

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**



**GISLAINE SANTANA GOIS**

**PROGRAMA DE SUBVENÇÃO AO PRÊMIO DO SEGURO RURAL: UMA  
ANÁLISE DA EVOLUÇÃO NA REGIÃO NORDESTE E EM SERGIPE**

**SÃO CRISTÓVÃO-SE**

**2022**

**GISLAINE SANTANA GOIS**

**PROGRAMA DE SUBVENÇÃO AO PRÊMIO DO SEGURO RURAL: UMA  
ANÁLISE DA EVOLUÇÃO NA REGIÃO NORDESTE E EM SERGIPE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia – Mestrado Profissional, da Universidade Federal de Sergipe como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Christiane Senhorinha Soares Campos.

**Banca Examinadora**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Christiane Senhorinha Soares Campos  
Universidade Federal de Sergipe

---

Prof. Dr. Kleber Fernandes de Oliveira  
Universidade Federal de Sergipe

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Vanessa Dias de Oliveira  
Universidade Federal de Sergipe

São Cristóvão-SE, 25 agosto de 2022.

## **AGRADECIMENTOS**

Gratidão a Deus por esta conquista! Gratidão a minha família pelo apoio constante, em especial aos meus pais, a minha irmã e a nossa pequena Pérola. Agradeço a compreensão do meu amado esposo e a Inácio pelo companheirismo permanente.

Agradeço a dedicação e empatia da minha orientadora e amiga, prof.<sup>a</sup> Christiane. Agradeço as contribuições dos professores Kleber, Marleide e Vanessa na construção desta pesquisa. E ao corpo docente do mestrado.

Gratidão a todos!

## RESUMO

O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) é uma política agrícola do Governo Federal regulamentada pelo Decreto nº 5.121/2004 que visa conceder subvenção econômica ao prêmio do seguro rural e, assim, promover a universalização de acesso a este tipo de seguro. No entanto, de acordo com os dados do Relatório Geral do PSR (MAPA, 2019), observa-se que o número total de beneficiados pelo programa é muito maior nas regiões Sul (67,6%), Sudeste (19,1%) e Centro-Oeste (11,8%). Enquanto as regiões Norte e Nordeste correspondem a 0,9% e 1,3%, respectivamente. Os dados evidenciam que desde a criação do PSR o Nordeste tem um número baixo de beneficiários quando comparado com outras regiões. Assim, o objetivo geral desta pesquisa é analisar os fatores que contribuem para que a região Nordeste seja menos beneficiada pelo PSR no período de 2006 a 2021. Os procedimentos metodológicos adotados foram pesquisa bibliográfica, análise documental, levantamento e análise de dados quantitativos. Constatou-se que o Crédito Rural é o principal instrumento da política agrícola brasileira e que a desigualdade geográfica na distribuição desses recursos influencia na distribuição de outros instrumentos de política agrícola, como é o caso do Seguro Rural no Brasil. A análise da evolução do Seguro Rural no Brasil (2006 a maio de 2022) revelou a concentração de apólices na categoria grãos (76,08%), em que a produção de soja detém 57,72% das apólices e o cultivo de milho 2ª safra corresponde a 17,40%. Verificou-se também a concentração de crédito rural e de seguro rural na região Sul (34% do volume total de crédito rural ofertado no país em 2021 e 58,7% do volume total subvencionado no país Safra 2020/2021). O Nordeste concentra o maior número de contratos de crédito rural do país (42% Safra 2020/2021), mas recebe apenas 8% do volume total de crédito rural aplicado. O Nordeste apresenta um baixo número de apólices contratadas e, conseqüentemente, um baixo número de produtores beneficiados pelo PSR, bem como pequena área segurada e reduzida participação na subvenção (3,7% do total de subvenções concedidas no país em 2021). Sergipe segue a tendência nacional e concentra o maior número de apólices na categoria grãos correspondendo a 92,06% (2014 a 2022), com a produção de milho 1ª safra detendo 99,52% das apólices contratadas no estado. Assim, a desigual distribuição do Crédito Rural e do Seguro Rural contribui para o agravamento da questão agrária. A concentração de recursos destinados ao cultivo de grãos, sobretudo soja e milho, evidencia que a política agrícola brasileira segue destinada a priorizar o mercado internacional de commodities e os grandes produtores rurais. Portanto, o crédito rural e o seguro rural, da forma que são operacionalizados no Brasil, são ineficientes como mecanismos para promover o desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), Política Agrícola, Questão Agrária, Desenvolvimento Regional.

## ABSTRACT

The Rural Insurance Premium Subsidy Program (PSR) is an agricultural policy of the Federal Government regulated by Decree nº 5.121/2004 that aims to grant economic subsidy to the rural insurance premium and, thus, promote universal access to this type of insurance. However, according to data from the PSR General Report (MAPA, 2019), it is observed that the total number of beneficiaries of the program is much higher in the South (67.6%), Southeast (19.1%) regions. and Midwest (11.8%). While the North and Northeast regions correspond to 0.9% and 1.3%, respectively. The data show that since the creation of the PSR, the Northeast has a low number of beneficiaries when compared to other regions. Thus, the general objective of this research is to analyze the factors that contribute to the Northeast region being less benefited by the PSR in the period from 2006 to 2021. The methodological procedures adopted were bibliographic research, document analysis, survey and analysis of quantitative data. It was found that Rural Credit is the main instrument of Brazilian agricultural policy and that the geographical inequality in the distribution of these resources influences the distribution of other agricultural policy instruments, as is the case of Rural Insurance in Brazil. The analysis of the evolution of Rural Insurance in Brazil (2006 to May 2022) revealed the concentration of policies in the grain category (76.08%), in which soybean production holds 57.72% of policies and corn cultivation 2nd harvest corresponds to 17.40%. There was also a concentration of rural credit and rural insurance in the South region (34% of the total volume of rural credit offered in the country in 2021 and 58.7% of the total volume subsidized in the country 2020/2021 harvest). The Northeast concentrates the largest number of rural credit agreements in the country (42% 2020/2021 Crop), but corresponds to only 8% of the total volume of rural credit applied, due to the predominance of small rural producers in this region. The Northeast has a low number of policies contracted (3533 in 2021) and, consequently, a low number of producers benefiting from the PSR (2728 in 2021), as well as the small coverage of the insured area (0.5 million hectares) and low participation in the grant (3.7% of the total grants awarded in the country in 2021). Sergipe follows the national trend and concentrates the largest number of policies in the grain category, corresponding to 92.06% (2014 to May 2022), 1st harvest corn production accounts for 99.52% of the policies contracted in the state. Thus, the unequal distribution of Rural Credit and Rural Insurance contributes to the worsening of the agrarian question. The concentration of resources destined to the cultivation of grains, especially soybeans and corn, shows that Brazilian agricultural policy is still destined to prioritize the international commodity market and large rural producers. Therefore, rural credit and rural insurance, as they are operated in Brazil, are inefficient as mechanisms to promote regional development.

**Keywords:** Rural Insurance Premium Subsidy Program (PSR), Agricultural Policy, Agrarian Question, Regional Development.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Coeficiente de Gini referente à área total dos estabelecimentos agropecuários, por regiões e Brasil - 2006/2017.....	29
Gráfico 2 – Distribuição das áreas dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, por grupos de área - 1995/2006/2017.....	30
Gráfico 3 – Percentual de ocupação das terras por estabelecimentos agropecuários, segundo as Unidades da Federação (2017) .....	30
Gráfico 4 – Percentual de estabelecimentos agropecuários com acesso à energia elétrica, segundo as Grandes Regiões - 2006/2017 .....	31
Gráfico 5 – Variação relativa do número de tratores e de estabelecimentos com tratores, segundo as Grandes Regiões - 2006/2017 .....	32
Gráfico 6 – Percentual de estabelecimentos com tratores, plantadeiras e colheitadeiras, em relação ao total de maquinário, segundo as Grandes Regiões (2017) .....	33
Gráfico 7 – Número de caminhões, utilitários e aviões nos estabelecimentos agropecuários, segundo Grandes Regiões - 2006/2017 .....	33
Gráfico 8 – Estabelecimentos com contratação de mão de obra com intermediação de terceiros - Brasil - 2006/2017 .....	34
Gráfico 9 – Estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento, segundo as Grandes Regiões (2017) .....	35
Figura 1 – Marcos institucionais do Sistema Nacional de Crédito Rural .....	38
Gráfico 10 – Valor das contratações de Custeio (R\$ milhões) .....	42
Gráfico 11 – Valor das contratações de Investimento (R\$ milhões) .....	43
Gráfico 12 – Número de contratos de Crédito Rural por região (Safr a 2020/2021) .....	44
Gráfico 13 – Valor dos contratos de Crédito Rural por região (Safr a 2020/2021) .....	45
Gráfico 14 – Concentração das contratações de Crédito Rural por estados do Sul .....	45
Gráfico 15 – Concentração das contratações de Crédito Rural por estados do Sudeste .....	46
Gráfico 16 – Concentração das contratações de Crédito Rural por estados do Centro-Oeste... ..	46
Gráfico 17 – Concentração das contratações de Crédito Rural por estados do Norte .....	47
Gráfico 18 – Concentração das contratações de Crédito Rural por estados do Nordeste .....	47
Gráfico 19 – Evolução do Seguro Rural no Brasil – Quantidade de produtores e apólices (2006 a 2021) .....	53
Gráfico 20 – Percentual de apólices por produto - Brasil (2006 a 2022) .....	55

Gráfico 21 – Distribuição da produção de grãos por quantidade de apólices - Brasil (2006 a 2022) .....	55
Gráfico 22 – Evolução do Seguro Rural no Brasil – Prêmio e Subvenção (2006 a 2021) .....	56
Gráfico 23 – Evolução do Seguro Rural no Brasil – Área Segurada (2006 a 2021) .....	57
Gráfico 24 – Percentual de área segurada por produto no Brasil (2006 a 2022) .....	58
Gráfico 25 – Distribuição da produção de grãos por Área segurada - Brasil (2006 a 2022) ....	59
Gráfico 26 – Seguradoras do ramo agrícola no Brasil (2006 a 2021) .....	60
Gráfico 27 – Seguradoras do ramo Pecuária no Brasil (2006 a 2021) .....	60
Gráfico 28 – Evolução do Seguro Rural no Nordeste – Quantidade de produtores e apólices (2006 a 2021) .....	64
Gráfico 29 – Evolução do Seguro Rural no Nordeste – Prêmio e Subvenção (2006 a 2021)...	66
Gráfico 30 – Evolução do Seguro Rural no Nordeste – Área Segurada (2006 a 2021) .....	67
Gráfico 31 – Percentual de participação do Nordeste na Subvenção do país (2006 a 2021) ...	68
Gráfico 32 – Evolução do Seguro Rural em Sergipe – Quantidade de produtores e apólices (2013 a 2021) .....	72
Gráfico 33 – Percentual de apólices contratadas por produto em Sergipe (2011-2013 a 2022)..	73
Gráfico 34 – Distribuição da produção de grãos por quantidade de apólices - Sergipe (2014 a 2022) .....	74
Gráfico 35 – Evolução do Seguro Rural em Sergipe – Prêmio e Subvenção (2013 a 2021).....	74
Gráfico 36 – Percentual de participação de Sergipe na Subvenção para a região Nordeste (2013 a 2021) .....	75
Gráfico 37 – Evolução do Seguro Rural em Sergipe – Área Segurada (2013 a 2021) .....	76
Gráfico 38 – Percentual de área segurada por produto em Sergipe (2011-2013 a 2022) .....	76
Gráfico 39 – Distribuição da produção de grãos por Área Segurada - Sergipe (2014 a 2022)...	77

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultados do PSR por região em 2021 .....	67
Tabela 2 – Distribuição do Seguro Rural entre os municípios sergipanos (2011-2022) ....	78
Tabela 3 – Análise comparativa da produção de milho 1ª safra nos municípios de Carira, Frei Paulo e Simão Dias (2018-2020) .....	79
Tabela 4 – Distribuição do Seguro Rural em Carira e Lagarto (2014-2022) .....	80
Tabela 5 – Análise comparativa da produção de milho 1ª safra em Carira e Lagarto (2017-2020) .....	81



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	9
2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL, QUESTÃO AGRÁRIA E POLÍTICAS AGRÍCOLAS NO BRASIL .....	14
2.1 Um breve diálogo com o Desenvolvimento Regional .....	14
2.2 Questão Agrária – Breve resgate histórico e evolução recente .....	18
2.3 Políticas Agrícolas – Mudanças e permanências .....	24
2.4 Censos Agropecuários 2006 e 2017 – Breve retrato das desigualdades no campo brasileiro .....	28
3. SEGURO RURAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS .....	37
3.1 As Políticas Agrícolas Brasileiras no Século XXI .....	37
3.2 Evolução do Seguro Rural no Brasil .....	50
3.3 Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural no Nordeste .....	64
4. PROGRAMA DE SUBVENÇÃO AO PRÊMIO DO SEGURO RURAL EM SERGIPE...70	
4.1 Evolução do Seguro Rural em Sergipe .....	72
5. CONCLUSÕES .....	83
REFERÊNCIAS .....	92

## 1. INTRODUÇÃO

O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) é uma política agrícola do Governo Federal regulamentada pelo Decreto nº 5.121/2004 que visa conceder subvenção<sup>1</sup> econômica ao prêmio<sup>2</sup> do seguro rural. Desde 2005, por meio do PSR, o Governo Federal assume parte do prêmio do seguro rural nas modalidades agrícola, pecuário, florestal e aquícola, propiciando a redução do custo de sua aquisição, a estabilização da renda dos produtores e estimulando a produção agropecuária nacional (MAPA, 2019).

Dada a alta complexidade dos riscos associados à atividade agropecuária, a distribuição do Seguro Rural e, conseqüentemente, a distribuição das subvenções por meio do PSR estão condicionadas a um conjunto de fatores que incluem os riscos climáticos, o grau de capitalização dos agricultores, o acesso ao crédito rural, a concentração da produção de commodities em determinadas regiões, o investimento em tecnologia. Os dados evidenciam que desde a criação desse instrumento de política agrícola o Nordeste tem um número baixo de beneficiários quando comparado com outras regiões o que induz a questionar os fatores que contribuem para essa situação, considerando que a atividade agrícola nesta região está sujeita a inúmeras adversidades e envolve um quantitativo elevado de população em situação de vulnerabilidade social. Nesse sentido, esta dissertação busca responder ao seguinte problema de pesquisa: Quais fatores contribuem para que o Nordeste seja uma das regiões menos beneficiadas pelo Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) no período de 2006 a 2021?

Levanta-se a hipótese de que a agricultura na região Nordeste, ainda que exposta a grandes riscos climáticos e estrutura fundiária desigual, quando comparada com outras regiões é desenvolvida por pessoas com menor grau de capitalização, bem como acesso mais limitado ao crédito, assistência técnica e ao investimento tecnológico, e que a ampliação do seguro rural na região requer a articulação com outras políticas públicas.

Assim, o objetivo geral da pesquisa é analisar os fatores que contribuem para que a região Nordeste seja menos beneficiada pelo Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) no período de 2006 a 2021, levando em conta que essa política precisa ser estudada

---

<sup>1</sup> Subvenção: valores que o Governo repassa diretamente às seguradoras para reduzir o custo das apólices de seguro rural para os produtores.

<sup>2</sup> Prêmio de seguro: é o preço pago pelo seguro.

no contexto da política agrícola nacional e considerando a questão agrária, em suas múltiplas escalas. Os objetivos específicos da pesquisa foram assim definidos:

- Debater o papel das políticas públicas no âmbito da questão agrária e agrícola a fim de pautar os desafios que ainda não foram superados e determinar o panorama nacional;
- Levantar informações sobre o PSR no Brasil, no Nordeste e em Sergipe para analisar a evolução do seguro rural e evidenciar a desigual distribuição deste instrumento de política agrícola;
- Analisar o desenvolvimento do PSR em Sergipe e sua relação com o desenvolvimento regional.

A motivação para estudar sobre o PSR surgiu em 2016 durante a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Atuariais, no qual foram analisados os aspectos do risco na produtividade de cana-de-açúcar em municípios sergipanos. Como o tema não estava diretamente relacionado ao PSR a pesquisa não detalhou características pertinentes do programa que foram observadas ao longo do levantamento de dados. Neste momento, no âmbito do mestrado profissional em Economia, surge a oportunidade de investigar de forma abrangente a relevância do PSR, especialmente para o Nordeste e Sergipe. Esta pesquisa permite associar as Ciências Atuariais e a Economia, tendo como enfoque principal uma política pública que visa facilitar o acesso ao Seguro Rural.

Promover a universalização do acesso ao Seguro Rural é uma das diretrizes gerais da política de subvenção ao prêmio do Seguro Rural. No entanto, de acordo com os dados do Relatório Geral do PSR (MAPA, 2019), observa-se que o número total de beneficiados pelo programa é muito maior nas regiões Sul (67,6%), Sudeste (19,1%) e Centro-Oeste (11,8%). Enquanto as regiões Norte e Nordeste correspondem a 0,9% e 1,3% do total de produtores rurais beneficiados pelo PSR, respectivamente. Provavelmente pelo fato das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste concentrarem a maior parcela da produção de commodities e agricultores mais capitalizados, com maior acesso ao crédito rural e conseqüentemente, ao seguro rural.

A discrepância nos dados quando comparados às outras regiões mostra a relevância de analisar o porquê de o Nordeste possuir um número tão baixo de beneficiados pelo PSR, mesmo tendo um elevado percentual da população que se dedica às atividades agropecuárias na região.

O PSR representa uma importante política pública que contribui para o desenvolvimento agrícola do Brasil e tem se expandido, ao longo dos anos, em todo o território nacional. No último ano, conforme dados do Relatório Geral do PSR (MAPA, 2019), foram disponibilizados

R\$ 440 milhões para o pagamento de subvenções ao prêmio do Seguro Rural propiciando a concessão de subvenção a 95.288 apólices, que beneficiaram mais de 58 mil produtores. Nesse sentido, pesquisar sobre uma política pública em ascensão evidencia a sua relevância social.

Esse tema já foi objeto de análise de outros estudos, conforme se constatou em um estado da arte realizado no contexto da disciplina de metodologia de pesquisa realizada no mestrado. Ozaki (2010) no artigo “Uma digressão sobre o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural e as implicações para o futuro deste mercado” tem como objetivos: comparar a alocação de recursos do PSR no Paraná e no Mato Grosso, com base nos resultados de 2005 e 2006, fornecidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); quantificar o risco relativo nos principais municípios dos estados em análise; discutir as razões que levaram à concentração do PSR em apenas um estado. Ozaki afirma que o crescimento do PSR tem se concentrado apenas no estado do Paraná, aponta o risco relativo e a inexistência de uma base consolidada de dados nos municípios analisados como fatores limitantes para a expansão do seguro rural para outros estados.

No artigo “Qual o custo governamental do seguro agrícola?” Ozaki (2013) destaca a importância do PSR para a massificação do seguro rural. O objetivo é definir quanto o governo deveria ter investido para assegurar todo o crédito de custeio agrícola de lavouras nos anos de 2005 a 2011, e prever quais seriam esses valores em 2012 e 2013. Os resultados são apresentados para o Brasil e desagregados por cultura e por estado. De acordo com o autor, em 2011 os resultados sugerem que o volume de recursos deveria ter sido quatro vezes maior do que o valor aplicado. Indica que os recursos do PSR são subdimensionados e que o programa tem sofrido graves contingenciamentos que têm impactado negativamente o mercado, fator que evidencia a necessidade de maior esforço do governo federal em ampliar os recursos da subvenção.

Santos, Sousa e Alvarenga (2013) no artigo “Seguro Agrícola no Brasil e o desenvolvimento do Programa de Subvenção ao Prêmio” analisam o PSR a partir de dados oficiais do período 2006-2011, com base nos aspectos descritivos e tabulações. Os autores concluem que o PSR é uma ação fundamental para o desenvolvimento do seguro agrícola no Brasil e destacam que o mercado tem possibilidade de crescimento. Ao analisar os dados por região ou estado produtor e por tipo de cultivo, observa-se a baixa concorrência na oferta de seguros e uma grande concentração das operações em poucas seguradoras. A redução em 23,4% do total de subvenções entre os anos de 2009 e 2010 afetou os produtores e as seguradoras, gerando insegurança com relação aos montantes e prazos de liberação da subvenção ao prêmio.

Os autores sugerem medidas de crescimento do mercado, qualificação da demanda e aumento da concorrência.

Pacheco, Macedo e Espírito Santo (2014) no artigo “A evolução do Programa de Subvenção do Prêmio do Seguro Rural: uma avaliação do período de 2006 a 2010” buscam analisar a evolução do Programa de Subvenção do Prêmio do Seguro Rural no período de 2006-2010. Ressaltam que o PSR propicia a estabilização da renda do produtor rural, porém, tendo em vista o total da produção agropecuária nacional, o programa desempenha uma atuação limitada. Os autores sugerem o aumento dos recursos federais disponibilizados e indicam a necessidade de expansão do programa, com destaque para os pequenos e médios produtores.

Os artigos citados destacam a relevância do PSR e sugerem medidas para a expansão do programa, no entanto, os estudos não se aprofundam no contexto específico da região Nordeste, analisam períodos de tempo diferentes da série histórica proposta na presente pesquisa e não explicam os fatores que diferenciam a distribuição das subvenções entre as regiões. Assim, esta pesquisa possui caráter inédito no âmbito dos estudos relativos ao Seguro Rural e, especificamente, ao PSR destinado à região Nordeste.

Considerando a relevância do Programa de Subvenção do Prêmio do Seguro Rural e tendo em vista a escassez de pesquisas específicas sobre a região Nordeste e particularmente sobre o estado de Sergipe, esta pesquisa se propõe a analisar esta política agrícola no recorte espacial do Nordeste, bem como a realidade agrícola sergipana.

No que tange ao método de pesquisa, adotou-se o estruturalismo. De acordo com Richardson (2012), na análise estruturalista o estudo das relações entre os elementos é essencial. Sendo necessário questionar quais são os fatos observados, investigar se o elemento é pertinente para o modelo, construir a estrutura a partir das menores unidades do fenômeno estudado e, finalmente, compor uma estrutura do fenômeno. Nessa perspectiva, buscou-se analisar as relações de interdependência entre as políticas, bem como a influência de múltiplos elementos socioeconômicos no acesso às políticas públicas na região Nordeste, e particularmente em Sergipe, buscando evidenciar a desigualdade estrutural no acesso aos instrumentos de política agrícola, que por sua vez se alicerçam em uma estrutura fundiária também marcada pela desigualdade.

Com relação ao tipo, esta pesquisa é explicativa. A proposta é explicar por que a região Nordeste é menos beneficiada pelo PSR, para isso, faz-se necessário identificar quais são os fatores que contribuem para o acontecimento deste fenômeno, bem como, descrever as

características do Seguro Rural, a distribuição do Crédito Rural e especificamente, analisar o número de beneficiados pelo PSR na região Nordeste, e debater o papel das políticas agrária e agrícola para o desenvolvimento regional.

A pesquisa procurou utilizar uma abordagem qualitativa e quantitativa. Minayo e Sanches (1993) comprovaram, por meio de argumentações teóricas e práticas, que os métodos quantitativos e qualitativos se complementam na compreensão da realidade social, apesar destes métodos possuírem natureza diferenciada. Se buscou a partir do levantamento de dados secundários apontar o caráter desigual da distribuição dos instrumentos de política agrícola, como crédito e seguro, bem como analisar a partir do aporte teórico, os elos entre a questão agrária e agrícola.

Os procedimentos metodológicos adotados foram pesquisa bibliográfica, levantamento e análise de dados quantitativos obtidos a partir do Atlas do Seguro Rural, análise documental dos relatórios do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), análise dos Censos Agropecuários referentes a 2006 e 2017, além da análise de informações socioeconômicas disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esta pesquisa está estruturada em 5 capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O capítulo 2 explora o contexto do desenvolvimento regional, enfatiza a perpetuação da questão agrária no Brasil e analisa a política agrícola do país, particularmente o crédito rural, que é o principal instrumento dessa política setorial brasileira. O capítulo 3 contextualiza o seguro rural no âmbito das políticas agrícolas e expõe a evolução do seguro rural no Brasil e no Nordeste, com base na análise de dados do PSR. O capítulo 4 analisa a evolução do seguro rural em Sergipe, com um detalhamento maior dos municípios de Carira e Lagarto. Por fim, são apresentadas as considerações resultantes do estudo.

## **2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL, QUESTÃO AGRÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

O presente capítulo busca demonstrar a tênue relação entre políticas públicas e o desenvolvimento regional. Aborda o contexto geral da questão agrária no Brasil, considerando elementos econômicos, sociais e ambientais. Apresenta ainda uma breve evolução das políticas agrícolas brasileiras e de que forma essas políticas afetam o desenvolvimento econômico do país. Ao final deste capítulo, verifica-se uma breve análise de alguns aspectos relevantes dos censos agropecuários mais recentes (2006 e 2017).

### **2.1. UM BREVE DIÁLOGO COM O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Ao contrário da preservação de privilégios, característica do processo de crescimento econômico, o desenvolvimento é tensão. Distorce a correlação de forças, importuna as estruturas e coalizões tradicionais de poder, exercendo em todas as esferas políticas uma pressão tão forte quanto as forças sociais que perpetuam o subdesenvolvimento (BRANDÃO, 2010).

Apesar de dispor de mecanismos dinâmicos de crescimento econômico cíclico, o Brasil convive com intensas e permanentes estruturas de reprodução de desigualdades que ampliam suas heterogeneidades estruturais. Assim, estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento exigem uma maior homogeneização social, isto é, promover mudanças nas relações de propriedade (BRANDÃO, 2010).

O Brasil apresenta uma enorme dificuldade em constituir um projeto de desenvolvimento regional, essa questão permanece fora da pauta política, econômica e recebe pouca atenção acadêmica. Nesse sentido, torna-se necessário abordar a problemática regional considerando as tendências e transformações da economia brasileira, bem como a participação de cada macrorregião nessas mudanças. O semiárido nordestino, o vale do Ribeira (entre São Paulo e Paraná), o vale do Jequitinhonha (Minas Gerais) e o sul do Rio Grande do Sul representam sérios problemas para o desenvolvimento regional brasileiro (CARLEIAL, 2014).

Para Brandão (2010), “Celso Furtado estava convencido, à luz do que ocorrera, que enquanto não se mexer na estrutura fundiária e não se promover o acesso da população ao conhecimento, a tragédia regional não será equacionada”.

De acordo com os dados da evolução do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) entre 1990 e 2010, as macrorregiões Norte e Nordeste permanecem como as mais pobres do Brasil. Em 1991, nenhum município brasileiro apresentava IDHM alto e apenas 0,8%

apresentava índice médio. Já em 2010, o percentual de municípios com IDHM alto e médio alcançou 74%. Nesse período, as macrorregiões Sul e Sudeste apresentam taxas de crianças não alfabetizadas com oito anos de idade abaixo de 10%. Norte e Nordeste apresentam taxas acima de 30%, apesar da atuação do programa Bolsa Família e da universalização do ensino fundamental no país (CARLEIAL, 2014).

Celso Furtado (2012) ressalta que para elaborar um plano de desenvolvimento regional é necessário considerar o conjunto da economia nacional e que as políticas regionais de desenvolvimento presumem um entendimento dos objetivos nacionais de desenvolvimento. Por isso torna-se inadequado utilizar modelos de desenvolvimento de políticas públicas implementados por outros países.

A superação das desigualdades inter-regionais apenas ocorrerá no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento que retome o papel do espaço nacional. A construção da escala nacional abrange a criação de domínio e disciplinar a mercantilização. O poder nacional deve favorecer a criação de oportunidades internalizadas de acesso a bens e serviços, além de coordenar a abertura de horizontes de enriquecimento nas fronteiras internas (BRANDÃO, 2010).

No Brasil, os desafios são imensos, sendo necessário romper com as forças reacionárias e desarticuladoras da construção nacional, bem como definir estímulos à identidade/diversidade/diferenciação/variedade, estabelecendo politização e participação cidadã. Nesse sentido, o esforço de superar o subdesenvolvimento e promover o desenvolvimento deve considerar a natureza e a potência dos centros de decisão e do poder de comando, possibilitando assim o cálculo intertemporal. Por conseguinte, o desenvolvimento envolve tempo e espaço nas decisões de como alocar os recursos produtivos e econômicos, e o excedente social (BRANDÃO, 2010).

Na década de 2000, o Brasil mostra-se ciente do seu papel no mercado global, apresenta uma situação positiva de crescimento do produto, investimento e emprego, além das medidas de valorização real do salário mínimo, ampliação do crédito ao consumidor e êxito do programa de transferência de renda Bolsa Família. Entretanto, não há clareza sobre um projeto nacional de desenvolvimento (CARLEIAL, 2014).

A reativação da indústria naval brasileira tem sido estimulada pela cadeia produtiva do petróleo e gás. Cabe questionar: esses investimentos impactam quais macrorregiões? De acordo com dados do IPEA (2010) apud Carleial (2014), 60% dos fornecedores da Petrobras estão no Sul e Sudeste do Brasil. Nesse sentido, a autora chama atenção para os setores que são priorizados pela agenda do Governo, por exemplo do BNDES, mas admite desconhecer a



capacidade desses investimentos impulsionarem um efetivo programa de desenvolvimento regional.

Carleial (2014) ressalta que as políticas industriais criadas desde o primeiro governo Lula não foram regionalizadas inicialmente. O governo Dilma, com o Plano Brasil Maior, fundamentado na concepção das cadeias produtivas de Hirschman<sup>3</sup>, também não considerou as transformações da divisão inter-regional do trabalho e a regionalização dessa política.

Santos (2012) apud Carleial (2014) afirma que o Ministério da Integração Nacional, responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), concentra suas preocupações na questão hídrica e a PNDR não possui capacidade de direcionar a ação de desenvolvimento regional. Como evidência desta constatação, em 2010, verificou-se que 50% dos recursos aplicados pelo Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO) e o Fundo Constitucional do Norte (FNO) atenderam regiões de alta renda, de acordo com a tipologia da PNDR.

Assim, Carleial (2014) destaca que as ações do ciclo orçamentário brasileiro, definidas pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), são orientadas por uma visão setorial e colide com a necessária visão inter-regional que o país construir.

Mendes (2012) apud Carleial (2014) apresenta a diferença entre os investimentos para a região e os investimentos na região. Por exemplo, hidrelétricas representam investimentos na região. No caso de Belo Monte, a expectativa é que o Pará receba apenas 4% de ICMS com a geração de energia produzida.

Segundo Carleial (2014), as estruturas produtivas no subdesenvolvimento, caracterizadas por Celso Furtado, são pouco diversificadas, apresentam forte tendência à concentração de renda e geram efeitos perversos sobre o mercado de trabalho. De acordo com os dados apresentados por Castilhos (2012) apud Carleial (2014), verifica-se que 75% dos desembolsos acumulados do BNDES no período de 2000 a 2012 foram destinados às macrorregiões Sul e Sudeste. A macrorregião Nordeste recebeu apenas 11% do total dos desembolsos.

