

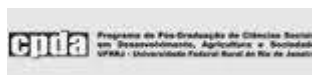
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

**NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA
FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE**

**O SEGURO AGRÍCOLA NA FARM BILL DE 2014: NOTAS DE
CONJUNTURA**

**Autores: Karina Kato
Nelson Delgado
Sérgio Leite**

UFRRJ – CPDA - OPPA



O seguro agrícola na *Farm Bill* de 2014: notas de conjuntura

Karina Kato¹

Nelson Delgado²

Sergio Pereira Leite³

Introdução

Aproximadamente a cada cinco anos, desde a Grande Depressão, o Congresso e o Senado dos Estados Unidos discutem o marco regulatório para a Agricultura norte-americana, conhecido tradicionalmente como *Farm Bill*⁴. Após dois anos de difíceis negociações, a Lei Agrícola norte-americana foi aprovada e promulgada em 07 de fevereiro de 2014 (Kato e Leite, 2014; Smith, 2014). Os programas que a integram possuem um orçamento de US\$ 956 bilhões para o período de 2014-2023, segundo estimativas do Escritório de Orçamento do Congresso Norte-Americano – em inglês CBO (*Congressional Budget Office*, 2014). As principais rubricas que sofreram modificações com a nova Lei foram as relativas às *commodities* (Título I), aos programas de nutrição (Título II) -com cortes bruscos no orçamento- e aos programas de seguro agrícola (Título XI) -contemplados com aportes consideráveis de recursos.

O objetivo deste texto é sistematizar a abordagem do seguro agrícola consagrada pela nova *Farm Bill* de 2014, focando em seus principais instrumentos, tendo em vista a apresentação e a discussão dos mecanismos de operacionalização das políticas públicas criadas (ou reforçadas) com a nova Lei; e, subsidiariamente, assinalar algumas possíveis implicações e desafios dessas propostas para o caso brasileiro.

Iniciamos o documento com a análise das principais mudanças realizadas na *Farm Bill*, para, em seguida, relacionarmos os principais motivos que levaram as autoridades norte-americanas ligadas ao setor rural a conceder um peso maior ao seguro agrícola nesta edição da Lei, ao mesmo tempo em que anunciaram a redução dos recursos alocados para os programas de pagamentos diretos e contracíclicos relativos às *commodities*. Na terceira parte, detalhamos os principais instrumentos de seguro agrícola constantes na *Farm Bill* de 2014, destacando as lavouras para as quais são direcionados e seus mecanismos de operacionalização. A seguir, relacionamos alguns impactos das políticas de seguro agrícola sobre o setor agropecuário norte-americano, sublinhando as principais lavouras e produtores favorecidos. E, por fim, à guisa de conclusão, discutimos, em caráter subsidiário e provocativo, algumas possíveis implicações que essa experiência pode trazer para o caso brasileiro.

1. A *Farm Bill* de 2014

¹ Professora do PPED/UFRJ e pesquisadora do OPPA/CPDA/UFRRJ.

² Professor do CPDA/UFRRJ e pesquisador do OPPA.

³ Professor do CPDA/UFRRJ e coordenador do OPPA.

⁴ Para informações adicionais sobre a criação e a trajetória da *Farm Bill* - desde a Grande Depressão, período em que foi criada, até os dias de hoje - e as principais modificações introduzidas pela versão de 2014, ver Johnson e Monke (2014) e Kato e Leite (2014).

O custo total dos programas mandatórios da *Farm Bill* (sem incluir, portanto, o custo dos programas com financiamento discricionário⁵ que estão sujeitos à aprovação anual), segundo estimativas do CBO, é de US\$ 489 bilhões de 2014-2018, dos quais US\$ 391 bilhões são direcionados aos programas de nutrição (80% dos gastos) e US\$ 98 bilhões a programas relacionados com a produção agrícola (*Congressional Budget Office*, 2014; Johnson e Monke, 2014). No que concerne à dimensão agrícola, o seguro agrícola representa gastos de US\$ 41 bilhões, ao passo que US\$ 28 bilhões são aplicados em programas de conservação e US\$ 24 bilhões em programas para *commodities*, que juntos correspondem a 13% da *Farm Bill*. Cerca de US\$ 4 bilhões são distribuídos em programas de comercialização, horticultura, pesquisa e bioenergia.

Quadro 1: Previsões de gastos diretos da *Farm Bill* de 2014 (de janeiro de 2014) estimados pelo *Congressional Budget Office* (CBO), por título (em bilhões de dólares, para dois períodos de 2014 a 2018 e de 2014 a 2023)

| Títulos da Lei | 2014-2018 | 2014-2023 |
|---|------------------|------------------|
| Título I - <i>Commodities</i> | 23,5 | 44,5 |
| Título II - Conservação | 28,2 | 57,6 |
| Título III - Comercialização | 1,8 | 3,6 |
| Título IV - Nutrição | 390,6 | 756,4 |
| Título V - Crédito | -1,01 | -2,2 |
| Título VI - Desenvolvimento Rural | 218 | 241 |
| Título VII - Pesquisa, Extensão e Outros Assuntos | 0,8 | 1,2 |
| Título VIII - Serviços Florestais | 0,008 | 13 |
| Título IX - Energia | 0,62 | 1,12 |
| Título X - Horticultura | 0,9 | 1,7 |
| Título XI - Seguro Agrícola | 41,42 | 89,8 |
| Título XII - Diversos | 1,5 | 2,4 |
| Total | 488,631 | 956,401 |

Fonte: *Congressional Budget Office* (2014)

A comparação dos gastos previstos na *Farm Bill* de 2008 para 2014-2018 com aqueles indicados na nova Lei de 2014 (cf. Quadros 1 e 2) revela uma redução dos mesmos em US\$ 5,3 bilhões em cinco anos, segundo dados do CBO. Os títulos responsáveis pelas maiores quedas foram aqueles referentes aos subsídios para a produção de *commodities* (corte de US\$ 6,332 bilhões), aos programas de nutrição e de conservação. Baseando-se nessas estimativas do CBO, o grosso nos cortes nas *commodities* foi observado na política de pagamentos diretos (US\$ 18,153 bilhões) concedidos aos produtores.

⁵ Os programas financiados com fundos mandatórios correspondem àqueles que são estabelecidos pelo Congresso por meio de leis. Essas leis estabelecem os programas federais e definem os fundos necessários para manter esses programas operando. O Congresso não pode reduzir os fundos desses programas sem que se realize uma mudança nas leis. Os programas financiados por fundos mandatórios ficam excluídos do processo orçamentário normal que precisa ser negociado a cada ano entre o Presidente e o Congresso.

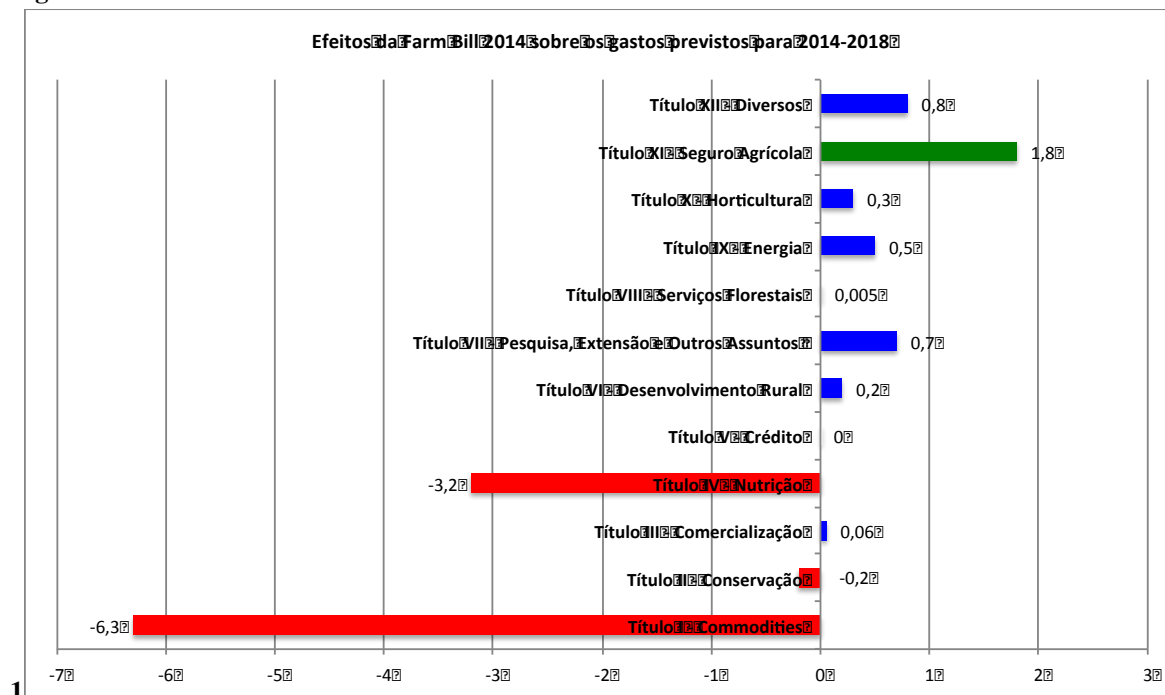
Quadro 2: Mudanças nos gastos orçamentários previstos da *Farm Bill* 2014 em comparação com o que estava estabelecido na *Farm Bill* de 2008 (em bilhões de dólares, para dois períodos 2014-2018 e 2014-2023)

