

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

ALEXANDRINA BENJAMIN E. DE FARIAS

**SEGURO RURAL, POLÍTICA PÚBLICA E A MODERNIZAÇÃO
CONSERVADORA NO CAMPO BRASILEIRO**

Goiânia

2016

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Dissertação Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Nome completo do autor: **Alexandrina Benjamin Estevão de Farias**

Título do trabalho: **Seguro Rural, Política Pública e a Modernização Conservadora no Campo Brasileiro**

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

Alexandrina B. E. de Farias
Assinatura do (a) autor (a)

Data: 20 / 10 / 2016

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

ALEXANDRINA BENJAMIN E. DE FARIAS

**SEGURO RURAL, POLÍTICA PÚBLICA E A MODERNIZAÇÃO
CONSERVADORA NO CAMPO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Agrário no Programa de Mestrado em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, com a orientação do Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha.

Goiânia

2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Farias, Alexandrina Benjamin Estevão de
Seguro Rural, Políticas Públicas e a Modernização Conservadora
no Campo Brasileiro [manuscrito] / Alexandrina Benjamin Estevão de
Farias. - 2016.
CXIV, 114 f.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito
Agrário, Goiânia, 2016.
Bibliografia.
Inclui siglas.

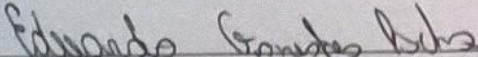
1. Contratos de Seguros. 2. Riscos. 3. Reflexividade Moderna. 4.
Política Agrária. I. Rocha, Eduardo Gonçalves, orient. II. Título.

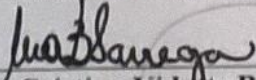
CDU 349.42

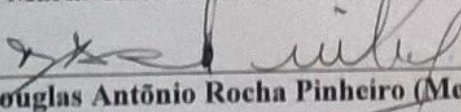


ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTITULADA "SEGURO RURAL, POLÍTICA PÚBLICA E A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA NO CAMPO BRASILEIRO" APRESENTADA E DEFENDIDA PELO(A) CANDIDATO(A) ALEXANDRINA BENJAMIM ESTEVÃO DE FARIAS.

1 Aos vinte e oito dias do mês de setembro do ano de dois mil e dezesseis, às 08:30 hs, na Sala de
2 Defesa do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade Direito da
3 Universidade Federal de Goiás, realizou-se a Sessão de Julgamento da Dissertação de Mestrado
4 intitulada **"SEGURO RURAL, POLÍTICA PÚBLICA E A MODERNIZAÇÃO**
5 **CONSERVADORA NO CAMPO BRASILEIRO"**, apresentada e defendida pelo(a)
6 candidato(a) **ALEXANDRINA BENJAMIM ESTEVÃO DE FARIAS**. A Banca Examinadora
7 ficou assim composta: Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha, orientador e Presidente da Banca,
8 Profa. Dra. Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega, membro interno e Prof. Dr. Douglas Antônio
9 Rocha Pinheiro, membro externo. Após a abertura dos trabalhos, o Senhor Presidente agradeceu
10 a presença de todos, apresentou a Banca Examinadora e também o(a) aluno(a). Em seguida, foi
11 dada a palavra ao(a) candidato(a), pelo prazo máximo de 20 (vinte) minutos, para fazer
12 exposição sobre o seu trabalho. Após a exposição, foi dada a palavra a Prof. Dr. Douglas
13 Antônio Rocha Pinheiro, para fazer suas arguições que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no
14 tempo regulamentar. Em seguida, foi dada a palavra ao Profa. Dra. Maria Cristina Vidotte
15 Blanco Tarrega, para fazer suas arguições, que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo
16 regulamentar. Logo após, o Senhor Presidente da Banca Examinadora teceu alguns comentários
17 sobre o trabalho e informou aos presentes que a Banca deixaria o recinto por alguns minutos, a
18 fim de colher as notas de cada examinador. A Banca retornou ao recinto e mandou convidar a
19 todos para a proclamação dos resultados, sendo considerado(a) Alexandra, e o(a)
20 candidato(a) declarado(a) Mestre em **DIREITO AGRÁRIO, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:**
21 **DIREITO AGRÁRIO**. Nada mais tendo a declarar eu, Marcelo Cursino Suares, lavrei a
22 presente ata, que depois de lida e achada conforme, segue assinada pelos membros da Banca
23 Examinadora


Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha (Presidente)


Profa. Dra. Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega (Membro)


Prof. Dr. Douglas Antônio Rocha Pinheiro (Membro Externo)

Goiânia, 28 de setembro de 2016.