Conforme dados do RAIS (Registro Administrativo de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego), as macrorregiões Norte e Nordeste ampliaram suas

---

<sup>3</sup> Para Hirschman (1961) apud Madureira (2015), o desenvolvimento ocorre como uma cadeia de desequilíbrios em que o crescimento econômico surge nos setores líderes e, de forma desequilibrada, é transferido para os setores satélites. Desse modo, a intervenção Estatal surge para evidenciar as metas de crescimento e impulsionar esse processo.

participações relativas, mesmo que as regiões Sul e Sudeste, em 2010, totalizem 68,4% das ocupações formais. A construção civil, a indústria extrativa mineral e o comércio foram responsáveis pelo crescimento da formalização. No entanto, o desempenho das regiões Norte e Nordeste reflete o fracasso relativo das possibilidades de desenvolvimento do país, mas comprova o avanço do agronegócio e a suspensão permanente de uma efetiva reforma agrária no país (CARLEIAL, 2014).

Cruz (2013) apud Carleial (2014) enfatiza que o Brasil apresenta uma certa desconcentração industrial e que a tendência é consolidar a estrutura produtiva montada no século XX. O Centro Oeste amplia sua participação com alto grau de especialização para a dinâmica agroindustrial e para a agricultura de cerrado. Na região Norte destaca-se o Polo Industrial de Manaus e no Nordeste há forte concentração das indústrias de calçados e confecções.

Carleial (2014) afirma que na ausência de uma estratégia para o desenvolvimento regional, são adotadas ações compensatórias. Conforme ressalta Castro (2012), a grande maioria dos estabelecimentos de agricultura familiar na região Nordeste enfrentam crises climáticas, econômicas e sociais. Nesse contexto, desde 1990, o Estado utiliza-se de políticas de compensação social para atender os agricultores do semiárido brasileiro.

Apesar da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, Castro (2012) afirma ser necessário implementar um conjunto de iniciativas tais como melhoria na infraestrutura logística, investimentos em inovação e difusão tecnológica, ampliação do acesso ao crédito rural entre outros. O autor sugere o cooperativismo de crédito rural como alternativa viável para ampliação do acesso ao PRONAF e ao microcrédito, bem como o investimento em programas que incentivem o uso de práticas agrícolas convencionais. Além da expansão da estrutura de armazenagem e da malha de transportes, com inclusão dos modais ferroviário e hidroviário.

Carleial (2014) aponta avanços e retrocessos no processo de desenvolvimento regional. A retomada dos investimentos públicos, programas de habitação, saneamento e reurbanização de favelas, ampliação de universidades federais públicas, nova forma de admissão ao Ensino Superior por meio do ENEM e o programa de intercâmbio internacional de estudantes denominado Brasil sem fronteiras, representam avanços importantes. No entanto, a autora questiona, para qual estrutura produtiva isso foi realizado? Não existe um projeto nacional de desenvolvimento que direcione essas ações. E, finalmente, constata que sem uma mudança institucional, as macrorregiões mais empobrecidas do país permanecerão fora do novo ciclo de crescimento.

Cabe ressaltar que o debate do desenvolvimento regional antes amplamente discutido no país, atualmente tem sido relegado a segundo plano devido às mudanças no modo de produção capitalista, na escala mundial, bem como à crise econômica e política estabelecida no Brasil. Neste diálogo com o desenvolvimento regional é possível identificar que por diferentes aspectos as desigualdades socioeconômicas vão se perpetuando no país, resultando em questões estruturais que impedem a efetiva melhoria das condições de vida de uma ampla parcela da população. Entre essas questões estruturantes, permanece latente a questão agrária.

## 2.2 QUESTÃO AGRÁRIA – BREVE RESGATE HISTÓRICO E EVOLUÇÃO RECENTE

Para Delgado (2001), os temas “agricultura e desenvolvimento” e “questão agrária” manifestam-se de formas distintas em três fases históricas: do Pós-guerra até o golpe de 1964; na fase da modernização-conservadora (1965-85); após a desmontagem da política agrícola convencional e adesão ao paradigma liberal nos anos 90.

No pós-guerra, influenciados pelo processo de industrialização em curso, liberais, desenvolvimentistas e interlocutores da questão agrária no Brasil, discutiram o papel do setor rural na economia e na sociedade. Cabe destacar que desde os anos 50 a reflexão econômica sobre o rural organizou-se em torno da “questão agrária” e “industrialização e o papel da agricultura”. Nesse sentido, na década de 60, a emergência da Reforma Agrária e a contribuição do Partido Comunista Brasileiro, dos setores progressistas da Igreja Católica e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) contribuíram para a construção teórica e política da questão agrária (DELGADO, 2001).

Segundo Prado Jr. (1962 apud Delgado, 2001), “... o que se entende e deve entender por reforma agrária nas atuais circunstâncias do país é a elevação dos padrões de vida da população rural, sua integração em condições humanas de vida, o que não é e está longe de ser o caso em boa parte do Brasil”.

Nessa fase, a tese central da CEPAL, protagonizada por Celso Furtado e verificada no Plano Trienal 1963-1965, identificou como um problema estrutural do setor agrícola brasileiro o aspecto inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial, justificando a mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo. Cabe destacar a essencial contribuição da Igreja Católica na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro, influenciando a conceituação do direito da propriedade fundiária (DELGADO, 2001).

As teses de 1963-64 do grupo da USP liderado por Delfim Netto refletem uma proposta de modernização da agricultura sem reforma ou com reforma apenas onde se comprovasse ineficiência da estrutura agrária. Nesse contexto, verifica-se que a expansão do setor agrícola depende do nível técnico da mão-de-obra; do nível de mecanização; do nível de utilização de adubos; e de uma estrutura agrária eficiente (DELGADO, 2001).

Nesse período, o Estatuto do Trabalhador Rural (1963) garantiu ao assalariado o direito ao salário mínimo, férias, repouso semanal remunerado e décimo terceiro mês. Como resultado, os proprietários diminuíram o número de moradores, de empregados permanentes e passaram utilizar trabalhadores avulsos contratados por empreiteiros. Acentuando o processo de proletarização do trabalhador rural, sobretudo no Nordeste. Em 1971, a Previdência Social foi estendida para os trabalhadores rurais por meio da Lei complementar nº 11 que garantia a estes trabalhadores o acesso à aposentadoria por idade e por invalidez, além de pensão e auxílio funeral às suas famílias (ANDRADE, 1973).

O Estatuto da Terra (1964) e a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) possibilitaram uma reformulação agrária para a região Nordeste. Constatou-se o domínio do latifúndio por exploração e a ociosidade no uso da terra. Por meio do programa PRO-TERRA foi realizada a desapropriação dos excedentes de grandes propriedades para instalar pequenos e médios proprietários. Neste programa, os latifúndios com área superior a 1000 hectares devem ceder ao poder público uma parcela de suas terras para ser distribuída entre os agricultores que receberão financiamento e assistência técnica do Governo (ANDRADE, 1973).

Em contrapartida, destaca-se a importância do pequeno estabelecimento no Agreste nordestino, ao contrário do que ocorre na região da Mata e no Sertão, verifica-se que mais de 85% dos estabelecimentos agropecuários possuem área inferior a 20 hectares. Cabe ressaltar que o Agreste, sobretudo pecuário no século XVIII, tornou-se essencialmente agrícola nos séculos seguintes. A ampliação de terras para o cultivo de cana-de-açúcar e o aumento de máquinas acentuou a concentração fundiária, tornando-se um dos problemas mais graves do Nordeste (ANDRADE, 1973).

De acordo com os setores conservadores que patrocinaram o golpe civil-militar, a modernização técnica da agricultura e sua integração com os polos industriais para trás (a montante) e para frente (a jusante) da agricultura, associada à diversificação das exportações, representava uma resposta capitalista negativa à necessidade da reforma agrária. Mesmo com o Estatuto da Terra não houve mudança na estrutura agrária em termos de equidade social (DELGADO, 2020).

Como reação ao Estatuto da Terra, o governo Castelo Branco resgatou as teses modernizantes de Delfim Netto e de seu grupo. A partir de 1967, quando Delfim Netto assumiu o Ministério da Fazenda, houve a implementação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) como principal estrutura de fomento à produção agropecuária. O processo de integração técnica-agricultura-indústria foi marcado pela mudança na base técnica de meios de produção utilizados pela agricultura (insumos e máquinas industriais), além da integração entre a produção primária de alimentos e matérias-primas e vários ramos industriais (DELGADO, 2001).

Delgado (2001) ressalta o desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e com o setor externo, sob forte mediação financeira do setor público, no período de 1965-1980. A reorientação das políticas agrícolas dos Institutos por produto e o fortalecimento das estruturas que impulsionam a produtividade e a funcionalidade do crescimento capitalista no setor ocorreu em 1965 com a União do Sistema Nacional de Crédito Rural. Nesse período, a adoção de pacotes tecnológicos da “Revolução Verde” foi estimulada e aprofundaram-se as relações de crédito na agricultura com volumosas subvenções financeiras. Verificou-se um aumento expressivo nos indicadores técnicos de modernização agropecuária, além do aumento e diversificação da produção. Desse modo, esse processo de modernização aprofundou o aspecto heterogêneo (técnico, social e regional) da agricultura brasileira.

Cabe ressaltar, ao contrário do Estatuto da Terra, o período 1964-1985 (duração do regime militar) caracteriza-se por forte concentração fundiária e exclusão permanente de camponeses e povos tradicionais do acesso à terra. Prevalece a modernização técnica da agricultura, sem mudança na estrutura agrária, sob forte incentivo fiscal e financeiro. Nos últimos anos desse período, é retomado o debate pela reforma agrária, nos termos da Questão Agrária proposta nos anos 60, resultando na Constituição de 1988 que estabelece a tríplice norma de direito agrário (DELGADO, 2020).

Para Delgado (2001), os anos 80 representam um período crítico de transição do padrão modernizante e conservador para um novo padrão, liberalista, porém conservador nos anos 90, mediado pela gradativa suspensão das intervenções no setor rural. Nesse contexto, a Constituição de 1988 propiciou alguns avanços no campo dos direitos sociais e no Programa de Reforma Agrária, frente a estagnação industrial e a demanda externa.

A mudança na relação jurídica que rege o direito de propriedade fundiária, passando a ser legitimado por sua função social, após a Constituição de 1988; a universalidade dos direitos previdenciários estendidos ao “regime de economia familiar”; e a reconfiguração do espaço

rural sob o influxo dos aposentados rurais, dos assentamentos agrários e dos agricultores familiares representam importantes conquistas para os trabalhadores rurais (DELGADO, 2001).

No entanto, após a Constituição de 1988, verificou-se o agravamento da concentração e centralização do capital no mercado de terras, o predomínio da terra estritamente mercantil ou de direito privado absoluto, além da pressão por internacionalização desse mercado (DELGADO, 2020).

De acordo com Sauer (2013), as afirmações da superação histórica da questão agrária são frequentes no meio acadêmico e político. No entanto, o tema permanece relevante, está presente na pauta política nacional e internacional devido à demanda crescente por alimentos, mudanças climáticas e os impactos sobre a produção agrícola.

Nos debates clássicos, a questão agrária está associada à terra como um bloqueio ao desenvolvimento do capital (MARTINS, 2000 apud SAUER, 2013). Na segunda metade do século XX esse tema incitou discussões a respeito do futuro das populações do campo diante do avanço do capitalismo e de industrialização da agricultura (SOTO, 2002 apud SAUER, 2013). Nas últimas duas décadas do século XX este debate tornou-se contemporâneo e tributário de embates sociais, em particular das reivindicações de acesso à terra por famílias sem-terra (FERNANDES et al., 2012 apud SAUER, 2013).

Contudo, mais do que simples resistência ao desenvolvimento do capitalismo no campo, essas disputas representam lutas sociais e políticas por um lugar e pelo direito de ser e existir (SAUER, 2010 apud SAUER, 2013). Entretanto, a questão agrária no século XXI não se limita às disputas políticas, como parte de um problema social não resolvido (MARTINS, 2000 apud SAUER, 2013) em países como o Brasil, mas a um crescente interesse mundial por commodities agrícolas e não agrícolas (COTULA et al, 2011; BORRAS et al., 2011 apud SAUER, 2013).

Um estudo do Banco Mundial (2010) apud Sauer (2013) assevera que o crescimento da produção agrícola mundial está concentrado na expansão de oito commodities, a saber: milho, dendê (óleo), arroz, canola, soja, girassol, cana-de-açúcar e floresta plantada. Cabe ressaltar que o Brasil é um importante produtor de milho, soja e cana-de-açúcar. Conforme Borrás et al (2011) apud Sauer (2013, p. 5) “são exatamente essas commodities as principais responsáveis pelos investimentos estrangeiros em países como o Brasil, mas também em outros na América Latina”. O autor enfatiza ainda que a concentração de terra e capital também está presente em outros setores além da produção de alimentos, como os agrocombustíveis, extração mineral e madeira.

De forma simultânea, com a expansão dos agrocombustíveis e a crescente valorização das principais commodities agrícolas e não agrícolas (FERNANDES et al., 2012 apud SAUER, 2013), verifica-se a expansão da chamada “fronteira agrícola” no Brasil. A combinação de preços, ausência de impostos e investimentos governamentais na construção de infraestrutura são componentes essenciais nos processos de especulação, transformando a terra em ativo financeiro (LEITE; SAUER, 2011 apud SAUER, 2013).

De acordo com o relatório do Banco Mundial (2010) apud Sauer (2013) existem três tipos de demandantes por terra: governos preocupados com a demanda interna e sua incapacidade de produzir alimentos suficientes para a população; empresas financeiras que encontram vantagens comparativas na aquisição de terras e empresas do agronegócio que buscam expandir seus negócios. Extração e especulação são as principais características das agroestratégias em curso, inclusive no Brasil (ALMEIDA, 2011 apud SAUER, 2013), concretizadas na negação de direitos territoriais de comunidades que vivem no campo.

As disputas por terras não acontecem apenas por meio de investimentos do exterior, verificam-se também nas mudanças do Código Florestal, na oposição à demarcação de terras indígenas e ao reconhecimento de direitos quilombolas (ALMEIDA, 2011 apud SAUER, 2013). “A luta pela terra é entendida como restrita a reivindicações de acesso a um meio de produção e, por extensão, ao trabalho” (MARTINS, 1993 apud SAUER, 2013, p. 8).

Em outras palavras, a luta pela terra não é uma luta por direitos como de moradia ou de identidade, é uma luta pelo direito ao trabalho como um direito humano (SAUER, 2010 apud SAUER, 2013). É essencial reafirmar o caráter socioambiental da terra e não exclusivamente seu uso e exploração econômicos. Assim, a criação, manutenção e regulamentação dos estatutos de Reserva Legal e de Áreas de Preservação Permanente estão em concordância com o reconhecimento da necessidade de cumprir a função socioambiental da terra (SAUER, 2013).

Neste contexto, a nova questão agrária discutida por Delgado (2020) compreende a estrutura agrária como foco da desigualdade fundiária, relaciona-se com a instituição dos direitos de propriedade, posse e uso dos bens naturais de usos socioeconômicos múltiplos, além de revelar a superexploração dos espaços da natureza. Assim, mesmo sem ter conquistado significativa melhoria no plano da equidade social, os termos da Questão Agrária desviaram-se do campo da equidade na distribuição fundiária e passaram a afetar a sustentabilidade ambiental e as soberanias nacionais.

A superexploração de recursos naturais não renováveis é agravada com a concentração do capital em ativos fundiários, transformando-se em sério problema econômico/social/ecológico. As evidências históricas recentes desse padrão de superexploração

são muito graves: rompimento de barragens minerais; várias crises de abastecimento urbano de água potável; aumento do desmatamento para fins agropecuários; piora nas condições de contribuição do setor rural brasileiro às taxas de emissão de gases do efeito estufa; crescimento das contaminações por agrotóxicos, verificadas nas águas, alimentos e atendimentos do sistema de saúde (DELGADO, 2020).

Delgado (2001) enfatiza a dualidade do debate agrário, caracterizada por várias correntes que refletem os novos e antigos dilemas da questão agrária, e por grandes corporações internacionais do comércio e da indústria de commodities. Assim, persiste o conceito da questão agrária defendido por Prado Jr., em que a miséria no meio rural está associada às perversas relações de trabalho e de propriedade.

No geral, a economia política do agronegócio, responsável pela abordagem do capital financeiro na agricultura brasileira, ignora os direitos mercantis estritos sobre a terra. Nessa abordagem, negam-se as evidências de degradação e conflito social sobre a terra como problemas de uma questão agrária, bem como a necessidade de mudança da estrutura agrária, limitante dos direitos de propriedade, posse e uso da terra exclusivamente mercantis (DELGADO, 2020).

Delgado (2020) sugere um projeto de zoneamento de utilização do espaço fundiário tendo como base a limitação da prática mercantil sobre a terra, visando combater a barbárie fundiária do capital sobre o espaço da natureza. Uma limitação eficaz que penalize financeiramente as práticas de uso da terra e do trabalho humano que violam o conceito da função social e ambiental da propriedade da terra. Os estabelecimentos rurais aptos a receber benefícios de natureza fiscal e financeira das políticas públicas, bem como as penalizações por não adesão aos seus critérios agro-hidro-ecológicos, seriam definidos no zoneamento geográfico dos Censos Agropecuários (DELGADO, 2020).

Na perspectiva de Delgado (2020), as novas e antigas engenharias do capital financeiro na agricultura contribuem e conduzem o Brasil à barbárie fundiária, ecológica e hídrica. Sendo necessário discutir politicamente a noção de espaço público rural e dos critérios de sua exploração, conservação, utilização etc., estabelecendo normas de direito público aos usuários privados desse espaço. Nesse sentido, a constatação das graves desigualdades sociais, insustentabilidade ambiental e inviabilidade de médio prazo da economia primário-exportadora, confirmam a necessidade de evolução da discussão da Questão Agrária e de sua relação com o capital financeiro.

Considerando a permanência da questão agrária no Brasil e seus desdobramentos, torna-se pertinente analisar a evolução das políticas agrícolas adotadas no país, uma vez que o acesso



à terra é condicionante para acessar as políticas agrícolas. A partir da compreensão sobre a política agrícola é que se pretende contextualizar a origem do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.

### 2.3 POLÍTICA AGRÍCOLA – MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS

O setor agrícola apresenta falhas de mercado devido aos riscos e incertezas que geram informações imperfeitas para a tomada de decisão, levando os agentes econômicos a cometer erros na alocação de recursos. Desse modo, a ausência de intervenção pública no setor desencadeia uma crise permanentemente, seja de excesso de produção ou insuficiência de oferta, comprometendo a estabilidade de todo o sistema econômico (CARVALHO, 2001). Nesse sentido, melhorar a alocação de recursos, reduzir as flutuações na renda e garantir segurança alimentar são algumas das razões econômicas para a existência de uma política agrícola (COELHO, 2001).

Devido ao elevado grau de risco presente na atividade agropecuária, um governo implementa dois tipos de ações: política de garantia de preço, que reduz a perda com oscilações dos preços de produtos, e seguro agrícola, que previne perdas de produção. Ressalta-se ainda as intervenções do governo nas modalidades de custeio, de comercialização e da Política de Garantia de Preços Mínimos (TÁVORA, 2003). Assim, a discussão sobre a importância da política agrícola brasileira deve abranger o estabelecimento de uma política agrícola que vise promover o acesso dos produtores agropecuários aos mercados domésticos, especialmente os pequenos produtores. Além da definição de uma política agrícola para o setor externo com o objetivo de fortalecer as cadeias produtivas, a diversificação da matriz energética e o aumento do valor agregado na produção (GARCIA; VIEIRA FILHO, 2014).

A evolução da política agrícola no Brasil pode ser dividida em quatro fases. A primeira fase tem início em 1931 com a criação do Conselho Nacional do Café (CNC), posteriormente foram realizadas diversas tentativas de ampliação com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1933, da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil e da Companhia de Financiamento da Produção (CFP) em 1943 (COELHO, 2001).

A segunda fase, marcada por um ambicioso programa de modernização da agricultura, teve início em 1965 com a reformulação da Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM) e com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) (COELHO, 2001). Conforme Mendonça e Barros (1982 apud CARVALHO, 2001), nesta fase verificou-se: maior abertura

ao comércio internacional; forte expansão dos programas de crédito rural subsidiado; aumento dos gastos com extensão rural e especial tratamento do setor de insumos.

Em 1973, com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o desenvolvimento da ciência e tecnologia gerou grande impulso para a agropecuária brasileira e proporcionou o domínio de regiões antes consideradas inadequadas (CONCEIÇÃO; CONCEIÇÃO, 2014).

Nesse período, a intervenção governamental apoiava-se em quatro grandes sistemas e em um conjunto amplo de instrumentos de política agrícola, a saber: o Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário (SNPA); o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNRC); o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (Embrapa e empresas estaduais); e o Sistema Nacional de Extensão Rural (Embrater e empresas estaduais). Dentre os instrumentos de política agrícola, as políticas de garantia de preços mínimos (PGPM) e de comercialização tiveram um papel relevante, porém o mais abrangente foi o crédito rural. Como resultado, ao longo da década de 1970, a produção agropecuária cresceu e todos os indicadores de modernização evoluíram positivamente. Entretanto, o processo foi extremamente desigual entre produtores, produtos e regiões. E na década seguinte a produção agropecuária perdeu o impulso (BUAINAIN et al., 2014).

A terceira fase teve início em 1985 com a decisão do Governo Federal de eliminar o subsídio ao crédito por meio da utilização de indexadores. Nesta fase destacam-se os vários planos de estabilização e a abertura comercial, a extrema redução na oferta do crédito rural (devido à crise fiscal do Estado), a utilização mais intensa da PGPM para subsidiar o custo de transporte e o aumento do endividamento do setor rural (COELHO, 2001).

A partir de 1987, com o fracasso do Plano Cruzado, o modelo de intervenção conjuntural perdeu consistência. Com a crise do final dos anos 1980, verificaram-se sinais de mudança na orientação da política agrícola em direção a um modelo de intervenção de natureza mais liberal visando recompor as funções básicas do mercado como sinalizador para a alocação de recursos e remuneração dos produtores (BUAINAIN et al., 2014).

Távora (2003) aponta três medidas que afetaram fortemente a política agrícola a partir da década de 90: a renegociação de dívidas rurais que propiciou a reintegração dos mutuários ao sistema de crédito rural, mas gerou absorção de elevado custo fiscal pelo Estado; a redução da participação do Estado na concessão direta de financiamentos, dando preferência a utilização do mecanismo de equalização de taxas; e a mudança na política de armazenagem, indicando tendência à redução de estoques públicos.

Nesse mesmo período, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi reestruturado e foram adotadas as seguintes medidas: desindexação dos juros cobrados nos financiamentos rurais; estímulo a financiamentos privados para reduzir a necessidade de participação do governo no setor; alongamento da dívida agrícola, Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995. Além da reestruturação do Seguro Rural e a melhoria de infraestrutura (TÁVORA, 2003). Em 1994, o governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape), operando com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), caracterizou-se como o embrião da política agrícola destinada aos agricultores familiares (BUAINAIN et al., 2014).

A quarta fase teve início em 1995 quando o Governo Fernando Henrique Cardoso buscou resolver o problema do endividamento rural por meio da securitização. Nesta fase merecem destaque o sucesso do Plano Real, a ampliação da abertura comercial e a adoção do princípio da agricultura sustentável nas decisões de política agrícola (COELHO, 2001).

O Programa de Securitização das Dívidas (1995) com o objetivo de sanar a inadimplência dos produtores rurais, realizou sucessivas rodadas de renegociação (em 1995, 1999, 2001, 2005 e 2008) e possibilitou a volta dos agricultores ao mercado financeiro (BUAINAIN et al., 2014). Após a renegociação da dívida, verificou-se aumento da produtividade associado ao uso de tecnologia, o aumento da eficiência administrativa dos produtores rurais e o agronegócio passou a crescer de forma sustentada (BARROS, 2005).

Em 1995, o Provape foi transformado no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) cujo principal objetivo era promover a inclusão dos pequenos produtores (agricultores familiares) no processo de dinamização da agricultura brasileira. Em 1996 foi criado o Programa de Zoneamento Agrícola, uma das principais ferramentas para a gestão do desenvolvimento sustentável da agricultura. Além do desenvolvimento e utilização de novos instrumentos de política agrícola, menos intervencionistas e mais orientados para o mercado como o Prêmio para o Escoamento de Produto (PEP) e o Contrato de Opção de Venda (COV) (BUAINAIN et al., 2014).

No geral, os efeitos da reorientação das políticas agrícolas refletem a redução da participação das fontes públicas (Tesouro) e reguladas (exigibilidades bancárias) de financiamento do crédito rural. Comparando os dados, em 1985, 92% do financiamento do crédito rural correspondia ao Tesouro e o restante das exigibilidades. Em 1995, a participação do Tesouro caiu para 20%. Em 1996, apenas 3,5% correspondia ao Tesouro e reduzindo a praticamente zero em 2000. A redução da participação das fontes públicas no financiamento do crédito rural motivou a tese da fuga do Estado. Concomitantemente houve a expansão do

financiamento direto do setor privado (não bancário) realizado sobretudo nas áreas de fronteira agrícola e nas cadeias com grau mais elevado de integração. Posteriormente, com o relaxamento das restrições fiscais e a mudança do governo em janeiro de 2003, a participação das fontes públicas no financiamento do crédito rural voltou a crescer (BUAINAIN et al., 2014).

Outro importante instrumento de política agrícola é o seguro rural que protege as atividades agropecuárias contra os fenômenos climáticos adversos, tornando-se indispensável à estabilidade de renda, assegurando o produtor rural, os fornecedores de insumos e os agentes financeiros. Entretanto, o seguro agrícola apresenta elevado grau de risco por: selecionar de forma adversa (procurado por clientes com risco certo); não ser um produto massificado; enfrentar elevados custos administrativos; ser passível de eventos climáticos catastróficos; não dispor de dados estatísticos confiáveis e informações completas (BUAINAIN et al., 2014).

Por isso, o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), criado em 2003, tem como objetivo aumentar a proteção dos agricultores em relação ao clima, atrair e viabilizar a participação da indústria privada no mercado de seguro rural. Visando diminuir o prêmio pago pelo produtor (governo paga determinado percentual do prêmio e o produtor paga a parte restante) e com isso, desenvolver e massificar o seguro rural no país (BUAINAIN et al., 2014).

Nesse sentido, a ausência de um seguro agrícola eficiente gera inúmeras dificuldades para os produtores rurais, impossibilitando o pagamento dos seus compromissos financeiros e conseqüentemente, aumentando a busca por ajuda governamental na forma de renegociação de dívidas. Assim, cabe ao Governo, proporcionar estabilidade ao seguro rural através de políticas de longo prazo, garantia de aplicação dos recursos estimados no plano trienal do seguro rural (estabelece as diretrizes técnicas gerais de execução e prioridades da política de subvenção ao prêmio do seguro rural), bem como a garantia de um cronograma de liberação de recursos de acordo com o calendário agrícola.

Portanto, o tripé da política agrícola brasileira é estruturado por: crédito rural, seguro rural e inserção da pequena agricultura nos mercados (por meio do Pronaf). Verifica-se que o processo de modernização da agricultura no Brasil foi desigual e heterogêneo, pois ao longo do processo surgiram diversos obstáculos, decorrentes das relações econômicas entre a agropecuária, a indústria e os setores de serviços. Contudo, esses obstáculos nem sempre foram enfrentados levando em conta a importância da agricultura para o desenvolvimento brasileiro, de modo que as cadeias agroalimentares não se formaram sem tensões, conflitos e inúmeras contradições (BUAINAIN et al., 2014).

Assim, para demonstrar a permanência das desigualdades intrínsecas no processo de modernização da agricultura brasileira e seus desdobramentos realizou-se uma breve análise de dados dos dois últimos Censos Agropecuários Brasileiros.

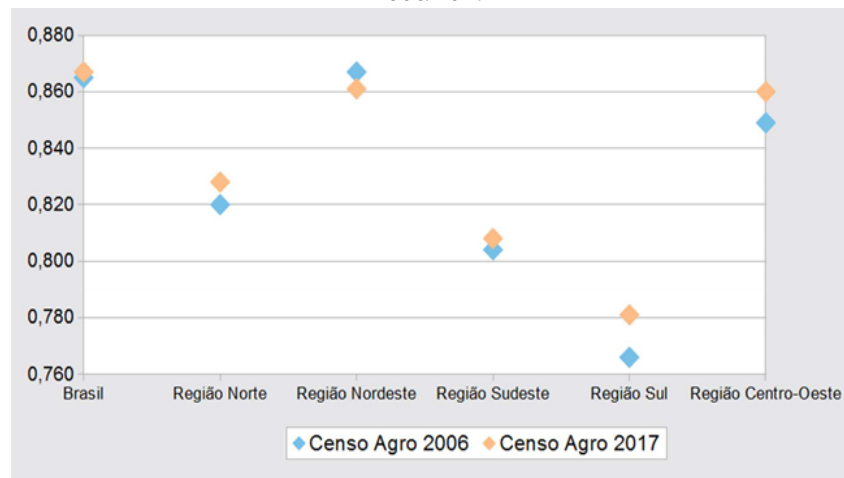
#### 2.4 CENSOS AGROPECUÁRIOS 2006 E 2017 – UM BREVE RETRATO DAS DESIGUALDADES NO CAMPO BRASILEIRO

O Censo Agropecuário “investiga informações sobre os estabelecimentos agropecuários e as atividades agropecuárias neles desenvolvidas, abrangendo características do produtor e do estabelecimento, economia e emprego no meio rural, pecuária, lavoura e agroindústria” (IBGE, 2021). Segundo o IBGE (2021), o Censo Agropecuário foi realizado pela primeira vez em 1920. Na década de 1930, não ocorreu por razões de ordem política e institucional. A partir de 1940, o levantamento passou a ser decenal até 1970 e, posteriormente, quinquenal. No Censo Agropecuário 1995-1996, a referência dos dados passou a ser o ano-safra (agosto de 1995 a julho de 1996). No Censo Agropecuário 2006, a referência dos dados voltou a ser o ano civil. E no Censo Agropecuário 2017 a referência dos dados passou a ser o ano-safra (outubro de 2016 a setembro de 2017). Assim, com a finalidade de caracterizar o objeto de estudo da presente pesquisa, serão analisadas algumas informações pertinentes acerca do espaço rural brasileiro, com base nos Censos Agropecuários de 2006 e 2017.

O Gráfico 1 apresenta o coeficiente de Gini referente à área total dos estabelecimentos agropecuários agrupados por regiões do Brasil para os anos de 2006 e 2017, de acordo com os Censos Agropecuários. Na análise destes censos o índice de Gini é calculado para mostrar a concentração de terras. Quanto mais próximo de 1, maior a concentração, ou seja, maior a desigualdade (IBGE, 2020).

O Censo Agro 2017 revela um aumento do índice de Gini em todas as regiões em comparação com os dados referentes a 2006, exceto na região Nordeste em que houve uma redução deste índice, portanto, uma redução da desigualdade na distribuição de terras, embora ainda seja um índice muito alto. É possível verificar também que as regiões Sul e Sudeste apresentam os menores índices de Gini, ou seja, há menos desigualdade na distribuição de terras nessas regiões, ainda que em ambas este índice tenha crescido no último levantamento censitário.

Gráfico 1 – Coeficiente de Gini referente à área total dos estabelecimentos agropecuários, por regiões e Brasil - 2006/2017



Fonte: IBGE (2017).

A análise deste gráfico corrobora para a hipótese defendida nesta pesquisa, em que a região Nordeste apresenta uma enorme disparidade em comparação com as demais regiões brasileiras. Desse modo, torna-se oportuno analisar o índice de Gini nos estados nordestinos.

