

# **FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURO DA AGRICULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO: do seguro obrigatório do algodão à subvenção do prêmio<sup>1</sup>**

José Sidnei Gonçalves<sup>2</sup>

## **1 - INTRODUÇÃO**

A agricultura paulista destaca-se no cenário nacional não apenas pela sua ainda relevante participação na formação do produto setorial, mas também pela sua dinâmica transformadora. Tal dinâmica reafirma as constatações do clássico “Raízes da Concentração Industrial em São Paulo” (CANO, 1980) de que processos de industrialização bem sucedidos são precedidos de mudanças estruturais no campo, e passam a ser concomitantes nos espaços de agropecuária moderna, com base em intenso progresso técnico no caso produzido pela pesquisa pública (GONÇALVES, 1990). Essa modernização espalhou-se por todo território brasileiro, transpondo as fronteiras paulistas notadamente no decorrer dos anos 1970, quando se esgota as frentes horizontais da expansão paulista.

O processo de industrialização em economias continentais alterou de forma relevante a dinâmica setorial no bojo das “raízes da concentração da agricultura industrial em São Paulo” (GONÇALVES, 1990) forjando uma realidade setorial agroindustrial-exportadora (mais de 80% das exportações da agricultura paulista são de produtos processados) numa realidade nacional primário-exportadora (mais da metade das vendas externas são de produtos básicos) (GONÇALVES, 2010). Agora, essa base produtiva agroindustrial inicia seu processo de espraiamento, mantendo contudo, a concentração do capital financeiro (GONÇALVES, 2005).

Mas essa irradiação do padrão produtivo também foi concomitante de similar processo ocorrido com o padrão institucional que lhe deu sustentação, como a pesquisa pública reproduzindo noutras Unidades da Federação e no plano federal, desenhos de estruturas públicas semelhantes às paulistas, como a pesquisa tecnológica (GONÇALVES, 2002). As discussões sobre as políticas

públicas para a agricultura brasileira nem sempre levam em conta que experiências paulistas, tanto em erros quanto em acertos, moldaram caminhos para outras realizadas do espaço territorial brasileiro. A própria economia aplicada à agricultura nasceu em São Paulo (PAIVA, 1941<sup>3</sup>), bem como as concepções das políticas de crédito facilitado (mais tarde denominada crédito subsidiado) e preços remuneradores (preços mínimos) (PAIVA, 1946).

Essa mesma reflexão deve ser levada em conta na análise e discussão da política de seguro para a agricultura que, no caso paulista, remonta à experiência do seguro obrigatório do algodão que, em conjunto com outras políticas de regulação, moldou a modernidade do algodão meridional nos anos 1930-90 e da recente medida pioneira de adoção da subvenção econômica do prêmio do seguro dos anos 2004-2009. Este ensaio pretende apresentar os elementos principais dessas experiências paulistas de políticas públicas para gestão de riscos da produção agropecuária.

## **2 - SEGURO OBRIGATÓRIO E MONOPÓLIO ESTATAL DAS SEMENTES: regulação estatal forjando o desenvolvimento do algodão paulista 1930-90<sup>4</sup>**

A ação governamental para a sustentação do algodão paulista encerra a geração e difusão de informações, a defesa agropecuária e

<sup>3</sup>Versão traduzida para o português, ver Paiva (1996).

<sup>4</sup>O algodão meridional paulista foi desenvolvido com base em intensa ação pró-ativa da intervenção estatal, sendo a mais exitosa experiência brasileira de modernização das pequenas e médias lavouras com áreas médias até 10 hectares. Os impactos dessa política foram avaliados por Ayer e Schuh (1974). Uma análise da derrocada do algodão meridional na emergência das megalavouras de algodão nos cerrados, gerando intensa exclusão produtiva com o desmonte dos mecanismos das políticas de regulação que haviam sustentado ao algodão meridional pode ser vista em Gonçalves e Ramos (2007). O detalhamento dessa política de regulação, em que a obrigatoriedade do seguro foi ponto crucial, pode ser visto em Gonçalves e Gonçalves (2007), artigo no qual o presente capítulo está inserido num contexto analítico e empírico mais amplo.

<sup>1</sup>Registrado no CCTC, IE-55/2010.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: sydy@iea.sp.gov.br).

o seguro rural, criando uma realidade de obrigatoriedade de uma série de práticas fitossanitárias como a destruição pela queima da soqueira de algodão, a contratação de seguro obrigatório vinculado ao uso de variedades recomendadas pela pesquisa pública, além de rígida fiscalização sobre essa atividade. O algodão consiste numa planta exigente, que responde de forma consistente à adubação, práticas culturais e uso de sementes de qualidade, conformando-se atividade em que a profissionalização do agropecuarista representa uma necessidade inexorável para se obter resultados satisfatórios em termos competitivos.

Mas existe a polêmica instaurada nos debates em torno da questão do algodão paulista durante o período 1930-1990, centrada na discussão sobre a existência ou não de um monopólio estatal da venda de sementes, chegando mesmo o Decreto Estadual n. 17.913, de 30 de outubro de 1981 (SÃO PAULO, 1981), que reorganizou a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), a prever no seu Inciso VI do artigo 2º como atribuição desse órgão público **“produzir, em regime de monopólio, sementes de algodão”**. Há a firme convicção da inexistência do monopólio definido em bases jurídicas, mas isso não significa que não tenha existido o monopólio econômico, em função de que a convergência de instrumentos regulatórios possa ter configurado um monopólio técnico. Afinal, a questão do monopólio não representa uma definição jurídica, mas uma ocorrência econômica.

Não sem razão pode-se afirmar que o desenvolvimento do algodão paulista decorre de eficiente geração de inovações na forma de um produto, a semente selecionada, seguido de sua rápida adoção ao processo produtivo com base na estrutura pública de produção e distribuição de sementes, acompanhado da assistência técnica e rígido mecanismo de defesa sanitária, numa ação conjugada que incluía a fiscalização das algodoeiras para que operassem dentro de padrões consistentes com a obtenção de pluma superior. O sucesso do algodão paulista, que durante 60 anos produziu a convergência dos interesses governamentais e privados, sustenta-se em crescimento da produtividade e da qualidade da fibra.

Tal sucesso propiciou assim à agroindústria têxtil, não apenas matéria prima a custos menores, mas também de comprimento crescente e de homogeneidade da fibra, características definidoras do maior rendimento agroindustrial e

compatíveis com os mais exigentes consumidores de tecido. Não havia como realizar tal transformação estrutural na cadeia de produção de têxteis sem a adoção de cultivares no processo produtivo de forma ampla e homogênea, exigindo estratégias que conduzissem à conformação do monopólio da produção de sementes que permitissem que: a) totalidade da área paulista fosse plantada com sementes certificadas; b) a substituição imediata de variedades quando exigido; c) resposta rápida para superar problemas fitossanitários limitantes.

Esses pressupostos conduziram à conformação de um sistema de ação pública com exigência cruzadas e barreiras à entrada na produção de sementes, envolvendo desde geração e multiplicação, semente comercial de cultivares superiores, até à exigência da obrigatoriedade do seguro do algodão, o que permitia segurança ao pequeno cotonicultor em adotar padrões tecnológicos cada vez mais altos. A par da discussão jurídica, existiu de fato o monopólio estatal da semente de uma forma tão contundente que foi inserido na própria legislação de organização institucional, tal como o citado caso do Decreto Estadual n. 17.913 de 30 de outubro de 1981 (SÃO PAULO, 1981).

A análise histórica do algodão paulista prescinde da verificação jurídica da inexistência ou não de norma legal que configure o monopólio, mesmo porque, na teoria econômica, o monopólio legal não apenas consiste em apenas um dos tipos de monopólio como não representa o mais relevante. O fato concreto é que, para atender à totalidade das normas regulatórias para a produção de algodão em pluma nas terras paulistas, era inexorável que fossem adquiridas e plantadas sementes produzidas pela estrutura pública. Essa estratégia corresponde, na verdade, à uma resposta ao desafio de revigorar a lavoura algodoeira, e decorre da situação desalentadora da realidade das variedades utilizadas na cotonicultura estadual, com níveis de mistura e desuniformidade que impediam o desenvolvimento da própria agroindústria têxtil, limitando a qualidade do produto e a produtividade industrial (MARTINS, 1940). Desse fato surgem não apenas as variedades públicas, como também, a própria pesquisa pública com algodão no seu todo, com o Estado regulando processos que conformassem as condicionantes do desenvolvimento desse ramo agroindustrial fazendo com que os ciclos

algodoeiros não fossem mais fatos episódicos, mas também acontecimentos típicos de euforias econômicas passageiras.