| Títulos | 2014-2018 | 2014-2023 |
|---|------------------|------------------|
| Título I - <i>Commodities</i> | -6,3 | -14,3 |
| Título II - Conservação | -0,2 | -3,9 |
| Título III - Comercialização | 0,06 | 0,1 |
| Título IV - Nutrição | -3,2 | -8 |
| Título V - Crédito | 0 | 0 |
| Título VI - Desenvolvimento Rural | 0,2 | 0,2 |
| Título VII - Pesquisa, Extensão e Outros Assuntos | 0,7 | 1,2 |
| Título VIII - Serviços Florestais | 0,005 | 0,01 |
| Título IX - Energia | 0,5 | 0,8 |
| Título X - Horticultura | 0,3 | 0,7 |
| Título XI - Seguro Agrícola | 1,8 | 5,7 |
| Título XII - Diversos | 0,8 | 0,9 |
| | -5,335 | -16,59 |

Fonte: Congressional Budget Office (2014)

Com a *Farm Bill* de 2014, chama atenção, em matéria de gastos previstos, o montante de cortes observados no título relacionado às *commodities* e aos programas de nutrição. Em contrapartida, outros títulos tiveram aumento nos seus gastos como seguro agrícola (de longe, o que teve maior acréscimo), pesquisa, bioenergia, horticultura, desenvolvimento rural, comercialização, serviços florestais e outros. Os recursos aplicados no seguro agrícola cresceram em US\$ 5,7 bilhões, em 2014-2023 (ver Quadro 2 e Figura 1). Num período de cinco anos (2014-2018), e no que concerne à sua dimensão agrícola, enquanto a nova *Farm Bill* corta US\$ 6,332 bilhões dos pagamentos diretos e contra-cíclicos relativos às *commodities*, cerca de US\$ 1,828 bilhões em gastos são aumentados em instrumentos de seguro agrícola que visam à redução do risco a que estão submetidos os produtores.

Figura



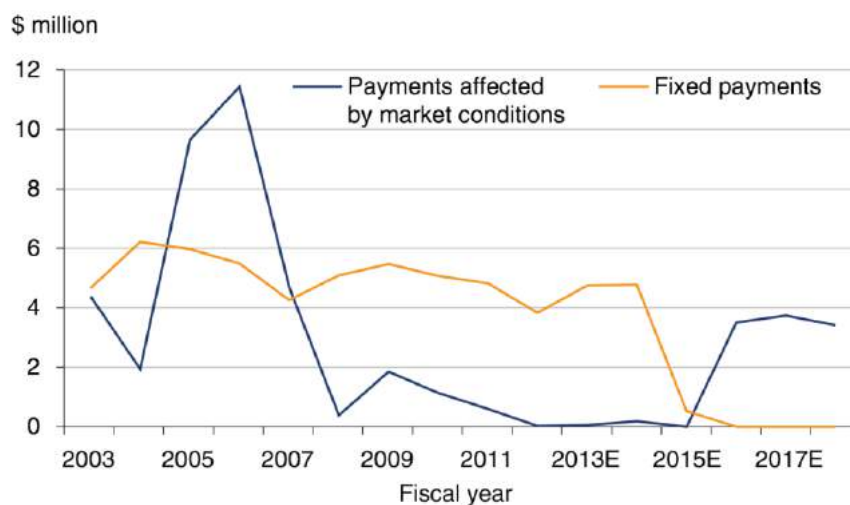
Fonte: Congressional Budget Office (2014), elaboração dos autores. Valores em US\$ bilhões.

O seguro é um instrumento de política agrícola que tem como objetivo reduzir o elevado risco e incerteza a que estão submetidas as atividades agrícolas e que podem decorrer, dentre outras razões, da instabilidade climática, de condições sanitárias e de oscilações de mercado (Guimarães e Nogueira, 2009, p. 29). A nova Lei, portanto, amplia o leque de seguros subsidiados disponível aos produtores em diferentes lavouras. O governo subsidia também uma parte do prêmio que o produtor tem de pagar no momento da ativação do seguro, como veremos adiante, procurando tornar a política de seguros mais atrativa para os produtores agrícolas, em particular para aqueles que possuem áreas menores, baixa capacidade de investimento e/ou que estão iniciando sua trajetória na produção agrícola (*beginning farmers*).

A Figura 2 sugere que os recursos suprimidos nas modalidades de políticas que envolvem pagamentos diretos e contra-cíclicos (pagamentos afetados pelas condições do mercado) “reapareceram” no capítulo destinado aos seguros (Kato e Leite, 2014, p. 7). Johnson e Monke (2014) observam que a maior parte deste aumento de recursos foi destinado para dois novos instrumentos de seguro agrícola (ver Quadro 3): um direcionado ao algodão (o STAX, como veremos) e o segundo para outros produtos (a Opção de Cobertura Complementar), bem como para a realização de ajustes no histórico de produtividade dos produtores (atualização dos índices de produtividade). Em contrapartida, houve uma redução no Prêmio por Seguro Agrícola para Catástrofes, no Nível de Cobertura por Prática e nos Efeitos de Participação no Programa das *Commodities*.

Figura 2

Fixed versus variable payments under Farm Act commodity programs (fiscal year)



Note: In constant 2012 dollars, assuming 2 percent inflation for 2014-2018. E = estimated.
Source: USDA, Economic Research Service using USDA, Farm Service Agency CCC Table 35 and Congressional Budget Office, *Cost Estimates for the Agricultural Act of 2014*, Jan 2014.

Quadro 3: Mudanças nos gastos previstos para o seguro agrícola pela *Farm Bill* de 2014 em comparação com os recursos previstos pela *Farm Bill* de 2008 (em milhões de dólares, para dois períodos 2014-2018 e 2014-2023)

| Instrumentos | 2014-2018 | 2014-2023 |
|---|-----------|-----------|
| Opção de Cobertura Complementar | 544 | 1.716 |
| Cobertura de margem de culturas | 15 | 40 |
| Prêmio por Seguro Agrícola para Catástrofes | -154 | -426 |
| Unidades Empresariais Irrigadas e Não Irrigadas | 188 | 533 |
| Ajustes no Histórico de Produtividades | 120 | 357 |
| Produção Vegetal em Áreas Nativas (Pradarias) | -34 | -114 |
| Nível de Cobertura por Prática | 60 | 168 |
| Provisões para Produtores Iniciantes | 84 | 261 |
| STAX | 1.054 | 3.288 |
| Cobertura para Receita do Amendoim | 44 | 119 |
| Implementação | 55 | 70 |
| Fraude no Seguro Agrícola | 36 | 81 |
| Políticas de Pesquisa e Desenvolvimento | 16 | 36 |
| Seguro Agrícola para Produtos Orgânicos | 3 | 8 |
| Seguro Agrícola Baseado em Clima | 37 | 50 |

| | | |
|--|-------|-------|
| Efeitos de Participação no Programa das <i>Commodities</i> | -240 | -464 |
| Total | 1.828 | 5.722 |

Fonte: Congressional Budget Office (2014).