De acordo com o IBGE (2020), o Maranhão apresenta o maior índice de Gini, aproximadamente 0,90, refletindo uma maior desigualdade na concentração de terras, seguido por Alagoas e Piauí. Os estados Rio Grande do Norte, Pernambuco e Sergipe apresentam os menores índices de Gini verificados na região, variando em torno de 0,80 sendo considerado ainda muito alto.

O Gráfico 2 revela a distribuição das áreas dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, por grupos de área. Verifica-se uma redução na área total dos estabelecimentos no ano de 2006, apresentando redução tanto na área de 100 a 1000 hectares, como na área de 1000 hectares e mais. Nota-se, também, um aumento na área total dos estabelecimentos em 2017, especificamente um aumento na área de 1000 hectares e mais. Caracterizando assim, o aumento das áreas em grandes propriedades agropecuárias. Bem como, o aumento de estabelecimentos com áreas pequenas (menos de 10 hectares).

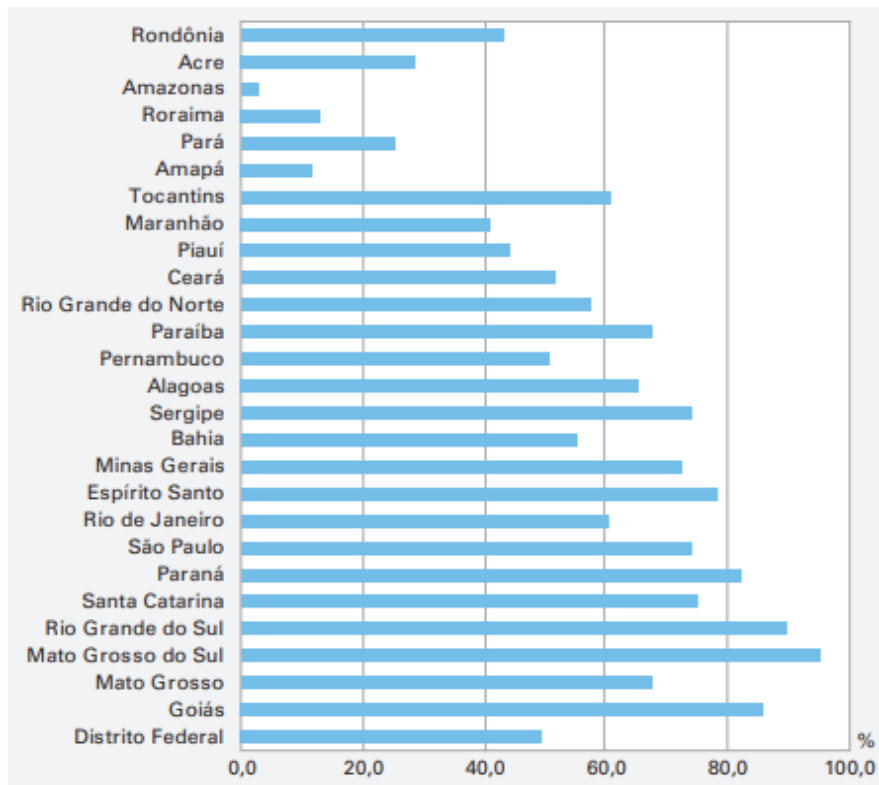
Gráfico 2 – Distribuição das áreas dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, por grupos de área - 1995/2006/2017



Fonte: IBGE (2017).

O Gráfico 3 exibe o percentual de ocupação das terras por estabelecimentos agropecuários, segundo Unidades da Federação, de acordo com o Censo Agro 2017.

Gráfico 3 – Percentual de ocupação das terras por estabelecimentos agropecuários, segundo as Unidades da Federação (2017)



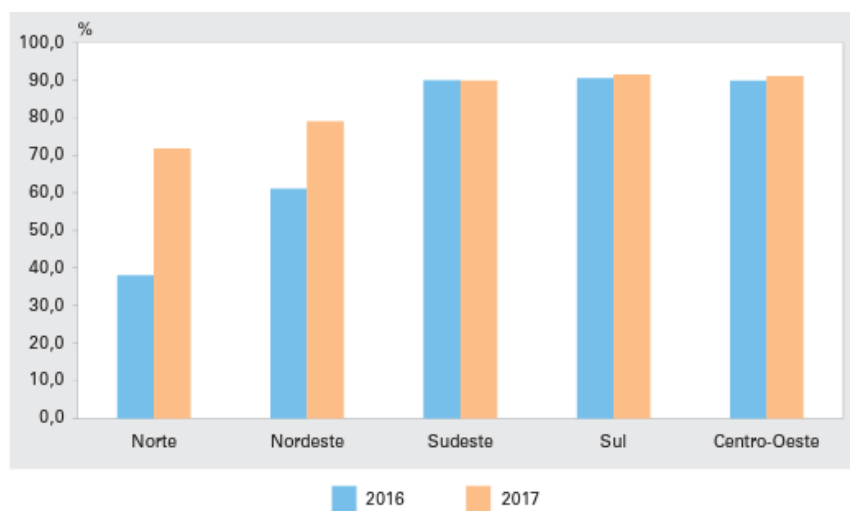
Fonte: IBGE (2020).

Nota-se, no Gráfico 3, que nos estados da região Norte a ocupação das terras por estabelecimentos agropecuários é menor em comparação às demais regiões. Entre os estados da região Nordeste, verifica-se grande desigualdade no percentual de terras ocupada, sendo necessário ressaltar que Sergipe é o estado com maior percentual de ocupação da região.

Com relação às pessoas ocupadas, na maioria dos estabelecimentos agropecuários brasileiros predomina o perfil de pessoas que possuem laços de parentesco com o proprietário, sobretudo na região Nordeste. No Brasil, em geral, entre as pessoas que não possuem laços de parentesco e que são ocupadas nos estabelecimentos agropecuários, a maioria são homens (IBGE, 2020).

O Gráfico 4 expõe o percentual de estabelecimentos agropecuários com acesso à energia elétrica, agrupados por regiões, com base nos Censos Agropecuários 2006 e 2017. Nota-se a extrema desigualdade de acesso à energia elétrica nos estabelecimentos agropecuários das regiões Norte e Nordeste quando comparados às demais regiões do Brasil. Verifica-se também um aumento significativo no acesso à eletricidade nas regiões Norte e Nordeste em 2017, evidenciando um avanço.

Gráfico 4 – Percentual de estabelecimentos agropecuários com acesso à energia elétrica, segundo as Grandes Regiões - 2006/2017



Fonte: IBGE (2020).

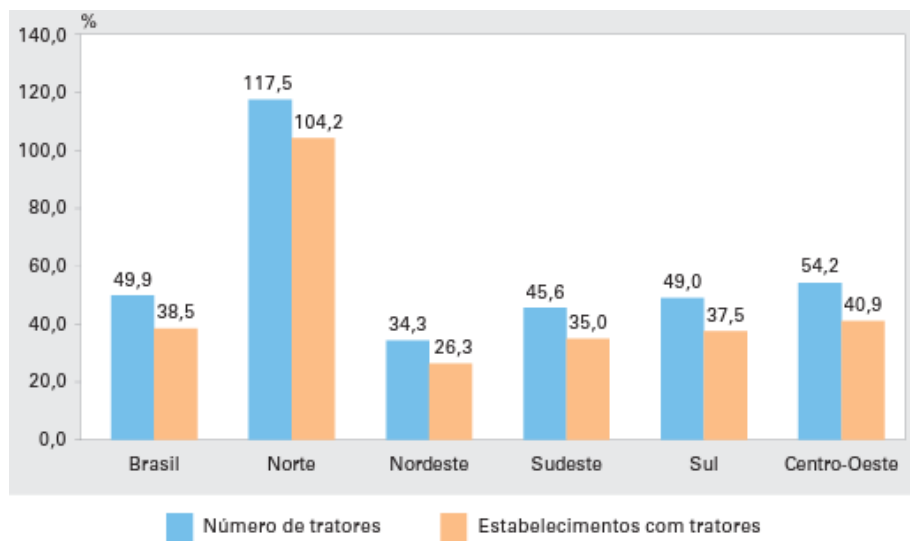
Outro ponto a ser destacado, refere-se ao acesso à Internet. Os estados da região Nordeste apresentam baixo percentual de estabelecimentos com acesso à Internet. Cabe destacar que Sergipe apresenta o maior percentual do Nordeste, cerca de 40% dos estabelecimentos agropecuários possuem acesso à Internet (IBGE,2020).



O Gráfico 5 reflete a variação relativa do número de tratores e de estabelecimentos com tratores, por regiões. Neste aspecto, a região Norte ganha ênfase com os maiores percentuais de crescimento, tanto do número de tratores e quanto do número de estabelecimentos com tratores, correspondendo respectivamente a 117,5% e 104,2%.

De maneira oposta, nota-se que a região Nordeste apresenta os menores percentuais de crescimento entre os censos, seja no quantitativo de tratores ou no total de estabelecimentos com tratores, correspondendo respectivamente a 34,3% e 26,3%. Nesse sentido, torna-se evidente como o Nordeste não apenas encontra-se defasado em termos de modernização e máquinas, como não apresenta tendência de reverter essa situação. Ressalta-se que, em todas as regiões, foi maior o aumento do número de tratores do que o aumento do número de estabelecimentos com tratores.

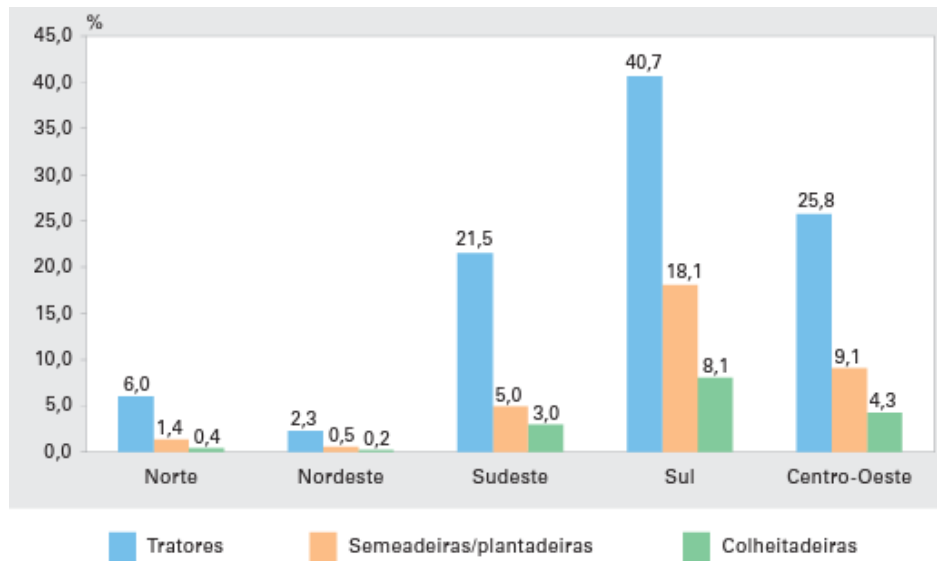
Gráfico 5 – Variação relativa do número de tratores e de estabelecimentos com tratores, segundo as Grandes Regiões - 2006/2017



Fonte: IBGE (2020).

O Gráfico 6 demonstra o percentual de estabelecimentos com tratores, plantadeiras e colheitadeiras, em relação ao total de maquinário, agrupado por regiões, em 2017. É possível observar que a região Nordeste apresenta os menores percentuais de estabelecimentos com tratores, plantadeiras e colheitadeiras, correspondendo respectivamente a 2,3%, 0,5% e 0,2%. Enquanto a região Sul acumula os percentuais mais elevados, correspondendo a 40,7% do total de tratores, 18,1% do total de semeadeiras/plantadeiras e 8,1% do total de colheitadeiras.

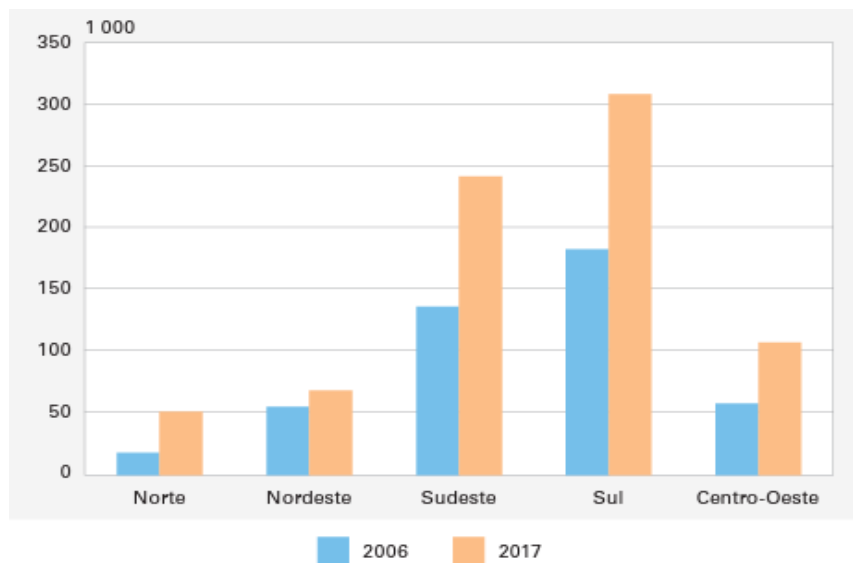
Gráfico 6 – Percentual de estabelecimentos com tratores, plantadeiras e colheitadeiras, em relação ao total de maquinário, segundo as Grandes Regiões (2017)



Fonte: IBGE (2020).

Prosseguindo a análise acerca da modernização do espaço rural brasileiro, o Gráfico 7 compara o número de caminhões, utilitários e aviões nos estabelecimentos agropecuários nos anos de 2006 e 2017.

Gráfico 7 – Número de caminhões, utilitários e aviões nos estabelecimentos agropecuários, segundo Grandes Regiões - 2006/2017

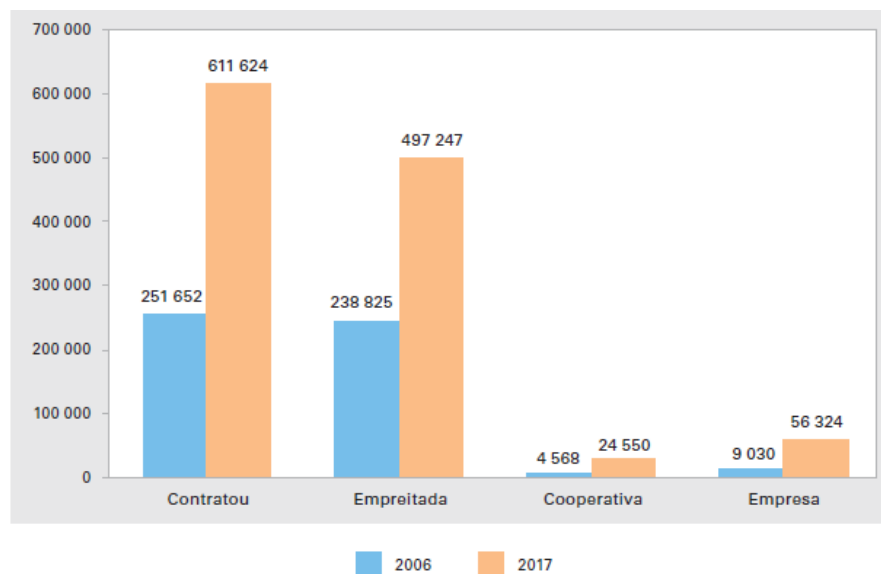


Fonte: IBGE (2020).

É possível observar que as regiões Sul e Sudeste apresentam os maiores números absolutos, também é notório o crescimento do número de caminhões, utilitários e aviões nos estabelecimentos agropecuários de todas as regiões brasileiras em 2017. A região Norte apresenta a menor quantidade de caminhões, utilitários e aviões, seguida pela região Nordeste que apresentou um pequeno crescimento em 2017. Portanto, é nítida a extrema desigualdade de acesso à tecnologia entre as regiões brasileiras, sendo esta uma condição essencial para o desenvolvimento na abordagem estruturalista considerada nessa pesquisa.

O Gráfico 8 exibe o número de estabelecimentos com contratação de mão de obra com intermediação de terceiros. Nota-se um aumento expressivo (143%) com relação à contratação de mão de obra, passando de 251.652 no Censo Agropecuário 2006, para 611.624 no Censo Agropecuário 2017. Entre as modalidades de contratação, a empreitada destaca-se de forma significativa, em 2017, quando 497.247 estabelecimentos agropecuários declararam ter realizado contratação de mão de obra com intermediação de empreiteiros, representando um aumento de 108% em relação ao informado no Censo Agropecuário 2006. Contudo, a empreitada, forma vulnerável de contratação, contribui para perpetuar a informalidade e a rotatividade no emprego rural.

Gráfico 8 – Estabelecimentos com contratação de mão de obra com intermediação de terceiros - Brasil - 2006/2017

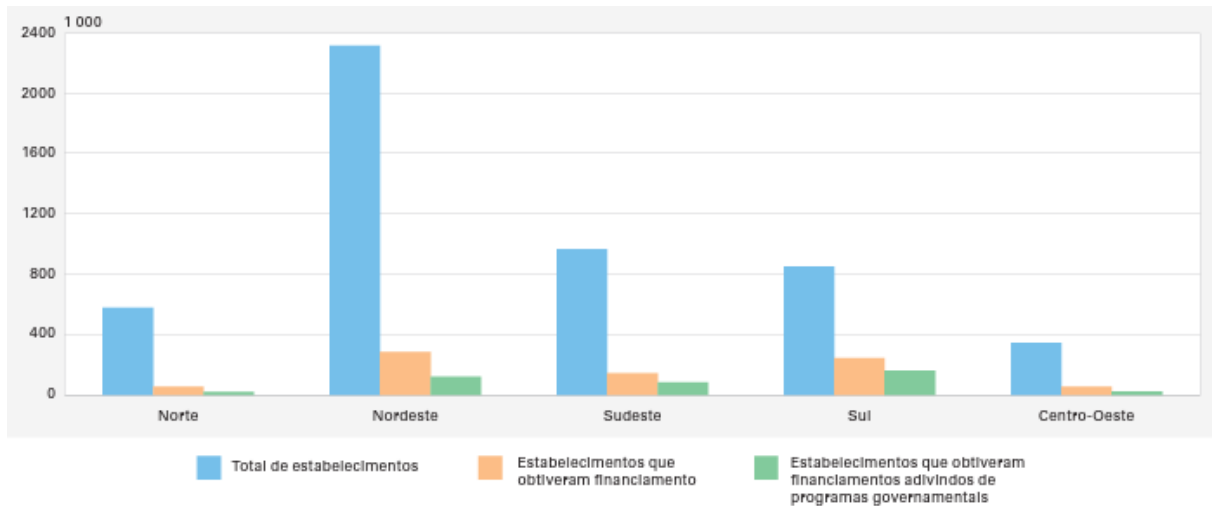


Fonte: IBGE (2019).

O Gráfico 9 revela o número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento, por regiões, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017. O gráfico enfatiza a extrema diferença entre o total de estabelecimentos e o número de estabelecimentos que

obtiveram financiamentos, principalmente na região Nordeste. Torna-se evidente a disparidade na distribuição de financiamentos advindos de programas governamentais, sendo a região Sul a mais beneficiada.

Gráfico 9 – Estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento, segundo as Grandes Regiões (2017)



Fonte: IBGE (2020).

Com relação à finalidade de financiamento, a maioria dos estabelecimentos agropecuários brasileiros realizam financiamentos com a finalidade de investimento no próprio estabelecimento, seguido pelo financiamento com o objetivo de custear a produção. Com relação aos programas de financiamento governamentais, em número de estabelecimentos atendidos, destaca-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (IBGE, 2020).

Em geral, a análise de dados dos Censos Agropecuários referentes a 2006 e 2017 revela a extrema desigualdade na distribuição de terras entre as regiões do Brasil, sobretudo na região Nordeste. Verificou-se o aumento da área das grandes propriedades agropecuárias e elevação do número de estabelecimentos com áreas pequenas. É relevante destacar que Sergipe é o estado com maior percentual de ocupação de terras por estabelecimentos agropecuários. Houve aumento do acesso à eletricidade nas regiões Norte e Nordeste, ainda que o percentual de estabelecimentos agropecuários com esse benefício seja inferior às demais regiões. Constatou-se também a extrema desigualdade de acesso à tecnologia entre as regiões brasileiras, sendo esta uma condição essencial para o desenvolvimento. Além disso, também se identificou um baixo número de estabelecimentos que obtiveram financiamentos em 2017, sendo as regiões Norte e Nordeste as que tiveram menor volume de recursos.

Portanto, conclui-se que o Brasil apresenta uma enorme dificuldade em constituir um projeto de desenvolvimento regional e que as desigualdades inter-regionais, ressaltadas nesta pesquisa por meio da análise dos dois últimos Censos Agropecuários, apenas serão superadas no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento. O debate sobre a questão agrária permanece atual e necessário para a superação da miséria no meio rural, que se perpetua por meio de relações de trabalho informais e precárias e da estrutura fundiária muito desigual. Verificou-se, ainda, que a política agrícola brasileira se fundamenta no crédito rural, no seguro rural e na inserção da pequena agricultura nos mercados, porém com grande assimetria entre as regiões.

No capítulo a seguir, serão apresentadas as políticas agrícolas adotadas no Brasil no séc. XXI, destacando o crédito rural, o principal instrumento dessa política. E, na sequência, se realiza uma descrição da evolução do Seguro Rural no Brasil, com destaque para o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.

### 3. SEGURO RURAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Este capítulo revela o panorama recente das políticas agrícolas no Brasil, com destaque para o crédito rural subsidiado. Apresenta a evolução do seguro rural no país, com ênfase na distribuição regional, revelando a concentração de investimentos em determinadas regiões e culturas. Aborda ainda um panorama do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) no Nordeste.

#### 3.1 AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS BRASILEIRAS NO SÉCULO XXI

No Séc. XXI, semelhante ao período da “modernização conservadora”, verificou-se uma estratégia de relançamento do Sistema de Crédito Rural, do mercado de terras autorregulado e de reativação dos complexos agroindustriais. No entanto, não havia industrialização e urbanização intensivas, tampouco diversificação do comércio exterior como eixos de demanda efetiva impulsionando o crescimento da produção agropecuária, mas a desindustrialização da economia, principalmente das exportações, além da especialização primário-exportadora do comércio externo em alguns commodities (DELGADO, 2020).

Para Garcia e Vieira Filho (2014), a agropecuária brasileira é um setor estratégico para a promoção do desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda, desempenha papel central na garantia da segurança alimentar e pode contribuir para redução da pobreza e da desigualdade no país, bem como para a elevação da qualidade ambiental dos ecossistemas. Os autores enfatizam que a política comercial agrícola deve considerar tanto o mercado interno – promovendo o acesso dos produtores aos mercados domésticos – quanto o mercado externo – buscando fortalecer as cadeias produtivas, diversificar a matriz energética e aumentar valor agregado na produção.

Nesse sentido, a atuação do agronegócio brasileiro é essencial para o comércio externo, seu desempenho positivo contribuiu para melhorar o balanço do saldo comercial do país, apresentando crescimento exponencial a partir do ano 2000 e refletindo na dinâmica da economia doméstica (GARCIA; VIEIRA FILHO, 2014). Neste período, a retomada dos investimentos na agricultura, por meio de políticas de financiamento rural a juros subsidiados, impulsionou o aumento da produtividade (GASQUES et al., 2014 apud PINTOR; PIACENTI, 2021).

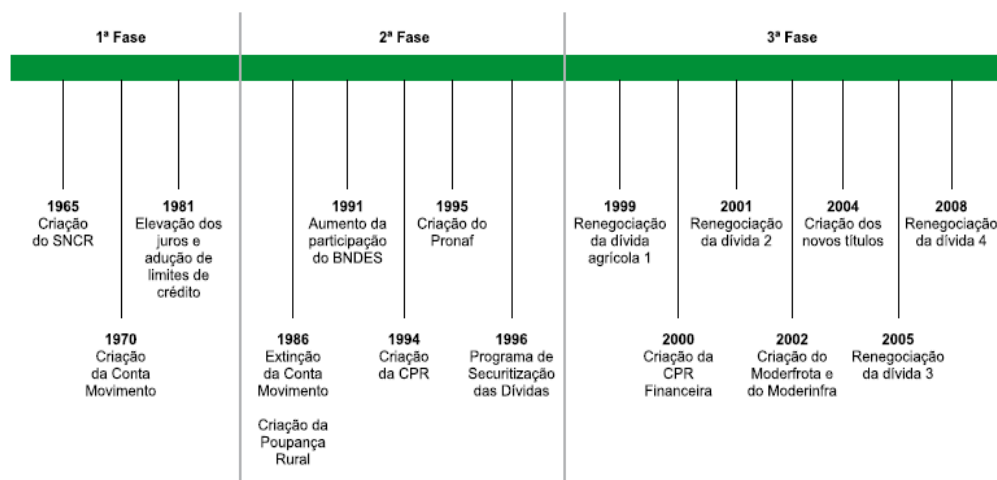
A atual política agrícola brasileira fundamenta-se em quatro eixos: crédito rural com juros controlados; programas de investimento; seguro rural de produtividade; e mecanismos de

garantia de preço (NASSAR, 2015). O capital financeiro na agricultura tem como base o sistema de crédito rural bancário, subsidiado pelo Estado de modo intensivo no período de 1967/1980. A partir dos anos 2000 até o presente, predomina a operação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) subsidiado (DELGADO, 2020).

O Crédito Rural pode ser agrupado em três grupos quanto à finalidade: Custeio (atende as despesas do ciclo produtivo); Investimento (destinado às inversões de bens e serviços que gerem benefícios por mais de um ciclo produtivo); Comercialização (atende as despesas de pós-produção). O crédito rural também é classificado como agrícola ou pecuário de acordo com a atividade beneficiada (SOUSA et al., 2020).

Torna-se oportuno revisitar os principais marcos institucionais do sistema de crédito agrícola brasileiro abordados no item 2.3 deste estudo e apresentados na Figura 1. Com destaque para a criação, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) visando promover a inclusão dos pequenos produtores no processo de dinamização da agricultura brasileira. A terceira fase é marcada por sucessivas renegociações da dívida.

Figura 1 – Marcos institucionais do Sistema Nacional de Crédito Rural



Fonte: BUAINAIN et al. (2014).

No que se refere ao financiamento público, destaque para a CPR Financeira criada pela Medida Provisória nº 2.042/2000 e convertida em lei 10.200/2001. O Moderfrota/Moderinfra, lançado em 2002, possibilitou a recuperação do ciclo de investimento que viabilizaram o crescimento acelerado nos últimos anos. E as sucessivas rodadas de renegociação de dívida, visando conter a inadimplência, possibilitou a volta dos agricultores ao mercado financeiro (BUAINAIN et al., 2014).

Na área do financiamento privado, por meio da Lei nº 11.076/2004, foram criados cinco novos títulos de financiamento do agronegócio visando complementar os recursos disponibilizados pelo Estado para o financiamento do setor. Segundo Buranello e Winter (2011 apud Buainain et al., 2014), esses títulos, junto com a CPR, representaram um importante avanço para a política agrícola nacional, aumentando e diversificando o rol de opções de financiamento do agronegócio.

Cabe ressaltar que existe na política agrícola brasileira a segmentação pelo tipo de atividade, volume de financiamento, entre outros. O Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP), o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a categoria Demais Modalidades (destinada aos grandes produtores) destacam-se como os principais programas vigentes para o financiamento da produção de grãos no Brasil (PINTOR; PIACENTI, 2021).

Segundo Buainain et al. (2014), o PRONAF é uma política pública de fortalecimento das unidades familiares de produção que visa incentivar a geração de renda e aperfeiçoar o uso da mão de obra familiar mediante apoio técnico e financeiro. Para Grisa e Schneider (2014), o PRONAF resulta de uma “troca política” entre o sindicalismo rural e o Governo, aspirando mitigar as ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Grisa (2012 apud SABOURIN, 2017) enfatiza que a aplicação de um programa direcionado para uma categoria alvo específica configura uma ruptura com relação às políticas agrícolas anteriores. Os critérios de definição da categoria da agricultura familiar como categoria alvo do PRONAF representam um marco social e político para o país. Viabilizando uma sucessão de políticas específicas para as populações marginalizadas.

Grisa e Schneider (2014) caracterizam três gerações de política pública para a agricultura familiar: a primeira, a partir de 1994, com referencial agrícola e agrário; a segunda, a partir de 1997, voltada para políticas sociais e assistenciais; e a terceira, a partir de 2003, direcionada para a construção de mercados para a segurança alimentar e para a sustentabilidade ambiental.

No período de 1996 a 1999 o PRONAF intensificou o crédito de custeio favorecendo apenas a uma “elite” da agricultura familiar concentrada nos estados da região Sul do Brasil (BELIK, 1999 apud SABOURIN, 2017). Os recursos para financiar os agricultores de baixa renda (Grupo B), somente foram liberados em novembro de 2000 (AQUINO; SCHNEIDER, 2010 apud SABOURIN, 2017).

O PRONAF foi concebido como política de crédito agrícola, de financiamento de infraestruturas municipais e de capacitação e profissionalização dos agricultores familiares



(Decreto nº1.946/1996 e Lei de Agricultura Familiar nº11.326/2006). Em termos de acesso ao crédito, as primeiras avaliações demonstram intensa concentração dos contratos nos estados da região Sul em comparação com os estados das regiões Norte e Nordeste (SABOURIN, 2017).

Durante o segundo Governo FHC (1999-2002) e, nos primeiros seis anos do governo Lula (2003-2008) houve reformulações dos critérios de distribuição do crédito rural buscando “adequar a estrutura normativa do programa à diversidade da agricultura familiar e ampliar a sua capilaridade nacional” (AQUINO; SCHNEIDER, 2010 apud SABOURIN, 2017). Grisa e Schneider (2014) destacam a criação do Seguro da Agricultura Familiar (Seaf-2004) e do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF-2006) e, posteriormente, a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública como um conjunto de medidas direcionadas para o fortalecimento da produção agrícola dos agricultores familiares.

A partir de 2004, com a criação do Grupo E no PRONAF e a subsequente ampliação do limite máximo de renda anual de R\$ 27 mil para R\$ 110 mil, a participação do sindicalismo patronal na execução do PRONAF foi expandida. Agricultores mais capitalizados e com capacidade de ofertar aos bancos garantias reais e contrapartidas, tendem a captar parte significativa dos recursos, principalmente de investimento (AQUINO; SCHNEIDER, 2010 apud SABOURIN, 2017).

Villemaine et al. (2012 apud SABOURIN, 2017) revelam intensa diversificação do crédito para diversas categorias de público alvo, como resposta às diversas demandas sociais, passando a doze modalidades específicas. No entanto, esses créditos específicos foram pouco aplicados, devido à pressão político-administrativa com recomendações para as agências bancárias e os serviços de ATER públicos priorizarem as modalidades clássicas, especialmente os projetos que acarretam compra de insumos, equipamentos e máquinas, contemplados no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007.

Contudo, a agricultura familiar privilegiada pela política de crédito do PRONAF não se fundamenta na diversificação de atividades e fontes de renda das unidades de produção. A agricultura familiar referência para a ação governamental é a “pequena empresa familiar” especializada em atividades agrícolas incorporada às cadeias produtivas do agronegócio exportador (grupos D e E). Por isso, o crédito rural passou a privilegiar o fortalecimento da produtividade das monoculturas de grãos (AQUINO; SCHNEIDER, 2010 apud SABOURIN, 2017).

