguro Agrícola, empresa estatal criada por Lei de 1954 para operar o seguro agrário e que não chegara a se estruturar e entrar em operação e instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados, destinado a controlar e executar as operações de seguros privados, o qual é composto por um Conselho Nacional de Seguros Privados, pela Superintendência de Seguros Privados, pelo Instituto de Resseguros do Brasil, pelas sociedades autorizadas a operar em seguros privados e por corretores habilitados. Ocorre que só em 1983 a Companhia de

Seguros do Estado de São Paulo COSESP se enquadrou aos moldes de operação securitária definidos pela lei, não tendo o ramo de seguro rural interesse das seguradoras privadas.

Através da criação do Programa de Garantia de Atividade Agropecuária, em 1973, o Estado assumiu, através do Banco Central, o ônus de bancar, subsidiariamente ao agricultor, o risco da dívida agrícola junto ao setor bancário.

O Prô-Agro foi implantado pelo Banco Central do Brasil, que funciona como seguradora, pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, cujos técnicos realizam as perícias necessárias, e pelos agentes financeiros que fazem a contratação do seguro juntamente com a concessão do crédito rural, sendo as corretagens e as perícias remuneradas pelo programa.

O custo do programa para o agricultor é de 1% ao ano sobre o valor do financiamento contratado no caso de créditos de custeio integral ou investimento, e de 2% no caso do custeio singular, devendo a cobertura em caso de sinistro chegar ao máximo de 80% do saldo devido pelo mutuário à instituição financeira, qualquer que seja o tipo de financiamento. Na década de oitenta foi dada ao agricultor a opção de pagar alíquotas maiores (2% e 3% no caso de custeio integral ou investimento e 3,5% e 5% em caso de custeio singular) para obter 90% e 100% de cobertura da dívida. Foram instituídos ainda prêmios crescentes para culturas sinistradas em anos anteriores consecutivos no mesmo local, que chegam ao máximo de 18,5% quando a cultura já foi sinistrada duas vezes e se pretende cobertura de 100%.

A partir de 1981 o Banco Central vem publicando os boletins mensais Crédito Rural - Prô-Agro, dados estatísticos, que apresentam o número de processos deferidos (número de indenizações pagas) por cultura, por finalidade do crédito rural e por estado da federação, bem como o valor de indenização pagas também por cultura, tipo de financiamento e por estado. Esses dados são apresentados na forma de movimento no mês e de acumulado do ano. Infelizmente os dados relativos a culturas importantes como cana, mandioca, banana, cacau, hortaliças, etc, são agrupados em "outros custeios agrícolas" e todos os consórcios de cultura, excluindo-se o par feijão-milho, são agrupados em "outros consórcios", o que empobrece a análise dos dados.

O boletim apresenta ainda a receita de prêmios dos seguros con-

tratados e multas cobradas) acumulada anual e a receita acumulada desde o início do programa, sem nenhum detalhe sobre sua origem (não diz quanto corresponde a prêmios de seguros de custeio agrícola ou pecuário e nem em que região foram contratados os seguros).

As despesas de cobertura são apresentadas com o detalhamento comentado acima, sendo os custos de perícias e serviços técnicos e as comissões de agentes financeiros apresentadas em totais referentes ao mês de operações e em acumulado desde o início do programa.

O programa tem se mostrado altamente deficitário, sendo que a razão entre a somatória dos prêmios recebidos e a somatória das indenizações pagas foi de 50% em 1981, 49% em 1982, 37% em 1983, 57% de janeiro a setembro de 1984. O acumulado das receitas (prêmios + multas) até dezembro de 1983 foi da ordem de 80,7 bilhões de cruzeiros enquanto que o acumulado de despesas (indenizações, perícias, serviços técnicos de topografia e análises laboratoriais, remuneração do agente financeiro) atingiu 219,5 bilhões de cruzeiros. A continuidade do Prô-Agro tem sido permitida pelas dotações inscritas no orçamento da União para a cobertura de eventuais déficits e por destinações de recursos determinadas pelo Conselho Monetário Nacional para suplementar as receitas do Programa.