À minha família e meus amigos que acompanharam todo o processo de construção desta dissertação e, de uma forma ou de outra, sentiram minha ausência.

AGRADECIMENTOS

À todas as energias e entidades superiores que, de alguma forma, foram invocadas para me acompanharem nesta experiência dissertativa.

À minha mãe, Dona Fátima, que acompanhou mais esta etapa da minha vida com muita paciência, sabedoria e curiosidade, terminando por aprender um pouco mais sobre a realidade agrária brasileira.

À minha avó, Dona Judith (*in memoriam*), que sempre me incentivou a ser vanguardista e nunca desistir dos meus sonhos e ideais, por mais que pareçam impossíveis.

Ao meu avô de coração, Sr. Aluizio Ramos de Oliveira (*in memoriam*), que, com sua calma e sabedoria, me inspirou a nunca desistir da pesquisa e dos estudos, pois, são as melhores ferramentas de mudança pessoal e social. Só posso dizer obrigada!

À minha avó de coração, Vovó Trindade, que, com sua vivacidade, amor e dedicação, me acolheu e apoiou em todas as etapas da minha vida, permitindo que as dificuldades da caminhada fossem ultrapassadas sem tanta dor e marcas.

Aos meus tios, Celso e Vitor, que, com sabedoria e afeto, deram todo o apoio necessário para a concretização deste sonho. Duas pessoas que são bem mais do que tios, são dois pais que a vida me deu!

Aos meus amigos-irmãos, Vitor Souza Freitas e Rogério Rocha, meus referenciais, teórico e metodológico, respectivamente, que a vida me deu e sempre estiveram presentes durante todo este processo de formação.

Aos meus colegas de mestrado, com quem dividi minhas ideias, meus questionamentos, minhas angústias acadêmicas e meus aprendizados. Pessoas incríveis!

Ao meu primeiro orientador, prof. Rabbah Belaidi, que, dentro do possível, auxiliou no processo de pesquisa e construção de parte da dissertação.

Ao meu atual orientador, prof. Eduardo Gonçalves Rocha, além de um bom amigo, uma alma revolucionária que, acreditou no “diamante bruto” presente na minha proposta inicial de dissertação e ajudou no processo de “lapidação”.

À professora, Maria Cristina Vidotte, que, como carinho e bons conselhos, sempre incentivou a pesquisa, o ensino, a extensão e a formação de verdadeiros laços de amizade. Obrigada!

À todos os demais Professores do Programa de Mestrado em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, pelos momentos de convivência, pelos conhecimentos compartilhados, e pela troca de experiências.

Aos amigos da academia Sport Place, que possibilitaram momentos de distração e alegria durante o processo de construção de toda a pesquisa.

Aos amigos da Cidade de Goiás, Alison Cleiton, Vitor, Leandro, João Huguenin, Fabi, Augusto, o pequeno Josué, Josiane e Luciana, que, durante várias sextas-feiras e feriados, contribuíram para a construção do meu pensamento agrário e para aliviar as angústias inerentes a todo este processo.

À Marcela Iossi, Camila Ragonezzi, Carlos Barcelos e João Vitor, pela amizade e por participarem, de alguma forma, nesta etapa da minha vida.

À Eliane Junqueira, Gracielle e João Paulo, que acompanharam os últimos momentos de todo esse processo.

E, por fim, a todos que direta ou indiretamente, contribuíram para o meu aperfeiçoamento.

“Vou mostrando como sou
E vou sendo como posso,
Jogando meu corpo no mundo,
Andando por todos os cantos
E pela lei natural dos encontros
Eu deixo e recebo um tanto
E passo aos olhos nus
Ou vestidos de lunetas,
Passado, presente,
Participo sendo o mistério do planeta”
(Mistério do Planeta – Novos Baianos)