Assim, visando a modernização da agricultura e a redução do risco da atividade agrícola, o crédito e o seguro rural foram absorvidos pelos produtores de grãos voltados ao mercado externo. Nesse aspecto, nota-se que a política de crédito rural brasileira foi elaborada para

responder a incentivos via preços de mercado com base no comércio internacional de commodities. O crédito rural tem um efeito positivo no Valor Adicionado Bruto da agropecuária brasileira. No período de 2000 a 2011, constatou-se significativo aumento no volume de recursos destinados ao crédito rural (PINTOR; PIACENTI, 2021).

O período de 2000/2013 foi marcado pelo crescimento externo brasileiro, impulsionado pelas exportações primárias de commodities agrícolas e minerais. No período de 2014/2018 as exportações totais brasileiras reduziram em média a 85,8% quando comparadas ao triênio 2011/2013, representando uma perda significativa de participação dos produtos manufaturados e um aprofundamento da “reprimarização” nos dois períodos citados. Contudo, com a crise recente (2015-2019), foram adotados novos experimentos na relação do capital financeiro com o setor primário da economia em relação à propriedade ou posse centralizada de recursos naturais de terras, minas e águas (DELGADO, 2020).

A análise da evolução do crédito rural no Brasil no período de 1969 a 2016 realizada por Sousa et al. (2020) evidencia de que forma os investimentos foram aplicados ao longo do tempo e o seu reflexo na ocupação do espaço rural brasileiro. Nota-se que entre 1969 e 1979, houve um significativo aumento na oferta de crédito rural, este período denota o início da modernização da agricultura brasileira, a expansão do cultivo de commodities e da fronteira agrícola brasileira. De 1980 a 1996 verificou-se uma redução de aproximadamente 87% nos valores investidos em crédito rural.

O período de 1997 a 2014 foi marcado por variações anuais positivas na oferta do crédito rural, com exceção dos anos de 1999 e 2005, em que foram observadas pequenas variações negativas de 7,8% e 2,0%, respectivamente. O aumento da oferta de crédito rural neste período (1997 – 2014) justifica-se pelo aumento das exportações brasileiras de produtos agrícolas, sobretudo soja e carne bovina. Entretanto, em 2015 há redução de 12,7% no volume de crédito rural, também houve redução das exportações de soja e diminuição da receita de exportação de carne bovina. No ano seguinte observa-se uma redução de 4,4% no total disponibilizado para o crédito rural. Essas reduções ocorrem após a eclosão da crise econômica e política brasileira (SOUSA et al., 2020).

Na década de 1980, o crédito rural impulsionou a expansão da fronteira agrícola e a ocupação das áreas de Cerrado da região Centro-Oeste do Brasil. A partir de 1994, com a estabilização da moeda, verificou-se o fortalecimento da atividade pecuária, bem como o aumento das exportações de produtos pecuários. A pecuária aumentou a captação de crédito rural, chegando a 31,8% em 2016 em relação ao valor total disponibilizado pelo SNCR. Os estados das regiões Norte e Nordeste são os que menos captam crédito rural no Brasil. A maioria

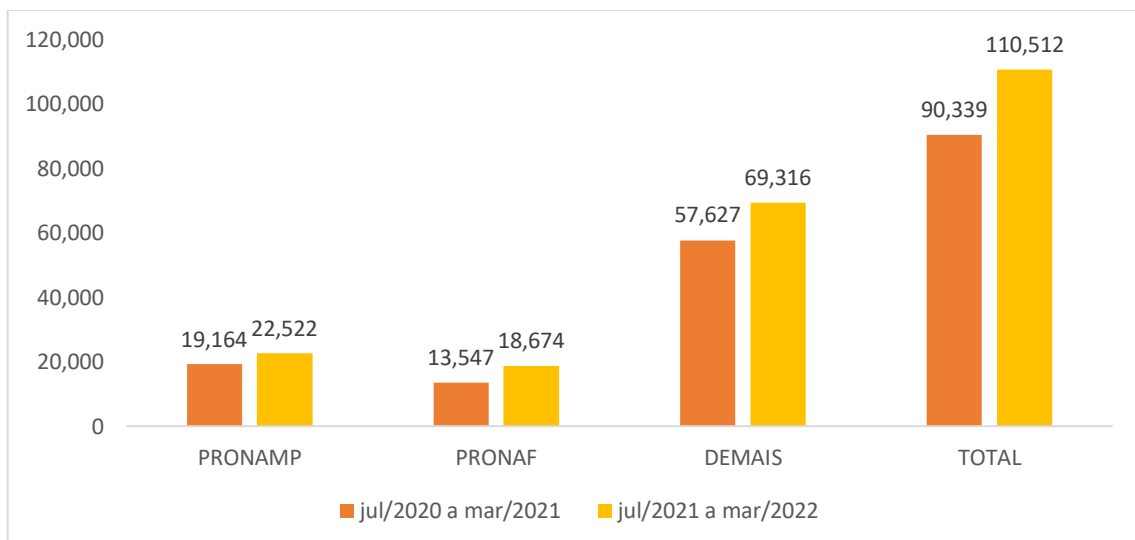
dos estados dessas regiões captam maior volume de créditos para a atividade pecuária em detrimento da atividade agrícola. Os estados das regiões Sul e Sudeste apresentam captações para as atividades agrícolas (SOUSA et al., 2020).

Para Sousa et al. (2020), a união entre crédito rural e as instituições estatais e de pesquisa privilegiaram o agronegócio, a abertura de Fronteiras Agrícolas e a concentração de rendas e terras. A lógica de liberação dos recursos favoreceu a concentração espacial, principalmente nas regiões Sul e Sudeste do país. Os autores sugerem que as políticas de ordenamento territorial devem considerar o equilíbrio da distribuição de crédito rural em todo o país.

A discussão proposta por Santana, Santos e Freitas (2019) com base nos resultados preliminares apresentados pelo Censo Agropecuário 2017 visa demonstrar a desigualdade no uso de financiamentos rurais no Brasil. O estudo verificou que os estabelecimentos localizados no Sul do país apresentam uma maior adesão a financiamentos e empréstimos; o financiamento rural passou a ter maior participação de empresas privadas e de recursos não governamentais; o Pronaf é a principal política governamental de crédito; nota-se uma maior representatividade das cooperativas de crédito na contratação de financiamentos.

Conforme pode ser observado no Gráfico 10, o período recente configura expressivo aumento nos recursos destinados ao crédito rural, sobretudo com a finalidade de custeio.

Gráfico 10 – Valor das contratações de Custeio (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria com base em MAPA (2022).

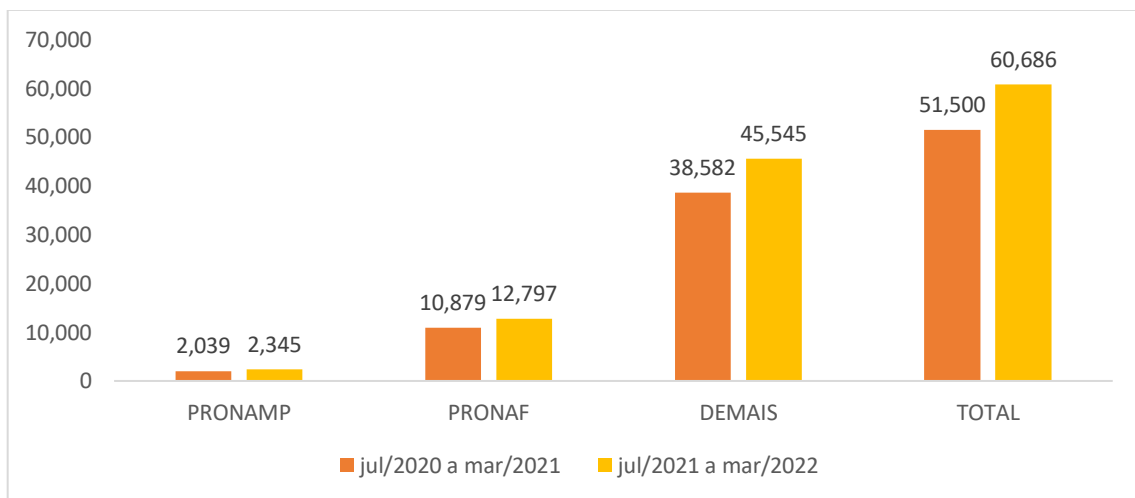
O comparativo entre julho/2020 a março/2021 e julho/2021 a março/2022 permite verificar variação positiva de 22% de aumento no valor total de contratações de custeio ou R\$20.173 milhões. Nota-se um aumento de 20% no valor das contratações realizadas na

categoria “demais modalidades”, correspondendo a R\$11.689 milhões. O PRONAF apresentou o maior percentual de aumento, correspondendo a uma variação positiva de 38% equivalente a um acréscimo de apenas R\$5.127 milhões. O PRONAMP acumulou 18% de aumento no valor das contratações de custeio, representando R\$3.358 milhões.

A análise da distribuição do número de contratos de crédito rural possibilita uma melhor compreensão do Gráfico 10. No período de julho/2021 a março/2022 o número de contratações de crédito pelo PRONAF corresponde a 1.046.252, a categoria “demais modalidades” acumula 231.421 contratos e o PRONAMP apresenta 131.218 contratos (MAPA, 2022). Neste sentido, verifica-se que a concentração de crédito rural está diretamente relacionada ao perfil do produtor rural e não ao número de contratos.

O Gráfico 11 apresenta o valor das contratações de crédito rural com a finalidade de investimento, demonstra o aumento de 18% no valor total de contratações no período de julho/2021 a março/2022 em comparação a julho/2020 a março/2021.

Gráfico 11 – Valor das contratações de Investimento (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria com base em MAPA (2022).

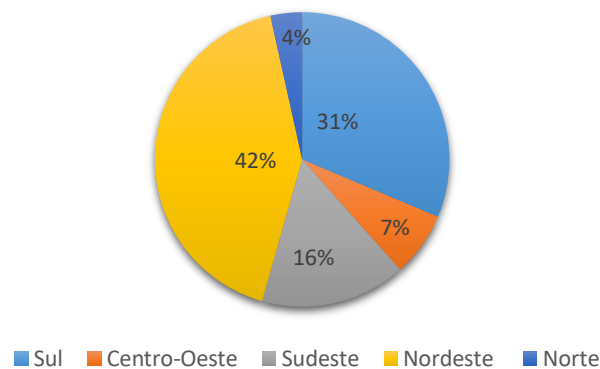
Verifica-se um aumento de 15% no valor das contratações realizadas pelo PRONAMP, correspondendo a um acréscimo de R\$306 mil. Há igualdade no percentual de aumento do valor das contratações de investimento do PRONAF e Demais modalidades, equivalente a 18%. No entanto, há uma grande disparidade no volume investido. O PRONAF apresenta um aumento

de R\$1.918 milhão, enquanto a categoria “demais modalidades” concentra um aumento de R\$6.963 milhões.

Ao comparar os Gráficos 10 e 11, é possível notar que o volume de recursos destinados ao crédito com a finalidade de custeio é muito superior em relação ao investimento. Embora o PRONAF concentre o maior número de contratos de crédito rural, cabe ressaltar que o maior volume de crédito concedido, tanto de custeio quanto de investimento, concentra-se na categoria Demais Modalidades, categoria destinada aos grandes produtores. Reforçando a ideia de que a política agrícola brasileira é destinada a priorizar o mercado internacional de commodities e os grandes produtores rurais.

O Gráfico 12 expressa o número de contratos de crédito rural agrupados por região referente a Safra 2020/2021. O Nordeste se destaca em número de contratos, correspondendo a 42% do total. No entanto, no gráfico seguinte será possível verificar que o Nordeste é uma das regiões menos beneficiadas pelo crédito rural. Vale ressaltar que a região Sul concentra 31% dos contratos de crédito rural e o maior volume de crédito do país. O Sudeste corresponde a 16%, o Centro-Oeste a 7% e a região Norte a 4% do total de contratos de crédito rural.

Gráfico 12 – Número de contratos de Crédito Rural por região (Safra 2020/2021)

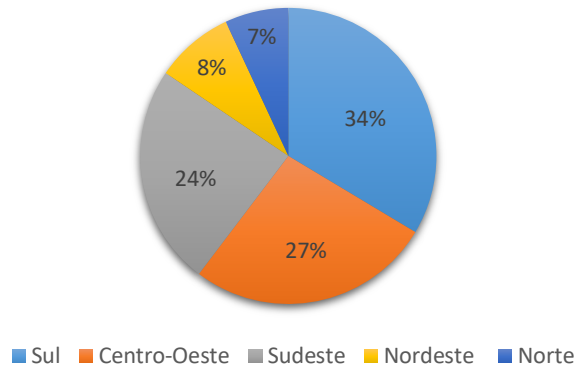


Fonte: Elaboração própria com base em MAPA (2022).

O Gráfico 13 dispõe acerca do valor dos contratos de crédito rural de acordo com as regiões do Brasil e enfatiza a concentração de crédito rural em determinadas regiões. Conforme apontado anteriormente, o Nordeste concentra o maior número de contratos do país, mas corresponde a apenas 8% do volume de crédito rural aplicado. A região Sul, embora seja a segunda em número de contratos (31%), concentra o maior volume de crédito, correspondendo a 34% do total. Destaque ainda maior para o Centro-Oeste, cujos contratos correspondem a 7% do número total de contratos do país, contudo absorve 27% do volume de crédito. A região

Sudeste (16% dos contratos) representa 24% no volume total dos contratos. E a região Norte, apesar de deter apenas 4% dos contratos, equivale a 7% do volume de crédito.

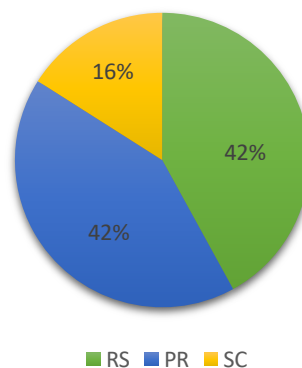
Gráfico 13 – Valor dos contratos de Crédito Rural por região (Safrá 2020/2021)



Fonte: Elaboração própria com base em MAPA (2022).

Visando destacar a concentração das contratações de crédito rural por estados, serão apresentados a seguir uma sequência de gráficos que evidenciam essa concentração sobretudo em estados que cultivam as lavouras destinadas às exportações. O Gráfico 14 apresenta o percentual de distribuição do crédito rural por estados da região Sul do Brasil. Nota-se igualdade entre o Rio Grande do Sul e o Paraná, correspondendo a 42% dos contratos cada estado. E o percentual de contratações no estado de Santa Catarina equivale a 16%. Conforme verificado, o Sul é a região mais beneficiada pelo crédito rural.

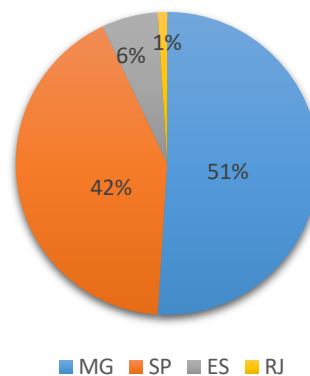
Gráfico 14 – Concentração das contratações de Crédito Rural por estados do Sul



Fonte: Elaboração própria com base em MAPA (2022). Dados extraídos em 05/04/22.

O Gráfico 15 expõe a distribuição das contratações de crédito rural nos estados da região Sudeste do país. Verifica-se a concentração dos contratos em apenas dois estados. Minas Gerais acumula 51% dos contratos de crédito rural destinados a região Sudeste. São Paulo detém 42% dos contratos. Enquanto Espírito Santo e Rio de Janeiro apresentam participação de 6% e 1%, respectivamente.

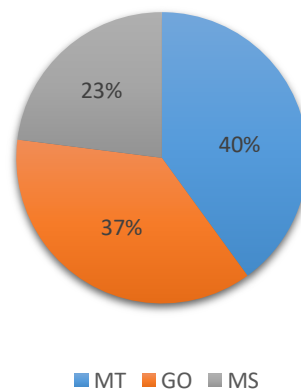
Gráfico 15 – Concentração das contratações de Crédito Rural por estados do Sudeste



Fonte: Elaboração própria com base em MAPA (2022). Dados extraídos em 05/04/22.

O Gráfico 16 evidencia a distribuição dos contratos de crédito rural na região Centro-Oeste. Nota-se a significativa participação do estado de Mato Grosso no volume de contratações, correspondendo a 40% do total. Goiás concentra 37% dos contratos e Mato Grosso do Sul equivale a 23% dos contratos.

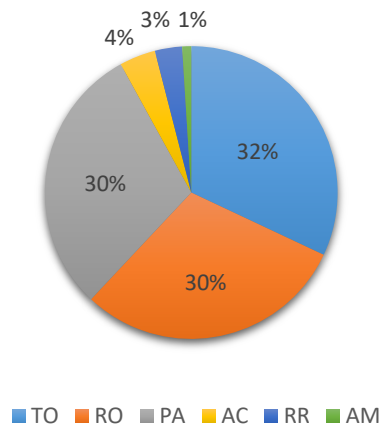
Gráfico 16 – Concentração das contratações de Crédito Rural por estados do Centro-Oeste



Fonte: Elaboração própria com base em MAPA (2022). Dados extraídos em 05/04/22.

O Gráfico 17 expõe a distribuição dos contratos de crédito rural na região Norte. Tocantins se destaca acumulando 32% dos contratos de crédito rural disponibilizados para a região. Pará e Rondônia concentram 30% dos contratos, cada. Os outros estados apresentam uma participação ínfima. Acre detém 4% dos contratos, Roraima (3%) e Amazonas apenas 1% dos contratos.

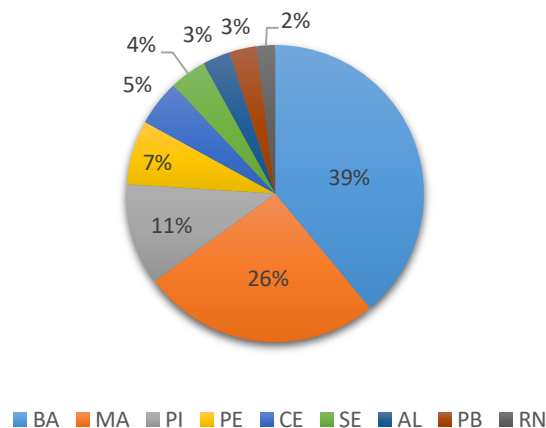
Gráfico 17 – Concentração das contratações de Crédito Rural por estados do Norte



Fonte: Elaboração própria com base em MAPA (2022). Dados extraídos em 05/04/22.

O Gráfico 18 apresenta a distribuição da oferta de crédito rural nos estados do Nordeste.

Gráfico 18 – Concentração das contratações de Crédito Rural por estados do Nordeste



Fonte: Elaboração própria com base em MAPA (2022). Dados extraídos em 05/04/22.

É possível observar a concentração de crédito rural nos estados da Bahia (39%), Maranhão (26%) e Piauí (11%). Pernambuco corresponde a 7% das contratações, Ceará



equivale a 5%, Sergipe apresenta 4%, Alagoas e Paraíba apresentam 3%, cada e Rio Grande do Norte apenas 2%.

Cabe ressaltar a existência da fronteira agrícola denominada MATOPIBA formada por áreas predominantemente de cerrado nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia com a expansão da agricultura a partir segunda metade dos anos 1980. Destaca-se pelo cultivo de grãos e fibras, especialmente soja, milho e algodão (EMBRAPA, 2022).

Portanto, nota-se que além da região Nordeste concentrar apenas 8% do volume total de crédito rural aplicado no Brasil, também possui uma significativa concentração de contratos nos estados que compõem a MATOPIBA, enquanto os outros cinco estados da região permanecem sendo pouco beneficiados.

Na tentativa de dialogar com a desigualdade regional verificada na distribuição do crédito rural e enfatizando outras formas de desenvolvimento, o Governo brasileiro adotou, a partir de 2003, o enfoque territorial do desenvolvimento em algumas políticas públicas. Visando promover a descentralização das ações governamentais, o protagonismo dos atores sociais locais na construção e na governança dos processos de desenvolvimento e a dinamização socioeconômica dos territórios. Destaque para a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), em 2003, e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2008 (GRISA; DELGADO, 2019).

Inicialmente, a delimitação dos territórios buscou agregar municípios com características socioeconômicas, produtivas, ambientais e culturais semelhantes, possibilitando a construção de projetos para o conjunto do território. No entanto, participar de um Território da Cidadania garantia tratamento diferenciado em algumas políticas públicas e resultou em pressões de prefeituras municipais para fazer parte destes espaços, intensificando a disputa por recursos e projetos políticos entre municípios e grupos sociais (GRISA; DELGADO, 2019).

As entrevistas realizadas nos territórios revelam que o período de 2004 a 2009 foi marcado por intensa agitação entre os atores da sociedade civil para a criação e implementação das institucionalidades nos territórios. Com a predominância dos representantes da sociedade civil local (agricultores familiares) e representantes das três esferas do governo (municipal, estadual, federal) nos colegiados, a maioria dos projetos territoriais tem caráter produtivista. Além disso, como não existe um marco jurídico, a transferência de recursos públicos aos territórios segue as mesmas normas que regulam o repasse de recursos aos governos municipais, limitando a gestão social dos territórios (GRISA; DELGADO, 2019).

Sabourin (2017) apresenta uma leitura sócio histórica da origem do PRONAF e dos seus desdobramentos no PRONAT. A criação do PRONAF fundamentou-se em instrumentos e

conteúdos técnicos acumulados e validados anteriormente. Já o PRONAT baseava-se em referências inovadoras ou externas ao país. Em ambos os casos, a implementação foi dificultada ou freada pela dependência do modelo dominante, dos subsídios ou das práticas políticas locais.

Para Sabourin (2017), o PRONAT representa uma proposta complexa, inovadora e que exige a renovação da política federal, regional e local de desenvolvimento rural. Uma das dificuldades do PRONAT resulta da ambição de relacionar em um mesmo processo três categorias de enfoques independentes: a territorialização do desenvolvimento; a descentralização do Estado; e a participação popular. O autor sugere avaliar o retorno da gestão social participativa na fiscalização dos projetos territoriais do PRONAT. Bem como, operacionalizar e viabilizar as diversas modalidades de crédito do PRONAF.

De fato, o crédito rural e o seguro agrícola são as principais bases da política agrícola brasileira. No entanto, Buainain et al. (2014) enfatizam que a política agrícola adotada no país está restrita ao âmbito financeiro, sendo necessário atuar de acordo com a agenda de desenvolvimento agropecuário do século XXI e priorizar as novas funções da agricultura. Pintor e Piacenti (2021) ressaltam que outros fatores estão associados a agricultura, além das temáticas econômica e alimentar, tais como: preservação do meio ambiente e da biodiversidade; permanência do agricultor no campo; manutenção da qualidade de vida e da renda rural; melhoria da qualidade dos alimentos e bem-estar animal; incentivo de atividades complementares às rurais, entre outros.

Garcia e Vieira Filho (2014) reforçam que as exigências no âmbito da redução dos impactos ambientais da produção agropecuária impostas pelos países importadores contribuem para a manutenção da integridade dos ecossistemas dos países exportadores, além de refletir no sistema de gestão ambiental do próprio país importador, elevando a qualidade do sistema de gestão ambiental como um todo. Com relação às medidas de incentivo às práticas sustentáveis no Brasil, destacam-se os programas Pronaf floresta (2003), Pronaf agroecologia (2005) e Pronaf ECO (2007) criados para a adoção de práticas sustentáveis na agricultura familiar. E o Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC), criado em 2010 com o objetivo de financiar atividades agrícolas pautadas na redução da emissão de gases do efeito estufa (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017 apud PINTOR; PIACENTI, 2021).

Garcia e Vieira Filho (2014) também afirmam que a maior parte do crescimento da produção na agropecuária brasileira é resultado das mudanças tecnológicas. E que os estabelecimentos vinculados às modernas cadeias produtivas se caracterizam pela eficiência na gestão da propriedade e no uso de tecnologias. No entanto, um extenso número de estabelecimentos possui baixa eficiência na gestão e ausência no uso de tecnologias. Assim,

verifica-se uma complexa heterogeneidade na estrutura produtiva do setor agropecuário brasileiro.

Desse modo, a política agrícola brasileira, constituída com base no crédito rural e no seguro rural, apresenta inúmeras limitações ao priorizar o âmbito econômico. Com relação ao crédito rural, os dados analisados revelam a concentração do crédito por finalidade, por perfil de produtor, por região e por estados, além de beneficiar prioritariamente determinados cultivos destinados à exportação.

Constatou-se que o volume de recursos destinados ao crédito com a finalidade de custeio é muito superior em relação ao investimento. O maior volume de crédito rural é destinado aos grandes produtores, embora o PRONAF concentre o maior número de contratos de crédito rural. O Nordeste concentra o maior número de contratos do país (42%), porém corresponde a apenas 8% do volume total de crédito rural aplicado no Brasil. Tendo em vista que o Nordeste apresenta grande vulnerabilidade social, esta análise evidencia que a distribuição do crédito rural vai na contramão da superação das desigualdades socioeconômicas, espaciais e estruturais. Verificou-se também forte concentração de crédito rural na região Sul e disparidade na distribuição do crédito por estados, em que os estados produtores de commodities voltados ao mercado externo são mais beneficiados. Para Pintor e Piacenti (2021), a política agrícola atual induz a agricultura familiar ao mercado agrícola de commodities.

Portanto, a crescente demanda dos produtores rurais por modalidades de proteção da renda propicia uma mudança na orientação da política agrícola, visando uma maior mitigação de riscos, de produção e de mercado, e menos de suporte ao crédito. Para isso, faz-se necessário adotar um novo arcabouço legal com medidas de longo prazo (NASSAR, 2015). Além do risco envolvido com a comercialização da produção a atividade agrícola também está condicionada às variações climáticas. É sob a ótica da mitigação de riscos que o seguro rural se destaca, proporcionando proteção ao produtor rural contra perdas decorrentes principalmente de fenômenos climáticos adversos. Dessa forma, o crédito rural e o seguro rural visam aumentar a rentabilidade e a produtividade do agricultor, minimizando os riscos e seus efeitos.

### 3.2 EVOLUÇÃO DO SEGURO RURAL NO BRASIL

A primeira experiência brasileira em seguros rurais ocorreu em 1939, quando o Estado de São Paulo instituiu o seguro obrigatório (Lei nº 10.554, de outubro de 1939), destinado aos transtornos causados pelo granizo na lavoura algodoeira. Posteriormente, surgiram outros programas similares no estado, 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 Geadas para Horticultura em 1964 – Lei nº 8.375, de 28 de outubro de 1964 (SILVA; TEIXEIRA; SANTOS, 2014).

No âmbito regional, destaca-se a Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra), criada em 1955, em que os recursos do seguro são derivados dos próprios associados visando indenizar os produtores de fumo do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul pelas perdas sofridas nas lavouras em virtude do granizo e ventos fortes. Na esfera federal, o Instituto de Resseguros do Brasil foi criado em 1948 para garantir mais estabilidade aos produtores de rebanhos e reduzir as perdas inesperadas. Em seguida, foram incluídas outras culturas, como trigo, café, videira, arroz e algodão (SILVA; TEIXEIRA; SANTOS, 2014).

Em 1954, foi criada a Companhia Nacional de Seguros Agrícolas (CNSA) por meio da Lei nº 2.168, de 11 de janeiro de 1954. No entanto, a Companhia não obteve êxito e encerrando suas atividades em 1966. Neste mesmo período foi instituído o Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP) por meio dos decretos (Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e Decreto nº 60.459, de 13 de março de 1967) que regulamentam as atividades de seguros no Brasil atualmente. Em 1967 também foi criado o seguro obrigatório visando cobrir os danos dos produtores causados por acidentes, fenômenos da natureza, pragas e doenças relacionadas à agropecuária. Assim como o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR) responsável pelo ajuste gradual das taxas de prêmios segundo o sinistro ocorrido (SILVA; TEIXEIRA; SANTOS, 2014).

Em 1969, foi criada a Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COSESP) caracterizada por abranger uma área geográfica de poucos municípios dos estados de São Paulo e do Paraná, mantinha uma carteira agrícola pequena restrita a poucas culturas e sinistros. Contudo, em 1997, a expansão da companhia a outros estados resultou em enormes prejuízos que inviabilizaram suas operações (BUAINAIN; VIEIRA, 2011).

Em 1970, a Resolução nº 5 do Conselho Nacional de Seguros Privados determinou as modalidades de seguros agrários:

- Seguro agrícola – cobertura de perdas decorrentes de fenômenos meteorológicos, doenças e pragas.
- Seguro pecuário – 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).

Em 1973, a criação do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), por meio da Lei nº 5.969, representou uma nova etapa do seguro rural ao vincular o seguro às operações de crédito agropecuário. De modo que o seguro passou a cobrir os encargos financeiros das operações de crédito rural frente às situações adversas (SILVA; TEIXEIRA; SANTOS, 2014).

O principal objetivo do PROAGRO era exonerar o produtor das obrigações financeiras do crédito rural em caso de frustração da produção decorrente de eventos naturais. Entretanto, o programa cobria apenas o valor referente ao crédito de custeio contratado. Posteriormente, a inviabilidade financeira, denúncias de fraude e de gestão ineficiente, levaram a reformulação do programa, em 1991, mas aumento no valor do prêmio inviabilizou a sua operação (BUAINAIN; VIEIRA, 2011).

A partir de 1995, os prêmios e as coberturas do PROAGRO passaram a ser calculados com base no zoneamento agrícola, possibilitando a regionalização das datas de plantio e a diferenciação do prêmio por local e cultura. Houve também uma reformulação dos eventos e atividades cobertas pelo PROAGRO, com a retirada dos sinistros causados por déficit hídrico e a concentração do programa no cultivo de milho, soja, arroz, feijão, algodão, trigo e maçã. Com isso, foi possível reduzir o valor dos prêmios e da taxa de sinistralidade, em contrapartida também reduziu o número de contratações (BUAINAIN; VIEIRA, 2011).

Em 2002 foi criado o Fundo Seguro-Safra com a finalidade de obter recursos para o pagamento do Seguro-Safra e garantir a renda mínima aos agricultores familiares da região Nordeste, do semiárido de Minas Gerais e da região norte do Espírito Santo, devido as estiagens. Em 2003 foi criado o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), por meio da Lei nº 10.823, com o objetivo de conceder subvenção econômica ao valor do prêmio do seguro rural contratado com seguradoras autorizadas (SILVA; TEIXEIRA; SANTOS, 2014).

A universalização do acesso ao seguro rural, a garantia da estabilidade da renda proveniente das atividades agropecuárias e o fomento à modernização de técnicas de cultivo e de gestão dos empreendimentos agropecuários são as principais diretrizes do PSR (SANTANA; SANTOS, 2019). Cabe ressaltar que o subsídio do PSR é diferenciado de acordo com 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 apud SILVA; TEIXEIRA; SANTOS, 2014).