O aparato regulatório da política paulista para o algodão que condicionou o desenvolvimento da cultura em toda zona meridional brasileira remonta aos anos 1920. A estruturação completa das políticas públicas para o desenvolvimento do algodão paulista envolvia, além da produção de variedades superiores, sua multiplicação e venda aos cotonicultores. Conquanto, como já foi comentado, não existisse norma expressa configurando o monopólio jurídico, a convergência das diversas normas na sua aplicação acabaram por estruturar o monopólio econômico ao tornar inviáveis as alternativas de produção e venda privadas independentes. A Lei Estadual n. 1.902, de 29 de dezembro de 1922, proibia a venda de sementes para plantio, sendo o não cumprimento dessa norma, se flagrado pela fiscalização, penalizado com multas, perda das sementes e destruição das lavouras. Ainda que por força do parágrafo único do artigo 5º, houvesse a possibilidade de que

as usinas ou descarçadores que disporde de instalações e aparelhamentos capazes de assegurarem o perfeito expurgo das sementes, obtiverem licença oficial, sujeitando-se a permanente fiscalização (SÃO PAULO, 1922).

Assim, dadas as condições estabelecidas no Decreto n. 3.641, de 11 de outubro de 1923, havia poucas possibilidades e configuravam-se como antieconômicas pelos custos envolvidos em função da escala incompatível para a depreciação dos investimentos necessários - tanto assim que, na época, todo expurgo era feito em instalações públicas (SÃO PAULO, 1923). Noutras palavras: para a condições da época, configurava-se uma situação de monopólio da produção e distribuição da semente.

A Lei Estadual n. 2.251, de 28 de dezembro de 1927, a mesma que reorganizou a Secretaria da Agricultura, criou o mecanismo denominado “campos de cooperação” para a produção de sementes mediante o qual a estrutura pública produtora de sementes genéticas e básicas realizava a multiplicação dos materiais superiores com base numa rede de cooperadores privados, que atuavam sob rígido controle dos órgãos oficiais responsáveis para a garantia da qualidade genética, do nível de germinação e do grau de pureza, como requisito para que os coto-

nicultores tivessem acesso a materiais genéticos superiores com uso de sementes de alta qualidade (SÃO PAULO, 1927). Esse sistema de “campos de cooperação” representou um dos pilares da multiplicação das variedades públicas paulistas até os anos 1990. Da mesma forma que a legislação precedente (Lei Estadual n. 1.902 de 29 de dezembro de 1922) (SÃO PAULO, 1922), o artigo 7º permitia que estruturas privadas pudessem vender sementes de algodão (SÃO PAULO, 1927), desde que obtivessem habilitação específica na forma do regulamento, que foi aprovado pelo Decreto n. 4.454, de 11 de setembro de 1928 (SÃO PAULO, 1928). Mais uma vez a possibilidade de atuação privada se rendia às evidências da dificuldade de que investidores privados tivessem interesse em cumprir todas as exigências e se interessassem em produzir e vender sementes, dada a inviabilidade econômica desse empreendimento.

A atuação do Governo Federal, no início do processo de centralização das decisões econômicas que iria progressivamente retirar a autonomia dos governos estaduais, com base no Decreto n. 20.211, de 14 de julho de 1931, tornou obrigatória a classificação de algodão para exportação (BRASIL, 1931), com suporte de novo regulamento que foi aprovado tendo como instrumento o Decreto n. 5.437, de 15 de março de 1932 (SÃO PAULO, 1932), facultou a venda de sementes para plantio por particulares, mediante a observação de rígidas regras e autorização expressa da instituição estatal. Muitas alterações de aprimoramento desse regulamento foram sendo adotadas até que o Governo do Estado de São Paulo, após ter celebrado acordo com o Ministério da Agricultura para a fiscalização da produção e distribuição de sementes de algodão e outras lavouras têxteis, desenvolveu e adotou um novo e completo regulamento tornando-o oficial pelo Decreto n. 6.301, de 22 de fevereiro de 1934 (SÃO PAULO, 1934), em que, mais uma vez, a produção de sementes de algodão somente poderia ser feita em estabelecimentos oficiais, em campos de cooperação contratados pelos órgãos oficiais responsáveis pela multiplicação e em lavouras particulares de responsabilidade de “lavradores idôneos”. Interessante detalhar a leitura dos dispositivos desse Decreto n. 6.301 de 22 de fevereiro de 1934 (SÃO PAULO, 1934), que acabou tornando-se o mais relevante instrumento regulador da produção de sementes no período 1930-1990.

Desde logo, o Decreto n. 6.301/1934 aprovava novo regulamento

sobre o serviço de algodão, relativo ao plantio, distribuição de sementes, fiscalização da colheita, beneficiamento, prensagem, registro de marcas, classificação, rendimento e qualidade dos productos.

Noutras palavras, por esse instrumento legal, estava regulado por norma estatal todas as operações de produção do algodão da semente à pluma, sempre no interesse dos demais elos da cadeia de produção da agroindústria têxtil. No seu artigo 3º foi estabelecido que

a produção de sementes só é permitida: a) nos estabelecimentos agrônômicos oficiais, em virtude de suas próprias atribuições ou quando devidamente autorizados pelo Secretário da Agricultura; b) nos denominados 'campos de cooperação' mantidos para o dito fim, mediante contrato com a Diretoria de Inspeção e Fomento Agrícolas; c) nas lavouras particulares, pertencentes a lavradores idôneos, a juízo da Diretoria mencionada, com a ressalva do disposto no artigo 4º e § único, preenchidas as condições estabelecidas no presente regulamento e as que anualmente baixará a mesma Diretoria (SÃO PAULO, 1934, grafia original).

Ainda que expressamente não traga dispositivo fixando de forma peremptória o monopólio da produção e venda de sementes pelo Governo Paulista, trata a produção em lavouras particulares como uma exceção sujeita a regras explícitas.

Interessante então avaliar a ressalva para que lavradores idôneos a juízo de instituição estatal, sem definir os critérios que configuram essa idoneidade requerida, o que representa norma de interpretação subjetiva sob a decisão discricionária da autoridade pública. O artigo 4º do Decreto n. 6.301/1934 que trata das ressalvas para o exercício privado da produção de sementes mais uma vez reforçava o monopólio público, conquanto não definisse o monopólio da ótica jurídica,

fica vedada aos particulares a venda ou distribuição de sementes, que ora é privativa do Estado, sem previa auctorização da Secretaria da Agricultura.

Ao definir de maneira explícita que a distribuição de sementes era exclusiva do Estado, do mesmo modo firma que quem as produzisse deveria se submeter aos desígnios do monopólio públi-

co da venda. A porta aberta como oportunidade para a ação de particulares na forma de autorização, define que a mesma

só poderia ser concedida quando pela Secretaria da Agricultura, fôr considerada oportuna a emancipação do serviço de distribuição de sementes, mediante a publicação prévia de edital, com quinze dias de antecedência, no 'Diário Oficial' do Estado (SÃO PAULO, 1934).

Mais uma vez a norma jurídica conduzia à uma situação de monopólio econômico de fato.

Mas há ainda normas para lavradores que pretendessem vender ou ceder sementes a particulares, sempre com prévia autorização, mediante requerimento previsto no artigo 5º do Decreto n. 6.301/1934, submetidas todas as autorizações de produção prevista no artigo 4º e de venda ou cessão conforme o artigo 5º, ao que definia o artigo 6º:

a auctorização de que cogitam os artigos anteriores será concedida nas condições do presente regulamento e sob o compromisso: a) de ser mantida uma área de cultura superior a 60 hectares; b) de serem applicados, na lavoura, os princípios da cultura racional, taes como: aração e gradeamento do solo, protecção contra erosões, sementeira e cultivos mechanicos, adubações quando necessárias e outros; c) de serem empregadas apenas sementes fornecidas pela Diretoria de Inspeção e Fomento Agrícolas; d) de ficar a lavoura submetida à fiscalização e orientação técnica official; e) de possuírem as sementes um valor cultural superior a sessenta por cento; h) de serem applicadas na lavoura todas as medidas de combate preventivo e directo às pragas e moléstias do algodoeiro, conforme as determinações officiaes; i) de serem submetidas à secção competente da Diretoria de Inspeção e Fomento Agrícolas para exames de pureza e de germinalidade, todas as sementes, antes de remettidas para expurgo e desinfecção contra a lagarta rosada e outras pragas e molestias do algodoeiro (SÃO PAULO, 1934).