Smith (2014, p. 2) destaca algumas razões político-econômicas que influenciaram o debate em torno da *Farm Bill* e que ajudaram a definir os caminhos pelos quais a nova lei foi negociada e adquiriu sua configuração final.

A primeira está relacionada ao contexto de grandes *deficits* orçamentários que o governo federal norte-americano enfrentou em 2010-2011 (momento prévio ao debate da lei), que atingiram cerca de 7% do Produto Nacional Bruto. Esse fator ampliou a pressão política e influenciou a opinião pública para apoiar a realização de cortes nos orçamentos, colocando os gastos com programas sociais (em particular os de nutrição) e com políticas de apoio aos setores agrícolas na berlinda. Ademais, favoreceu e estimulou a crescente pressão política exercida principalmente pelos Republicanos (em especial o *Tea Party*) pela redução dos programas de nutrição, uma tradicional bandeira do Partido Democrata desde os tempos do *New Deal*. Em paralelo, ocorreu o fortalecimento de congressistas sem ligação com os setores rurais que defendiam cortes em programas agrícolas e de apoio ao desenvolvimento rural, considerados por esses políticos como caros, pouco eficientes e desnecessários.

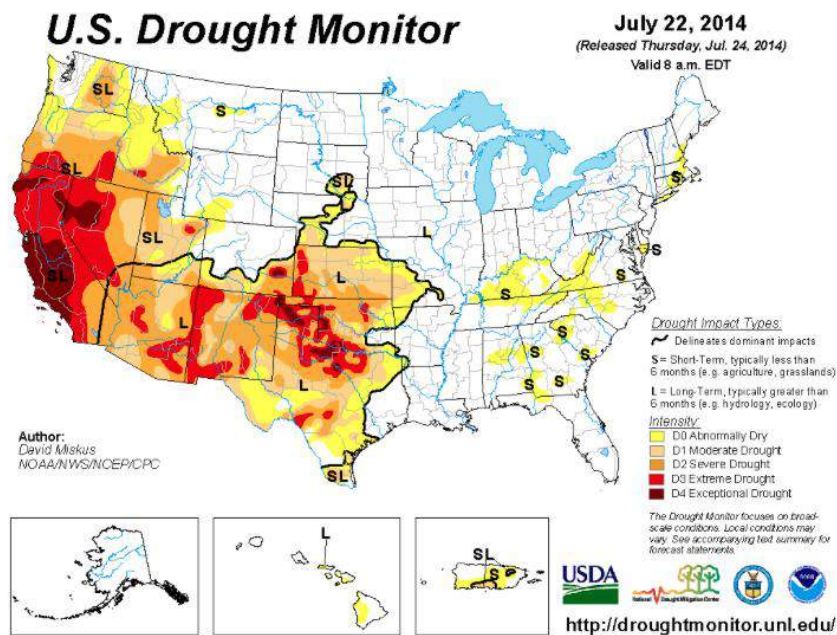
Ao mesmo tempo em que cresciam as pressões pela redução dos instrumentos de apoio e sustentação da renda de setores agrícolas, aumentavam, no entanto, os custos e os problemas (ambientais, econômicos e sociais) derivados das severas secas que atingiram os Estados Unidos nas últimas décadas, colocando na agenda política a problemática das interrelações entre seca, produção agrícola, redução dos riscos climáticos e segurança alimentar. Segundo o Centro para Mudanças Climáticas e Soluções em Energia (*Center for Climate and Energy Solutions*, 2014), as secas recentes nos Estados Unidos têm se mostrado as mais caras em décadas, chegando a seu ápice em 2012, quando cerca de 81% do território norte-americano ficou em condições de seca excepcional, o que resultara em prejuízos de mais de US\$ 30 bilhões. A conjuntura de aquecimento global e de mudanças climáticas tende a agravar este quadro no futuro. A situação de seca permanece até hoje em alguns estados norte-americanos, de modo que mais de 30% do país registra seca moderada a severa, com impactos significativos principalmente sobre a produção de grãos (ver Figura 3).

Para Bureau et al. (2014), da perspectiva dos mercados agrícolas globais, a reforma da *Farm Bill* de 2014 só pode ser compreendida se levarmos em conta dois aspectos. O primeiro é o patamar elevado de preços dos produtos agrícolas transacionados nos mercados globais, que ganhou força após 2008 (Brasil, 2014). Para esses autores, o contexto de volatilidade e de alta dos preços dos mercados, acentuado pelas mudanças climáticas, tem levado os governos dos países a reverem suas políticas de apoio à agricultura, com a criação de novos instrumentos com o objetivo de proteger seus produtores da incerteza e dos riscos daí resultantes.

Um outro fator que deve ser considerado, a partir de uma ótica de economia política internacional, é o fracasso das negociações agrícolas na Rodada de Doha. Neste sentido, Smith (2014, p. 11) destaca que a *Farm Bill 2014* refletiria, também, essa situação. Desta perspectiva, a nova política teria como um de seus propósitos indicar a intenção dos Estados Unidos liderarem a substituição de instrumentos de pagamentos diretos por outros instrumentos considerados “politicamente corretos”, da perspectiva da redução do protecionismo agrícola, nas instituições e instâncias globais de regulação comercial. Ao substituir pagamentos diretos e contra-cíclicos por diferentes seguros agrícolas atrelados às variações nos mercados (cf. Figura 2), a nova política possibilitaria um melhor posicionamento do país nas arenas internacionais de negociação comercial, com maior legitimidade para pressionar a favor de

mudanças na mesma direção nas políticas agrícolas dos países, em especial da União Europeia (Kato e Leite, 2014).

Figura 3



Fonte: U.S. Drought Monitor.

2. O seguro agrícola na nova lei e seus principais instrumentos

Vejamos agora, em separado, os principais programas que foram criados e as modificações trazidas com a nova lei para o seguro agrícola (Estados Unidos, 2014). Uma das características da nova Lei é a possibilidade que ela abre de combinação de programas do título *Commodities* com opções de seguro complementar. Tendo isso em vista, optamos por incluir os dois principais programas dirigidos às *commodities* (a seguir).

Programa de Cobertura por Perdas em Preços (Price Loss Coverage)

Esse programa realiza um pagamento ao produtor sempre que o preço do mercado encontra-se mais baixo do que o preço de referência que é estabelecido pela Secretaria de Agricultura para cada produto agrícola coberto. Toda vez que o preço de mercado médio nacional para aquele produto for menor que o preço estabelecido como referência, o produtor recebe um pagamento equivalente à diferença entre os dois preços (cobertura pela perda de preço). Por essa modalidade, o produtor define uma produção-base que é obtida pela multiplicação da área dedicada à lavoura com a produtividade (informadas pela média de dados históricos). Essa produção-base é utilizada no cálculo do montante do pagamento que o produtor deve receber ao acionar o seguro. Os produtores podem optar por utilizar valores de 1980 ou atualizá-los para dados mais recentes para as áreas plantadas (2009-2012) e produtividades obtidas. Quando utiliza dados mais antigos, o produtor recebe sobre 85% da sua produção-base. Caso baseie-se em dados atualizados, recebe sobre 90% da média de produtividade para aquele produto em cinco anos (2008-2012). Os produtores são estimulados a atualizarem seus dados de produção em virtude dos ganhos em produtividade que obtiveram nos últimos anos, o que tende a ampliar os apoios recebidos.

Smith (2014, p. 6) destaca que, em comparação com o antigo programa de pagamentos contra-cíclicos, o PLC apresenta uma estrutura muito semelhante. A diferença é que o preço utilizado no PLC seria muito superior ao anterior, e que a produção-base que determina os pagamentos tenderia a ser mais atualizada (e, portanto, mais alta) para as lavouras em questão.

Cobertura por Risco Agrícola (Agricultural Risk Coverage)

O programa realiza um pagamento quando a receita média do produtor relativa a uma determinada lavoura, ou a receita do condado para uma determinada lavoura (o agricultor escolhe a melhor opção), é menor do que 86% de um valor estabelecido como *benchmark* (que é a média histórica de receita por acre nos últimos cinco anos). Por acre, os pagamentos ARC tendem a exceder 10% da receita média histórica dos cinco últimos anos (Smith, 2014, p. 6). O autor destaca que se trata de um programa de perdas superficiais, ou seja, que cobre pequenas oscilações na receita, derivadas de perda na produtividade ou de baixa nos preços.