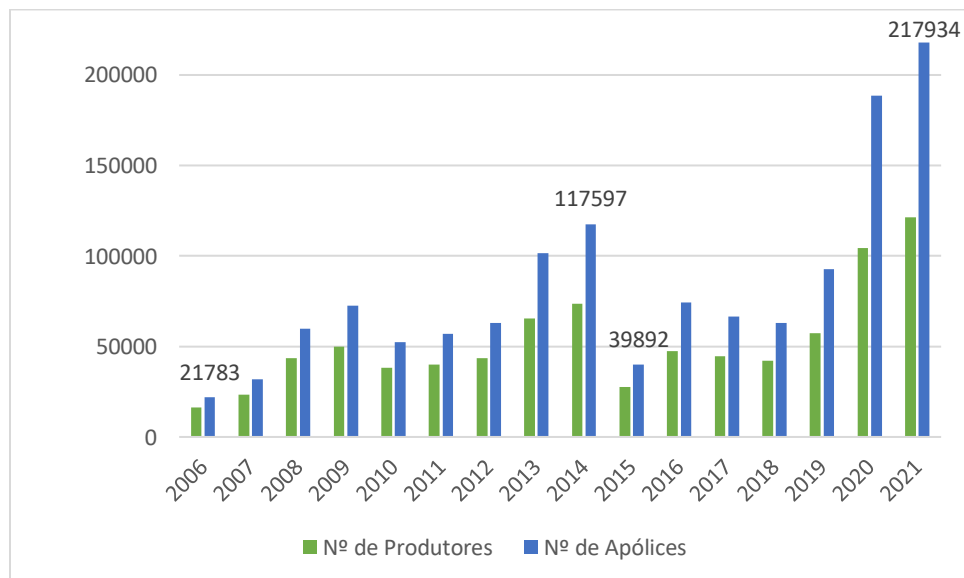
O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é responsável pela operacionalização do PSR. Os produtores rurais (pessoas físicas ou jurídicas) podem contratar o seguro rural diretamente com as seguradoras autorizadas pela Superintendência de Seguros

Privados (SUSEP). Contudo, para receber a subvenção é necessário observar os indicativos do zoneamento agrícola de risco climático que orienta agricultores, agentes financeiros e seguradoras sobre qual é a melhor época e a tecnologia adequada a ser utilizada no plantio das lavouras (MEDEIROS, 2013). Cabe ressaltar que os percentuais subvencionados pelo PSR são estabelecidos pelo Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural (CGSR) e definidos pelo Plano Trienal do Seguro Rural que determina as diretrizes técnicas gerais, bem como os critérios técnicos e financeiros (PAULA, 2020).

Para o período de 2022 a 2024, os percentuais de subvenção ao prêmio do seguro rural foram atualizados. Com as novas regras, todas as modalidades e culturas terão o percentual fixo referente a 40%, exceto a cultura da soja, que manterá o percentual fixo de 20%. O valor do limite anual por beneficiário, antes definido por modalidade, agora será definido por grupo de atividades. A modalidade agrícola foi transformada em dois grupos com limite máximo de R\$ 60 mil cada grupo. Para os outros grupos (florestas, pecuária e aquícola) o limite aumentou para R\$ 60 mil. Contudo, o limite anual total permanece o valor de R\$ 120 mil por beneficiário (MAPA, 2022).

Diante da relevância do Seguro Rural no contexto histórico do Brasil, torna-se pertinente analisar a série temporal de dados referentes à evolução deste seguro no âmbito do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR). O Gráfico 19 apresenta o quantitativo de produtores rurais amparados pelo PSR e o número de apólices contratadas desde a efetiva implementação do PSR em 2006 até dezembro de 2021.

Gráfico 19 – Evolução do Seguro Rural no Brasil – Quantidade de produtores e apólices (2006 a 2021)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

Nos primeiros anos de implementação do programa nota-se um avanço gradual no número de produtores beneficiados, bem como na quantidade de apólices contratadas. Iniciando a série histórica com 16.460 produtores e 21.783 apólices. Nos dois anos subsequentes o número de produtores e apólices cresce de forma modesta. Em 2009, verifica-se um significativo aumento no total de produtores amparados pelo PSR, passando a 49.785 e 72.644 apólices. Em 2010, nota-se um leve declínio tanto na quantidade de produtores como no total de apólices, voltando a aumentar significativamente nos anos posteriores, até alcançar o total de 117.597 apólices em 2014, abrangendo 73.514 produtores rurais.

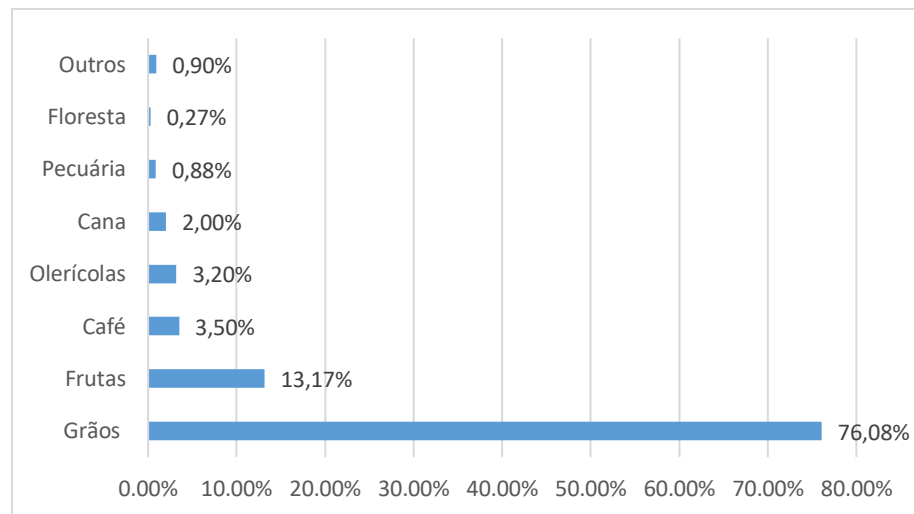
Os efeitos da crise política e econômica no Brasil em 2015 são verificados com a abrupta redução no número apólices para 39.892, abrangendo apenas 27.662 produtores rurais. Em 2016, observa-se a gradual retomada do crescimento, alcançando 74.329 apólices e 47.477 produtores. Os anos seguintes são marcados pela instabilidade e redução dos quantitativos, com retomada do crescimento novamente a partir de 2019, com 92695 apólices e 57358 produtores rurais.

De acordo com o MAPA (2019), o orçamento destinado ao PSR em 2019 foi integralmente executado, o que não ocorria desde 2013, devido aos sucessivos cortes de orçamento. E houve aumento no número de produtores atendidos, 24% dos produtores receberam pela primeira vez a subvenção. É necessário ressaltar que, considerando a evolução da série histórica antes da queda em 2015, o aumento no número de contratos a partir de 2019 não é sinal de um crescimento exagerado, apenas representa a retomada gradual do crescimento.

Em 2020, verificou-se elevado crescimento no número de apólices contratadas, totalizando 188.524 apólices e abrangendo 104.428 produtores rurais, um aumento de aproximadamente 83% no total de produtores atendidos em comparação ao ano anterior. Em 2021, há um expressivo aumento no número de produtores atendidos, equivalente a 121.220 produtores elevando a quantidade de apólices para 217.934 o maior volume de apólices contratadas desde a implementação do PSR.

Para analisar se há concentração de apólices de seguro rural em determinados cultivos, o Gráfico 20 expressa o percentual de apólices contratadas no Brasil no período de 2006 a 2022 e agrupadas por produto. Cabe ressaltar que os dados analisados em 2022 referem-se ao período de janeiro a maio. Nota-se a concentração de apólices na categoria grãos (76,08% ou 1017645 apólices), seguido da categoria frutas (13,17% ou 176129 apólices) e café (3,50% ou 46772 apólices). Outras categorias apresentam menor participação no total de apólices de seguro rural contratadas no país, como olerícolas (3,20%), Cana-de-açúcar (2,00%), Pecuária (0,88%), Floresta (0,27%) e Outros (0,90%).

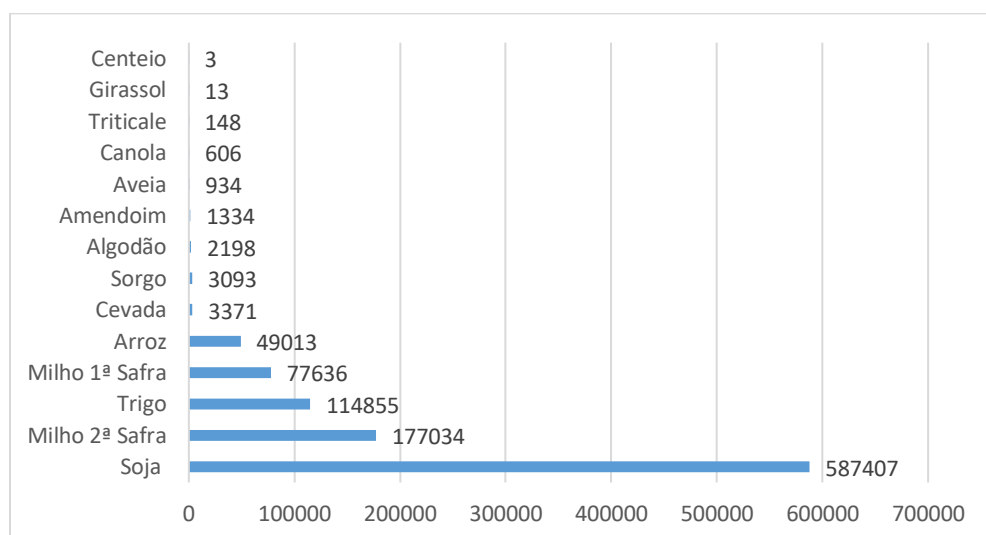
Gráfico 20 – Percentual de apólices por produto - Brasil (2006 a 2022)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/05/2022.

Conforme citado anteriormente, o Brasil é um dos maiores produtores e exportadores de grãos do mundo e o sistema de financiamento de crédito rural e seguro rural no país tem como viés priorizar o agronegócio e as culturas destinadas à exportação. Isso justifica a intensa concentração de apólices de seguro rural na categoria grãos, em que o cultivo de soja corresponde a 57,72% do total de apólices conforme expõe o Gráfico 21.

Gráfico 21 – Distribuição da produção de grãos por quantidade de apólices - Brasil (2006 a 2022)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/05/2022.

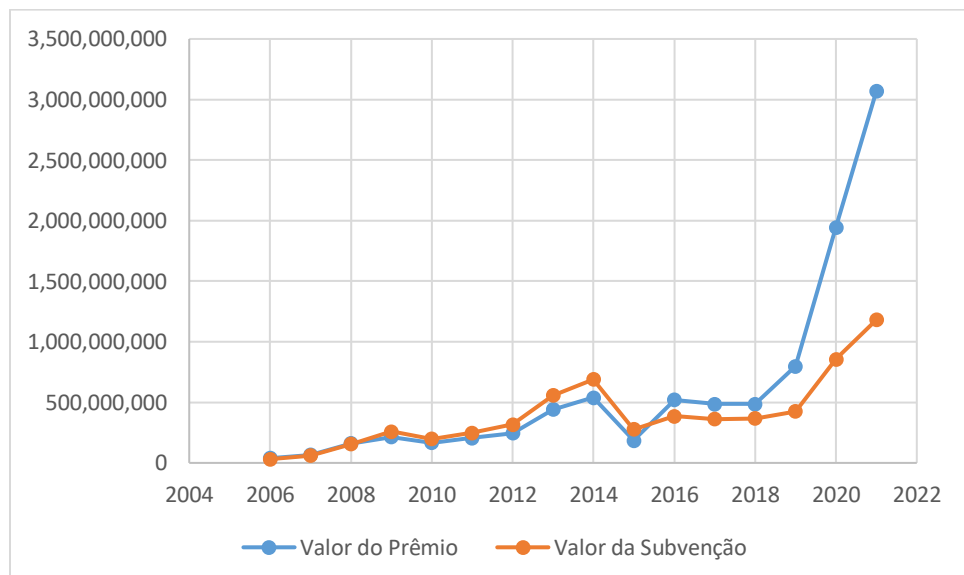
A análise do Gráfico 21 possibilita compreender de que forma a concentração das apólices de grãos é distribuída entre os produtos, é notável a participação da soja no total de apólices concedidas, correspondendo ao acumulado de 587407 apólices no período de 2006 a



2022. O milho 2ª safra corresponde a 17,40% ou 177034 apólices, o trigo equivale a 11,29% ou 114855 apólices, o milho 1ª safra totaliza 7,63% das apólices, o arroz corresponde a 4,82%, enquanto os demais produtos apresentam participação de menos de 1% no total de apólices contratadas no período analisado.

O Gráfico 22 apresenta a evolução do Seguro Rural no Brasil com base no valor total do prêmio pago pelos produtores rurais e no valor total das subvenções concedidas pelo Governo no âmbito do PSR. Inicialmente, verifica-se um constante crescimento nos valores do prêmio e da subvenção até a redução em 2010 e a retomada do crescimento nos anos seguintes. Em 2015, assim como o total de apólices e produtores beneficiados, também houve uma abrupta e significativa redução nos valores dos prêmios (R\$ 185.566.432) e subvenções (R\$ 276.932.173). Nota-se a retomada do crescimento em 2016, alcançando R\$ 520.382.611 (valor total do prêmio) e R\$ 385.849.536 (valor total da subvenção). E posterior redução nos dois anos seguintes, até retomar novamente o crescimento a partir de 2019. É essencial ressaltar o crescimento exponencial do valor do prêmio pago pelos produtores rurais a partir de 2019. Em 2020 o prêmio corresponde a R\$ 1.945.040.086,00 e a subvenção a R\$ 857.339.382,00. Em 2021 equivalente a R\$ 3.069.208.490 (valor do prêmio) e R\$ 1.181.199.939 (valor da subvenção).

Gráfico 22 – Evolução do Seguro Rural no Brasil – Prêmio e Subvenção (2006 a 2021)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

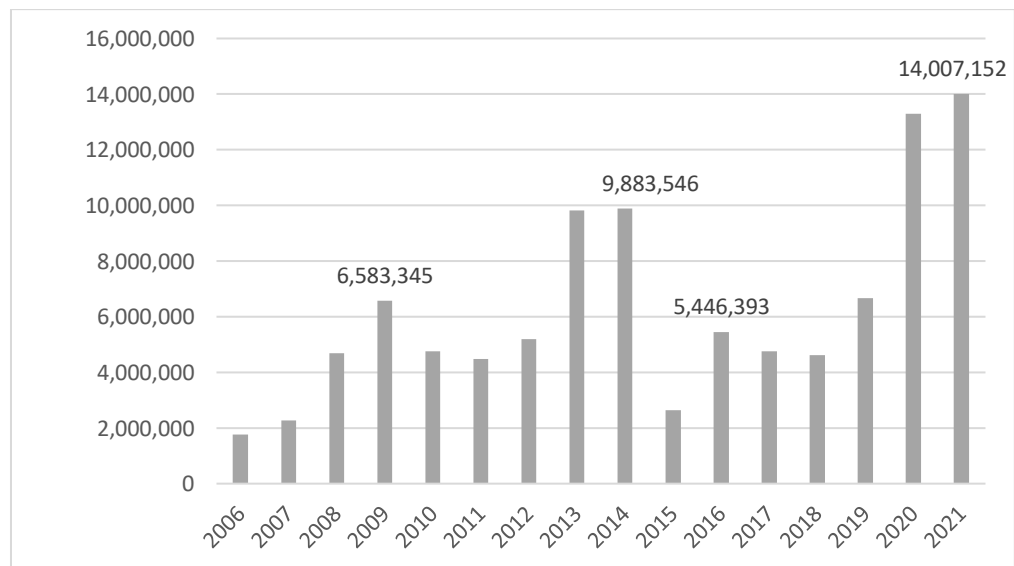
É pertinente analisar que no período de 2009 a 2015 o valor da subvenção foi superior ao valor do prêmio pago pelos produtores rurais. É importante enfatizar que em 2015, apesar da redução no número de apólices contratadas, produtores beneficiados e no valor da

subvenção, nota-se que a subvenção ainda é superior ao valor do prêmio pago pelos produtores. A partir de 2019 o valor da subvenção foi muito inferior ao valor do prêmio. Desse modo, nota-se que houve aumento da subvenção nesse período, mas que a diferença entre o valor do prêmio pago pelos produtores e o valor da subvenção também cresceu. Em 2020 essa diferença representa R\$ 1.087.700.704,00 e em 2021 corresponde a R\$ 1.888.008.551,00.

A ausência de explicações contundentes nos relatórios do MAPA acerca dessa diferença entre o valor do prêmio pago pelos produtores e o valor da subvenção impossibilita uma interpretação mais assertiva dos dados, sendo possível apenas levantar a hipótese de que o aumento dessa diferença entre prêmio e subvenção gera uma tendência a elitização do seguro rural, pois com o aumento do valor do prêmio os agricultores menos capitalizados deixam de contratar o seguro comprometendo assim a universalização do acesso ao seguro rural, uma das principais diretrizes do PSR.

O Gráfico 23 expressa a área segurada no período de 2006 a 2021. Assim como verificado nos gráficos anteriores, nota-se o crescimento contínuo nos primeiros anos de implementação do programa, atingindo uma área total de 6.583.354 hectares em 2009.

Gráfico 23 – Evolução do Seguro Rural no Brasil – Área Segurada (2006 a 2021)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

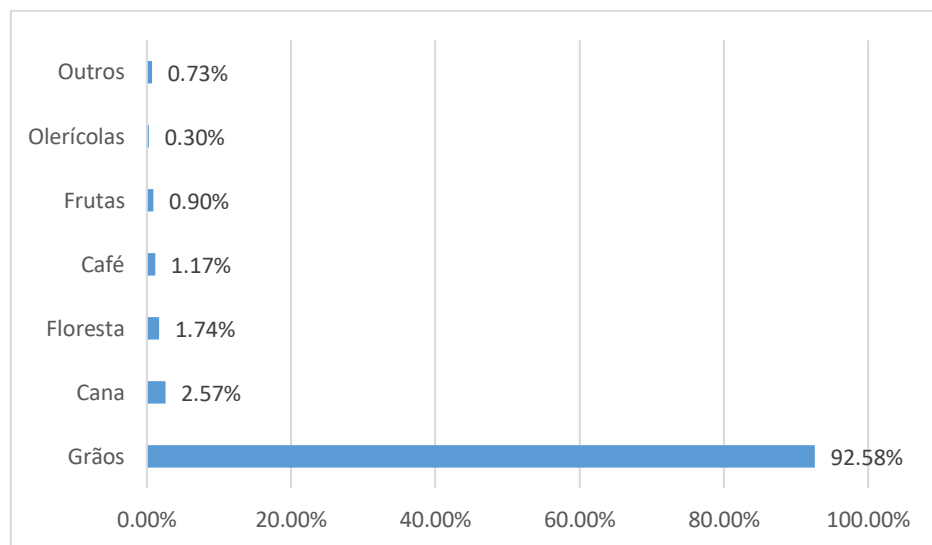
Observa-se a redução da área segurada nos dois anos seguintes e retomada da expansão de área segurada a partir de 2012, alcançando 9.883.546 hectares em 2014. Posteriormente, verifica-se uma acentuada redução para 2.646.521 hectares em 2015, com retomada do crescimento em 2016 abrangendo 5.446.393 hectares. Nos dois anos seguintes houve redução

da área segurada e a partir de 2019 verificou-se a contínua expansão, alcançando 13.284.702 hectares em 2020 e 14.007.152 hectares em 2021.

O Gráfico 24 apresenta o percentual de área segurada por produto no Brasil no período de 2006 a 2022. Como visto anteriormente, é expressiva a concentração de apólices de seguro rural na categoria grãos (76,08%), verifica-se também a concentração de área segurada nesta categoria, equivalente a 94256726 hectares ou 92,58% do total de área segurada no país. Seguido da cana-de-açúcar, com área equivalente a apenas 2,57% (2615895 ha).

A área segurada na categoria floresta corresponde a 1,74% (1772988 ha). E o café detém 1,17% da área segurada (1195083 ha), embora concentre 3,50% das apólices. A categoria frutas, apesar de concentrar 13,17% das apólices, abrange apenas 915745 hectares ou 0,90% do total de área segurada no país. A categoria olerícolas detêm 0,30% da área segurada (308826 ha) e a categoria outros corresponde a 743112 hectares ou 0,73% do total de área segurada.

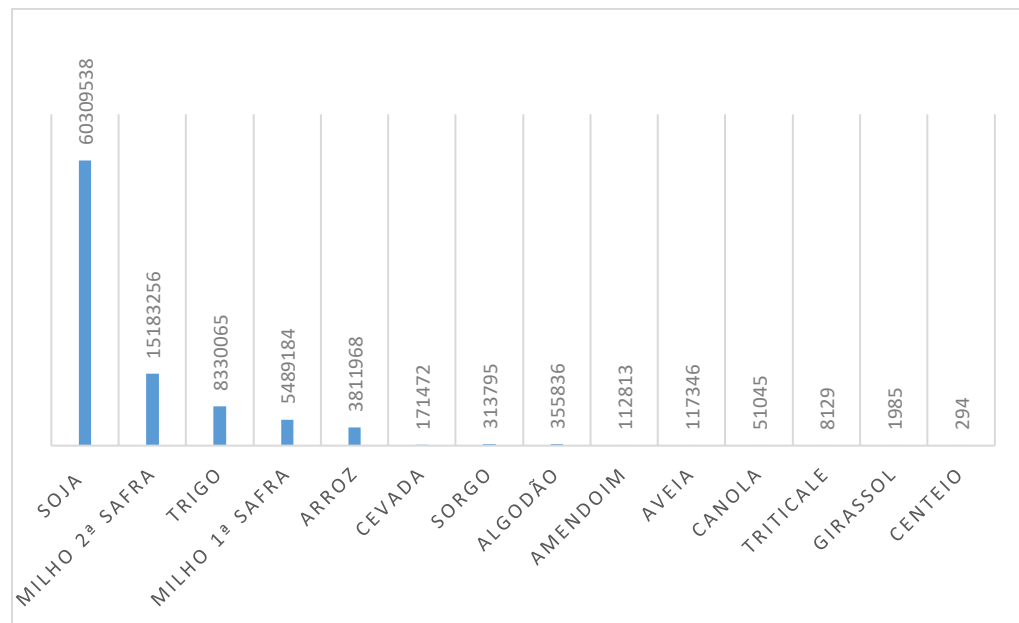
Gráfico 24 – Percentual de área segurada por produto no Brasil (2006 a 2022)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/05/2022.

A expressiva concentração de área segurada na categoria grãos (92,58%) requer uma análise mais detalhada. Desse modo, o Gráfico 25 expõe a distribuição da produção brasileira de grãos por área segurada (em hectares) no período de 2006 a 2022. Nota-se que a soja concentra de forma extrema a maior parte da área segurada no Brasil, equivalente a 63,98% ou 60309538 hectares. O milho 2ª safra detém 16,11% da área segurada, o cultivo de trigo corresponde a 8,84%, o milho 1ª safra equivale a 5,82% do total da área segurada e o arroz ocupa 4,04%. Os demais produtos ocupam uma área muito pequena, abaixo de 1%.

Gráfico 25 – Distribuição da produção de grãos por Área segurada - Brasil (2006 a 2022)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/05/2022.

É pertinente ressaltar que a soja é o principal produto cultivado no Brasil, ocupa a maior área segurada, detém o maior volume de apólices e, conseqüentemente, o maior montante de subvenção. O milho 2ª safra<sup>4</sup> é cultivado pós-safra de soja como forma de reutilizar a terra enquanto aguarda o período para o novo cultivo de soja, isso justifica a concentração de apólices e a extensão de área segurada destinada a este produto. O trigo concentra a terceira maior área segurada, bem como o terceiro maior volume de apólices.

No caso do milho 1ª safra<sup>5</sup>, como o seu período de cultivo coincide com o período de cultivo da soja e como a soja é prioridade no país, o milho 1ª safra é pouco beneficiado pelos recursos de subvenção, considerando que em solo com condições favoráveis ao cultivo de soja, os produtores dão preferência a este cultivo, pois possui maior demanda no comércio internacional de commodities.

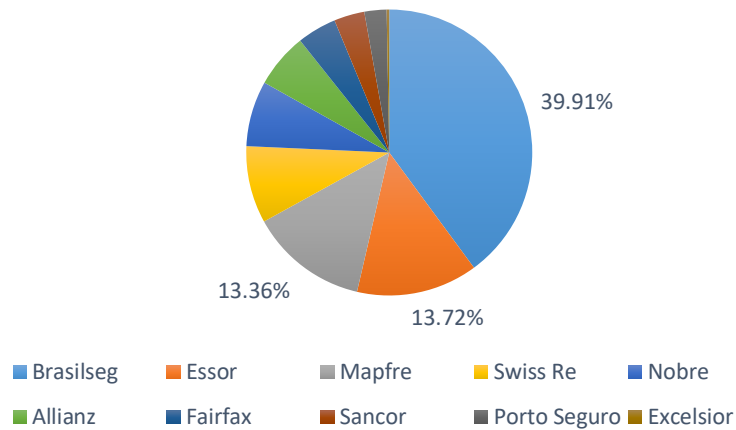
No intuito de analisar de que forma o mercado de seguro rural é administrado no Brasil, os gráficos seguintes abordam a distribuição das apólices de seguros do ramo agrícola e do ramo pecuária entre as seguradoras que operam no país. Nesse sentido, o Gráfico 26 expõe o percentual de participação das seguradoras que operam no ramo agrícola no Brasil no período de 2006 a 2021. Verifica-se que 39,91% das apólices de seguro agrícola foram contratadas pela

<sup>4</sup> Milho cultivado pós-safra de soja, com início do plantio entre janeiro e abril. Principalmente na região Centro-Oeste e nos estados do Paraná, São Paulo e Minas Gerais.

<sup>5</sup> Milho cultivado durante o período chuvoso, a partir de agosto na região Centro-Sul e no início do ano na região Nordeste.

Brasileg, seguradora do Banco do Brasil, evidenciando a concentração das apólices nesta seguradora. A Essor, seguradora do Grupo SCOR SE da França, corresponde a 13,72% das apólices contratadas no Brasil. E a Mapfre, seguradora espanhola, detém 13,36% das apólices.

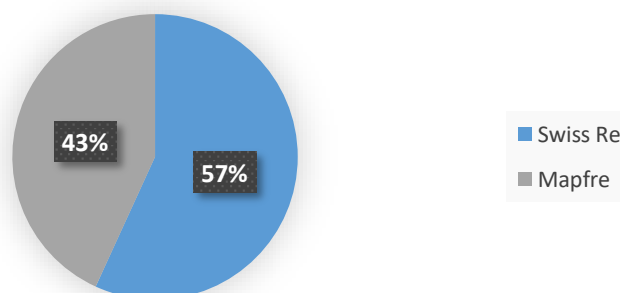
Gráfico 26 – Seguradoras do ramo agrícola no Brasil (2006 a 2021)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

O Gráfico 27 reflete o percentual de participação das seguradoras que operam no ramo de pecuária no Brasil no período de 2006 a 2021. Nota-se a predominância da seguradora suíça Swiss Re Corporate Solutions, correspondendo a 57% das apólices de seguro do ramo pecuária. E 43% das apólices pertencem a carteira de seguros da Mapfre. É pertinente ressaltar a concentração de apólices em apenas duas seguradoras, o ideal é ter uma maior diversificação.

Gráfico 27 – Seguradoras do ramo Pecuária no Brasil (2006 a 2021)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

Para Vieira Júnior et al. (2008 apud SANTANA; SANTOS, 2019) a experiência brasileira no ramo do seguro rural é considerada modesta quando comparada à relevância das atividades agropecuárias, tanto economicamente quanto em extensão territorial.

Guimarães e Nogueira (2009) ressaltam que uma gestão de riscos agrícolas adequada pode proporcionar a estabilidade da renda do produtor rural, assegurando sua permanência na atividade. No entanto, falhas de mercado como informações assimétricas<sup>6</sup>, seleção adversa<sup>7</sup> e risco moral<sup>8</sup> inibem a formação de mercados de seguros, sendo necessária a participação ativa do Estado na tentativa de compensar estas falhas. Nos países em que o seguro agrícola é mais desenvolvido constata-se a atuação do Estado segurando e/ou subsidiando prêmios e despesas operacionais de seguradoras, condição que exige uma forte capacidade fiscal, sendo verificada apenas em países desenvolvidos. Nesse sentido, os autores analisaram a experiência dos Estados Unidos da América (EUA) com o seguro agrícola, enfatizando a relevância das lições norte-americanas acerca dos resultados positivos e negativos verificados ao longo do tempo.

As primeiras experiências norte-americanas com seguros agrícolas privados de riscos múltiplos ocorreram em 1899 prolongando-se até 1920. Em 1938, em virtude do fracasso dessas iniciativas privadas, o governo dos EUA criou a Federal Crop Insurance Corporation (FCIC), vinculada ao United States Department of Agriculture (USDA), com a finalidade de formular políticas para o desenvolvimento do seguro agrícola, administrar programas e elaborar pesquisas. A princípio foi criado um programa experimental limitado às principais culturas e regiões produtoras. Posteriormente, novos produtos e regiões foram incluídos no programa (GUIMARÃES; NOGUEIRA, 2009).

No período de 1939 a 1978, os resultados do programa oscilaram entre negativos e positivos. Em 1980, o Crop Insurance Improvement Act determinou que o seguro agrícola seria a principal forma de proteção contra desastres naturais dos produtores agrícolas norte-americanos e o fim dos pagamentos “ad hoc” para ajuda aos produtores rurais na ocorrência de catástrofes naturais. Para isso, uma série de medidas foram implementadas como a adoção de subsídios ao prêmio pago pelos produtores e a participação de seguradoras privadas na operacionalização do programa e na divisão parcial dos riscos. O Governo também passou a disponibilizar subsídios para custear os gastos operacionais das seguradoras, bem como a criação de novos produtos de seguro. Com isso, houve considerável ampliação do rol de produtos agrícolas passíveis de cobertura e das regiões beneficiadas (GUIMARÃES; NOGUEIRA, 2009).

---

<sup>6</sup> Assimetria de informação verifica-se quando uma das partes de uma transação econômica possui mais informações do que a outra acerca do bem ou serviço sendo transacionado.

<sup>7</sup> Seleção adversa ocorre quando as seguradoras não conseguem diferenciar clientes de alto risco e de baixo risco, então precificam contratos de seguro a um preço médio para todos.

<sup>8</sup> Risco moral refere-se à probabilidade de mudança de comportamento de um segurado por haver contratado um seguro e não poder ser monitorado adequadamente.

O componente principal do modelo de resseguro estabelecido no programa de seguro agrícola dos EUA é o Standard Reinsurance Agreement (SRA) que além de oferecer às seguradoras múltiplas formas de cessão de riscos, impõe a exigência de que não seja negado o direito do seguro agrícola a nenhum produtor rural elegível ao programa. Em 1994, a nova legislação do Crop Insurance Reform Act determinou novamente o fim dos pagamentos “ad hoc”, aumentou os percentuais de subsídio aos prêmios do seguro agrícola e tornou obrigatória a contratação do seguro agrícola na modalidade básica Catastrophic Risk Protection (CAT). Como efeitos positivos constatou-se em 1995 a expansão da área coberta por seguro agrícola, com mais de 80% de participação sobre a área elegível ao programa, sendo mais da metade correspondente a modalidade CAT. No entanto, as críticas dos produtores rurais levaram o Congresso a eliminar a obrigatoriedade de cobertura pelo CAT, reduzindo significativamente a sua contratação nos anos seguintes (GUIMARÃES; NOGUEIRA, 2009).