Nessas condições, o monopólio público da produção e distribuição da semente torna-se uma realidade inexorável e inquestionável da ótica econômica. Interessante que as autorizações para pessoas e firmas idôneas para revenderem as sementes públicas somente poderia ser dada, na forma do artigo 8º do Decreto n. 6.301/1934, àqueles que

se sujeitassem a condições previamente estabelecidas e se obrigassem a fazê-lo sem lucro algum (SÃO PAULO, 1934).

Ora, toda essa legislação configura a semente como um bem público com controle monopolístico do Estado enquanto vigeu a referida legislação, sendo inapropriadas afirmações de que o monopólio não teria existido simplesmente porque não está explicitado na legislação de forma direta, conquanto de fato as normas conformem a existência de fato desse monopólio. Mesma rigidez no Decreto n. 6.301/1934 que preconizava para as algodozeiras que pretendessem beneficiar o algodão em caroço paulista, indo desde a autorização prévia para a instalação até detalhada exigência para as instalações e funcionamento e da classificação oficial que seria realizada pela Bolsa de Mercadorias de São Paulo, importante parceria público-privada para a execução de um serviço fundamental ao complexo têxtil (SÃO PAULO, 1934).

Associado ao monopólio econômico da produção e distribuição de sementes, outra medida, que visava garantir a renda dos cotonicultores, correspondeu ao denominado seguro obrigatório. Esse instrumento teve origem no Decreto Estadual n. 10.554, de 4 de outubro de 1939, que criou o Fundo de Defesa da Lavoura Algodoeira Contra o Granizo (SÃO PAULO, 1939), formado por parcela da venda de sementes de algodão pelo Estado e visava cobrir prejuízos de agricultores cujos algodoads fossem atingidos por esse evento climático. A evolução desse instrumento manteve as características gerais de seu formato original, conquanto alterações de denominação até que pelo Decreto n. 50.980 de 19 de novembro de 1968 (SÃO PAULO, 1968) transferiram a realização dos contratos de seguro rural para a IPESP Seguros Gerais S/A, criada pelo Decreto n. 48.012-A de 18 de maio de 1967 (SÃO PAULO, 1967), posteriormente transformada em Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COESP). O seguro obrigatório vinculado à venda de sementes era o contra o granizo, cuja existência perdeu sentido quando da extinção da Carteira de Seguro Contra o Granizo da Lavoura Algodoeira, ainda assim foi cobrado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento até que a Resolução SAA n. 16, de 17 de abril de 1991, definiu que a “venda das sementes de algodão não está condicionada a qualquer espécie de seguro” (SÃO PAULO, 1991).

O seguro rural do algodão, mesmo com o caráter de obrigatoriedade, era crescentemente deficitário na medida em que os recursos arrecadados na forma de prêmios não cobriam os valores das indenizações pagas para os sinistros ocorridos. Verifica-se na década de 1980 que há um sensível crescimento, tanto dos sinistros como da proporção dos seguros contratados de 9,1% em 1979/1980 para 18,6% em 1988/1989, com o que as ocorrências mais que dobraram no período. Isso fez com que os pagamentos de indenizações, que eram 76,6% superiores à receitas de prêmios em 1979/1980, atingissem 218,4% em 1988/1989 (Tabela 1). Ressalte-se que o seguro rural constitui-se num instrumento fundamental para as lavouras e criações visando garantir maior estabilidade de renda no campo, uma vez que se trata de atividade sujeita a elevados riscos agrônômicos e climáticos. Tanto assim que nos Estados Unidos da América os subsídios pelas políticas públicas ao prêmio chegam a 90%, sendo impraticáveis os pagamentos de prêmios nas lavouras a preços resultantes de cálculos atuariais a mercado. Mas no caso da “carteira do algodão paulista” há nítido descontrole de gestão pela relação tão desfavorável entre prêmios e indenizações. A consequência desse desempenho foi que a gestora do seguro estatal, para reduzir a pressão das indenizações, passou a elevar o valor do prêmio.

A elevação do valor do prêmio, que era pago no ato da aquisição da semente acabou por encarecer de forma demasiada o valor desse insumo. O preço da semente pública cresceu significativamente em valores constantes de 2004, de R\$24,00/saca de 30 kg em 1957 para R\$60,44/saca de 30 kg em 1989 (+151,9%), onerando cada vez mais os custos de produção do algodão. Além disso, as modificações introduzidas elevaram de forma desmedida o seguro cobrado no ato de compra da semente, com o prêmio por unidade de semente adquirida crescendo de R\$3,10/saca de 30 kg em 1957 para R\$89,66/saca de 30 kg em 1989 (multiplicando-se por 28,9 vezes). Em função disso, o custo da semente (preço mais seguro) para o cotonicultor teve o proibitivo incremento de R\$27,09 /saca de 30 kg em 1957 para R\$150,10/saca de 30 kg em 1989 (5,5 vezes maior) (Tabela 2).

Dessa maneira, havia uma distorção incontornável tanto na estrutura pública de produção de sementes na medida em que os preços

TABELA 1 - Evolução do Seguro da Lavoura Algodoeira, Estado de São Paulo, Ciclos Agrícolas 1979/1980 a 1988/89

Ciclo agrícola	Seguros realizados		Sinistros ocorridos		Percentuais de sinistros	
	N. de seguros	Prêmio pago <sup>1</sup>	N. de sinistros	Indenizações pagas <sup>1</sup>	Número	Valor
1979/80	18.883	5.475.641	1.723	9.671.150	9,12	176,62
1980/81	19.143	5.411.277	967	4.140.281	5,05	76,51
1981/82	21.243	6.718.354	2.143	10.478.055	10,09	155,96
1982/83	25.928	5.584.773	3.908	11.311.430	15,07	202,54
1983/84	17.913	4.891.113	1.325	4.092.073	7,40	83,66
1984/85	30.647	6.680.604	2.500	7.362.308	8,16	110,20
1985/86	25.420	7.229.354	4.063	14.733.533	15,98	203,80
1986/87	24.774	4.826.671	3.317	7.249.565	13,39	150,20
1987/88	27.043	2.291.640	4.436	7.057.176	16,40	307,95
1988/89	23.949	1.298.143	4.454	4.133.236	18,60	318,40

<sup>1</sup>Em R\$ de 2004, corrigidos pelo deflator implícito do Produto Interno Bruto (PIB) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Fonte: Dados da pesquisa.

TABELA 2 - Evolução do Preço da Semente de Algodão, do Prêmio Pago pelo Seguro e do Custo da Semente, 1957-1989

Ano	Preço da semente <sup>1</sup>	Prêmio do seguro <sup>1</sup>	% do preço	Custo da semente <sup>1</sup>
1957	24,00	3,10	12,90	27,09
1962	30,40	1,60	5,26	32,00
1967	31,98	6,40	20,00	38,38
1969	16,98	5,40	31,82	22,38
1974	29,49	12,22	41,42	41,71
1979	38,94	26,77	68,75	65,71
1989	60,44	89,66	148,33	150,10

<sup>1</sup>Em R\$ de 2004 por saca de 30 kg, corrigidos pelo deflator implícito do Produto Interno Bruto (PIB) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Fonte: Dados da pesquisa.

fixados eram crescentes e também na estratégia de fixação dos prêmios de seguro do algodão, que, se justificada a majoração da ótica da busca de equilibrar a contabilidade da “carteira do algodão”, não tinha o menor sentido enquanto estímulo à sua contratação pelos cotonicultores. As relações de troca entre o custo da semente (saca de 30 kg) e o preço de uma arroba de algodão em caroço (15 kg), que girava em torno de 1 até o final dos anos 1970, no final dos anos 1980 alcançou o proibitivo patamar próximo de 20, revelando-se inviável sua sustentabilidade, daí o acerto da medida da desvinculação da obrigatoriedade de contratação do seguro na venda da semente, o que inclusive pode ter vindo tarde para o algodão paulista, na medida em que as

elevações do custo final da semente pública se constituíam num forte estímulo à utilização da semente clandestina de procedência norte-americana.