Nesse programa o produtor deve optar por pagamentos realizados com base nos dados históricos da propriedade ou do condado. Se ele optar pelo programa individual, o pagamento é realizado sobre 65% dos acres-base para as lavouras inscritas no programa, podendo registrar todas as lavouras. Se optar pela referência do condado, recebe sobre 85%. Como é baseado no cálculo da receita nos últimos cinco anos, o patamar de receita que ativa o seguro tende a ser diferente para cada período de tempo.

A Farm Bill de 2014 estabelece que o produtor deve optar por um desses dois programas, contabilizados no título de *Commodities*, e essa decisão se dá em etapa independente da decisão de compra de um seguro agrícola. Contudo, enquanto ao escolher o PLC o produtor tem a opção de contratar um seguro subsidiado para “perdas superficiais” (Opção de Cobertura Complementar), no ARC ele não pode. Outra diferença básica é que tanto no PLC quanto no ARC o montante recebido pelo produtor é calculado com base na trajetória passada, enquanto no seguro⁶ os cálculos são realizados somente sobre a área efetivamente plantada (como veremos a seguir).

Opção de Cobertura Complementar (Supplemental Coverage Option)

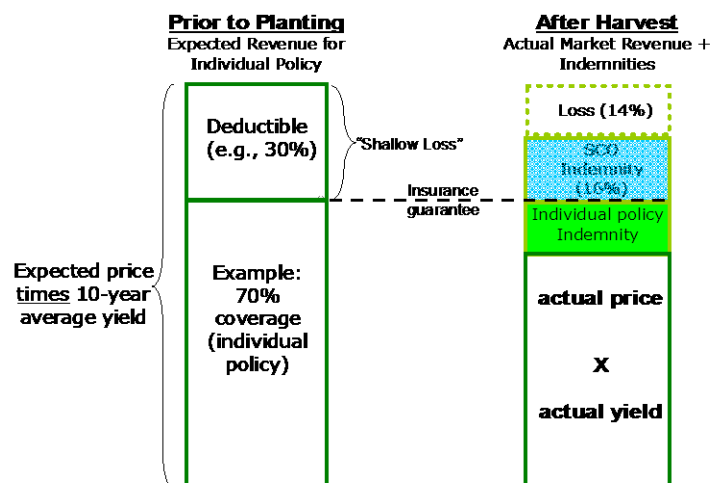
A SCO é uma política de redução de perdas que tem como referência uma região mais ampla, como, por exemplo, o condado. Ela requer a contratação de um seguro individual combinado (baseado em estimativas relacionadas à produção da propriedade), relativo à produtividade ou à receita. Tendo como referência o condado, o produtor pode acessar a cobertura complementar e não necessariamente acionar o seguro individual (mesmo alcançando sua estimativa de produtividade ou receita na propriedade, o condado naquele ano pode ter sofrido perdas em sua produtividade ou receita).. As indenizações são acionadas sempre que o condado apresentar perdas maiores do que 14% e a cobertura da política não pode exceder a diferença entre 86% e o nível de cobertura selecionado pelo produtor. Terá início apenas em 2015.

Shields (2014, p. 5) apresenta a forma como a política é operacionalizada (cf. Figura 4). A barra à esquerda representa a expectativa antes do plantio e com a contratação de uma política normal de

⁶ Com a nova Farm Bill o leque de *commodities* que passa a ser atendido pelo seguro agrícola se amplia de forma significativa. As políticas de seguro estão disponíveis para cerca de 130 culturas (trigo, soja, amendoim, arroz, culturas de especialidades - frutas, nozes etc.-, pasto e pastagens, culturas forrageiras entre outros. Os produtos que, porventura, não estiverem incluídos nessa listagem podem acessar o Programa de Assistência a Desastres em Lavouras não Cobertas. Com a nova Farm Bill o algodão é retirado da lista de *commodities* cobertas e passa a contar com um instrumento de seguro exclusivo, o Stax.

seguro, com um nível de 30% dedutíveis (o produtor absorve 30% das perdas). A receita esperada é calculada na produtividade média de dez anos multiplicada pelo preço estimado. A garantia é estabelecida em 70%. Se ocorre uma perda na produção, a indenização inicial é ativada, representada na caixa verde da barra da direita. Se a SCO foi contratada e existe também uma perda no nível do condado, a indenização pode ser paga (representando a caixa azul). Assim, o produtor incorre numa perda de 14%, com a SCO reduzindo os prejuízos superficiais que normalmente seriam absorvidos pelo agricultor (quadro azul).

Figura 4: Forma de operacionalização da SCO



Fonte: Shields (2014, p. 4)

Adicionalmente, o produtor, nessa modalidade, só paga 35% do prêmio estabelecido, pois o restante é subsidiado pelo governo (65%). Está disponível para todas as lavouras para as quais existem dados suficientes para o desenvolvimento da política. O USDA anunciou planos para desenvolver políticas para milho, sorgo, arroz, soja, trigo e algodão. Para produtores que contratam seguros individuais com coberturas muito elevadas (caso de grandes produtores de milho e soja, por exemplo), o seguro complementar é menos interessante.

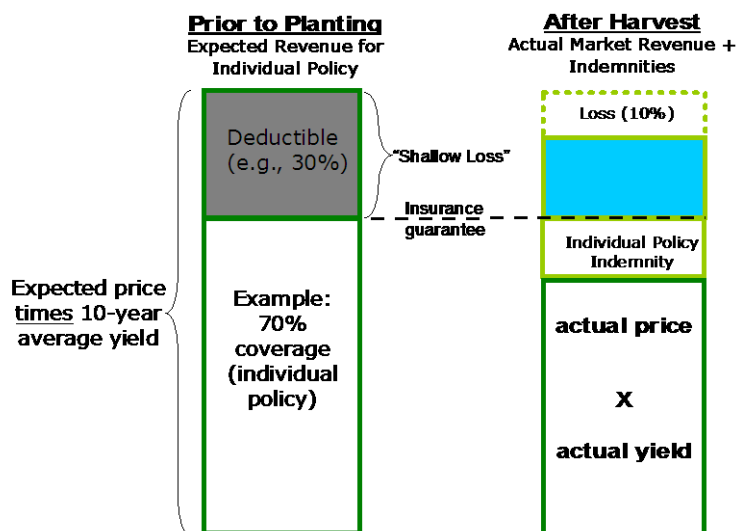
Stacked Income Protection Plan (STAX)

É um programa novo que se volta especificamente para o algodão herbáceo e foi aquele que mais recebeu aportes de recursos (aumento de US\$ 1,05 bilhão de 2014-2018) na *Farm Bill* de 2014. Como essa lei retirou o algodão da lista de *commodities* cobertas, esse programa foi criado para atender especificamente esses produtores. Shields (2014, p. 4) destaca que essa mudança nas políticas de apoio ao algodão foi realizada com o objetivo de resolver a disputa comercial na OMC com os produtores do Brasil, fortalecendo a posição norte-americana e não deixando tão evidentes as distorções que as políticas de apoio poderiam provocar no mercado internacional. Só entrará em vigor em 2015 e foi a política que mais contou com aportes de recursos.

O STAX é uma política de seguro agrícola que cobre toda a área, com base nas receitas do produtor, e que pode ser adquirida como uma política independente para a cobertura primária ou combinada com uma política para perdas individuais ou de área. O governo norte-americano arca com boa parte do

custo do prêmio desse seguro, por meio de um subsídio de 80% do prêmio e com o pagamento dos custos de operacionalização. A indenização da STAX é acionada sempre que a receita real do condado é menor do que 90% daquela esperada.

Figura 5: Forma de operacionalização da STAX



Fonte: Shields (2014, p. 4)

Shields (2014, p. 5) apresenta em seu estudo a forma como a STAX será operacionalizada (ver Figura 5). A barra ao lado esquerdo representa a receita esperada (antes do plantio ser realizado) para uma lavoura típica de algodão herbáceo sob uma política normal de seguro. Nessa política, 30% é a margem de perda que normalmente pode ser absorvida pelo produtor. A receita esperada é resultante do cálculo médio das produtividades de 10 anos para um produtor individual multiplicada pelo preço que se espera (estimativa futura). A garantia do seguro individual é de 70%. Na colheita, se a receita real é menor do que a garantia do seguro (menos que 70%), a indenização inicial é acionada sob a política individual de seguro agrícola até alcançar a garantia (caixa verde da barra à direita). Se a STAX é também contratada, e se for observada nesse período perdas no condado, pode ser paga também uma indenização correspondente à STAX (caixa azul). Nesse caso, o produtor incorre numa perda de apenas 10%, de modo que a STAX reduz o montante das perdas superficiais absorvidas pelo produtor.