A partir de março de 1984 a adesão ao Prô-Agro passou a ser facultativa, o que permite prever um agravamento do déficit do programa, uma vez que, agora, os produtores de culturas de menor risco, que vinham subsidiando as culturas mais arriscadas, podem deixar de fazê-lo. Esta opção do agricultor, entretanto, é limitada pela exigência do agente financeiro que pode condicionar a concessão do crédito à contratação do seguro caso o produtor não tenha boas garantias a oferecer ou caso a atividade financiada seja de alto risco.

O fato das estatísticas do Banco Central serem incompletas, de não haver dados sobre a área sinistrada e a área segurada de cada cultura impede que se tire da experiência do Prô-Agro dados sobre o risco relativo das culturas. Esses dados poderiam ser utilizados para a definição de um sistema de tarifas realistas para um seguro rural voltado ao enfrentamento do risco de cada cultura. O dado da área segurada por cultura pode ser estimado em termos médios através do montante de crédito rural absorvido por essa cultura e uma média dos seus Valores Básicos de Custeio (VBC). Esta estimativa é impraticável, contudo, para as culturas que não têm um VBC definido pelo Conselho Monetário Nacional, que é o caso da cana, da lã

ranja, e das hortaliças, por exemplo. O valor a ser emprestado por hectare das culturas acima mencionadas é estabelecido por cada uma das instituições financeiras em função de seus próprios levantamentos de custo ou em função do orçamento de custos apresentado pelo próprio agricultor no seu pedido de financiamento. O cálculo de área indenizada por cultura é ainda mais problemático pois o valor das indenizações depende da intensidade do dano.

A partir de agosto de 84 a cobertura do Prô-Agro passou a poder ser estendida também à parcela de recursos próprios do agricultor e ao crédito complementar do banco (aquele que excede o limite de adiantamento do (VBC) definido para a cultura financiada e o tipo de produtor, que não é considerado crédito rural e paga juros de mercado). Na safra 84/85 o limite de adiantamento para um produtor médio ou grande de milho foi fixado em 60% do VBC, que teoricamente representa os custos diretos de produção. Os 40% do custo restantes, que o produtor financia com recursos próprios ou crédito complementar, é que passaram a poder ser cobertos pelo Prô-Agro, incluindo-se aí a correção monetária correspondente à dívida.

Se o custo efetivo do produtor excede o VBC, como tem ocorrido estes últimos anos para a maior parte dos produtos (segundo cálculos do IEA em 83/84 os VBC s cobriram apenas 52% do custo operacional de produção do arroz, 44% do custo do feijão, 67% do custo do algodão, 48% do custo do milho e 60% do custo da soja) mesmo que o produtor consiga tomar dinheiro no sistema bancário para cobrir a diferença entre o custo e o VBC, essa dívida não é coberta pelo Prô-Agro.

Como se pode ver, a definição dos VBC s que visa basicamente a limitar o crédito rural concedido por hectare de cultura, é um fator de extrema importância para a eficiência do seguro rural, pois estabelece o valor segurado. Se o VBC não é realista, não cobre os custos realmente envolvidos na produção, o seguro também não cobre a totalidade do custo ou do capital empatado na lavoura pelo produtor. No caso do exemplo acima, do produtor de milho, o VBC cobre 48% do custo., se ele financiar o adiantamento (40% do VBC) estará segurando $40\% \times 48\%$ do custo, ou seja, 19% dos recursos dispensados. Caso ele se utilize de crédito complementar, o seguro poderá chegar a cobrir 48% do custo.

Para concluir os comentários do Prô-Agro convém lembrar que a sua estreita vinculação com o crédito rural faz com que ambos apresentem os

mesmos problemas de exclusão do maior número de produtores e de concentração dos benefícios em algumas culturas (as culturas que absorvem mais crédito são coincidentemente as mais seguradas) e de parâmetros pouco realistas (como tem sido o caso do VBC).

O seguro rural obrigatório nos moldes da legislação de 1966 será melhor comentado no próximo item em que descrevemos como ele tem sido aplicado pela Companhia de Seguros do Estado de São Paulo.