RESUMO

O objetivo dessa pesquisa é a investigação do contrato de seguro, em especial o seguro destinado às questões agrícolas, que tem colaborado para a efetivação de uma política agrícola que valoriza e incentiva a modernização do campo, mantendo o predomínio do latifúndio, da monocultura e da produção para a exportação no meio agrário brasileiro. Sabe-se que o seguro enquanto um instrumento tipicamente moderno é um instituto que só faz sentido neste cenário, sendo necessária a percepção das nuances da estrutura no qual está inserido e quais os reais interesses que a fundamentam. Dessa forma, busca-se analisar como a reflexividade moderna, que cria e recria a estrutura social, através do desencaixe, colabora e interfere na definição das coberturas e dos alcances do seguro rural. A questão do risco agrário será percebida a partir da percepção de Anthony Giddens que afirma ser uma criação política e que atende as necessidades de manutenção do processo de acumulação de capital. Assim, será demonstrado que a formatação dos principais seguros rurais existentes no país (PROAGRO, PROAGRO Mais e Seguro Rural privado) estão direcionados para a afirmação do modelo produtivo capitalista, que foi inserido no campo a partir da década de 60. Além disso, se buscará relatar os riscos que foram ocultados pelo seguro rural e como suas consequências possuem ampla relevância para a sociedade, como por exemplo, a erosão genética e a contaminação gerada pelo uso de agrotóxicos. Diante das percepções geopolíticas que envolvem a questão do seguro, nota-se a necessidade por uma nova forma de desenvolvimento em caminho inverso ao que vem sendo aplicado no meio agrário brasileiro.

Palavras-chaves: Contratos de Seguros; Riscos; Reflexividade Moderna; Política Agrária.

RESUMÉN

El objetivo de esa investigación es la pesquisa de los contratos de seguro, en especial el seguro destinado a las cuestiones agrícolas, que tiene colaborado para a efectividad de una política agrícola que valoriza e incentiva la modernización del campo, manteniendo el predominio del latifundio, del monocultivo y de la producción para la exportación en el medio agrario brasileño. Se sabe que el seguro mientras un instrumento típicamente moderno es un instituto que solo hace sentido en este escenario, en que es necesario la percepción de los matices de la estructura en el cual está inserido y cuales los reales intereses que la fundamentan. De esa forma, se busca analizar como la reflexividad moderna, que cría y recria la estructura social, a través del desacoplamiento, colabora e interfiere en la definición de las coberturas y de los alcances del seguro rural. La cuestión del riesgo agrario será percibida a partir de la percepción de Anthony Giddens que afirma ser una creación política y que atiende las necesidades de manutención del proceso de acumulación de capital. Así, será demostrado que la formación de los principales seguros rurales existentes en el país (PROAGRO, PROAGRO Mais y Seguro Rural privado) están direccionados para la afirmación del modelo productivo capitalista, que fue inserido en el campo a partir de la década de 60. Además, se buscará relatar os riesgos que fueran ocultados por el seguro rural y como sus consecuencias poseen amplia relevancia para la sociedad, como por ejemplo, la erosión genética y la contaminación generada por el uso de los pesticidas. Ante la percepción geopolíticas que envuelven la cuestión del seguro, se nota la necesidad por una nueva forma de desarrollo en camino inverso al que viene siendo aplicado en el medio agrario brasileño.

Palabras-claves: Contratos de Seguros; Riesgos; Reflexividad Moderna; Política Agraria.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
BACEN	Banco Central do Brasil
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
FESA	Fundo de Estabilidade de Seguro Agrário
CNSA	Companhia Nacional de Seguro Agrícola
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
CER	Comissão Especial de Recursos
MCR	Manual de Crédito Rural
ZARC	Zoneamento Agrícola de Risco Climático
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
PSR	Programa de Subvenção do Prêmio do Seguro Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
CAI	Complexo Agroindustrial
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I - O SEGURO RURAL E SUA RELAÇÃO COM A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE	13
1.1 – O Estado Moderno, Direito e Economia.	18
1.2 - Considerações iniciais sobre o Seguro	22
1.3 - O Seguro Rural segundo o ordenamento jurídico brasileiro	25
1.3.1 – Noções gerais do Seguro Rural	25
1.3.2 – Elementos constitutivos do seguro rural	25
1.4 - Estrutura do Seguro Rural no Brasil	31
1.4.1 - Surgimento do PROAGRO e suas finalidades.....	34
1.4.2 - PROAGRO Mais (ou SEAF- Seguro Especial da Agricultura Familiar) - PROAGRO aplicado à Agricultura Familiar	41
1.4.3 - Seguro Rural Privado.....	41
1.5 – Seguro Rural através de uma análise da estrutura da Sociedade Moderna.	43
1.5.1 - Anthony Giddens e o “Desencaixe” Moderno.....	43
CAPÍTULO II – SEGURO RURAL E POLÍTICA AGRÁRIA – RELAÇÃO INDISSOCIÁVEL.....	54
2.1 - Consolidação do capitalismo e suas interferências na cidade e no campo.....	54
2.2 – As sesmarias	60
2.3 – A questão da posse e a Lei de Terra de 1850	62
2.4 – Proclamação da República e a consolidação de uma ordem agrário-conservadora	64
2.5 – Revolução de 30 e novos passos da República Brasileira.	66
2.6 – Ditadura Militar e as políticas públicas para o campo.....	69
2.7 – O desenvolvimento do campo a partir dos anos 70	
CAPÍTULO III – O SEGURO RURAL, A NEGAÇÃO DE RISCOS E A NECESSIDADE DE UMA NOVA FORMA DE DESENVOLVIMENTO.	81
3.1 - Construção e consolidação dos Complexos Agroindustriais	81