Numa atividade como a produção de algodão que, sendo uma *commodity*, apresenta tendência de preços decrescentes da pluma no médio e longo prazos (e com isso também do algodão em caroço), e que no período 1985-1995 teve preços cadentes em 46,3% e em que os custos variáveis recuaram em 42,2% no mesmo espaço de tempo, não fazia o menor sentido custos crescentes da semente (URBAN et al., 1995). Aí está o primeiro elemento que explica a utilização crescente de semente clandestina pelos cotonicultores paulistas, em especial no pri-

meio quinquênio dos anos 1990, quando entra em derrocada o sistema regulatório do algodão paulista erigido nos anos 1930. Nesse período crítico, com os cotonicultores em plena crise operando com preços extremamente baixos em função do surto de importações, era necessário buscar alternativas minimizadoras de custos, tornando atraente o uso da semente clandestina da variedade norte-americana que custava quase um terço da pública na safra 1991/1992. Isso a despeito de que a susceptibilidade a doenças fosse maior e a produtividade em condições normais fosse inferior porque não se tratava de uma questão de sustentabilidade de longo prazo com uso de sementes de variedades com resistência múltipla, mas de uma decisão de sobrevivência na atividade no curto prazo.

Essa situação dramática ocorre logo após, e consiste em reflexo direto da drástica abertura do mercado brasileiro de algodão realizada em 1988 com a redução das tarifas alfandegárias de 55% para 10% e logo a seguir para 0%, realizada para atender aos poderosos interesses da agroindústria têxtil nacional, sendo complementada no campo jurídico pelo liberalismo exacerbado consignado no parágrafo único do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 que garante “o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (SÃO PAULO, 2006). E a produção e venda de sementes e mudas, encontram-se reguladas pela Lei Federal n. 6.507 de 19 de dezembro de 1977 (BRASIL, 1977), regulamentada na forma do Decreto n. 81.777, de 07 de junho de 1978 (BRASIL, 1978). A vigência do princípio constitucional e das normas federais para o segmento de sementes e mudas iria demolir todo o edifício de sustentação do monopólio econômico da produção e distribuição da semente de algodão paulista, na medida em que eliminou as vigas de sustentação do aparato regulatório que configurava uma situação em que havia a convergência de obrigações que encaminhava para o uso da semente pública.

Pressionados por custos elevados da semente pública a pressão dos cotonicultores agiu no sentido da eliminação do monopólio da semente que se dissipou no primeiro quinquênio dos anos 1990, deixando de ter guarida nas decisões governamentais paulistas desde então. Assim, passou-se a utilizar sementes de quaisquer procedências, livres da tutela estatal. Noutra

ponta, com a mesma justificativa de eliminar custos derivados da “ineficiência pública” também o sistema de seguro obrigatório ruía uma vez que o artigo 24 da Constituição Federal de 1988, no seu inciso VII estabeleceu ser competência exclusiva da União legislar sobre seguros (SÃO PAULO, 2006). Como o Decreto Lei Federal n. 73 de 21 de novembro de 1966 que criou o Sistema Nacional de Seguros Privados (BRASIL, 1966) não contemplou o seguro rural dentre as modalidades de seguro obrigatório as vendas de sementes deveriam ser desatreladas desse instrumento de gestão de riscos climáticos e agronômicos. Assim, estiveram os cotonicultores livres para comprar qualquer semente sem pagar seguro. Em 2004, a Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COSESP), que havia sido uma das pioneiras na implantação do seguro rural, deixa a atividade, encerrando essa experiência paulista de várias décadas.

### 3 - SUBVENÇÃO DO PRÊMIO DO SEGURO AGROPECUÁRIO NA RETOMADA DA CAPACIDADE ESTADUAL PAULISTA DE FORMULAR E EXECUTAR POLÍTICAS PÚBLICAS 2004-2009<sup>5</sup>

O instrumento fundamental da retomada da capacidade estadual paulista de formular e executar políticas públicas está na revitalização do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP), da Secretaria de Agricultura e Abastecimento no Abastecimento no período posterior a 1995, constituindo um relevante instrumento de políticas setoriais para ensejar o desenvolvimento regional resgatando regiões de agricultura deprimida, fortalecer segmentos produtivos específicos ou ainda para reduzir a exclusão produtiva decorrente do não acesso ao crédito pela assim chamada agricultura familiar. O FEAP surge na Secretaria de Agricultura e Abastecimento instituído pelo artigo 3º da Lei n. 5.444 de 17 de no-

<sup>5</sup>O FEAP mostra-se como relevante laboratório para testar novos instrumentos de políticas públicas como o exitoso caso da subvenção econômica do seguro rural, criada pioneiramente em São Paulo ou ainda como mecanismo a ser associado na implantação de projetos estratégicos de mudanças estruturais como o Projeto Estadual de Microbacias Hidrográficas. O detalhamento dos conceitos, a análise do desempenho e proposição de medidas visando o aprimoramento institucional do FEAP está em Gonçalves (2010).

vembro de 1959 (SÃO PAULO, 1959), ratificado pela Lei n. 7.001, de 27 de dezembro de 1990 (SÃO PAULO, 1990), tendo surgido com a denominação de Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca. Durante longo período esse fundo esteve praticamente inativo, sendo mera referência nos decretos que organizaram e reestruturaram a Pasta. Apenas na década de 1990, quando as pressões para a retomada das políticas públicas de crédito para a agropecuária passaram a figurar na ordem do dia do debate econômico é que tal instrumento foi redescoberto, quando foi promulgada a Lei n. 7.964, de 16 de julho de 1992 (SÃO PAULO, 1992).

Mesmo assim a Lei n. 7.964, de 16 de julho de 1992 (SÃO PAULO, 1992) era bastante limitada na sua concepção, não podendo ser tomada como a iniciativa que revigorou o FEAP na medida em que se buscava na verdade um instrumento estadual para adotar o sistema de “equivalência em produto” que numa realidade de inflação exacerbada era tido como a grande alternativa para os problemas de disparidade de preços entre insumos e produtos na produção agropecuária. Ainda que represente a redescoberta do FEAP, a Lei n. 7.964/1992 não consistiu na dinamização das suas operações. De um lado, porque se definiu um objeto para as ações do fundo, no caso de operar o mecanismo de “equivalência em produto” (SÃO PAULO, 1992), não continha os meios orçamentários para fazer frente ao que se propunha. De outro, há o enorme equívoco conceitual inerente à idéia de reviver o pretérito mecanismo do escambo em plena economia monetária de produção num mundo que se globalizava sob a égide do capital financeiro.

Em função desse fracasso dos propósitos associados à concepção da Lei n. 7.964/ 1992, na verdade a dinamização do FEAP está associada à redefinição de objetivo fruto da alteração inserida pela Lei n. 9.510, de 20 de março de 1997. Por esse instrumento legal o fundo passou a ter “*por objetivo prestar apoio financeiro em programas e projetos do interesse da economia estadual, aos agricultores, pecuaristas e pescadores artesanais, bem como a suas cooperativas e associações*” (SÃO PAULO, 1997). Tal lei consiste na versão atual da abrangência da atuação do FEAP e o associa, de forma nítida, à programação institucional e não como mero repassador de recursos como fonte diferenciada de crédito rural.

Após dinamizar as operações de crédito rural com recursos do FEAP, com base na Lei n. 9.510/1997 (SÃO PAULO, 1997), mais à frente novo avanço de objetivo foi consignado pela Lei n. 11.244, de 21 de outubro de 2002, que autorizou a concessão de

subvenções do prêmio de seguro das operações das cadeias de produção do agronegócio familiar, atendendo a agentes produtivos individuais ou às suas organizações formais de produção, com o objetivo de redução do risco e de contribuir para a estabilidade econômica e social do Estado (SÃO PAULO, 2002).

Trata-se da primeira experiência de subvenção econômica ao prêmio do seguro rural no Brasil, abrindo espaço para a popularização do uso desse instrumento de gerenciamento do risco produtivo. Com a Lei n. 11.244/2002 abre-se uma nova frente para o FEAP que passa a representar relevante laboratório onde são formuladas e testadas novas concepções instrumentais para as políticas governamentais setoriais. Com isso o FEAP assume cada vez mais papel estratégico nas políticas públicas estaduais para a agricultura (SÃO PAULO, 2002). A legislação paulista mostra-se pioneira nesse sentido, possibilitando a subvenção de até metade do prêmio do seguro rural. A legislação federal iria, mais tarde, por meio da Lei Federal n. 10.823, de 19 de dezembro de 2003, também adotar a subvenção econômica ao prêmio como instrumento para a disseminação do seguro rural (BRASIL, 2003).