“Unidades Empresariais” e Garantias de Rendimento

Com o objetivo de proporcionar uma maior cobertura para produtores com lavouras irrigadas quanto não irrigadas, as lavouras são diferenciadas por tipos de empresas⁷. Essa distinção aumenta as possibilidades de proteção ao risco para os produtores uma vez que perdas em terras de sequeiro são bem distintas e nem podem ser medidas pela produtividade obtida em terras irrigadas, o que acontece quando essas culturas não são diferenciadas (Shields, 2014).

Outra preocupação nos anos recentes tem sido a defasagem no cálculo das produtividades para estabelecer a garantia do seguro, tendo em vista que essas são baseadas em indicadores históricos de 4 a 10 anos. A Farm Bill permite um “plug yield” para casos em que o rendimento real do produtor para um determinado ano é menor do que 60% do “rendimento de transição”, baseado na média de

⁷ Uma empresa corresponde a extensão de terra com uma determinada lavoura que existe num condado.

produtividade de dez anos do condado. Esse *plug* permite a substituição de uma produtividade real baixa por uma produtividade equivalente a 60% da produtividade de transição. A nova Farm Bill estabelece ainda que quando o valor médio da produtividade real for menor que 50% daquela observada no condado (em média de dez anos), para um determinado ano, ele poder ser excluída do cálculo.

Programa de Proteção à Margem dos Laticínios (Dairy Margin Protection Program)

É um programa de perdas superficiais que oferece pagamentos aos produtores sempre que as margens reais dos lácteos estão abaixo da margem escolhida pelo produtor para o ano. O programa procura proteger as margens de lucros dos produtores (e não os preços) em ocasiões de ocorrência de catástrofes ou de períodos prolongados de margens baixas para os lácteos. É calculado pela diferença entre o preço do leite e uma fórmula que estima o custo com a alimentação dos animais. A cobertura é limitada ao volume de leite produzido historicamente pelo criador (definido pelo nível mais elevado de produção em 2011, 2012 ou 2013). Ele inclui também um programa de seguro complementar subsidiado que permite que os produtores ampliem a cobertura.

Programa de Seguro para Amendoim e Arroz

A nova Farm Bill estabelece um seguro de receita para o amendoim e um seguro de margem de lucro para o arroz que terão início em 2015. Por muitos anos, os produtores de arroz estiveram interessados em proteger suas margens de lucro contra aumento no preço dos insumos. Com relação ao amendoim, a política de receita determina que se use o preço de Rotterdam ou outro preço determinado pela Secretaria de Agricultura. No entanto, como aponta Shields (2014), estabelecer o preço no caso do amendoim é complicado, pois seu mercado se caracteriza por uma elevada concentração na compra, com duas empresas adquirindo mais de 80% do amendoim produzido.

Disposições para Produtores de Lavouras Diferenciadas (Specialty Crop)

As políticas federais de seguro agrícola estão disponíveis para mais de 80 lavouras de especialidades como frutas, nozes, vegetais diversos e culturas de viveiros, compondo a principal rede de segurança financeira para esses produtores. A Farm Bill procura melhorar a rede de segurança para essas culturas, tendo em vista que elas não são elegíveis para programas de apoio à produção de *commodities* agrícolas (Shields, 2014).

Seguro para a Unidade Produtiva como um todo (Whole Farm Insurance)

O Departamento de Agricultura pretende conduzir mais pesquisas em seguros para a receita de toda a unidade produtiva, de modo a permitir uma cobertura mais completa do que aquela encontrada nas políticas de Receita Bruta Ajustada (*Adjusted Gross Revenue*) e AGR-Lite que seguram a receita de toda a unidade produtiva (e não apenas a uma determinada lavoura). Esse programa sempre sofreu limitações, tendo em vista que a análise do todo é algo sempre complexo. As disposições na *Farm Bill* incluem um aumento na cobertura disponível (de 80 para 85%). O seu público, por sua vez, é ampliado de forma a incluir produtores que vendem diretamente para consumidores, produtores diversificados que produzem *commodities*, especialidades, produtos para a indústria, animais e que realizam aquicultura (Shields, 2014).

Preço dos Produtos Orgânicos no Seguro Agrícola

A lei atual requer que a Corporação Federal de Seguro Agrícola amplie a cobertura para as lavouras orgânicas e determinou a eliminação da sobretaxa de 5% nos prêmios que penalizavam lavouras orgânicas. Para refletir seus valores mais elevados e proporcionar uma proteção adicional a esses produtos, a determinação de preço para produtos agrícolas já está disponível para 16 culturas⁸ em 2014 (Shields, 2014). A *Farm Bill* de 2014 estabelece que os preços reflitam os preços dos produtos orgânicos (e não convencionais), e passa a permitir que os produtores possam optar por pagar um prêmio mais alto de forma a cobrir os preços mais elevados de produtos orgânicos.

Dispositivos para Conservação

Os subsídios aos prêmios dos seguros agrícolas, de acordo com a *Farm Bill* de 2014, só serão postos em prática se os produtores estiverem de acordo com os condicionantes da conservação e ações de conservação para terras erodidas (Shields, 2014). Na antiga *Farm Bill*, as condições de critérios de conservação aplicavam-se apenas aos programas de *commodities*, mas não ao seguro agrícola. Isto mudou. Atualmente, o produtor perde o direito ao subsídio do prêmio se estiver fora das condições de conservação de zonas húmidas e de terras erodidas (Coble, Barnaby e Jones, 2014).

Dispositivos para Produtores Iniciantes (Beginning Farmers)

Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento de uma nova geração de produtores, a *Farm Bill* realiza mudanças com o objetivo de impulsionar suas vidas. Produtores iniciantes são aqueles que ainda não operam ou gerenciam uma propriedade ativamente. Esses passam a contar com condições diferenciadas ao acessar o seguro de distintos formatos e para lidar com outros instrumentos (Shields, 2014). A nova *Farm Bill* aumenta o montante de microcrédito disponível para esse público, proporciona assistência adicional para o caso de ocorrência de desastres naturais e nos seus cálculos deixa de considerar a experiência anterior (que no caso desses produtores pode ter sido insuficiente).

Prêmios Subsidiados

Ao contrário dos programas de *commodities*, o seguro federal agrícola não possui uma renda limite que determine a sua elegibilidade e os tetos para os subsídios (Shields, 2014). Desde 1980, com o Ato de Melhoramento do Seguro Agrícola (*Crop Insurance Improvement Act*) o governo norte-americano concede subsídios ao prêmio pago pelos produtores e às companhias privadas de seguro, por meio do custeamento dos gastos operacionais e da concessão de incentivos para a pesquisa e o desenvolvimento de novos produtos de seguro. A nova *Farm Bill* mantém esses subsídios nas suas diferentes políticas e aplica taxas diferenciadas no caso em que envolvem um público alvo, lavouras ou regiões prioritárias, como na situação de agricultores iniciantes, lavouras de especialidades etc. Bureau et al. (2014, p. 61) destacam que a nova *Farm Bill* pode ampliar os subsídios aos seguros de duas formas principais. Primeiro, novos subsídios são criados com o objetivo de impulsionar lavouras específicas sempre que as receitas para essas culturas declinam abaixo de um nível de referência num determinado ano e que é denominado de programa contra perdas superficiais (são inferiores às perdas

⁸ A *Farm Bill* de 2014 acrescentou oito: aveia, hortelã-pimenta, damascos, maçãs, mirtilo, amêndoas, peras, uvas destinadas para consumo/suco, outras frutas. Além disso, outras culturas já estavam incluídas na antiga lei, são elas: milho, soja, algodão, tomate, abacate.

que ativam o pagamento de indenizações pelo seguro agrícola individual). O segundo caso está relacionado ao fortalecimento na nova lei da proteção dos produtores de certas lavouras contra perdas que envolvem muitos anos consecutivos.