Em 1996, o Federal Agriculture Improvement and Reform Act (Fair Act) instituiu a Risk Management Agency (RMA) e novas modalidades foram criadas, com destaque para os seguros de receita, no qual a receita financeira a ser gerada pela atividade agrícola era segurada. Além de não haver mais a obrigatoriedade, verificou-se uma alteração na composição das modalidades escolhidas pelos produtores rurais, priorizando o seguro de receita. Em 2000, o Agricultural Risk Protection Act (ARPA) elevou os subsídios ao prêmio, reduziu as desigualdades entre níveis de subsídios de acordo com os níveis de cobertura e equilibrou as taxas de subsídio dos seguros de produtividade e de receita. Como resultado, houve considerável aumento dos subsídios ao prêmio, variando entre 50% e 60%, entre 1995 e 2003. O custo médio do subsídio por acre segurado se aproximou de US\$ 10,00, em 2003 (GUIMARÃES; NOGUEIRA, 2009).

Contudo, cabe ressaltar que os benefícios do programa de seguro agrícola norte-americano não são distribuídos de maneira igualitária, de modo que um agricultor de maior risco (e também maior prêmio) receberá um montante de subsídio superior comparado a um produtor que apresente um risco mais baixo, ainda que a propriedade tenha o mesmo tamanho e produza a mesma cultura. Outras críticas apontam para o fato do programa beneficiar um número pequeno de produtores rurais, havendo uma grande variação na área segurada e na distribuição do seguro entre as culturas e áreas geográficas beneficiadas. Além disso, as ajudas “ad hoc” concedidas pelo Congresso dos EUA aos produtores rurais desestimulam a contratação de seguro agrícola. Portanto, a análise da experiência norte-americana evidencia que o desenvolvimento do seguro agrícola além de dispendioso é um processo de longo prazo,

exigindo diversas outras ações por parte de governos e iniciativa privada (GUIMARÃES; NOGUEIRA, 2009).

No geral, a análise da evolução do Seguro Rural no Brasil (2006 a 2021) demonstra que a ampliação de acesso ao seguro rural tem sido executada de forma gradativa e descontínua ao longo da série histórica analisada. O aumento do número de apólices contratadas e de produtores beneficiados, o aumento dos recursos destinados à subvenção e a expansão da área segurada verificou-se de forma contínua a partir de 2019, segundo o MAPA (2019), isso se deve ao fato do orçamento destinado ao PSR em 2019 ter sido integralmente executado, o que não ocorria desde 2013, devido aos sucessivos cortes de orçamento. No entanto, cabe ressaltar que a partir de 2019 o valor da subvenção foi muito inferior ao valor do prêmio. Desse modo, nota-se que houve aumento da subvenção nesse período, mas que a diferença entre o valor do prêmio pago pelos produtores e o valor da subvenção também cresceu. Contudo, a ausência de justificativas nos relatórios do MAPA para a ocorrência de determinados fenômenos limita a interpretação dos dados.

Verificou-se a concentração de apólices (76,08%) e área segurada (92,58%) na categoria grãos, em que o cultivo de soja corresponde a 57,72% das apólices e 63,98% da área segurada no país, o cultivo de milho 2ª safra detém 17,40% das apólices e 16,11% da área segurada e o cultivo de trigo equivale a 11,29% das apólices e ocupa 8,84% da área segurada. Constatou-se também que poucas seguradoras detém as contratações de seguro rural. No ramo agrícola, a Brasilseg concentra 39,91% das apólices e no ramo pecuária há concentração de apólices em apenas duas seguradoras, Swiss Re (57%) e Mapfre (43%).

Conforme discutido anteriormente, os problemas na distribuição do seguro rural não são específicos do Brasil, nos Estados Unidos da América, um dos maiores mercados de seguro rural do mundo, há concentração de apólices em determinadas culturas e áreas geográficas, de modo que os benefícios do programa de seguro agrícola também não são distribuídos de maneira igualitária e beneficiam um pequeno número de produtores rurais.

A partir da análise da evolução do Seguro Rural no Brasil foi possível comprovar que a distribuição desse instrumento de política agrícola segue beneficiando, prioritariamente, determinados cultivos e áreas geográficas, tornando limitado o acesso ao seguro rural. Nesse sentido, faz-se necessário analisar a distribuição do seguro rural no Nordeste e os desdobramentos da desigual distribuição de recursos destinados à subvenção.

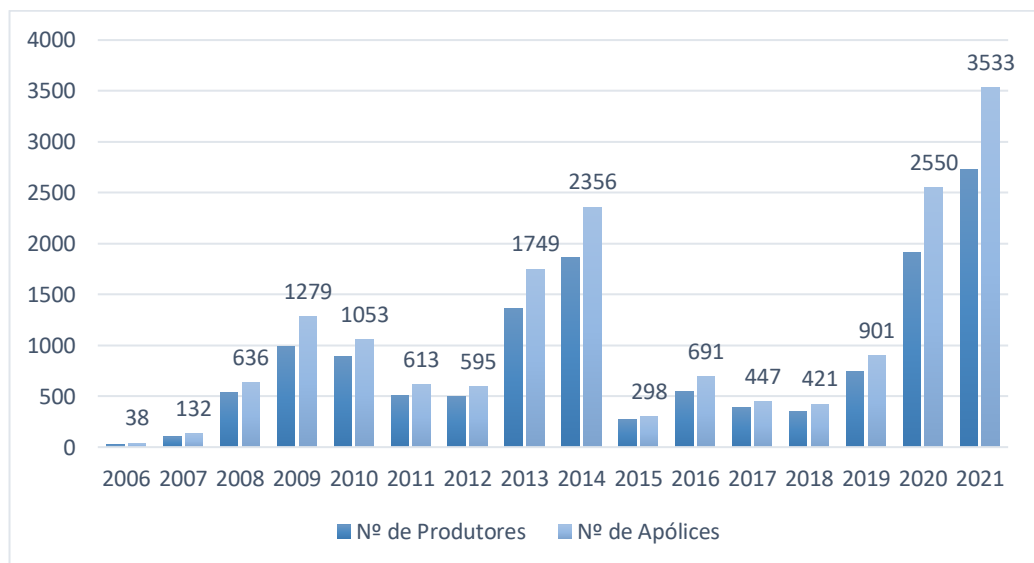


### 3.3 PROGRAMA DE SUBVENÇÃO AO PRÊMIO DO SEGURO RURAL NO NORDESTE

Visando incentivar a contratação de apólices de seguro rural nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil, a partir de 2019 o Governo passou a destacar, no orçamento destinado ao PSR, um recurso exclusivo para estas regiões. Em 2019, foi destacado no orçamento o valor mínimo de R\$ 20 milhões para apólices contratadas nas regiões Norte e Nordeste (MAPA, 2019). Em 2020, R\$ 50 milhões (MAPA, 2020). E em 2021, R\$ 52,7 milhões para apólices de grãos de verão contratadas netas regiões (MAPA, 2021).

A análise do Gráfico 28 possibilita compreender a evolução do Seguro Rural na região Nordeste, em termos da abrangência de produtores e o número de apólices de seguro no contexto histórico da efetiva implementação do PSR em 2006 até 2021. O banco de dados utilizado foi obtido a partir da soma das informações por estado, devido à ausência de informações em determinados anos, trata-se de uma estimativa para a região.

Gráfico 28 – Evolução do Seguro Rural no Nordeste – Quantidade de produtores e apólices (2006 a 2021)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

Nota-se, no Gráfico 28, o suave crescimento do número de apólices nos primeiros anos da série histórica, alcançando o pico de crescimento em 2009, em que foram contratadas 1279 apólices, beneficiando 989 produtores rurais. Contudo, a redução nos três anos subsequentes indica uma ruptura do crescimento, reduzindo para 595 apólices em 2012, abrangendo apenas 502 produtores. Em 2013, verifica-se a retomada do crescimento tanto em número de apólices

como no total de produtores beneficiados com o seguro rural. Alcançando o pico de 2356 apólices contratadas em 2014, abrangendo 1862 produtores rurais.

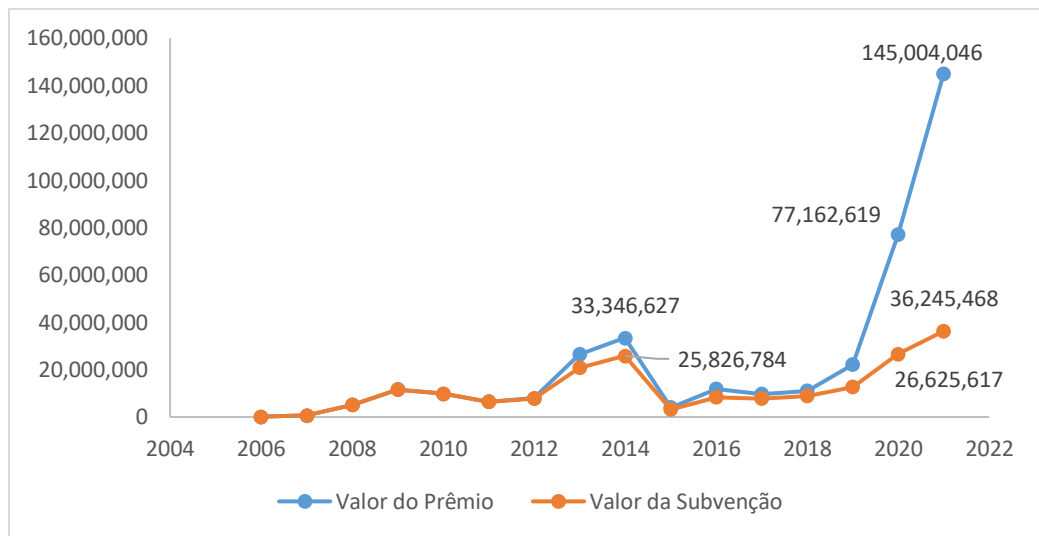
A abrupta redução verificada em 2015 totalizando apenas 298 apólices e 273 produtores pode ser justificada pela crise político-econômica no Brasil. Em 2016 nota-se um crescimento significativo de 691 apólices e 550 produtores, seguido de novas reduções nos anos seguintes. Seguindo a tendência nacional, a retomada do crescimento somente ocorre em 2019, com o total de 901 apólices e 742 produtores beneficiados. É necessário enfatizar o salto substancial verificado em 2020, em que foram realizadas 2550 contratações de seguros rurais, abrangendo 1910 produtores rurais. Também é verificado um aumento expressivo em 2021, alcançando a marca de 3533 apólices e 2728 produtores, os maiores valores da série histórica.

Faz-se necessário ponderar acerca da desigualdade na distribuição de crédito e seguro rurais no país. Conforme verificado anteriormente, o Nordeste concentra o maior número de contratos de crédito rural do país (42%), mas corresponde a apenas 8% do volume total de crédito rural aplicado. Como no Nordeste predominam os pequenos produtores rurais, compreende-se que os contratos de crédito rural nesta região abrangem muitos produtores, mas com baixo limite de crédito. Verificou-se também que o seguro rural no Brasil costuma beneficiar principalmente os grandes produtores rurais. Nesse sentido, o Nordeste apresenta mais uma limitação, o fato de concentrar um grande número de pequenos produtores rurais faz com que a região seja pouco beneficiada pelo seguro rural, conforme será comprovado posteriormente.

O Gráfico 29 expõe a evolução do Seguro Rural no Nordeste com base na comparação entre valor do prêmio pago pelo produtor rural e o valor da subvenção disponibilizada por meio do PSR. Cabe ressaltar que o valor da subvenção não apresenta um crescimento constante, há períodos de redução e outros de crescimento. Verifica-se um crescimento significativo em 2014 equivalente a R\$ 25.826.784,00. Posteriormente em 2020 alcançou um novo pico, referente a R\$ 26.625.617,00 e em 2021 a marca histórica de R\$ 36.245.468,00.

Com relação ao valor do prêmio pago pelo produtor rural, observa-se um elevado crescimento a partir de 2012. Nota-se que até 2012 o valor da subvenção acompanhou o valor do prêmio, mantendo-se abaixo, mas com uma diferença muito pequena entre o valor do prêmio e a subvenção, conforme pode ser verificado no gráfico acima em que as linhas laranja e azul se sobrepõem no período de 2006 a 2012. A partir de 2013 até 2021 verifica-se um aumento da diferença entre o valor do prêmio e o valor da subvenção.

Gráfico 29 – Evolução do Seguro Rural no Nordeste – Prêmio e Subvenção (2006 a 2021)



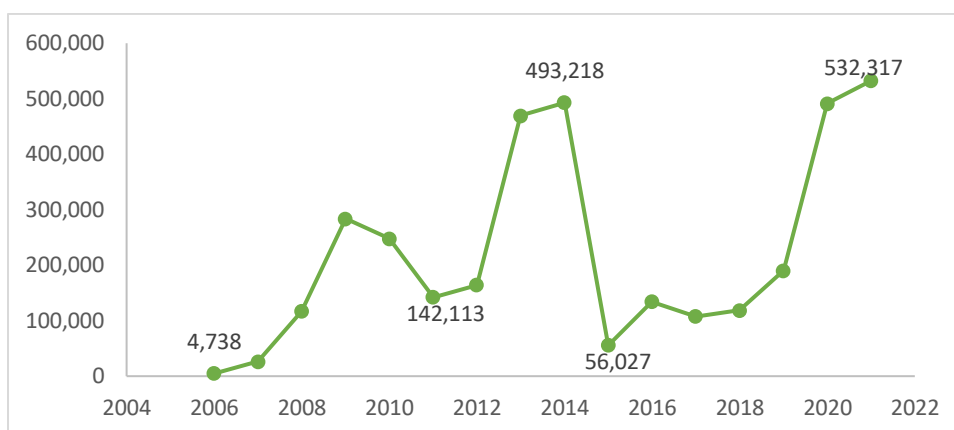
Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

É relevante destacar que os anos de 2019, 2020 e 2021 apresentam expansão do número de apólices contratadas e produtores atendidos, também foi constatado aumento no valor da subvenção, entretanto, ainda mais importante é notar a elevada diferença entre o valor do prêmio pago e o valor da subvenção. Para 2019 a diferença entre o valor pago pelo produtor rural e o valor pago pelo Governo (subvenção) corresponde a R\$ 9.514.183,00. Em 2020 essa diferença salta para R\$ 50.537.002,00. E em 2021 alcança R\$ 108.758.578,00. Portanto, apesar do valor das subvenções demonstrar crescimento anual, quando comparado ao valor do prêmio pago pelos produtores rurais verifica-se que há uma significativa redução. Conforme citado anteriormente, a ausência de análises, realizadas pelo MAPA, que justifiquem a ocorrência desse fenômeno impossibilita uma melhor interpretação dos dados. De modo geral, a análise realizada nesta pesquisa induz a interpretação de que, nos últimos anos, o Governo tem reduzido sua participação nos valores de subvenção.

O Gráfico 30 apresenta a evolução do Seguro Rural no Nordeste com base na expansão da área segurada. Nota-se o crescimento contínuo da área segurada no período de 2006 a 2009, seguindo por reduções em 2010 e 2011, retomando o crescimento a partir de 2012 a 2014, alcançando a expressiva área de 493.218 hectares em 2014.

No entanto, em 2015, verifica-se uma abrupta e significativa redução para 56.027 hectares. A retomada do crescimento em 2016 passando a 133.987 hectares e uma nova redução em 2017 marca um período de instabilidade. O crescimento da área segurada é impulsionado a partir de 2018 e apresenta novamente um crescimento contínuo, alcançando em 2021 a expressiva área de 532.317 hectares.

Gráfico 30 – Evolução do Seguro Rural no Nordeste – Área Segurada (2006 a 2021)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

Visando explorar a desigualdade geográfica na distribuição do Seguro Rural no Brasil, a Tabela 1 apresenta os resultados do PSR referentes ao exercício de 2021, agrupados por região. Observa-se que a região Sul é mais beneficiada pelo PSR, possuindo o maior número de apólices, a maior área segurada e, conseqüentemente, o maior volume de subvenção, com participação de 58,7% no total de subvenções. A região Centro-Oeste detém 20,2% do valor total subvencionado no país. E a região Sudeste corresponde a 16,4% do total de subvenções. A ênfase desta pesquisa é analisar a região Nordeste que apresenta participação de apenas 3,1% no total de subvenções. E a região Norte possui uma participação ínfima de 1,7%. Portanto, nota-se com clareza a extrema desigualdade regional na distribuição do seguro rural no Brasil.

Tabela 1 – Resultados do PSR por região em 2021

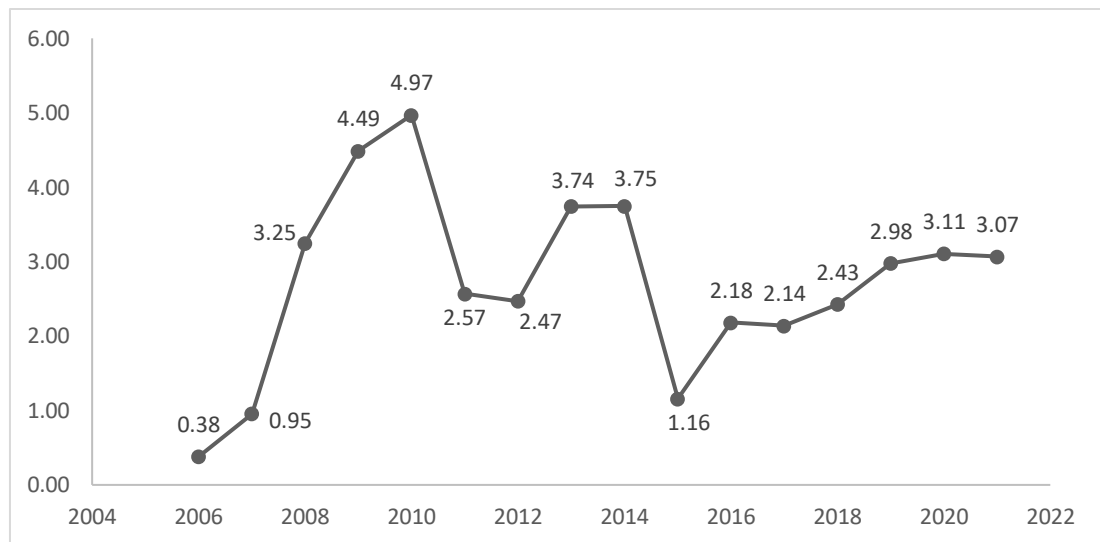
Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Centro-Oeste	Sul	Brasil
<b>Apólices contratadas</b>	1.749	3.533	46.060	26.216	140.376	217.934
<b>Área Segurada (milhões ha)</b>	0,3	0,5	2,5	4,0	6,7	14,0
<b>Subvenção (R\$ milhão)</b>	19,8	36,2	193,6	238,5	693,1	1.181,2
<b>Part. na Subvenção</b>	1,7%	3,1%	16,4%	20,2%	58,7%	100%

Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

Cabe ressaltar que a desigualdade na distribuição do seguro rural não é uma ocorrência isolada e verificada apenas em um determinado ano. Desde a criação do PSR e a partir da análise

de dados disponibilizados pelo MAPA é possível constatar que o processo de expansão do seguro rural prioriza determinadas culturas e regiões, conforme discutido anteriormente. Nesse sentido, o Gráfico 31 expõe o percentual de participação do Nordeste no total do valor subvencionado no Brasil no período de 2006 a 2021.

Gráfico 31 – Percentual de participação do Nordeste na Subvenção do país (2006 a 2021)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

A partir da efetiva implementação do PSR, em 2006, verifica-se o crescimento contínuo da participação da região Nordeste no total de subvenções. No entanto, em 2011, verifica-se uma abrupta redução da participação dessa região correspondendo a apenas 2,57% do total de subvenções. No ano seguinte, houve novamente uma redução. Em 2013, verificou-se um aumento, alcançando 3,74% e no ano seguinte, mantendo-se praticamente estável. Em 2015, verifica-se uma extrema redução para 1,16%. Seguido de aumento em 2016, alcançando 2,18% e novamente sofrendo uma redução no ano seguinte. A partir de 2018 o Nordeste aumenta a participação no total de subvenções com uma pequena redução em 2021, correspondendo a 3,07% do total subvencionado no país.

Considerando que o crédito rural e o seguro rural são os principais instrumentos de política agrícola do Brasil, esta análise constatou a concentração de crédito rural e de seguro rural nas regiões Sul (34% do volume total de crédito rural ofertado no país em 2021 e 58,7% do volume total subvencionado no país Safra 2020/2021), Centro-Oeste (27% de crédito e 20,2% de subvenção) e Sudeste (24% de crédito e 16,4% de subvenção). Há concentração de seguro rural destinado ao cultivo de grãos, representando 76,08% das apólices contratadas (2006 a 2022), dentre os grãos, a soja concentra 57,72% das apólices, equivalente a 63,98% do

total de área segurada do país. Além disso, esta pesquisa reforça que há concentração de crédito rural na categoria Demais Modalidades (grandes produtores) corroborando com a ideia de que a política agrícola brasileira é destinada a priorizar o mercado internacional de commodities e os grandes produtores.

Em contrapartida, é necessário enfatizar que o Nordeste concentra o maior número de contratos de crédito rural do país (42% Safra 2020/2021), mas corresponde a apenas 8% do volume total de crédito rural aplicado, devido a predominância de pequenos produtores rurais nesta região. Como a política agrícola brasileira tem demonstrado priorizar o grande produtor rural, o fato do Nordeste concentrar um amplo número de pequenos produtores rurais faz com que esta região seja pouco beneficiada pelo seguro rural. Nota-se que o Nordeste apresenta um baixo número de apólices contratadas (3533 em 2021) e, conseqüentemente um baixo número de produtores beneficiados pelo PSR (2728 em 2021), bem como a pequena abrangência da área segurada (0,5 milhões de hectares) e baixa participação na subvenção (3,7% do total de subvenções concedidas no país em 2021).

Portanto, a concentração do crédito rural e do seguro rural, em termos de área, contribui para a manutenção de condições desiguais no processo de produção agrícola no país. Estes instrumentos de política agrícola estão alinhados com essa condição desigual observada no campo brasileiro, em que a distribuição do crédito e do seguro rurais é extremamente concentrada geograficamente e desigual entre os produtores. A partir da análise desses instrumentos e da confirmação das desigualdades, não é possível vislumbrar uma perspectiva de mudança da realidade social no âmbito nacional e regional, sendo necessário aprofundar esta análise e verificar como esta realidade se apresenta em Sergipe.

#### 4. PROGRAMA DE SUBVENÇÃO AO PRÊMIO DO SEGURO RURAL EM SERGIPE

Inicialmente, faz-se necessário realizar uma breve caracterização da questão agrária, da questão agrícola e do desenvolvimento regional em Sergipe, para contextualizar a relevância de incluir a análise deste Estado nesta pesquisa. De modo geral, a concentração fundiária em Sergipe e os problemas decorrentes são consequências a formação territorial colonial de caráter agrário exportador, conforme apontado por Santos (2019).

A formação territorial de Sergipe inicia-se em 1534 com a doação da capitania da Bahia a Dom Pereira Coutinho. A localização estratégica de Sergipe entre as duas principais capitanias do Nordeste – Bahia e Pernambuco – e a exploração do pau-brasil pelos franceses despertou o interesse da Coroa Portuguesa pelo controle do território sergipano. Após a expulsão dos franceses, a pecuária sergipana passou a abastecer o ciclo do ouro em Minas Gerais, além dos engenhos da Bahia e Pernambuco. A partir do século XVII, a produção de cana-de-açúcar tornou-se o principal indicador da demanda por terra (SANTOS, 2019).

Santos (2011 apud Santos, 2019) revela o aumento da concentração fundiária em Sergipe e a redução do número de estabelecimentos. Em 1854, verificou-se a existência de 10.445 propriedades, reduzindo para 8.172 propriedades em 1920, equivalente a 7% da área total do estado. Constatou-se uma forte concentração de terras neste período, considerando que cerca de 80% das propriedades possuem até 100 hectares.

Diniz e Diniz (1976 apud Santos, 2019), com base nos dados do Censo Agrícola de 1960, enfatizam o aumento da área agrícola incorporada ao setor produtivo e número de propriedades criadas. Sergipe passou de 754.086 hectares e 8.172 estabelecimentos em 1920, para 1.469.446 de hectares e 65.014 estabelecimentos em 1960. Esta análise assinala um processo de expansão da área agricultável, o avanço do minifúndio produtivo, por venda e herança, bem como o avanço da grande propriedade.

No entanto, Andrade (1973) afirma que o recuo da cana-de-açúcar em Sergipe ante o avanço do gado provoca grande desemprego no meio rural, miséria e emigração de uma grande percentagem da população, pois a agroindústria do açúcar emprega um maior número de pessoas em comparação com a pecuária. Resultando no crescente empobrecimento do trabalhador rural. Nesse sentido, para elevar o nível de vida é necessário que os pequenos proprietários, arrendatários e parceiros tenham uma assistência técnica mais eficiente, amplo acesso ao crédito bancário e uma melhor organização do comércio de seus produtos, excluindo a ação do agiota nos empréstimos de entressafra e do intermediário na comercialização da produção.

Andrade (1973) enfatiza que a falta de organização dos agricultores, o baixo nível escolar, a oposição de grandes proprietários e comerciantes e as estruturas das instituições bancárias retardam a aplicação de leis que visam beneficiar os pequenos produtores. E defende a implementação de uma política cooperativista para pequenos agricultores, a fim de cumprir as medidas de proteção e assistência à pequena agricultura.

A criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1964, integrou o campo à indústria. No entanto, intensificou a concentração de terras, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho no campo, agravou as disparidades de renda entre grandes produtores e a produção camponesa. Assim, a permanência da concentração, unidade de produção com tamanho inferior a um módulo fiscal e o grande número de trabalhadores rurais sem-terra revelam a persistência da questão agrária em Sergipe (SANTOS, 2019).

De fato, a concentração fundiária em Sergipe permanece intensa. O Censo Agropecuário realizado em 2017 revela que o índice de Gini para Sergipe é 0,811081715. Conforme citado anteriormente, este índice expressa a concentração de terras e quanto mais próximo de 1, maior a concentração. Assim, Sergipe apresenta um alto índice de concentração fundiária.

Santos (2012 apud Santana, 2022) enfatiza que as transformações no espaço agrário, com a expansão da produção de milho, sobretudo nos municípios de Carira e Simão Dias, estabeleceram um novo aspecto espacial a medida em que o cultivo de milho passou a ocupar áreas que antes eram destinadas a outras culturas como feijão, abóbora e a pecuária. Para Cunha (2012 apud Santana, 2022) a atividade agrícola do milho contribui para o desenvolvimento em Sergipe, considerando que o milho é um produto de grande demanda interna e externa.

Cuenca et al. (2005 apud Santana, 2022) reiteram que a produção de milho é essencial para o estado de Sergipe, tanto sob a ótica alimentar quanto para a economia de exploração agrícola em pequenas propriedades camponesas. Entretanto, a atividade antes realizada por produtores familiares passou a ser desenvolvida por grandes produtores de milho e as práticas convencionais foram substituídas por máquinas.

Nesse sentido, a expansão da produção de milho em Sergipe contribui para a expansão das contratações de seguro rural. A seguir será apresentada uma análise detalhada da evolução do seguro rural no estado, enfatizando a concentração de apólices destinadas ao cultivo de milho e expondo a distribuição desigual do seguro rural entre os municípios analisados.

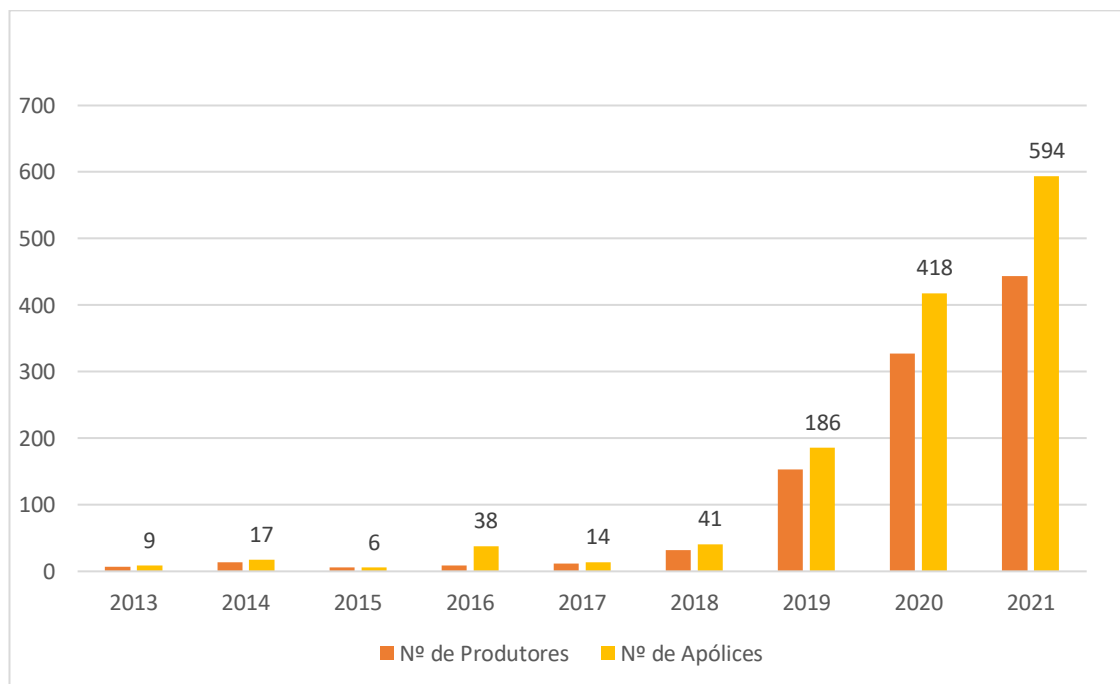


#### 4.1 EVOLUÇÃO DO SEGURO RURAL EM SERGIPE

A evolução do Seguro Rural em Sergipe, considerando o número de produtores rurais atendidos e o número de apólices contratadas no âmbito do seguro rural, é apresentada no Gráfico 32. Devido à escassez de dados, a análise para Sergipe será realizada com base no período de 2013 a 2021. Os dados expressam a ínfima quantidade de apólices contratadas por produtores sergipanos anualmente, fator que pode ser explicado por múltiplas razões, com destaque para a predominância de proprietários com um quantitativo restrito de terras, a ausência de mecanismos que tornem o PSR mais popular, o nível de escolaridade dos agricultores e o limitado acesso a assistência técnica.

A análise revela que em 2013 foram contratadas somente 9 apólices e 7 produtores beneficiados. Verifica-se um aumento em 2014 passando a 17 apólices e 14 produtores atendidos. Seguido de uma redução em 2015 equivalente a 6 apólices e 6 produtores. E um aumento significativo em 2016, correspondendo a 38 apólices atendendo a apenas 9 produtores rurais.