Os objetivos do Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro Rural estavam definidos já na sua origem no ciclo 2003/2004 que foi o primeiro, da seguinte forma:

a) garantir ao produtor segurado cobertura das perdas das culturas ocasionadas por fenômenos naturais adversos; b) proporcionar aos produtores e suas famílias maior estabilidade de renda; c) universalizar o seguro agrícola”. A estratégia do projeto consiste em “massificar o uso do seguro rural, a fim de pulverizar os riscos e, por consequência, minimizar o valor do prêmio, ao mesmo tempo em que lhe atribui papel mais relevante, alçando-o de simples instrumento de salvaguarda contra perdas decorrentes de fenômenos naturais adversos à condição de verdadeiro mecanismo de política agrícola, capaz de proteger e melhorar a atividade como um todo, sobretudo no segmento do agronegócio familiar, por meio da redução de riscos e do incentivo às práticas de cultivo de

alta tecnologia, garantida, ademais, a vinculação a programas e projetos de interesse para a economia estadual (FEAP, 2003).

No ciclo 2003/2004 as condições para a subvenção era o atendimento de “agricultores familiares com renda agropecuária bruta anual de no máximo até R\$100 mil”. E as culturas beneficiadas foram:

milho, feijão, uva fina, uva comum, laranja e banana, pelos seguintes motivos: a) cultura de milho, com o objetivo de estimular a produção de milho em grão, dentro do Estado; b) cultura de feijão, por se tratar de produto de cesta básica; e frutas (banana, laranja e uva), por terem sido objeto de custeio emergencial em função de perdas drásticas da produção, provocadas pela ocorrência de eventos climáticos adversos” (FEAP, 2003). Para cada cultura o Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro Rural definia os municípios para os quais estava determinada a abrangência da ação. E o valor da subvenção foi de “50% (cinquenta por cento) do valor do prêmio de seguro rural contratado com as seguradoras credenciadas” (FEAP, 2003).

A operacionalização do recebimento da subvenção do prêmio seria da seguinte forma:

após o pagamento da proposta de seguro, os produtores deverão firmar o Termo de Compromisso com a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, junto à Casa da Agricultura local. Com a comprovação da contratação do seguro pela seguradora credenciada, o Banco Nossa Caixa S.A. efetuará o pagamento do valor correspondente à subvenção do prêmio do seguro contratado, mediante listagem fornecida pela seguradora e confirmada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento (FEAP, 2003).

Até o Ciclo 2007/2008 do Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro Rural, foram mantidos o objetivo e a estratégia, sendo os aprimoramentos consubstanciados nas alterações da sistemática de subvenção do prêmio, que foi o aumento da amplitude de beneficiários que no Ciclo 2007/2008, atendia

produtores rurais com renda bruta agropecuária anual de no máximo até R\$400 mil, que deve representar no mínimo 80% do total de sua renda bruta anual (FEAP, 2007).

Também foi ampliado o rol de culturas, que no ciclo 2007/2008 incluía:

algodão, amendoim das águas, amendoim da seca, arroz irrigado, café, feijão das águas, feijão

da seca, feijão de inverno irrigado, milho, milho safrinha, soja, sorgo granífero da seca, trigo, ameixa, caqui, figo para mesa, goiaba para indústria, goiaba para mesa, laranja, maçã, morango, nectarina, pêssego para mesa, uva comum para mesa, uva fina para mesa, uva para indústria, alface, berinjela, pepino, pimentão, repolho, tomate envarado e tomate rasteiro, por se tratarem de culturas de importância econômica estadual (FEAP, 2007).

A implantação da subvenção federal levou a duas situações na definição do valor da subvenção paulista no Ciclo 2007/2008:

a) em se tratando de culturas beneficiadas com a subvenção federal e estadual, o produtor rural beneficiário do FEAP/BANAGRO, que já tenha sido beneficiado com a subvenção federal do prêmio de seguro rural, poderá requerer a subvenção de 50% (cinquenta por cento) do valor da parcela do prêmio de seguro rural não subvencionada pela área federal; b) para as culturas beneficiadas com a subvenção estadual, porém não beneficiadas com a subvenção federal, o produtor rural beneficiário do FEAP/BANAGRO poderá requerer a subvenção de 50% (cinquenta por cento) do valor total do prêmio de seguro rural contratado com as seguradoras credenciadas (FEAP, 2007).

No Ciclo Agrícola 2007/2008 o Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro Rural abrangeu “*todos os municípios produtores das culturas a serem beneficiadas*”. A operacionalização continuou da mesma forma adotada desde o Ciclo 2003/2004.

A irradiação da adoção do seguro rural e, tal como no crédito rural dos anos 1970, deriva da execução de políticas públicas que baratearam o seguro agropecuário para romper com o “bloqueio” dos agropecuaristas no uso desse instrumento. No primeiro ano de operação em 2004, com recursos do FEAP arcando com até metade do prêmio pago, têm-se 169 subvenções, no valor de R\$253,4 mil para 676 pessoas. Em 2005 foram concedidas 1.207 subvenções ao prêmio do seguro rural no valor de R\$1.339,37 mil, beneficiando 4.828 pessoas. Em 2006, esse número reduziu-se para 964 subvenções no valor de R\$1.153,46 mil para 3.856 pessoas. Em 2007, houve recuperação do número de subvenções, tendo sido realizados 1.162 subvenções, no valor de R\$983,39 mil, beneficiando mais de 4.648 pessoas (Tabela 3). No caso do seguro agropecuário - as subvenções do

FEAP - a tendência recente é de queda na mesma medida que as congêneres federais apresentam incremento.

TABELA 3 - Aplicações do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) no Projeto Subvenção do Prêmio de Seguro Rural, 2004-2007

Ano	N. subvenções	Subvenções pagas (R\$) <sup>(1)</sup>	N. de pessoas beneficiadas
2004	169	253.408	676
2005	1.207	1.339.373	4.828
2006	964	1.153.458	3.856
2007	1.162	983.385	4.648

<sup>1</sup> Expressos em valores médios de 2007, deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: Dados da pesquisa.

O final do ano agrícola 2007/2008 encerra a primeira fase da implantação da subvenção paulista do prêmio de seguro rural executada com recursos vinculados ao Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP), que havia sido autorizada pela Lei n. 11.244, de 21 de outubro de 2002, que foi regulamentada pelo Decreto N. 47.804, de 30 de abril de 2003, e teve início no Ciclo Agrícola 2003/2004. Até o Ciclo 2007/2008, além de ser contemplada somente a modalidade de seguro agrícola, o pagamento da subvenção era efetuado mediante a devolução do valor correspondente à parcela subvencionada, após o produtor comprovar a quitação total do prêmio de seguro contratado com a seguradora. As alterações estiveram associadas ao aumento da renda agropecuária bruta para acesso à subvenção bem como ampliação das culturas contempladas e a busca de complementaridade com a subvenção federal. A mudança mais profunda ocorreu no Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro Rural - Período Julho a Dezembro de 2008, que além da inclusão de novas modalidades de seguro rural, tais como seguro pecuário, de florestas e aquícola, definiu que o benefício da subvenção deveria ser concedido ao produtor rural por intermédio das empresas seguradoras credenciadas junto à Secretaria de Agricultura e Abastecimento, de acordo com o Decreto Estadual n. 52.794, de 11 de março de 2008, que deu nova redação ao que determinava o Decreto n. 47.804/2003 (FEAP, 2008).

No Projeto Estadual de Subvenção do

Prêmio de Seguro Rural-Período de Julho a Dezembro de 2008, pode ser beneficiário o “*produtor rural, pessoa física ou jurídica, que contrate seguro rural nas modalidades amparadas pela subvenção estadual do prêmio de seguro rural*”, sendo amparadas “as modalidades de seguro agrícola, pecuário, de florestas e aquícola”. As atividades, culturas e produtos contempladas “*com base na importância econômica, bem como nas suas potencialidades de mercado, características de produção e importância local*” foram:

- a) agrícola: abacate, abacaxi, abóbora, abobrinha, acerola, agrião, alface, algodão, alho, ameixa, amendoim, arroz, atemóia, banana, batata, berinjela, beterraba, café, cana-de-açúcar, caqui, cebola, cebolinha, cenoura, cherimóia, chuchu, coentro, couve, couve-flor, ervilha, escarola, feijão, figo, fumo, gengibre, girassol, goiaba, kiwi, laranja, lichia, lima ácida, limão, maçã, mamão, mamona, mandioca, manga, maracujá, melancia, melão, mexerica, milho, milho safrinha, moranga, morango, nectarina, pepino, pêra, pêssego, pimentão, pinha, quiabo, repolho, rúcula, salsa, soja, sorgo, tangerina, tomate, trigo, triticale, uva e vagem; b) pecuária: bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, caprinocultura e ovinocultura, c) florestal: eucalipto, pinus e seringueira e aquícola: piscicultura, malacocultura, carcinocultura e flocultura (FEAP, 2008).

Amplia-se assim de forma relevante a abrangência da subvenção estadual.