Um dos temas mais controversos da nova lei foi a manutenção de subsídios em prêmios voltados para produtores que já possuem uma renda elevada.

Prioridades de Pesquisa

A RMA (Risk Management Agency) é requerida para conduzir pesquisas que permitam ampliar o conhecimento sobre o seguro, melhorando sua operacionalização e favorecendo a inovação com a criação de novos produtos mais aderentes à realidade e às especificidades dos produtores. Alguns temas priorizados são: a) produtores de lavouras específicas para segurança alimentar e perdas relacionadas com a contaminação; b) produtores de porco em situações de doença; c) produtores de bagre contra a redução na margem entre os preços de mercado e os custos de produção; d) produtores comerciais de frango contra rupturas nos negócios causadas por falência; etc.

3. A dimensão não-discriminatória do seguro agrícola

Antes de avançarmos para a análise de alguns impactos do seguro agrícola, gostaríamos de ressaltar um aspecto mantido pela *Farm Bill* 2014: a relação do seguro com a Lei norte-americana de Direitos Civis de 1964. A USDA proíbe expressamente a discriminação contra seus clientes, dispondo que nenhuma pessoa (em virtude de raça, cor ou outro fator) possa ser excluída do seguro agrícola (USDA, 2013).

Após anos de implementação de políticas diferenciadas de seguro agrícola (a primeira data de 1930) e com base em muitos estudos, Guimarães e Nogueira (2009, p. 45) consideram que atualmente o seguro agrícola norte-americano encontra-se maduro e consolidado no rol das principais políticas de apoio disponíveis aos produtores rurais, sendo um dos principais pilares de sua rede de segurança financeira, com importantes alterações no setor agrícola desse país.

Em primeiro lugar, pode-se constatar que o programa se tornou um importante mecanismo de transferência de renda para o setor rural. Goodwin (2001, p. 643 *apud* Guimarães e Nogueira, 2009, p. 45) destaca que no programa, em média, para cada dólar pago por participante foi recebido US\$ 1,88 em indenização, descaracterizando-o como um programa de seguro normal (operado em bases privadas) e destacando o papel central do Estado em sua sustentação. Assim, devido à grande quantidade de subsídios e de apoios que combina, o seguro tem se caracterizado como um mecanismo que amplia a renda do setor rural e agrícola, mais do que um instrumento de gestão de riscos.

Em segundo lugar, pode-se perceber que essa transferência de renda não tem abrangido todo o território nacional e todos os segmentos sociais do campo agrícola de forma indiferenciada. O seguro ainda restringe-se a um número limitado de produtores, priorizando ou sendo mais acessado por um certo perfil de agricultor, com vocações diferenciadas, e situados em áreas e regiões geográficas determinadas. Ao longo dessa trajetória, os produtores de soja e de milho do Meio Oeste tem sido tradicionalmente aqueles que obtiveram os melhores resultados. Estudos como o de Skees (1999 *apud* Guimarães e Nogueira, 2009, p. 46) sugerem que ao reduzir os riscos associados aos investimentos, o efeito dos subsídios tem sido de realocação dos fatores de produção na agricultura, rebatendo na valorização de ativos, principalmente do principal fator de produção, a terra. Com isso são os proprietários da terra, e nem sempre os produtores, que são beneficiados pela política do seguro.

A força com a qual a política impacta as decisões de produção dos agentes é outro aspecto bastante destacado. A política de seguro, ao permitir uma redução nos riscos envolvidos, acaba contribuindo para a ampliação da área cultivada e da produção de determinados produtos agrícolas, o que pode ter impacto nos preços desses produtos. Assim, tendo em vista os custos envolvidos no programa, os produtores com menores riscos, tendem a apresentar uma elasticidade mais baixa em relação ao aumento do preço dos prêmios (produtores de menor risco desistem ou mudam de seguro mais rapidamente do que os de maior risco). Não raro, áreas e regiões que apresentam riscos (o prêmio que reflete a expectativa de risco) mais elevados tendem também a concentrar maiores fluxos de transferência de renda via o seguro agrícola (Shields, 2014).

No que concerne à análise do seguro agrícola enquanto um instrumento estratégico da Farm Bill, levantamos alguns elementos que podem nos ajudar a pensar o caso brasileiro, como veremos ao final. São eles:

i) A experiência e a dimensão do aprendizado no seguro agrícola

Na análise da *Farm Bill* e, em especial, no desenho de seu sistema de seguros agrícolas, destaca-se o peso da dimensão do aprendizado e das experiências passadas. A experiência passada, a realização cumulativa de ajustes na política e a repetição das operações de seguro parecem sugerir que tiveram, no caso norte-americano, um importante papel em gerar confiança no sistema e facilitar a implementação da política. Isso contribuiu para reduzir, ao longo dos anos, os custos de informação e de transação e para melhorar a articulação entre os gestores públicos da política, as seguradoras privadas e os produtores que acessam o seguro.

Os Estados Unidos desenvolvem mecanismos formais de gestão de risco agrícola desde o final do século XIX, possuindo logo uma boa tradição na aplicação desse instrumento. O primeiro programa federal de seguro agrícola foi criado ainda na década de 1930 com o objetivo de fomentar a recuperação do setor agrícola dos efeitos combinados da Grande Depressão e da severa tempestade de areia que abateu o país naquela época – *Dust Bowl*. Nesse período o programa ainda era experimental e o seguro se limitava às principais zonas produtoras, tendo uma amplitude muito restrita em relação a culturas e produtores. Nesses primeiros anos, o seguro agrícola enfrentou resultados financeiros negativos, recorrendo a sucessivos aportes do Tesouro para cobrir seus *deficits* (Guimarães e Nogueira, 2009, p. 37; Shields, 2014).

O seguro agrícola permaneceu como um instrumento experimental até a Lei Federal de Seguro Agrícola de 1980 (Federal Crop Insurance Act) (USDA, 2014) que alçou o programa à posição de principal forma de proteção contra desastres naturais. A partir desse período, inúmeras adaptações e mudanças foram realizadas com o objetivo de fomentar a introdução de novos produtos e regiões, como a criação de subsídios ao prêmio pago pelos produtores; a permissão de participação de companhias seguradoras privadas na operacionalização do programa (que é coordenado, em última instância, pela Corporação Federal de Seguro Agrícola); a instituição de subsídios às seguradoras privadas para custear gastos operacionais; o fomento à criação de novos seguros e instrumentos para a realização de pesquisas sobre inovações nessa área; entre outros. Como vimos ao longo desse trabalho, com a Farm Bill de 2014, o seguro agrícola é fortalecido com a criação de novos instrumentos e a ampliação do seu orçamento.

ii) A robusta base de informações que permite a operacionalização e retroalimenta a política

A operacionalização do seguro agrícola depende diretamente da existência prévia de uma boa base de informações e de agentes capacitados para utiliza-las e interpretá-las. Como envolvem mensuração de perdas agrícolas, projeções e expectativas para futuro, pagamento de prêmios de seguro e cálculo de indenizações, a questão informacional e de controle/fiscalização tornam-se elementos centrais para a

boa estruturação de um sistema de seguro agrícola. Essa base informacional, por sua vez, envolve dados de natureza multidisciplinar, dependendo do acesso e da capacidade de análise conjunta de dados climáticos, agrônômicos, financeiros e econômicos, políticos e, na medida em que tem um componente futuro, especulativos. Ademais, por se tratar de um sistema de seguros que trata de unidades produtivas (propriedades agrícolas, fazendas, lavouras) seguradas, em última instância tratando-se do produtor agrícola, e de um sistema federal de seguros, ela envolve a articulação de informações de origem em diferentes escalas (unidade produtiva, técnicos agrícolas, órgãos e atores do condado, de condados contíguos, regionais e, então, federais).

O desenvolvimento e a operacionalização desse sistema informacional não são atividades simples e dependem de uma grande capacidade de geração, organização, armazenamento e combinação de dados que envolvem diferentes níveis da administração federal. Estes, por sua vez, precisam estar codificados em sistemas capazes de serem manuseados e acessados pelos diferentes atores, públicos e privados, que são treinados para lidar com o sistema de seguro agrícola. Quanto maior o grau de complexidade dos produtos de seguro existentes, ou seja, o número de instrumentos que apresentam para lidar com as especificidades de determinados produtores, lavouras ou regiões, maior será a exigência de informações diferenciadas e atualizadas. O nível de detalhamento das informações que retroalimentam a política de seguro agrícola norte-americana pode ser ilustrado no grau de especificação que envolve a própria *Farm Bill* e na lei federal que regulamenta o seguro agrícola, que estabelecem as formas como os cálculos de seguro são realizados, os indicadores de referência que são utilizados e as bases informacionais que são priorizadas na operacionalização do seguro.