Gráfico 32 – Evolução do Seguro Rural em Sergipe – Quantidade de produtores e apólices (2013 a 2021)

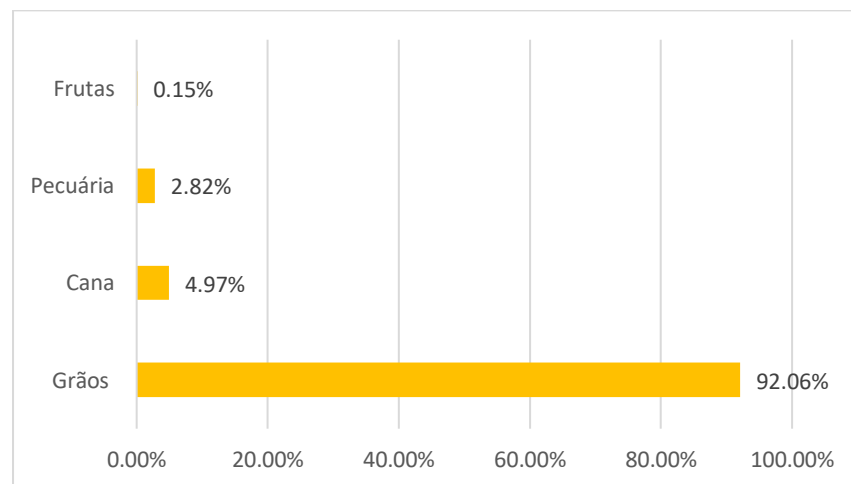


Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

Essa é uma análise pertinente, em que se destaca a concentração de apólices e consequentemente de montantes de subvenção em um número reduzido de produtores rurais. O ano de 2017 apresenta uma redução para 14 apólices, abrangendo 12 produtores e em 2018 verifica-se um novo aumento para 41 apólices, beneficiando 32 produtores rurais. A partir de 2018 até 2021 verifica-se crescimento contínuo tanto no número de apólices quanto no número de produtores atendidos, alcançando o pico de 594 apólices em 2021, abrangendo 444 produtores rurais. Conforme citado anteriormente, a justificativa para o aumento do número de apólices contratadas a partir de 2019 é que o orçamento destinado ao PSR em 2019 foi integralmente executado, o que não ocorria desde 2013, devido aos sucessivos cortes de orçamento (MAPA, 2019).

O percentual de apólices contratadas por produtos em Sergipe é verificado no Gráfico 33. Cabe ressaltar que este percentual se refere ao valor acumulado no período de 2011 a maio de 2022, com ausência de informações no ano de 2012. Sergipe segue a tendência nacional e concentra o maior número de apólices (1240) na categoria grãos, correspondendo a 92,06%. A cana-de-açúcar detém 4,97% (67 apólices), a pecuária equivale a 2,82% (38 apólices) e a categoria frutas abrange apenas 2 apólices de laranja.

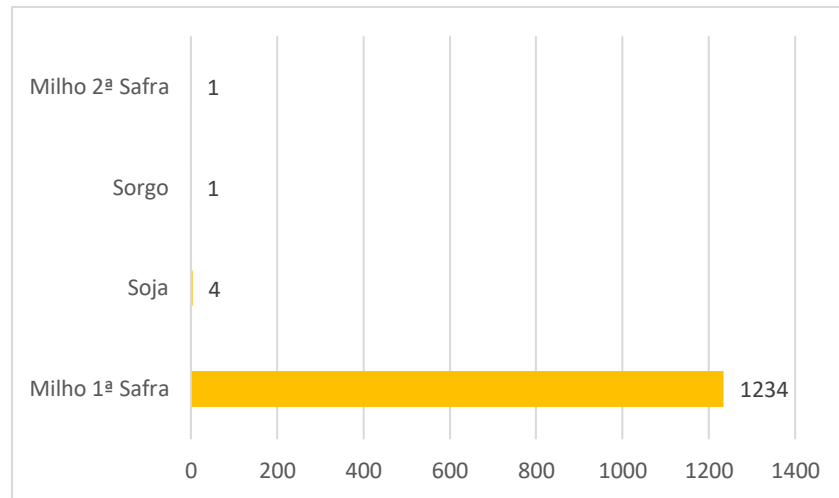
Gráfico 33 – Percentual de apólices contratadas por produto em Sergipe (2011-2013 a 2022)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/05/2022.

O Gráfico 34 explora a distribuição da produção de grãos em Sergipe de acordo com a quantidade de apólices no período de 2014 a maio de 2022. Nota-se a concentração de 99,52% na produção de milho 1ª safra, equivalente a 1234 apólices de seguro rural, 0,32% para soja (4 apólices), 0,08% para sorgo e milho 2ª safra (apenas 1 apólice cada).

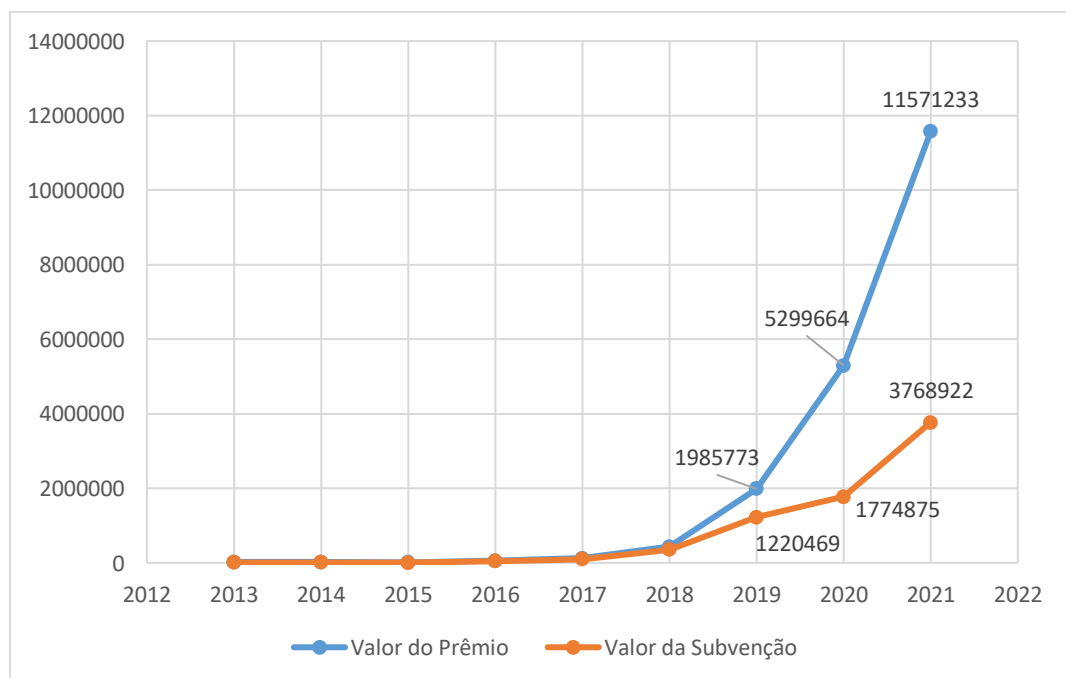
Gráfico 34 – Distribuição da produção de grãos por quantidade de apólices - Sergipe (2014 a 2022)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/05/2022

O Gráfico 35 expressa a evolução do Seguro Rural em Sergipe com base nos valores do prêmio pago pelo produtor rural e subvenção disponibilizada pelo Governo Federal no âmbito do Seguro Rural por meio do PSR no período de 2013 a 2021. Nota-se o crescimento contínuo do valor da subvenção ao longo da série histórica analisada, com exceção de 2015, em que foi verificada uma redução no valor da subvenção correspondendo a R\$ 8.170,00 retomando o crescimento no ano seguinte, alcançando o total de R\$ 44.621,00. O mesmo comportamento é constatado para o prêmio pago pelo produtor rural.

Gráfico 35 – Evolução do Seguro Rural em Sergipe – Prêmio e Subvenção (2013 a 2021)

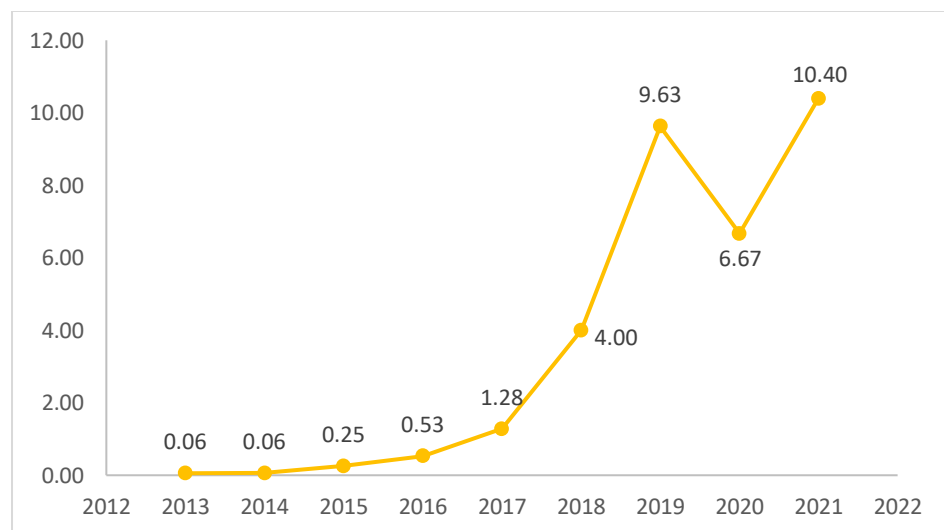


Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

Assim como verificado no Brasil e no Nordeste, em Sergipe também é possível observar que a diferença entre o valor do prêmio pago pelos produtores rurais e o valor da subvenção tem aumentado ao longo dos anos, ainda que o valor da subvenção tenha aumentado gradativamente e o valor da subvenção seja sempre menor que o valor do prêmio pago pelos produtores rurais. Essa diferença torna-se mais expressiva a partir de 2019, equivalente a R\$ 765.304,00. Em 2020, corresponde a R\$ 3.524.789,00. E em 2021, equivale ao montante expressivo de R\$ 7.802.311,00. Embora tenha sido citado anteriormente, cabe ressaltar que a escassez de análises realizadas pelo MAPA acerca desse fenômeno, impossibilita uma melhor interpretação dos dados.

O Gráfico 36 reflete a participação de Sergipe no total de subvenção ofertado para a região Nordeste, no período de 2013 a 2021. Destaca-se o contínuo crescimento da participação de Sergipe no total do valor subvencionado para o Nordeste até 2019, alcançando 9,63%. Uma redução abrupta é registrada em 2020, diminuído para 6,67%. E em 2021, nota-se a retomada do crescimento, atingindo 10,40% do total de subvenções.

Gráfico 36 – Percentual de participação de Sergipe na Subvenção para a região Nordeste (2013 a 2021)

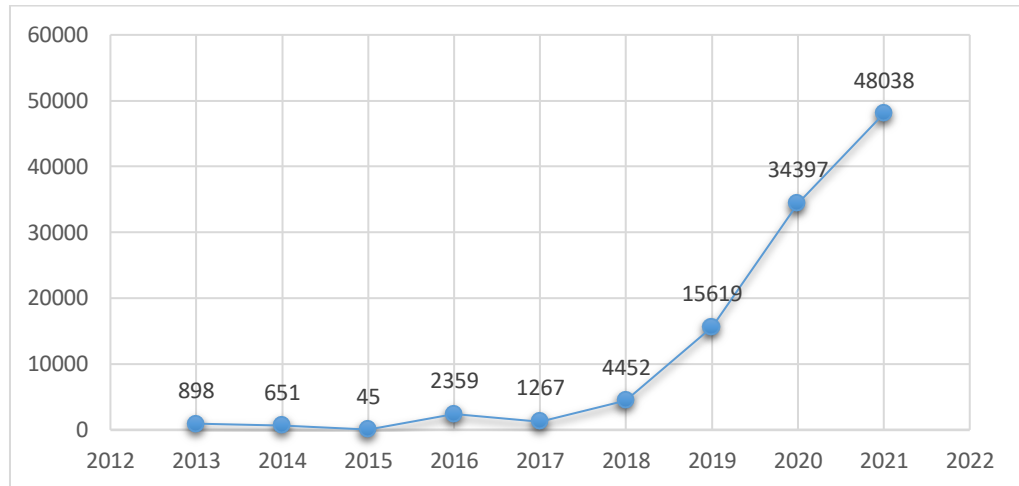


Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

O Gráfico 37 apresenta a expansão da área segurada em Sergipe no período de 2013 a 2021. Entre os anos de 2013 e 2015 houve uma redução na área segurada. Em 2016 houve uma retomada da expansão. No ano seguinte, houve novamente uma redução. A partir de 2018 até 2021 verificou-se um crescimento contínuo na área segurada sergipana, bem como verificou-se o crescimento do número de apólices e produtores beneficiados. Cabe ressaltar que, neste caso, o aumento da área segurada tem relação direta com o aumento do número de produtores

atendidos, possibilitando a análise de que houve expansão dos cultivos em novos estabelecimentos agropecuários e por isso a área segurada cresceu.

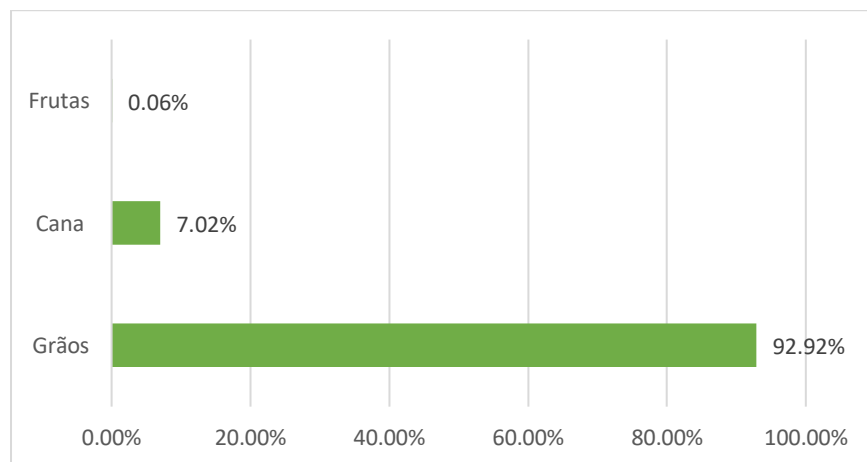
Gráfico 37 – Evolução do Seguro Rural em Sergipe – Área Segurada (2013 a 2021)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/12/2021.

O Gráfico 38 reflete o percentual de área segurada por produto em Sergipe. Cabe ressaltar que este percentual se refere ao valor acumulado no período de 2011 a maio de 2022, com ausência de informações no ano de 2012. Verifica-se que 92,92% da área segurada é destinada à produção de grãos, equivalente a 104726 hectares. Apenas 7,02% destina-se ao cultivo da cana-de-açúcar (7911 ha) e 0,06% ao cultivo de frutas (66 ha). Não há informações acerca da área segurada destinada a atividade pecuária.

Gráfico 38 – Percentual de área segurada por produto em Sergipe (2011-2013 a 2022)

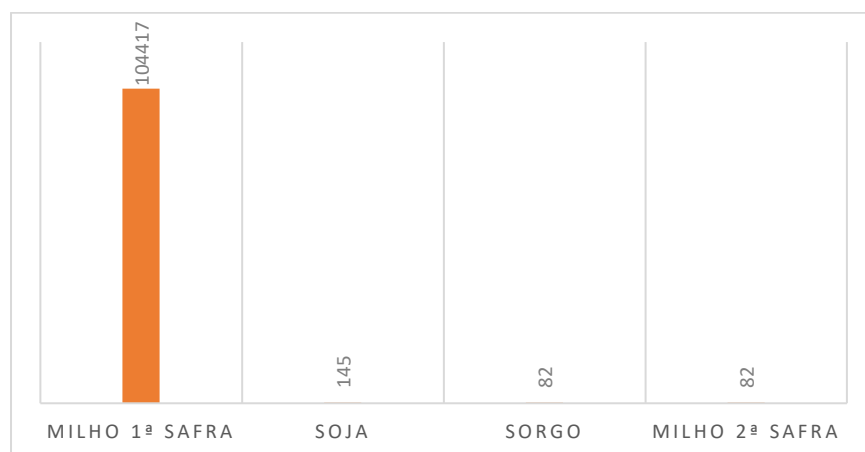


Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/05/2022.

É pertinente enfatizar que a concentração de área segurada na produção de grãos em detrimento ao cultivo de cana-de-açúcar, revela o quanto o crédito rural e o seguro rural estão atrelados ao comércio internacional de commodities. A cana-de-açúcar é um produto que marca a história do Nordeste e apesar da sua extrema contribuição para o desenvolvimento da região, perdeu espaço e recursos, sobretudo para o cultivo recente do milho 1ª safra.

O Gráfico 39 apresenta a distribuição da produção de grãos por área segurada em Sergipe no período de 2014 a maio de 2022. Verifica-se que o milho 1ª safra abrange 99,70% da área segurada do estado, equivalente a 104417 hectares. Conforme citado anteriormente, este produto tem recebido muitos incentivos por meio dos recursos destinados a subvenção e a sua produção tem se expandido no estado. A soja ocupa apenas 145 hectares ou 0,14%, muito provavelmente por não apresentar condições climáticas e de solo favoráveis ao cultivo. O sorgo e o milho 2ª safra abrangem 82 hectares (0,08%), cada.

Gráfico 39 – Distribuição da produção de grãos por Área Segurada - Sergipe (2014 a 2022)



Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022). Dados atualizados em 30/05/2022.

A Tabela 2 analisa a distribuição do seguro rural entre os municípios sergipanos, destacando os três municípios com maior número de apólices contratadas, considerando as culturas seguradas no estado no período de 2011 a 2022. Conforme verificado anteriormente, Sergipe segue a tendência nacional da concentração de seguro rural na categoria grãos, no entanto, com ênfase no cultivo de milho 1ª safra.

Para explorar de que forma o seguro rural destinado à produção de milho 1ª safra é distribuído espacialmente no estado, na Tabela 2 foram analisados os três municípios com maior número de apólices. Carira se destaca com maior número de apólices contratadas (235), atendendo a 132 produtores rurais, abrangendo 21352 hectares de área segurada, totalizando R\$1.608.289,00 em subvenção e apresentando uma média de produtividade segurada

equivalente a 3591,99 kg/ha. Frei Paulo apresenta 206 apólices que beneficia 107 produtores, em uma área segurada de 20302 hectares e com média de produtividade maior que Carira, equivalente a 3680,17 kg/ha. Nossa Senhora Aparecida detém 123 apólices, atendendo 73 produtores, em uma área de 9200 hectares, apresentando valor acumulado de subvenção R\$ 658.032,00 e média de produtividade segurada de 3668,16.

Tabela 2 – Distribuição do Seguro Rural entre os municípios sergipanos (2011-2022)

<b>Produto</b>	<b>Município</b>	<b>Produtores</b>	<b>Apólices</b>	<b>Área Segurada</b>	<b>Subvenção</b>	<b>Produtividade</b>
<b>Milho 1ª Safra</b>	Carira	132	235	21352	R\$ 1.608.289,00	3591,99
	Frei Paulo	107	206	20302	R\$ 1.461.928,00	3680,17
	N.S.Aparecida	73	123	9200	R\$ 658.032,00	3668,16
<b>Cana</b>	Capela	7	19	1705	R\$ 23.364,00	23147,37
	Japarutuba	5	14	1629	R\$ 17.414,00	4965,21
	Japoatã	4	9	537	R\$ 6.015,00	6277,78
<b>Frutas</b>	Cristinápolis	2	2	66	R\$ 2.103,00	-
	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-
<b>Pecuária</b>	Lagarto	6	8	-	R\$ 5.835,00	-
	N.S. da Glória	4	4	-	R\$ 4.753,00	-
	Itabaianinha	1	4	-	R\$ 3.567,00	-

Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (atualização 07/06/2022).

O cultivo de cana-de-açúcar apresenta baixo número de apólices contratadas, um indicativo de maior concentração dessa produção nas mãos de poucos proprietários. Capela concentra o maior número de apólices, apenas 19, beneficiando somente 7 produtores rurais, em uma área segurada de 1705 hectares. Japarutuba apresenta 14 apólices e atende 5 produtores, em uma área de 1629 hectares. Japoatã possui 9 apólices de seguro rural, beneficiando 4 produtores, em uma área de 537 hectares.

O seguro rural destinado ao cultivo de frutas, segundo maior em número de apólices no Brasil, apresenta pouca adesão em Sergipe. Apenas dois produtores em Cristinápolis realizaram a contratação desse tipo de seguro, abrangendo uma área segurada de 66 hectares e com volume de subvenção equivalente a R\$2.103,00. Não há informações com relação a produtividade.

A atividade pecuária em Sergipe, assim como no âmbito nacional, apresenta baixa adesão ao seguro rural. Lagarto realizou a contratação de 8 apólices, atendendo a 6 produtores rurais, totalizando R\$5.835,00 em subvenção. Nossa Senhora da Glória detém 4 apólices, beneficiando 4 produtores, com subvenção equivalente a R\$ 4.753,00. Em Itabaianinha, um

único produtor contratou 4 apólices (1 em 2020, 2 em 2021 e 1 em 2022), totalizando R\$ 3.567,00 em subvenção. Não há informações com relação a área segurada e produtividade.

Na Tabela 3 foram analisados o número de produtores rurais atendidos, o número de apólices, a área plantada e a área segurada dos municípios de Carira, Frei Paulo e Simão Dias no período de 2018 a 2020.

No geral, Carira apresenta o maior número de apólices contratadas e produtores atendidos, possui a segunda maior área plantada, mas a área segurada ainda é pequena. Frei Paulo concentra o segundo maior volume de contratações de seguro rural, possui a maior área segurada em termos relativos a área plantada. Embora Simão Dias apresente a maior área plantada, detém o menor número de apólices e, conseqüentemente, a menor área segurada. É essencial enfatizar que em todos os municípios a área segurada é muito pequena em relação a área plantada.

Tabela 3 – Análise comparativa da produção de milho 1ª safra nos municípios de Carira, Frei Paulo e Simão Dias (2018-2020)

<b>Ano</b>	<b>Município</b>	<b>Produtores</b>	<b>Apólices</b>	<b>Área Plantada</b>	<b>Área Segurada</b>
<b>2018</b>	Carira	6	6	29000	514
	Frei Paulo	4	4	16000	560
	Simão Dias	1	1	31000	70
<b>2019</b>	Carira	36	40	30000	3866
	Frei Paulo	28	30	16000	3316
	Simão Dias	7	7	31000	219
<b>2020</b>	Carira	71	79	27000	6683
	Frei Paulo	60	68	16500	6245
	Simão Dias	27	28	28000	1903

Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022) e IBGE (2022).

Para explicitar o grau de concentração do seguro rural serão analisados os municípios de Carira e Lagarto, em ambos a agricultura tem importante representação, são considerados polos regionais e desempenham relevante contribuição para o desenvolvimento do estado. Desse modo, a escolha desses municípios considerou aspectos como área territorial, bioma e PIB per capita. A cidade de Carira está localizada no sertão sergipano, caracterizado pelo bioma caatinga, com extensão territorial (2021) de 638,743 km<sup>2</sup> e PIB per capita (2019) equivalente a R\$ 14.695,13. Localizada no agreste sergipano, a cidade de Lagarto possui bioma caatinga e mata atlântica, abrange uma extensão territorial (2021) de 968,921km<sup>2</sup> e PIB per capita (2019) equivalente a R\$ 15.726,50 (IBGE, 2022).



Lagarto apresenta uma produção diversificada: amendoim; banana; batata-doce; cocoda-baía; feijão; fumo; goiaba; laranja; limão; mamão; mandioca; maracujá; melancia; milho; tangerina e tomate. Enquanto Carira concentra as produções de feijão e milho (IBGE, 2022). Do ponto de vista do desenvolvimento, uma produção diversificada impulsiona o desenvolvimento de variados setores econômicos. Do ponto de vista do seguro rural, conforme verificado anteriormente, Sergipe apresenta apenas duas apólices para a categoria frutas, isso demonstra que existem muitos produtores de frutas que não têm acesso ao seguro rural.

A Tabela 4 compara a distribuição do seguro rural nos municípios de Carira e Lagarto no período de 2014 a 2022. Conforme analisado anteriormente, nota-se em Carira a extrema concentração de apólices destinadas ao cultivo de milho 1ª safra (235 apólices), enquanto Lagarto detém apenas 24 apólices, beneficiando somente 17 produtores rurais, em uma área segurada de 1800 ha, totalizando R\$127.305,00 em subvenção. Apesar de Carira apresentar o maior volume de apólices e subvenção, Lagarto tem uma maior produtividade (3723,20 kg/ha).

Tabela 4 – Distribuição do Seguro Rural em Carira e Lagarto (2014-2022)

Município	Produto	Produtores	Apólices	Área Segurada	Subvenção	Produtividade
Carira	Milho 1ª safra	132	235	21352	R\$ 1.608.289,00	3591,99
	Milho 2ª safra	1	1	82	R\$ 8.139,00	3900,00
	Soja	1	1	42	R\$ 2.075,00	46,38
Lagarto	Milho 1ª safra	17	24	1800	R\$ 127.305,00	3723,20
	Pecuária	6	8	-	R\$ 5.835,00	-

Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (atualização 07/06/2022).

Para o período analisado, verificou-se que Carira também possui uma apólice de seguro rural destinada a produção de milho 2ª safra, abrangendo 82 hectares de área segurada, com subvenção no valor de R\$ 8.139,00 e média de produtividade segurada equivalente a 3900,00kg/ha. Além de uma apólice destinada ao cultivo de soja, abrangendo 42 hectares e produtividade de 46,38kg/ha. Conforme analisado anteriormente, Lagarto é o município sergipano com maior número de apólices de seguro rural destinado a atividade pecuária, embora sejam apenas 8 apólices.

A Tabela 5 expõe uma análise comparativa nos municípios de Carira e Lagarto acerca da relação entre a produção de milho e o seguro rural (2017 a 2020). É pertinente ressaltar que em 2017 e 2018 apesar de haver cultivo de milho em Lagarto, não houve contratações de seguro rural, também é necessário enfatizar que a área plantada é maior nesse período em comparação a 2019, quando houve contratações de seguro rural. Nesse sentido, Lagarto é exemplo de um

município com relevante atividade agrícola, mas com pouco acesso ao seguro rural, como retrato de que muitos produtores não têm acesso aos instrumentos de política agrícola, ainda que estes produtores possam contribuir para o desenvolvimento local e regional.

Tabela 5 – Análise comparativa da produção de milho 1ª safra em Carira e Lagarto (2017-2020)

<b>Ano</b>	<b>Município</b>	<b>Produtores</b>	<b>Apólices</b>	<b>Área Plantada</b>	<b>Área Segurada</b>
<b>2017</b>	Carira	3	3	31000	276
	Lagarto	-	-	3200	-
<b>2018</b>	Carira	6	6	29000	514
	Lagarto	-	-	3000	-
<b>2019</b>	Carira	36	40	30000	3866
	Lagarto	8	8	2400	542
<b>2020</b>	Carira	71	79	27000	6683
	Lagarto	10	10	3500	741

Fonte: Elaboração própria com base em Atlas do Seguro Rural (2022) e IBGE (2022).

Carira apresenta apenas 3 apólices de seguro rural em 2017, embora a área plantada seja equivalente a 31000 hectares, apenas 276 hectares compõem a área segurada. Em 2018 nota-se o aumento do número de apólices e produtores atendidos em Carira, bem como o aumento da área segurada, ainda que tenha havido redução na área plantada em comparação ao ano anterior. Em 2019 ocorre o aumento do número de apólices e produtores atendidos em Carira, ênfase para o aumento expressivo da área segurada, correspondendo a 3866 hectares, embora seja uma área pequena em relação à área plantada de 30000 hectares. Lagarto apresenta 8 apólices, área plantada de 2400 hectares e apenas 542 hectares de área segurada.

Em 2020 observa-se o aumento de apólices e produtores beneficiados em ambos os municípios. Carira reduz a área plantada para 27000 hectares e aumenta a área segurada para 6683 hectares, o número de apólices aumenta para 79, atendendo 71 produtores rurais. Lagarto apresenta 10 apólices, abrangendo 3500 hectares de área plantada e 741 hectares de área segurada. Assim, apesar do número de apólices e de produtores atendidos ter aumentado ao longo dos anos, torna-se pertinente enfatizar que o seguro rural, além de estar concentrado em determinadas culturas e localidades, cobre apenas uma pequena parte da área plantada.

De modo geral, a política agrícola em Sergipe segue o padrão de desenvolvimento observado no âmbito nacional, bem como no Nordeste, em que se verifica a permanência de fatores que contribuem para o agravamento da questão agrária e a desigualdade na distribuição do seguro rural. A limitada cobertura do seguro rural, a pequena abrangência da área segurada em relação a área plantada, poucos produtores atendidos, poucos produtos são beneficiados,

além da concentração geográfica do seguro rural, revelam que o padrão desigual observado no Brasil e no Nordeste se repete também em Sergipe e nos municípios sergipanos analisados.

Sergipe apresentou crescimento significativo do número de apólices contratadas, produtores beneficiados e valor da subvenção, além da expansão da área segurada a partir de 2019, assim como foi verificado no Brasil e no Nordeste. Destaca-se o contínuo crescimento da participação de Sergipe no total do valor subvencionado para o Nordeste até 2019 (9,63%), reduzindo para 6,67% em 2020 e alcançando 10,40% em 2021.

Em Sergipe também há concentração de apólices (92,06%) e área segurada (92,92%) na categoria grãos. Diferente do Brasil, em que se verificou a concentração do crédito rural e do seguro rural destinados a produção de soja, em Sergipe o seguro rural concentra-se na produção de milho 1ª safra que detém 99,52% das apólices contratadas no estado, abrangendo 99,70% da área segurada. Carira, Frei Paulo e Nossa Senhora Aparecida destacam-se como os municípios que apresentam o maior número de apólices e são destinadas ao cultivo de milho 1ª safra. Ressalta-se que Lagarto, embora apresente uma produção diversificada, contratou poucas apólices de seguro rural.

Portanto, Sergipe segue a tendência nacional de concentração na produção de grãos destinados ao mercado exportador de commodities e, conseqüentemente, concentração na contratação de apólices de seguro rural para esta categoria. De modo que esse padrão de desenvolvimento da política agrícola não contribui para alterar a estrutura agrária, tampouco contribui para o desenvolvimento regional.

## 5. CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve como objetivo analisar os fatores que contribuem para que a região Nordeste seja menos beneficiada pelo Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR). Para responder a essa problemática, considerou-se a hipótese de que a agricultura na região Nordeste, ainda que exposta a grandes riscos climáticos e estrutura fundiária desigual, quando comparada com outras regiões é desenvolvida por pessoas com menor grau de capitalização, bem como acesso mais limitado ao crédito, assistência técnica e ao investimento tecnológico, e que a ampliação do seguro rural na região requer a articulação com outras políticas públicas. Os resultados confirmaram essa hipótese.

A proposta inicial era analisar o período de 2005 a 2019, no entanto, o banco de dados disponibilizado pelo MAPA viabilizou a análise do período de 2006 a 2021. Nesse sentido, foram analisadas informações acerca do PSR no âmbito nacional, regional (Nordeste), estadual (Sergipe) e municipal (Carira e Lagarto) para investigar o padrão de distribuição dos instrumentos de política agrícola (crédito rural e seguro rural) e sua relação com o desenvolvimento regional. Ao longo deste estudo foi comprovado que o crédito rural continua sendo o principal instrumento da política agrícola brasileira, embora tenham ocorrido diversas mudanças nessa política setorial ao decorrer do tempo.

Constatou-se que a concentração de crédito rural no Brasil está diretamente relacionada ao perfil do produtor rural e não ao número de contratos. Embora o PRONAF concentre o maior número de contratos de crédito rural, cabe ressaltar que o maior volume de crédito concedido, tanto de custeio quanto de investimento, concentra-se na categoria Demais Modalidades, categoria destinada aos grandes produtores. A concentração de recursos destinados aos grãos, sobretudo soja e milho, evidencia que a política agrícola brasileira segue destinada a priorizar o mercado internacional de commodities e os grandes produtores rurais.