Outra alteração foi na fixação do valor máximo de subvenção por beneficiário, que

para o período de julho a dezembro de 2008, será concedido o valor máximo de subvenção de até R\$24.000,00 (vinte e quatro mil reais) por beneficiário, dentro do limite de até 50% (cinquenta por cento) do valor do prêmio líquido total de seguro rural contratado com as seguradoras credenciadas, com base em estudo elaborado pelo Instituto de Economia Agrícola - IEA/APTA/SAA.

Por outro lado,

o produtor rural poderá receber a subvenção estadual do prêmio de seguro rural para mais de uma cultura e/ou atividade, no período de julho a dezembro de 2008, desde que a somatória dos benefícios não ultrapasse o valor máximo acima estabelecido.

Além disso,

o produtor rural que já tenha sido beneficiado com a subvenção federal do prêmio de seguro

rural, poderá requerer a subvenção estadual no valor correspondente a 50% do valor da parcela do prêmio do seguro não subvencionada, desde que a somatória dos benefícios referentes à subvenção estadual não ultrapasse o valor máximo acima estabelecido (FEAP, 2008).

Abrangendo todos os municípios paulistas, também foi alterada a concessão e pagamento da subvenção, uma vez que por essas normas,

o benefício será concedido ao produtor rural, por intermédio das empresas seguradoras credenciadas junto à Secretaria de Agricultura e Abastecimento, mediante a dedução do montante correspondente ao valor da subvenção estadual do prêmio de seguro rural a ser pago pelo produtor (FEAP, 2009; 2010).

Essas normas foram mantidas com mesmo conteúdo nos ciclos seguintes dos anos 2009-2010 (FEAP, 2009; FEAP 2010).

Em linhas gerais, a subvenção paulista passou a ser complementar ao federal em 2007, ou seja, passou a subvencionar até a metade da parcela do prêmio não coberta pela subvenção federal, com o que o agropecuarista paulista atingiria subvenções de até 75% do valor do prêmio, desde que estivesse no limite do público do FEAP: renda bruta de até R\$400 mil anuais. No segundo semestre de 2008, ocorreu mudança na definição do teto do FEAP que passou a se dar no limite de R\$24,0 mil por pessoa física, independente da respectiva renda bruta. Com essa decisão o número de subvenções cresceu de 1,2 mil em 2007 para 9,3 mil em 2009, beneficiando número cada vez mais elevado de pessoas que subiu de 4,8 mil para 37,1 mil no triênio 2007-09. Isso consumiu somas cada vez mais expressivas de recursos com as subvenções pagas saltando de R\$1,1 milhão para R\$12,9 milhões no mesmo período (Tabela 4). Por certo, com essa decisão os agropecuaristas paulistas que acessaram as subvenções do seguro rural - para os quais foi estabelecida a condição de teto máximo por pessoa física sem outras exigências - tiveram o benefício de arcar com apenas um quarto do valor do prêmio, condição diferenciada no contexto nacional.

Mas as novas subvenções continuaram a surgir como o seguro patrimonial do pomar de citrus. Para tanto foi editado o Decreto n. 54.962, de 28 de outubro de 2009 que aprovou

o Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro da Sanidade do Pomar Citrícola - Ano

de 2009, com emprego de recursos do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP)". Os objetivos do referido projeto são: "I- garantir ao segurado cobertura das perdas no pomar cítrico decorrentes da contaminação pelas bactérias *Xanthomonas axonopodis* pv.citri (Cancro Cítrico) e *Candidatus liberibacter* spp (Greening); II - proporcionar aos segurados instrumento de gerenciamento econômico de riscos do impacto a sanidade de seus pomares; III - estruturar mecanismo de sustentação produtiva do segurado, possibilitando maior estabilidade econômica e social frente a possíveis perigos de natureza fitossanitária; IV - ampliar o rol de modalidades de seguro disponível para o empreendedor agropecuário buscando construir um arco de instrumentos de gerenciamento dos riscos que afetam a produção; V - gerar maior universalidade às operações de seguro aplicáveis à produção agropecuária enquanto mecanismo construtor da estabilidade de renda (SÃO PAULO, 2009).

O beneficiário receberá subvenção igual à totalidade do prêmio pago até o limite de R\$24 mil por pessoa física e/ou jurídica.

TABELA 4 - Aplicações do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) no Projeto Subvenção do Prêmio de Seguro Rural, 2007-2009

Ano	N. subvenções	Subvenções pagas (R\$) <sup>(1)</sup>	N. de pessoas beneficiadas
2007	1.190	1.101.218	4.760
2008	7.731	10.120.524	30.924
2009	9.287	12.886.474	37.148

<sup>1</sup>Expressos em valores médios de 2009, deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: Dados da pesquisa.

As culturas beneficiadas no Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro da Sanidade do Pomar Citrícola, durante o Ano de 2010, são: laranja, lima ácida, limão, mexerica e tangerina (FEAP, 2010b). A inovação instrumental relevante desse projeto, cuja estimativa é de aplicação de R\$35 milhões, consiste em dar operacionalidade tempestiva às ações de defesa sanitária que, na maioria das vezes, exigem, soluções imediatas sob pena de ocorrer um crescimento da abrangência do foco detectado. Ou seja, a demora, na maioria das vezes, provoca aumento significativo da magnitude das perdas. Numa realidade econômica em que a regulação

estatal da qualidade de produtos e processos se mostra imperiosa para a competitividade setorial, os desenhos de políticas públicas, em especial as de cunho sanitário, necessitam da criação de mecanismos que possam elevar a eficiência, eficácia e efetividade das medidas. E a subvenção econômica configura, nesse caso, uma decisão de Estado, na consolidação de formas de garantia de patrimônio privado, mas que atende aos interesses de toda a sociedade.

Continuando esse processo, têm-se após a promulgação da Lei n. 14.149, de 21 de junho de 2010 (SÃO PAULO, 2010), outra inovação instrumental: a aprovação para execução no ano agrícola 20010/2011, da aplicação de R\$6 milhões no

projeto financiamento do custeio agropecuário atrelado a contrato de opção, ... que abrange as atividades agropecuárias do café, milho, soja e bovinos de corte, nas suas várias safras anuais.

Os objetivos são:

I - garantir ao beneficiário que realizar contrato de opção atrelado ao financiamento do custeio agropecuário o direito de vender ao preço determinado; II - proporcionar aos beneficiários e suas famílias maior estabilidade de renda; III - universalizar o contrato de opção nas operações de financiamento da agropecuária paulista (FEAP, 2010c).

Trata-se de mais um avanço instrumental das políticas públicas para a agricultura, propiciado pelo FEAP, que agora avança na convergência de instrumentos que juntos configuram o seguro de renda na agropecuária. Isso pela somatória do seguro de produção propiciado pelo seguro rural tradicional e do seguro de preços decorrente da contratação do contrato de opção. O beneficiário receberá subvenção até a metade do prêmio pago, em valor limitado a R\$24 mil por pessoa física e/ou jurídica.

#### **4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS: ampliação modalidades de subvenção do prêmio do seguro como instrumento de políticas de gestão de riscos**

A análise precedente mostra a mudança das políticas paulistas de seguro rural. Essas políticas originam-se na experiência do seguro obrigatório integrante dos mecanismos regulatórios que sustentaram o processo de desenvolvimento do

algodão meridional, levando amplas massas de pequenos e médios cotonicultores a experimentarem intensa modernização produtiva incorporando base técnica compatível com os padrões vigentes nas principais nações algodoeiras mundiais. O seguro obrigatório do algodão extingue-se no final dos anos 1980. Após um vazio na política estadual de seguro rural, mais tarde, na entrada da primeira década do século XXI, retomam-se as iniciativas paulistas de seguro rural com a adoção da subvenção econômica como mecanismo de irradiação do acesso ao seguro rural, que, curiosamente, com as operações sustentadas com recursos do FEAP, coincidem com o mesmo momento em que a COESP abandona sua tradição e deixa o mercado de seguro rural. Desde então, outras modalidades de subvenção vem sendo experimentadas, como a do prêmio do seguro da sanidade do pomar citrícola e do prêmio do contrato de opção. E o FEAP firma-se como laboratório dessas experiências inovadoras.