Como no item anterior, a capacidade de armazenamento e operacionalização desse(s) banco(s) informacional(is) é melhorada com o tempo de uso e com o acúmulo de experiências, adaptações e inovações. A nova *Farm Bill* norte-americana, nessa direção, apresenta alguns instrumentos que visam ao aperfeiçoamento de seu sistema informacional, procurando ampliar sua capacidade para lidar com lavouras específicas (como as lavouras de especialidades) e com diferentes tipos de produtores (produtores iniciantes e desfavorecidos), estimulando a atualização de seus dados, bem como apresentando instrumentos diferenciados que procuram estimular a pesquisa (pública e privada) sobre temas importantes para a geração de inovação no seguro.

iii) O arranjo institucional que sustenta a política

O Programa Federal de Seguro Agrícola é autorizado pela Lei Federal de Seguro Agrícola. Para ser posto em prática, o programa conta com um robusto arranjo institucional que envolve, para além de produtores agrícolas, uma gama de instituições públicas e privadas. Segundo alguns estudos apontam (Shields, 2014; Guimarães e Nogueira, 2009), desde o final do século XIX, a iniciativa privada havia realizado, sem sucesso, tentativas de estruturar produtos de seguro agrícola. Mesmo sem a ocorrência de grandes catástrofes, essas tentativas não foram para a frente, apresentando constantemente grandes *deficits* que colocavam em risco sua continuidade. Como resultado, o seguro agrícola acabava sempre muito limitado em regiões e em alguns públicos mais capitalizados. Essas experiências acabaram fortalecendo a perspectiva de que o Estado estaria em melhor posição para articular e comandar a política de seguro agrícola. Adicionalmente, Shields (2014, p.2) destaca o papel estratégico das instituições públicas na expansão da capilaridade do seguro agrícola: como o prêmio necessário para cobrir seu custo é normalmente maior do que o montante que os produtores estão dispostos a pagar, os órgãos governamentais precisam entrar com subsídios de modo a tornar os seguros mais acessíveis aos produtores e ampliar o público beneficiário (o que não seria possível puramente pela lógica privada).

Tendo isso em vista, progressivamente, a partir da década de 1930 o Estado norte-americano foi criando instituições públicas que estariam responsáveis pela operacionalização do seguro agrícola. A Corporação Federal de Seguro Agrícola (FCIC, em inglês) é uma instituição pública que foi criada em

1938 para operacionalizar o programa de seguro agrícola que, a partir de 1980, deixou de ser experimental e passou a cobrir todo o território nacional (USDA, 2014). Ela tem a responsabilidade pela formulação de políticas para o desenvolvimento do seguro agrícola, pela administração dos programas e pela condução de pesquisas relacionadas com esse tema (Guimarães e Nogueira, 2009, p. 36). O programa é administrado, em nome da FCIC, pela Agência de Gerenciamento de Risco (RMA, em inglês) do Departamento Norte-Americano de Agricultura (USDA, em inglês). Ela foi criada em 1996 com a finalidade de administrar os programas que estão a cargo da FCIC e as atividades que não estão relacionadas com o seguro agrícola, mas que dão suporte ao desenvolvimento da agricultura, como a pesquisa e de educação (USDA, 2014).

O Programa Federal de Seguro Agrícola, assim, foi totalmente estruturado para operar por meio de um arranjo de cooperação entre instituições públicas e privadas, as seguradoras. A RMA aprova e dá suporte ao desenvolvimento de produtos, desenvolve e aprova as taxas de prêmio dos seguros, administra os subsídios aos prêmios, auxilia algumas operações administrativas e operacionais das seguradoras privadas e estabelece um sofisticado sistema de resseguro. Adicionalmente, a RMA também apoia programas de educação e de pesquisa relacionadas à atividade de gerenciamento de riscos e à temáticas correlatas aos seguros (Shields, 2014).

Aproximadamente dezenove empresas privadas atuam no seguro agrícola, sendo responsáveis pela capitalização, comercialização e amplitude do sistema de seguro por meio de uma ampla rede de agentes e técnicos. Essas companhias, portanto, repartem os riscos do seguro com o Estado. Assim, com o objetivo de reassurar e dar maior suporte às atividades das seguradoras privadas foi criado um esquema especial de resseguro que está promulgado no Acordo de Resseguro Padrão (*Standard Reinsurance Agreement, SRA*, em inglês)⁹ que é negociado a cada cinco anos (Guimarães e Nogueira, 2009, p. 37). Desde o subsídio às estimativas de despesas administrativas e operacionais até a política de retenção, cessão e compartilhamento de riscos, lucros e perdas, todos esses aspectos do seguro são estabelecidos nesse acordo.

Guimarães e Nogueira (2009, p. 43) destacam que o sistema de resseguro seria a peça-chave do programa de seguro agrícola norte-americano. Como as seguradoras não podem reter a totalidade dos riscos associados ao seguro, uma parte do prêmio e da responsabilidade é repassado à FCIC. No relacionamento com a FCIC a seguradora privada escolhe entre três fundos para direcionar suas apólices: o Fundo de Risco Associado (*Assigned Risk Fund*), o Fundo de Desenvolvimento (*Developmental Fund*) e o Fundo Comercial (*Commercial Fund*). Cada um desses fundos apresenta um nível próprio de exigência em termos de riscos e de políticas de compartilhamento de perdas e lucros. Para o Fundo de Risco Associado (*Assigned Risk Fund*) são direcionadas as apólices consideradas de maior risco. Com ele o risco varia de 10 a 75%. Para o Fundo de Desenvolvimento (*Developmental Fund*) são direcionadas as apólices de risco intermediário que encontram dificuldades em serem negociadas em bases totalmente comerciais. Com esse as seguradoras retêm no mínimo 35% do prêmio e da exposição. E o Fundo Comercial (*Commercial Fund*) para o qual são direcionadas as apólices com os melhores riscos, ou seja, com menores possibilidades de perdas. A seguradora retém ao menos 50% do prêmio e do risco.

Esse sofisticado arranjo institucional permite uma divisão de tarefas, riscos e lucros entre a iniciativa privada e os órgãos públicos, e tem o objetivo de dar uma maior agilidade aos agentes e possibilitar

⁹ O *Standard Reinsurance Agreement (SRA)* é um acordo de assistência financeira cooperativa entre a Cooperação Federal de Seguro Agrícola e uma companhia de seguros. Estabelece os termos sob os quais a Cooperação Federal fornece resseguro e subsídios a contratos de seguro para produtos agrícolas elegíveis vendidos por companhias de seguro (USDA, *Risk Management Agency*).

uma maior adaptação do seguro às necessidades e às características do produtor que está acessando a política pública. Por outro lado, como o seguro é fornecido por empresas privadas, que também são reaseguradas pelo governo, isso implica que, para além dos produtores rurais, todo um setor empresarial privado seja beneficiado pela nova política e reforça a maior financeirização da atividade agrícola puxada, neste caso, pela política governamental.

À guisa de conclusão

No momento atual, e não restrito à experiência norte-americana, o seguro agrícola tende crescentemente a ser uma política pública favorecida, na medida em que se diferencia dos pagamentos diretos e, ao mesmo tempo, permite lidar de forma menos traumática com a instabilidade dos mercados globais e dos efeitos do aquecimento global. Assim, ao mesmo tempo em que constitui uma política pública que permite uma maior estabilização dos preços agrícolas (mesmo imprimindo algumas distorções), constitui também um instrumento promissor de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas que ganham destaque no tempo recente e de garantia da segurança alimentar.