Em termos regionais, com base na Safra 2020/2021, o Nordeste concentra o maior número de contratos de crédito rural, mas corresponde a apenas 8% do volume total de crédito rural aplicado no país. Tendo em vista que o Nordeste apresenta grande vulnerabilidade social, esta análise evidencia que a distribuição do crédito rural vai na contramão da superação das desigualdades socioeconômicas, espaciais e estruturais. A região Sul, embora seja a segunda em número de contratos (31%), concentra o maior volume de crédito, correspondendo a 34% do total. Destaque ainda maior para o Centro-Oeste, cujos contratos correspondem a 7% do número total de contratos do país, contudo absorve 27% do volume de crédito. A região Sudeste (16% dos contratos) representa 24% no volume total dos contratos. E a região Norte, detém

apenas 4% dos contratos, equivale a 7% do volume de crédito. Por conta da relação entre recursos e acesso à terra, não é possível analisar a política agrícola sem avaliar a questão agrária. De modo que o acesso desigual aos recursos contribui para o agravamento da questão agrária no Brasil, como: estrutura agrária desigual, concentrada e seletiva; concentração de terras; pouco acesso dos pequenos produtores rurais aos instrumentos de política agrícola.

Conforme verificado, o Sul do Brasil é a região mais beneficiada pelo crédito rural. A análise da concentração das contratações de crédito rural por estados revela igualdade entre o Rio Grande do Sul e o Paraná, correspondendo a 42% dos contratos. Santa Catarina detém 16%. A região Sudeste apresenta concentração dos contratos em apenas dois estados, Minas Gerais (51%) e São Paulo (42%). Enquanto Espírito Santo e Rio de Janeiro apresentam participação de 6% e 1%, respectivamente. Na região Centro-Oeste, Mato Grosso detém 40%, Goiás (37%) e Mato Grosso do Sul (23%). Tocantins, na região Norte, acumula 32%, Pará e Rondônia concentram 30%, cada. Acre (4%), Roraima (3%) e Amazonas apenas 1% dos contratos.

A análise da região Nordeste indicou a concentração de crédito rural nos estados da Bahia (39%), Maranhão (26%) e Piauí (11%). Pernambuco (7%), Ceará (5%), Sergipe (4%), Alagoas (3%), Paraíba (3%) e Rio Grande do Norte somente 2% dos contratos. Portanto, nota-se que além da região Nordeste concentrar apenas 8% do volume total de crédito rural aplicado no Brasil, também possui uma significativa concentração de contratos em três estados nordestinos que compõem, junto com Tocantins, a fronteira agrícola MATOPIBA, enquanto os outros cinco estados da região permanecem sendo pouco beneficiados.

De modo geral, verificou-se forte concentração de crédito rural na região Sul e disparidade na distribuição do crédito por estados, em que os estados produtores de commodities voltados ao mercado externo são mais beneficiados. Assim, a política agrícola atual induz a agricultura familiar ao mercado agrícola de commodities.

Entender a questão agrária e a política agrícola é essencial para analisar o seguro rural. Nesse sentido, esta pesquisa explorou a evolução do seguro rural no Brasil, na região Nordeste e em Sergipe, no âmbito do PSR, visando demonstrar de que forma o seguro rural tem sido disponibilizado. Foram analisadas a quantidade de apólices contratadas e produtores atendidos, o valor do prêmio pago pelos produtores rurais, o valor da subvenção ofertada pelo Governo Federal por meio do PSR, a área segurada, bem como a distribuição das apólices e da área segurada por produtos.

Inicialmente, constatou-se a desigualdade geográfica na distribuição do Seguro Rural no Brasil, em que a região Sul é mais beneficiada pelo PSR, possuindo o maior número de apólices, a maior área segurada e, conseqüentemente, o maior volume de subvenção, com

participação de 58,7% no total de subvenções. O Centro-Oeste detém 20,2% do valor total subvencionado no país, o Sudeste corresponde a 16,4%. O Nordeste apresenta participação de apenas 3,1% no total de subvenções. E a região Norte possui uma participação ínfima de 1,7%.

No intuito de analisar de que forma o mercado de seguro rural é administrado no Brasil, verificou-se a distribuição das apólices de seguros do ramo agrícola e do ramo pecuária entre as seguradoras que operam no país no período de 2006 a 2021. Foi comprovado que as apólices de seguro agrícola estão concentradas na seguradora Brasilseg (39,91%). A Essor detém 13,72% e a Mapfre 13,36% das apólices. No ramo pecuária, nota-se a concentração de apólices em apenas duas seguradoras, a Swiss Re Corporate Solutions detém 57% das apólices e a participação da Mapfre equivale a 43%. É pertinente ressaltar que o ideal é ter uma maior diversificação.

A análise do número de produtores e apólices contratadas no Brasil e no Nordeste no período de 2006 a 2021 revela que o seguro rural no país e especificamente no Nordeste segue uma tendência de crescimento descontínuo, ao longo da série histórica é possível identificar alguns picos de crescimento tanto do número de apólices contratadas quanto do número de produtores rurais beneficiados com o seguro rural.

O período de 2006 a 2009 demonstra crescimento contínuo das contratações de seguro rural, bem como do número de produtores atendidos no Brasil e no Nordeste. Em 2010 verifica-se uma redução desses números a nível nacional e regional. O Brasil retoma o crescimento a partir de 2011, atingindo o pico de maior quantidade de apólices e produtores em 2014. Enquanto o Nordeste ainda apresenta redução desses números em 2011 e 2012, retomando o crescimento em 2013 e alcançando o pico em 2014. No Brasil e no Nordeste houve uma redução abrupta em 2015, com aumento em 2016 e novas reduções em 2017 e 2018, retomando o crescimento a partir de 2019 e apresentando aumento significativo em 2020 e 2021.

Em Sergipe, devido a limitação de dados, o período analisado corresponde a 2013-2021. O estado segue a tendência nacional, apresentando crescimento do número de produtores e apólices em 2014 e forte redução desses números em 2015. Aumento em 2016 e redução em 2017. Diferente do panorama verificado no Brasil e no Nordeste, em 2018 Sergipe apresenta aumento de produtores e apólices. A partir de 2019 nota-se um aumento significativo. Os dados expressam a ínfima quantidade de apólices contratadas por produtores sergipanos anualmente, fator que pode ser explicado por múltiplas razões. Pressupõe-se que entre os fatores que expliquem a baixa cobertura de seguros no Estado esteja a predominância de proprietários com um quantitativo restrito de terras, a ausência de mecanismos que tornem o PSR mais popular, o reduzido nível de escolaridade dos agricultores e o limitado acesso a assistência técnica.

Como possível justificativa para o aumento do número de apólices e produtores beneficiados pelo PSR a partir de 2019, de acordo com o MAPA (2019), o orçamento destinado ao PSR em 2019 foi integralmente executado, o que não ocorria desde 2013, devido aos sucessivos cortes de orçamento. E houve aumento no número de produtores atendidos, 24% dos produtores receberam pela primeira vez a subvenção.

O percentual de apólices e área segurada por produto no Brasil no período de 2006 a maio de 2022 indica a concentração de apólices e de área segurada destinadas ao cultivo de grãos, equivalente a 76,08% das apólices e 92,58% da área segurada. Dentre os grãos cultivados no país, a soja concentra 57,72% das apólices e 63,98% da área segurada. O milho 2ª safra corresponde a 17,40% das apólices e 16,11% da área segurada. A participação do trigo no total de apólices é de 11,29% e ocupa 8,84% da área segurada. A produção de milho 1ª safra equivale a 7,63% das apólices e 5,82% da área segurada. Embora a cana-de-açúcar ocupe a segunda posição no total de área segurada, equivale a apenas 2,57% e corresponde a 2% das apólices contratadas no país. As frutas estão na segunda posição no total de apólices (13,17%) e ocupam apenas 0,90% da área segurada. Como o Brasil é um dos maiores produtores e exportadores de grãos do mundo e o sistema de financiamento de crédito rural e seguro rural no país tem como viés priorizar o agronegócio e as culturas destinadas à exportação, isso justifica a intensa concentração de apólices de seguro rural na categoria grãos.

Em Sergipe o percentual de apólices e área segurada por produto reforça a concentração na produção de grãos, tanto do número de apólices (92,06%) quanto da área segurada (92,92%). Diferente do que foi observado no Brasil, o estado concentra o maior quantitativo de apólices e de área segurada na produção de milho 1ª safra, equivalente a 99,52% e 99,70%, respectivamente. A soja tem participação ínfima de 0,32% das apólices e 0,14% da área segurada. A cana-de-açúcar, produto com importante aspecto histórico que contribuiu para o desenvolvimento da região Nordeste e de Sergipe, corresponde a apenas 4,97% das apólices e 7,02% da área segurada. A pecuária detém 2,82% das apólices, mas não há informações acerca da área segurada. As apólices que beneficiam o cultivo de frutas equivalem a 0,15% e 0,06% da área segurada.

A evolução do seguro rural no Brasil e no Nordeste considerando o valor do prêmio pago pelos produtores rurais e o valor da subvenção concedida pelo Governo no âmbito do PSR (2006 a 2021). Nos anos iniciais constatou-se um crescimento constante no valor do prêmio e da subvenção. Em 2010, houve redução desses valores a nível nacional e regional. No período de 2011 a 2014 o Brasil aumentou o volume de subvenções e também houve aumento no valor do prêmio. No entanto, no Nordeste só houve aumento dos valores de prêmio e subvenção a

partir de 2012, alcançando o pico em 2014. Em 2015 houve uma forte redução tanto no valor do prêmio quanto na subvenção, a nível nacional e regional. Os anos seguintes foram de instabilidade, houve aumento em 2016 e redução em 2017. A partir de 2018 houve aumento do valor do prêmio e do volume de subvenções tanto no Brasil quanto no Nordeste.

É pertinente analisar que no período de 2009 a 2015 o valor da subvenção no Brasil foi superior ao valor do prêmio pago pelos produtores rurais. Em 2015, apesar da redução no número de apólices contratadas, produtores beneficiados e no valor da subvenção, nota-se que a subvenção ainda é superior ao valor do prêmio pago pelos produtores. É essencial ressaltar o crescimento exponencial do valor do prêmio pago pelos produtores rurais a partir de 2019 tanto a nível nacional quanto regional. Desse modo, nota-se que houve aumento da subvenção nesse período, mas há elevada diferença entre o valor do prêmio pago e o valor da subvenção. Esta análise induz a interpretação de que, nos últimos anos, o Governo tem reduzido sua participação nos valores de subvenção.

Também foi analisado o percentual de participação do Nordeste na subvenção do Brasil no período de 2006 a 2021. Em 2006 a participação do Nordeste correspondeu a 0,38% do total de subvenções concedidas no país, aumentando gradativamente nos anos posteriores, até atingir o maior percentual da série histórica analisada 4,97% em 2010. Nos anos seguintes houve reduções, correspondendo a 2,47% em 2012. O aumento da participação em 2013 (3,74%) e em 2014 (3,75%) foi substituído pela abrupta e significativa redução em 2015 passando a 1,16%. Posteriormente, o aumento gradual levou a atingir o percentual de participação de 3,07% em 2021. Como no Nordeste predominam os pequenos produtores rurais, compreende-se que os contratos de crédito rural nesta região abrangem muitos produtores, mas com baixo limite de crédito. Assim, o fato de o Nordeste concentrar um grande número de pequenos produtores rurais faz com que a região seja pouco beneficiada pelo seguro rural, o que evidencia que a política agrícola em geral, e a de seguro em particular, não vem sendo um instrumento para redução das desigualdades sociais e regionais do país.

Em Sergipe, foi analisado o valor do prêmio pago pelos produtores rurais e o valor da subvenção no período de 2013 a 2021, constatou-se que o estado segue a tendência nacional e regional, apresentando aumento até 2014 e forte redução em 2015. A partir de 2016 foi verificado o aumento constante do valor do prêmio e da subvenção, diferente do observado no âmbito nacional e regional em que houve redução em 2017. Assim como verificado no Brasil e no Nordeste, em Sergipe também é possível notar que a diferença entre o valor do prêmio pago pelos produtores rurais e o valor da subvenção tem aumentado a partir de 2019, ainda que



o valor da subvenção tenha aumentado gradativamente, o valor do prêmio apresentou um aumento extraordinário.

O percentual de participação de Sergipe na subvenção do Nordeste (2013 a 2021) revela que Sergipe apresentou um aumento expressivo a partir de 2018. Inicialmente o estado apresentava a participação ínfima de 0,06% do valor total de subvenção destinada para o Nordeste. Em 2017 participação equivalente a 1,28%. Em 2018 aumentou para 4%. Em 2019 alcançou 9,63%, com redução para 6,67% em 2020 e aumento para 10,40% em 2021.

A análise da área segurada no Brasil e no Nordeste no período de 2006 a 2021 indica aumento da área segurada entre 2006 e 2009, redução em 2010 e 2011 a nível nacional e regional. Embora tenha havido aumento no número de apólices contratadas no país em 2011, houve redução da área segurada. De 2012 a 2014 verificou-se aumento da área segurada e significativa redução em 2015, com recuperação do crescimento em 2016 e uma nova redução da área segurada em 2017, tanto no Brasil quanto no Nordeste. É pertinente ressaltar que o aumento da área segurada no Nordeste em 2012 foi acompanhado de redução do número de apólices. Em 2018 o Nordeste aumentou a área segurada ainda que tenha havido redução no número de apólices contratadas, enquanto no Brasil houve redução de apólices e de área segurada. A partir de 2019 até 2021 houve aumento da área segurada a nível nacional e regional.

A evolução da área segurada em Sergipe no período de 2013 a 2021 demonstra que o estado segue a tendência verificada no Nordeste, apresentando Aumento da área segurada até 2014, redução em 2015, aumento em 2016, redução em 2017 e aumento a partir de 2018 até 2021. O aumento da área segurada tem relação direta com o aumento do número de apólices, possibilitando a análise de que houve expansão dos cultivos e por isso a área segurada cresceu.

A análise da distribuição do seguro rural entre os municípios sergipanos destaca os três municípios com maior número de apólices contratadas, considerando as culturas seguradas no estado no período de 2011 a 2022. O seguro rural destinado à produção de milho 1ª safra concentra-se em Carira com maior número de apólices contratadas (235) e abrangendo 21352 ha de área segurada. Frei Paulo apresenta 206 apólices em uma área segurada de 20302 ha. Nossa Senhora Aparecida detém 123 apólices, abrangendo 9200 ha de área segurada. O cultivo de cana-de-açúcar apresenta baixo número de apólices contratadas, um indicativo de maior concentração dessa produção nas mãos de poucos proprietários. Capela concentra o maior número de apólices (apenas 19), Japarutuba apresenta 14 apólices e Japoatã possui 9 apólices.

O seguro rural destinado ao cultivo de frutas, segundo maior em número de apólices no Brasil, apresenta pouca adesão em Sergipe. Apenas dois produtores em Cristinápolis realizaram a contratação desse tipo de seguro, abrangendo uma área segurada de 66 hectares e com volume

de subvenção equivalente a R\$2.103,00. Não há informações com relação a produtividade. A atividade pecuária em Sergipe, assim como no âmbito nacional, apresenta baixa adesão ao seguro rural. Lagarto realizou a contratação de 8 apólices, Nossa Senhora da Glória e Itabaianinha, 4 apólices respectivamente. Não há informações com relação a área segurada e produtividade.

Também foram analisados o número de produtores rurais atendidos, o número de apólices, a área plantada e a área segurada dos municípios de Carira, Frei Paulo e Simão Dias no período de 2018 a 2020. No geral, Carira apresenta o maior número de apólices contratadas e produtores atendidos, possui a segunda maior área plantada, mas a área segurada ainda é pequena. Frei Paulo concentra o segundo maior volume de contratações de seguro rural, possui a maior área segurada em termos relativos a área plantada. Embora Simão Dias apresente a maior área plantada, detém o menor número de apólices e, conseqüentemente, a menor área segurada. É essencial enfatizar que em todos os municípios a área segurada é muito pequena em relação a área plantada.

Para explicitar o grau de concentração do seguro rural foram analisados os municípios de Carira e Lagarto, em ambos a agricultura tem importante representação, são considerados polos regionais e desempenham relevante contribuição para o desenvolvimento do estado. A distribuição do seguro rural nos municípios de Carira e Lagarto no período de 2014 a 2022 reflete a extrema concentração de apólices destinadas ao cultivo de milho 1ª safra (235 apólices) em Carira, enquanto Lagarto detém apenas 24 apólices. Para o período analisado, verificou-se que Carira também possui uma apólice de seguro rural destinada a produção de milho 2ª safra, abrangendo 82 hectares de área segurada e uma apólice destinada ao cultivo de soja, abrangendo 42 hectares.

A análise comparativa entre área plantada e área segurada nos municípios de Carira e Lagarto (2017 a 2020) revela que em 2017 e 2018 apesar de haver cultivo de milho em Lagarto, não houve contratações de seguro rural. Nesse sentido, Lagarto é exemplo de um município com relevante atividade agrícola, mas com pouco acesso ao seguro rural, como retrato de que muitos produtores não têm acesso aos instrumentos de política agrícola, ainda que estes produtores possam contribuir para o desenvolvimento local e regional. Apesar do número de apólices e de produtores atendidos ter aumentado ao longo dos anos, é pertinente enfatizar que o seguro rural, além de estar concentrado em determinadas culturas e localidades, cobre apenas uma pequena parte da área plantada.

Portanto, a concentração do crédito rural e do seguro rural, em termos de área, contribui para a manutenção de condições desiguais no processo de produção agrícola no país. Estes

instrumentos de política agrícola estão alinhados com essa condição desigual observada no campo brasileiro, em que a distribuição do crédito rural e do seguro rural é extremamente concentrada geograficamente e desigual entre os produtores. Esse padrão de desenvolvimento desigual da política agrícola brasileira também foi constatado no Nordeste, em Sergipe e nos municípios analisados.

Faz-se necessário pontuar algumas limitações que precisaram ser superadas para a realização desta pesquisa. A ocorrência da Pandemia de Covid-19, logo no início do mestrado, provocou diversas alterações de rotina e novas dificuldades a partir da implementação de aulas no formato remoto. Também convém registrar a impossibilidade de acesso à determinados órgãos para levantamento de dados, restrições para o acesso à biblioteca e orientações por videoconferência que tornaram o processo de escrita desafiador. Além do constante desgaste físico e mental por se tratar de um contexto pandêmico com alto índice de casos e óbitos.

Considerando a dificuldade no levantamento de dados, a ausência de um banco de dados específico para a região Nordeste impossibilitou uma mensuração exata da evolução do seguro rural nesta região, sendo necessário construir uma base de dados a partir da soma das informações dos estados. Entretanto, a descontinuidade de informações em determinados anos para os estados do Nordeste, certamente limitou a interpretação. Ainda que tenha sido possível identificar os problemas na distribuição do seguro rural no Nordeste, trata-se de uma estimativa.

Cabe ressaltar que os problemas na distribuição do seguro rural não são específicos do Brasil, nos Estados Unidos da América, um dos maiores mercados de seguro rural do mundo, os benefícios do programa de seguro agrícola também não são distribuídos de maneira igualitária, além de beneficiar um número pequeno de produtores rurais, havendo uma grande variação na área segurada e na distribuição do seguro entre as culturas e áreas geográficas beneficiadas. Logo, a análise da experiência norte-americana evidencia que o desenvolvimento do seguro agrícola além de dispendioso é um processo de longo prazo que exige diversas outras ações por parte de governos e iniciativa privada.

Neste contexto, sugere-se para trabalhos futuros a continuidade da análise do seguro rural na região Nordeste, detalhando a distribuição desse instrumento de política agrícola por estados e municípios, considerando os principais cultivos e o volume de apólices contratadas, a fim de determinar um panorama mais completo para análise do seguro rural nesta região. Sob outro aspecto, também é possível expandir a análise do seguro rural em Sergipe a partir do detalhamento por municípios, para avaliar a razão de um determinado município ter ampla participação na produção agrícola do estado e, ainda assim, contratar um baixo número apólices de seguro rural, como é o caso de Simão Dias que apresenta uma extensa área plantada e poucas

apólices contratadas. Nesse sentido, poderia ser realizado um estudo, que incluísse pesquisa empírica, para investigar as razões de poucos produtores sergipanos terem acesso ao seguro rural.

Assim, esta pesquisa constatou que os instrumentos de política agrícola, crédito rural e seguro rural, reforçam o caráter da questão agrária no Brasil, pois não contribuem com a redução das desigualdades, ao contrário, aumentam a concentração dos instrumentos ampliando as desigualdades nas localidades que recebem maior benefício do crédito e do seguro. Isso implica a necessidade de repensar o papel das políticas públicas, ou seja, a atuação do Estado no que se refere à questão agrária e agrícola. Os produtores que mais precisam são os que tem menos acesso. Portanto, o crédito rural e o seguro rural, da forma que são operacionalizados no Brasil, são ineficientes como instrumentos de promoção do desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Manoel Correia de. **A Terra e o Homem no Nordeste**. 3. ed. São Paulo, Brasiliense, 1973.
- ATLAS DO SEGURO RURAL. **Dados do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural**. Disponível em: <https://mapa-indicadores.agricultura.gov.br/publico/extensions/SISSER/SISSER.html>. Acesso em: 31 dez. 2021; 31 mai. 2022 e 08 jun. 2022.
- BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo. Políticas, Políticos e o Agronegócio no Brasil. **Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea)**, Piracicaba, publicado no site em mar./2005. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/politicas-politicos-e-o-agronegocio-no-brasil.aspx>. Acesso em: 30 jan. 2021.
- BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento Nacional, Políticas Regionais e o poder de decisão segundo Celso Furtado. **Cadernos do Desenvolvimento**, vol. 5 (7), out./2010.
- BUAINAIN, Antônio Márcio; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander. **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. 1ª edição. Brasília: Embrapa, 2014. 1182 p. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/994073>. Acesso em: 30 jan. 2021.
- BUAINAIN, Antônio Márcio. VIEIRA, Pedro Abel. Seguro Agrícola no Brasil: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Risco e Seguro**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 39-68, abr./set. 2011.
- CARLEIAL, Liana. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.1-21, jan./jun. 2014.
- CARVALHO, Maria Auxiliadora de. Políticas Públicas e Competitividade da Agricultura. **Revista Brasileira de Economia Política**, vol.21, nº 1, jan.- mar./2001. Disponível em: <https://centrodeeconomiapolitica.org.br/rep/index.php/journal/article/view/968>. Acesso em: 02 fev. 2021.
- CASTRO, César Nunes de. A Agricultura no Nordeste Brasileiro: oportunidades e limitações ao desenvolvimento. Texto para discussão / **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Rio de Janeiro : Ipea, 2012.
- COELHO, Carlos Nayro. 70 anos de Política Agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, v.10, nº 3, 2001. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/237>. Acesso em: 24 fev. 2021.
- CONCEIÇÃO, Júnia Cristina Peres R. da. CONCEIÇÃO, Pedro Henrique Zuchi da. Agricultura: evolução e importância para a Balança Comercial Brasileira. Texto para Discussão 1944, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, mar. /2014. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3031/1/TD\\_1944.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3031/1/TD_1944.pdf). Acesso em: 30 jan. 2021.

DELGADO, Guilherme C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 15, n. 43, p. 157-172, 2001. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9829>. Acesso em: 1 jun. 2021.

DELGADO, Guilherme C. Questão Agrária e Capital Financeiro na Agricultura Brasileira. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, Dossiê “Conjuntura no Brasil: retrocessos sociais e ações de resistência, n. 42, v. 4, p. 286-305, mês dez, 2020.

EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. MATOPIBA. Disponível em: <https://www.embrapa.br/tema-matopiba>. Acesso em: 10 de julho de 2022

FURTADO, Celso. **Perspectivas da economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.

GARCIA, Junior Ruiz; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Política Agrícola Brasileira: produtividade, inclusão e sustentabilidade. **Revista de Política Agrícola**, vol. 23, nº 1, abr./2014. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/888/813>. Acesso em: 24 fev. 2021.

GARCIA, Junior Ruiz; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Reflexões sobre o papel da política agrícola brasileira para o desenvolvimento sustentável. Texto para discussão / **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

GRISA, Catia; DELGADO, Nelson G. Entre a concepção e a implementação das políticas territoriais no Brasil: ideias, interesses e instituições na governança multinível. *In: O rural brasileiro na perspectiva do século XXI* / organizado por Sergio Pereira Leite, Regina Bruno. Rio de Janeiro, RJ : Garamond, 2019.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014 – Impressa em fevereiro de 2015.

GUIMARÃES, Marcelo Fernandes; NOGUEIRA, Jorge Madeira. A experiência norte-americana com o seguro agrícola: lições ao Brasil? **RESR**, Piracicaba, SP, vol. 47, nº 01, p. 27-58, jan/mar 2009 – Impressa em abril 2009.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Retratando a realidade do Brasil agrário**. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/d37d30efd337a9b66852d60148695df1.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/d37d30efd337a9b66852d60148695df1.pdf). Acesso em: 15 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro\\_2017\\_resultados\\_definitivos.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf). Disponível em: 13 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Atlas do espaço rural brasileiro**. 2.ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 321 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101773>. Acesso em: 15 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 13 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário**. Disponível em: [https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo\\_agro/resultadosagro/index.html](https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html). Acesso em: 13 julho. 2022.

\_\_\_\_\_. **Cidades@**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2022.

MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. Desenvolvimento Regional: principais teorias. **Revista Thêma et Scientia** – Vol. 5, nº 2, jul/dez 2015.

MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Relatório Geral 2019 Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural**. Secretaria de Política Agrícola. Departamento de Gestão de Riscos. 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/documentos-seguro-rural/copy3\\_of\\_RelatorioGeraIPSR2019.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/documentos-seguro-rural/copy3_of_RelatorioGeraIPSR2019.pdf). Acesso em: 14 jul. 2020.

MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Relatório Geral 2020 Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural**. Secretaria de Política Agrícola. Departamento de Gestão de Riscos. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/documentos-seguro-rural/relatorio-geral-psr-2020-1.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2022.

MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Relatório Geral 2021 Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural**. Secretaria de Política Agrícola. Departamento de Gestão de Riscos. 2021. Disponível em: [www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/dados/relatorios/relatorio-geral-psr-2021-final.pdf](http://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/dados/relatorios/relatorio-geral-psr-2021-final.pdf). Acesso em: 03 mai. 2022.

MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Desempenho do Crédito Rural jul/2021 a mar/2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/credito-rural/desempenho-do-credito-rural-na-safra-2021-22/Desempenhodocrdioruralmar2022.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2022.

MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Programas de apoio ao Seguro Rural Federal, Estaduais e Municipais**. Secretaria de Política Agrícola. Departamento de Gestão de Riscos. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/publicacoes-seguro-rural/programas-de-apoio-ao-seguro-rural-federal-estaduais-e-municipais.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2022.

MEDEIROS, Estela Alves de. Avaliação da Implementação do Programa de Subvenção do Prêmio do Seguro Rural. **RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 51, Nº 2, p. 295-308, Abr/Jun 2013 – Impressa em julho de 2013.

MINAYO, M. C. S. SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?** Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.

NASSAR, Andre M. Do crédito para a mitigação de riscos. **Revista de Política Agrícola**. Ano XXIV – Nº 1 – Jan./Fev./Mar. 2015.

OZAKI, V. A. 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**, Brasília, v. 48, n. 4, p. 495-514, Out./Dez., 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-20032010000400001>. Acesso em: 30 jul. 2020.

OZAKI, V. A. Qual o custo governamental do seguro agrícola? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 123-136. Jan./Mar. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032013000100007>. Acesso em: 30 jul. 2020.

PACHECO, A. B., MACEDO, L. O. B., ESPIRITO SANTO, É. S. do. A Evolução do Programa de Subvenção do Prêmio do Seguro Rural: uma avaliação do período de 2006 a 2010. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 15, n. 29, p. 1-16, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.19093/res.v15i29.1860>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PAULA, Silvio da Rosa. Avaliação do impacto do programa de subvenção ao prêmio do seguro rural sobre a produtividade e eficiência técnica no Brasil. Seminário de Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, nº10, 2020, Brasília. **Anais do 10º Seminário de Administração Pública do IDP**. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública.

PINTOR, Eduardo de; PIACENTI, Carlos Alberto. Política Agrícola no Brasil e na Alemanha: uma abordagem comparativa entre a Mesorregião Oeste do Paraná e estado de Nordrhein-Westfalen. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, v. 16, n. 40, p. 66-90, abr., 2021.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas** / Roberto Jarry Richardson; colaboradores José Augusto de Souza Peres ... (et al.). - 3 ed. - 14. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2012.

SABOURIN, Eric. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. *In: Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Guilherme Costa Delgado e Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco (orgs.). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

SANTANA, Adrielli Santos de; SANTOS, Gesmar Rosa dos. Avaliação das políticas de mitigação de riscos da agricultura nordestina. **Revista de Política Agrícola**. Ano XXVIII – Nº 1 – Jan./Fev./Mar. 2019.



SANTANA, Adrielli Santos de; SANTOS, Gesmar Rosa dos; FREITAS, Rogério Edivaldo. Acesso ao crédito agrícola no Brasil: dados preliminares do Censo agropecuário de 2017. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Boletim regional, urbano e ambiental. 20. jan.-jun., 2019.

SANTANA, Hortência dos Santos. **ANÁLISE DO CONCEITO DE ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (APL) COMO PARÂMETRO ESTRATÉGICO DE VIABILIDADE AO DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DA CULTURA DO MILHO EM CARIRA, SERGIPE**. 2022. 153. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Econômicas). Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, 2022.

SANTOS, G. R. dos, SOUSA, A. G. de, ALVARENGA, G. Seguro Agrícola no Brasil e o desenvolvimento do Programa de Subvenção ao Prêmio. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, p. 1-48, dez. 2013. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2424/1/TD\\_1910.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2424/1/TD_1910.pdf). Acesso em: 21 jul. 2020.

SANTOS, Josefa de Lisboa. Estrutura Fundiária de Sergipe: o fracionamento da unidade de produção familiar camponesa. *In: Ajuste espacial do capital no campo - Questões conceituais e R-Existências*. Josefa de Lisboa Santos, Eraldo da Silva Ramos Filho e Layani Rose Souza Santos (org.). Aracaju: ArtNer Comunicação, 2019. Coleção Universitária.

SAUER, Sérgio. Caminho da roça: a questão agrária ainda dá samba no Brasil? **Novos Temas**, v. 8, p. 197-212, 2013.

SILVA, José Alderir da; TEIXEIRA, Maria do Socorro Gondim; SANTOS, Vinicius Gonçalves dos. Avaliação do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – 2005 a 2012. **Revista de Política Agrícola**. Ano XXIII – Nº 1 – Jan./Fev./Mar. 2014.

SOUSA, Silvio Braz de; JUNIOR, Laerte Guimarães Ferreira; MIZIARA, Fausto; MORAIS, Hugo Arruda de. Crédito Rural no Brasil: evolução e distribuição espacial (1969 –2016). **OpenEdition Journals Confins**. Revista franco-brasileira de geografia. Nº45. 2020. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/29836>. Acesso em: 19 abr. 2022.

TÁVORA, Fernando Lagares. A política agrícola brasileira: análise e histórico recente. **Revista de informação legislativa**, v. 40, n. 157, p. 153-207, jan. - mar. /2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/841>. Acesso em: 05 fev. 2021.