Os desdobramentos das políticas estaduais para a agricultura deverão transformar o FEAP num instrumento de políticas públicas para gestão de riscos na agricultura. Isso tanto pela ampliação do seguro agropecuário para gerenciar riscos agronômicos e climáticos, sempre focado no “agronegócio familiar”, como na irradiação de boas práticas comerciais como a subvenção do prêmio do seguro de *hedge* possibilitando maior inserção no mercado financeiro. Progressivamente todos os segmentos econômicos da agricultura estão sendo abarcados pela financeirização da riqueza típica do capitalismo financeiro não havendo como sobreviver fora desse processo. Alguns segmentos como as *commodities* já executam de forma expressiva a gestão de riscos de preços via *hedge*. Para as demais atividades - e por que não o próprio patrimônio fundiário, que sem mercado secundário forma titulação de baixa liquidez convertendo-se num capital morto da ótica da alavancagem financeira -, há que serem desenhados mecanismos contratuais passíveis de transformação em títulos financeiros. Essa tarefa crucial para a agricultura brasileira pode ser exercitada de forma piloto, com base em operações lastreadas pelo FEAP, desenvolvendo mecanismos para aplicação em um universo mais amplo de agropecuaristas.

Na questão da gestão de riscos produtivos inerentes à agropecuária estão os riscos patrimoniais. Esses riscos não se circunscrevem tão

somente às possíveis perdas decorrentes da ação de fenômenos naturais, como vendavais violentos e chuvas torrenciais, que resultam em perdas patrimoniais elevadas em construções rurais. Há também os casos de roubos de maquinaria e animais de valor que, em função do avanço da qualidade da estrutura e conservação de estradas rurais - mais que as rodovias e estradas vicinais tronco - que, ao mesmo tempo em que reduzem dificuldades de acesso do campo a serviços urbanos provocam a ruralização de problemas até pouco tempo eminentemente urbanos como a violência. Assim, melhores estradas rurais ampliam o acesso à saúde e à educação, propiciam o escoamento mais adequado da produção e até mesmo permitem aos agropecuaristas residirem nos centros e se deslocarem para suas propriedades com agilidade. Mas, ao mesmo tempo, aumentam a violência rural, em especial as de cunho patrimonial, tais como roubo de máquinas e animais.

Isso implica num risco produtivo cada vez mais relevante no interior do Brasil, notadamente nas agriculturas mais desenvolvidas como a paulista. Esse problema pode ocasionar a impossibilidade imediata de continuidade da ação produtiva causando transtornos sérios aos produtores. Por mais que sejam operadas melhorias das ações públicas com criação e desenvolvimento de policiamento rural, pela sua importância em termos dos valores patrimoniais envolvidos, proporcionalmente maiores quanto mais avançadas e consistentes for a estrutura produtiva da propriedade podendo envolver irrigação, estrutura de energia elétrica, silos e máquinas de primeiro processamento, não haverá solução somente com melhoria da intervenção governamental com estruturação da segurança do campo. Assim, uma modalidade cada vez mais demandada de seguro rural deve ser o seguro patrimonial clássico o qual, de certa maneira, está compreendida na tipificação atual de modalidades à disposição da agropecuária, mas que ainda exige ações de políticas públicas no sentido da generalização dessa prática como condição para diluição dos riscos e, com isso, permitirem a fixação de prêmios menores.

Mas existe outro tipo de risco patrimonial de característica exclusivamente produtiva que podem ser denominados riscos sanitários. Consistem de um dos principais riscos de dimensão natural que é avanço de novas pragas e doenças, como no caso do seguro da sanidade dos poma-

res cítricos. Estas são capazes de causar danos irreversíveis nas plantas e animais, ameaçando a quantidade e a qualidade da produção e podendo levar à erradicação completa de plantações de lavouras perenes e de rebanhos, configurando risco potencial de inviabilidade técnica e econômica da produção. Necessário se faz estabelecer regras rígidas de incentivo e punição na área sanitária e melhorar a capacidade de fiscalização e indenização. O sucesso do combate às pragas e doenças dependem de linhas de financiamento para erradicar plantações e rebanhos contaminados e de mandatos para fazer cumprir as regras rapidamente. O setor privado e público deve fortalecer iniciativa que se tornou modelo no mundo com financiamento amplo e transparente e representativo de produtores e indústrias.

Um dos instrumentos importantes para a gestão de riscos no campo, além do aspecto de controle técnico com boas práticas produtivas, em especial com a observação de normas e procedimentos de sanidade agropecuária, é a existência do seguro rural. Uma forma de instrumentalizar o agropecuarista quanto à gestão dos riscos sanitário, seria o fornecimento de cobertura securitária para moléstias sanitárias em geral, notadamente as mais relevantes por implicarem em elevado perigo, com base em produtos com custos acessíveis. Para aumentar a acessibilidade do produtor à aquisição da cobertura securitária seria a possibilidade de acesso à subvenção ao prêmio do seguro, de forma a amenizar os custos dessa operação. Uma alternativa relevante de política para irradiação do seguro sanitário seria a inclusão da subvenção para apólices contratadas com coberturas para doenças epidêmicas combatidas pelas ações públicas, como o caso das doenças cítricas e da febre aftosa no caso paulista que exigem erradicação de focos impondo perdas patrimoniais por vezes definitivas.

Uma proposta consiste na subvenção do prêmio do seguro patrimonial de plantações de lavouras perenes e de rebanhos, vinculada à certificação da adoção de boas práticas produtivas. Isso destravaria a ação pública de defesa sanitária em atos que impliquem na erradicação de plantas e animais que por vezes exigem não apenas a eliminação de todos os indivíduos na propriedade em que foi detectado o foco, mas também nas limítrofes, como forma de estancar a disseminação do problema para espaço territorial maior, o que poderia tomar dimensões de catástrofe sanitária.

Essa modalidade de seguro vem sendo subvencionada pelo Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) no caso dos citros e deveria abranger outras lavouras perenes, sendo utilizado o seguro como ferramenta eficaz de combate a

doença, eliminando a resistência do citricultor nas erradicações e minimizando seus prejuízos. Trata-se de associação direta dos instrumentos de políticas públicas para garantia do patrimônio produtivo no interesse de toda sociedade.

## LITERATURA CITADA

AYER, H. W.; SCHUH, G. E. Taxas de retorno social e outros aspectos da pesquisa agrícola: o caso da pesquisa do algodão em São Paulo, Brasil. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 21, t. 1, p. 1-29. 1974

BRASIL. Decreto n. 20.211, de 14 de julho de 1931. Cria, na Superintendência do Serviço do Algodão, uma secção de classificação e estabelece medidas destinadas a uniformizar a classificação do algodão em todas as regiões produtoras dessa matéria prima no território nacional. **Diário Oficial da União**, 14 jul. 1931. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20211-14-julho-1931-514680-publicacao-1-pe.html>). Acesso em: 19 ago. 2010

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 73, de 21 de novembro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 22 nov. 1966. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/105727/decreto-lei-73-66>). Acesso em: 19 ago. 2010

\_\_\_\_\_. Decreto n. 81.777, de 07 de junho de 1978. Regulamenta a Lei n. 6507, de 19 de dezembro de 1977 que dispõe sobre a inspeção e a fiscalização da produção e do comércio de sementes e mudas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 7 jun. 1978. Disponível em: <http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis-consulta/consultarLegislacao.do?operacao=visualizar&id=1408>). Acesso em: 19 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.823, de 19 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 22 dez. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2003/L10.823.htm>). Acesso em: 19 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei ordinária n. 6.507, de 19 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a inspeção e a fiscalização da produção e do comércio de sementes e mudas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 19 dez. 1977. Disponível em: <http://br.vlex.com/vid/lei-ordinaria-comercio-sementes-mudas>). Acesso em: 19 ago. 2010.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1980. 318 p.

FUNDO DE EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO PAULISTA - FEAP. **Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro Rural Ciclo 2003/2004**. São Paulo: FEAP. 2003. Mimeografado. 6 p.

\_\_\_\_\_. **Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro Rural Ciclo 2007/2008**. FEAP/SAA. São Paulo. 2007. Mimeografado. 8 p.

\_\_\_\_\_. **Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro Rural Período de Julho a Dezembro de 2008**. São Paulo:FEAP. 2008. Mimeografado. 7 p.

\_\_\_\_\_. **Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro Rural Ano de 2009**. São Paulo: FEAP. 2009. Mimeografado. 9 p.

\_\_\_\_\_. **Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro Rural Ano de 2010**. São Paulo: FEAP. 2010. Mimeografado. 10 p.

\_\_\_\_\_. **Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro da Sanidade do Pomar Citrícola Ano de 2010**.

São Paulo: FEAP. 2010b. Mimeografado. 6p.

FUNDO DE EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO PAULISTA - FEAP. **Projeto financiamento do custeio agropecuário atrelado a contrato de opção Ano Agrícola 2010/2011**. São Paulo: FEAP. São Paulo (SP). 2010c. Mimeografado. 5 p.