Nessa mesma direção, a nova *Farm Bill* de 2014 e as mudanças que institui no seguro agrícola reforçam o movimento iniciado, ainda na década de 1980, de tornar o seguro agrícola um dos principais instrumentos de apoio à agricultura norte-americana. Na nova Lei o seguro permanece com duas características principais: a de ser uma política não-discriminatória que deve, portanto, ser oferecida a qualquer produtor, em qualquer região, que nela tenha interesse e, ao mesmo tempo de ser uma política altamente subsidiada o que permite compartilhar com a iniciativa privada os riscos inerentes a essa iniciativa. Chama atenção também, no período atual, a tentativa do governo norte-americano em aperfeiçoar os instrumentos de seguro, com destaque para as iniciativas que buscam sua diversificação, aproximando-os e adaptando-os às especificidades de lavouras (lavouras de especialidade, empresas irrigadas e não irrigadas entre outros), de produtores (produtores iniciantes ou desfavorecidos etc.) e de regiões, sejam elas zonas altamente produtivas ou não (indicadores de referência do condado).

Por outro lado, contudo, a experiência norte-americana demonstra também que o seguro agrícola alcança produtores de forma diferenciada. Produtores expostos a elevados riscos, produções mais sensíveis e/ou maiores extensões, tendem a ter uma maior propensão a contratar o seguro e a ser menos sensíveis a mudanças no seu prêmio. São justamente esses maiores produtores aqueles que se beneficiam de forma mais constante dos produtos do seguro agrícola o que, em alguns casos, colocou em debate a coerência (ou não) dos subsídios que são concedidos a essa política. Para além dessas críticas, é importante entender que ainda restam muitos desafios para que o seguro agrícola consiga efetivamente atingir de forma mais igualitária todos os segmentos do setor agrícola. Com o objetivo de sobrepor essas limitações o governo norte-americano vem investindo em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, bem como no aprimoramento de suas bases informacionais.

Essa constatação coloca uma importante questão para a nossa análise. Sem ignorar a importância crescente do seguro agrícola no cenário atual, chama atenção por outro lado a relevância cada vez mais latente da criação e implementação de instrumentos diferenciados de políticas públicas que tenham como fim diversificar as produções, garantir a permanência de pessoas e famílias no campo, evitar a deterioração dos solos, a contaminação e o desmatamento e conservar as características do meio rural que são crescentemente valorizadas nos dias de hoje. Esses objetivos bastante amplos e que ultrapassam a dimensão produtiva, certamente, estão fora do escopo e das capacidades do seguro agrícola. Sem diminuir a importância do seguro agrícola, são, assim, cada vez mais necessários para se pensar o desenvolvimento da agricultura nos tempos atuais outros instrumentos de política pública que

possam dar conta desses aspectos e que possibilitem a ampliação do papel da agricultura no desenvolvimento. Os demais capítulos da Farm Bill de 2014 procuram avançar nessa perspectiva.

A experiência norte-americana nos coloca alguns elementos interessantes para se pensar o caso do Brasil sob, ao menos, duas perspectivas diferentes: do ponto de vista das consequências das mudanças colocadas pela Farm Bill de 2014 sobre os mercados agrícolas globais e, portanto, sobre os produtores brasileiros; e do ponto de vista dos aportes que essa experiência pode trazer para se pensar o seguro agrícola no país. A substituição dos pagamentos diretos e contra-cíclicos por seguros agrícolas altamente subsidiados pelo governo norte-americano pode ter impactos no preço das *commodities* agrícolas no mercado internacional, tendo em vista que o país ainda é um importante produtor e exportador. Um dos principais casos que pode preocupar os produtores brasileiros é o algodão, cujos contenciosos com o Brasil na OMC levaram, inclusive, à formulação na *Farm Bill* de 2014 de uma política específica para esse produto.

Segundo Nassar (Bureau, Laborde e Orden, 2014, p. 60), não obstante os sérios impactos que pode provocar aos interesses brasileiros, a nova *Farm Bill* tem recebido muito pouca atenção no Brasil, em particular, pelos atores privados. Em sua visão, alguns fatores justificam essa subestimação. Em primeiro lugar, haveria uma leitura mais ou menos consensuada pelos atores do setor agrícola brasileiro de que o preço das *commodities* agrícolas permanecerá elevado no mercado internacional, não importa as políticas domésticas desses países de apoio aos setores agrícolas e rural. Ao mesmo tempo, os principais atores do mercado agrícola brasileiro entendem que a demanda por *commodities* agrícolas, por sua vez, também tenderá a crescer rapidamente, pressionando o preço desses produtos. E, por último, a pouca atenção tem relação com a paralisação das negociações internacionais em torno de Doha que faz com que os *policy makers* americanos não se vejam atualmente limitados por nenhuma legislação supranacional no campo agrícola, o que deixa somente a OMC como arena de negociação e resolução de contenciosos. A leitura de boa parte do setor privado atuante no campo agrícola no Brasil considera os processos da OMC extremamente demorados e com pouco poder de constrangimento de decisões políticas tomadas pelos governos nacionais, o que reduziria seu incentivo em iniciar uma disputa num contexto de alta nos preços internacionais. Esse posicionamento, contudo, pode sofrer uma mudança no caso de queda dos preços das *commodities* nos mercados globais.

Referências bibliográficas

- BRASIL. BANCO CENTRAL. Evolução recente nos preços de *commodities* agrícolas. In. *Relatório de Inflação*. Brasília: Bacen, setembro de 2012. Acesso em julho de 2014. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2012/09/ri201209b3p.pdf>
- BUREAU, J.; LABORDE, D.; ORDEN, D. The subsidy habit. Chapter 6. In.: *2012 Global Food Policy Report*. Acesso em: julho de 2014. Disponível em: <http://www.ifpri.org/gfpr/2012/us-and-eu-farm-policies>.
- CENTER FOR CLIMATE AND ENERGY SOLUTIONS. *The U.S. Drought Monitor shows the extent of current drought conditions*. Acesso em julho de 2014. Disponível em: <http://www.c2es.org/science-impacts/extreme-weather/drought>.
- COBLE, K. H.; BARNABY, G. A.; JONES, R. Crop Insurance in the agricultural Act of 2014. *Choices: the magazine of food, farm and resources issues*. 2014.
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. *Estimated Budgetary Effects*. Washington: SBO, 2014.
- CONTINI, E.; PENA Jr., M.; VIEIRA, P. A. Seca norte-americana: preços agrícolas e implicações para o Brasil. *Revista de Política Agrícola*, ano XXII, no. 1., jan-mar, 2013.

ESTADOS UNIDOS. *Public Law 113-79*. O objetivo é possibilitar a reforma e a continuação dos programas agrícolas e afins sob responsabilidade do Departamento de Agricultura no ano fiscal de 2008. EUA: 07 de fevereiro de 2014.

GUIMARÃES, M. F.; NOGUEIRA, J. M. A experiência norte-americana com o seguro agrícola: lições ao Brasil? *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 47, n.1, 2009.

JOHNSON, R.; MONKE, J. *What is the Farm Bill?* Congressional Research Service. Washington: CRS, abril de 2014. Disponível em: <http://fas.org/sgp/crs/misc/RS22131.pdf>. Acesso em julho de 2014.

KATO, K. Y.; LEITE, S. A Farm Bill norte-americana de 2014 e algumas de suas implicações para o setor agrícola brasileiro. In.: *Texto de conjuntura número 3*. Projeto de cooperação técnica UTF/BRA/083/BRA. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ, 2014.

NOTÍCIAS AGRÍCOLAS. *Seca provoca falta de água em sete estados dos EUA*. Tradução de Fernanda Bellei. Publicada em 26 de maio de 2014. Acesso em julho de 2014. Disponível em: <http://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/clima/139869-seca-provoca-falta-de-agua-em-sete-estados-dos-eua.html#.U9Jn7Fa-ods>

OZAKI, V.A. Qual o custo governamental do seguro agrícola? *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, n.1, jan./mar., 2013.

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*, v.48, n.4, out./dez., 2010.

SHIELDS, D. A. *Crop insurance provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79)*. Congressional Research Service. Abril, 2014.

SMITH, V. H. *The 2014 agricultural act: U.S. Farm Policy in the context of the 1994 Marrakesh Agreement and the Doha Round*. Note prepared for the International Center for Trade and Sustainable Development. Suíça: ICTSD, 2014.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. *2014 Crop Insurance Handbook*. Washington: USDA/RMA, 2013.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. *History of the Crop Insurance Program*. Disponível em: <http://www.rma.usda.gov/aboutrma/what/history.html>. Acesso em julho de 2014.