GONÇALVES, J. S. Agricultura sob a égide do capital financeiro: passo rumo ao aprofundamento do desenvolvimento dos agronegócios. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 7-36, abr. 2005.

\_\_\_\_\_. Estado e progresso tecnológico: os resultados da pesquisa agropecuária paulista e a acumulação de capital. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 37, t. 2, p. 1-73, jun. 1990.

\_\_\_\_\_. **Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) como instrumento de política de resgate das regiões de agricultura deprimida e de redução da exclusão produtiva**. São Paulo: Secretaria da Agricultura e Abastecimento, 2010. 78p. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Organizações estaduais de pesquisa como projeto nacional: pesquisa local para competitividade global do agronegócio brasileiro. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 79-99, jan. 2002.

\_\_\_\_\_. **São Paulo agronegocional-exportador num Brasil primário-exportador**: agregação de valor nas exportações no período 1997-2009. Artigo em Hypertexto, mar. 2010b. Disponível em: <[http://www.infobibos.com.br/Artigos/2010\\_1/ExportacoesSP/Index.htm](http://www.infobibos.com.br/Artigos/2010_1/ExportacoesSP/Index.htm)>. Acesso em: 19/08/2010

\_\_\_\_\_.; GONÇALVES, S. P. Regulação e progresso técnico no algodão meridional brasileiro 1930-1990. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 2007, Londrina, **Anais...**, Brasília: SOBER, 2007. CD-ROM.

\_\_\_\_\_.; RAMOS, S. F. Inovações tecnológicas e padrão de financiamento nos mega-algodoais dos cerrados brasileiros: mudança de paradigma e exclusão produtiva. **Revista Informações Econômicas**. v. 37, n. 10, p. 27-36, Out. 2007.

MARTINS, R. C. Algodão. **Revista da Sociedade Brasileira de Agronomia**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 214-226, 1940.

PAIVA, R. M., **Factors affecting cotton production in southern Brazil**, M.S. thesis, 1941, 85 p. Agricultural and Mechanical College of Texas [Texas A&M University], Feb. 1941.

\_\_\_\_\_. Fatores que afetam a produção de algodão no Sul do Brasil. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 141-174, 1996.

PAIVA, R. M. Uma característica da agricultura em São Paulo. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 175-180, mar. 1996.

SÃO PAULO (Estado). Assembléia Legislativa. **Constituição do Estado de São Paulo atualizada e anotada. Constituição Federal atualizada**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2006. 541p.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 17.913, de 30 de outubro de 1981. Reorganiza a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral da Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 3 nov. 1981. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/202274/decreto-17913-81-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 3.641, de 11 de outubro de 1923. Dispõe sobre normas sobre a comercialização de sementes de algodão. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 13 out. 1923.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.454, de 11 de setembro de 1928. Dispõe sobre normas sobre a comercialização de sementes de algodão. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 12 set. 1928.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 5.437, de 15 de março de 1932. Torna obrigatória a recomendação oficial para distribuição de sementes de algodão. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 16 mar. 1932.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.301, de 22 de fevereiro de 1934. Dispõe sobre normas para a produção, seleção e multiplicação de sementes de algodão. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 16 fev. 1934.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 10.554, de 4 de outubro de 1939. Cria o Fundo de Defesa da Lavoura Algodoeira Contra o Granizo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 5 out. 1939.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 48.012-A, de 18 de maio de 1967. Cria a IPESP Seguros Gerais S/A. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 19 maio 1967.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 50.980, de 19 de novembro de 1968. Transfere a realização dos contratos de seguro rural para a IPESP Seguros Gerais S/A. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 20 nov. 1968.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 54.962, de 28 de outubro de 2009. Aprova o Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro da Sanidade do Pomar Citrícola - Ano de 2009, com emprego de recursos do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - O Banco do Agronegócio Familiar (FEAP-BANAGRO), e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 29 out. 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/819834/decreto-54962-09-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 1.902, de 29 de dezembro de 1922. Dispõe sobre normas sobre o cultivo do algodão. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 30 dez. 1922.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual n. 2.251, de 28 de dezembro de 1927. Reorganiza a Secretaria de Agricultura. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 19 dez. 1927.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.444, de 17 de novembro de 1959. Dispõe sobre medidas de caráter financeiro relativas ao Plano de Ação do Governo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 17 nov. 1959. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/224581/lei-5444-59-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.001, de 27 de dezembro de 1990. Dispõe sobre ratificação de Fundos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 27 nov. 1990. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/183369/lei-7001-90-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.964, de 16 de julho de 1992. Dá nova denominação ao Fundo de Expansão Agropecuária, define seus objetivos, dispõe sobre a aplicação de seus recursos e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 16 jul. 1992. Disponível em <[http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/lrh2000/le\\_estadual/Lei%20N7964.htm](http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/lrh2000/le_estadual/Lei%20N7964.htm)>. Acesso em: 19 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.510, de 20 de Março de 1997 Altera a Lei n. 7.964, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre o Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 20 mar. 1997. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/171788/lei-9510-97-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.244, de 21 de outubro de 2002. Dispõe sobre a concessão de subvenção do prêmio de seguro rural e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Disponível em: <[http://www.legalmatic.com.br/area\\_tributaria/icms/leis/2002/L11244.htm](http://www.legalmatic.com.br/area_tributaria/icms/leis/2002/L11244.htm)>. Acesso em: 19 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 14.149, de 21 de junho de 2010. Altera a Lei n. 7.964, de 16 de julho de 1992, para o fim de disciplinar o Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - O Banco do Agronegócio Familiar (FEAP-BANAGRO). **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 22 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/823512/lei-14149-10-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Resolução SAA n. 16, de 17 de abril de

1991. Dispõe sobre a venda das sementes de algodão. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 18 abr. 1991.

URBAN, M. L. P et al. Estado e Produção Têxtil: Uma Discussão de Políticas Públicas. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 25, n. 11, p. 37-67, nov. 1995.

**FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE  
SEGURO DA AGRICULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO:  
do seguro obrigatório do algodão à subvenção do prêmio**

**RESUMO:** O artigo resgata a evolução das políticas estaduais paulistas de seguro rural que se originaram no seguro obrigatório como instrumento integrante dos mecanismos de regulação que sustentaram o desenvolvimento do algodão meridional por mais de seis décadas (1930-1990) com base na experiência da Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COSESP). O trabalho mostra que na crise da lavoura algodoeira meridional no final dos anos 1980 o seguro obrigatório foi extinto e que a COSESP deixa o mercado de seguro rural em 2004, exatamente no momento em que estavam ressurgindo as políticas estaduais de seguro rural, com os mecanismos de subvenção do prêmio como estímulo à generalização dos agropecuaristas no acesso a esse instrumento de gestão de riscos. Mostra que a partir da experiência paulista pioneira no contexto brasileiro em termos de subvenção do prêmio com recursos do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP), novas modalidades vêm sendo desenvolvidas pela política paulista de subvenção do prêmio do seguro rural como as da sanidade, as do pomar citrícola, e as do contrato de opção, buscando estruturar mecanismos de alicerce para a estabilidade de renda no campo, com gestão dos riscos produtivos e de mercado no caso dos preços.

**Palavras-chaves:** seguro rural, gestão de riscos, riscos produtivos, riscos de mercado.

**FORMULATION AND EXECUTION OF SAO PAULO  
STATE'S AGRICULTURAL POLICY:  
from mandatory cotton insurance to premium subsidy**

**ABSTRACT:** The article traces the evolution of Sao Paulo state's rural policies emerging from mandatory crop insurance schemes as part of the regulatory framework that encouraged the development of the southern cotton areas for over six decades (1930-90), based on the performance of Sao Paulo's state-owned insurer COSESP. It shows not only that mandatory insurance was eliminated during a crisis in Brazil's southern cotton crop in the late 1980s, but also that COSESP left the rural insurance market in 2004, precisely when state rural policies were reemerging, with mechanisms to support the cost of premiums to facilitate farmers' access to this risk management tool. It also shows that, based on Sao Paulo state's pioneering experience within Brazil of subsidizing premiums with resources from the Agribusiness Expansion Fund (FEAP), new types of insurance are being developed under the state's agricultural insurance premium subsidy policy, such as those related to the health of the citrus orchard and option contracts, aimed at structuring mechanisms to enhance income stability in the field, manage production resources and offset market price risks.

**Key-words:** rural insurance, risk management, production risks, market risks.

---

Recebido em 15/07/2010. Liberado para publicação em 01/10/2010.

*Informações Econômicas, SP, v.40, n.10, out. 2010.*