3.2 - A dependência tecnológica do campo e o papel do crédito rural e do PROAGRO no seu financiamento	86
3.3 – O risco da Revolução Verde: a erosão genética e o uso de agrotóxicos	89
3.4 – O risco da negação ao direito à alimentação	96
3.5 – Necessidade de repensar o desenvolvimento da sociedade direcionado à liberdade	97
3.6 - Capacidade de adaptação e desenvolvimento da agricultura familiar na dinâmica da agricultura capitalista.....	101
CONCLUSÃO.....	107
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....	13

INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o contrato de seguro, em especial o seguro destinado às questões agrícolas, que tem apresentado uma aplicação distorcida do que deveria ser sua verdadeira função. Nota-se que o ideal mutualístico, característica basilar dos contratos de seguro, bem como seu escopo de prevenção de riscos e perdas não se apresentam plenamente nos seguros rurais de maior relevância nacional, no caso em estudo o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) (seguro agrícola subsidiado pelo governo) e sua variante aplicável aos beneficiários do PRONAF – PROAGRO Mais, haja vista que sua aplicação está, na maioria das vezes, condicionada à obtenção de algum crédito para o exercício da atividade agrária. Mitigando-se, assim, as características de controle de perdas e riscos utilizado, nas práticas comerciais, para maior “tranquilidade” no exercício de suas atividades.

Somado a esse problema, nota-se que o PROAGRO e as demais modalidades de seguro rural têm colaborado para a efetividade de uma política pública que valoriza e incentiva o processo de industrialização do campo. A intervenção do Estado no meio agrário, que alterou o modelo produtivo tradicionalmente utilizado, teve seu destaque a partir da década de 60; seus efeitos, porém, são vivenciados até os dias atuais. A modificação da dinâmica agrária modernizou as técnicas de produção, mas manteve inalterada a estrutura fundiária brasileira baseada em grandes latifúndios.

A modernização conservadora que se consolidou no campo brasileiro excluiu setores rurais, como os agricultores familiares, que não conseguiram ascender à estrutura tecnológica proposta. E os que aderiram ao modelo moderno de produção tornaram-se dependentes dos auxílios públicos, das linhas de crédito e do PROAGRO, pois alterações propostas pela Revolução Verde possuem um custo elevado.

No entanto, a mera descrição dessas evoluções econômicas e políticas não é suficiente para se perceber seus reais efeitos. Dessa maneira, a análise do cenário no qual se desenvolveu o processo de modernização do campo e os interesses que conduziram a constituição das políticas agrárias brasileira e a elaboração do PROAGRO merecem ser analisados.

O seguro desenvolvido com os avanços da matemática e da atuária é um instrumento moderno que só faz sentido em uma dinâmica moderna. Dessa forma, torna-se fundamental perceber como a reflexividade moderna, que é responsável pelo processo de construção e reconstrução social, colabora com a definição das

características fundamentais do seguro e interfere nela, com destaque para o seguro rural.

Devido à dinâmica globalizante inerente à sociedade moderna, o risco tornou-se uma figura comum em cenários modernos. No entanto, os riscos modernos, por causa do processo de desencaixe e da própria reflexividade moderna, são oriundos da própria estrutura. São riscos produzidos politicamente e atendem aos interesses necessários para a manutenção do sistema de acumulação do capital. Assim, os riscos não relevantes para o bom desempenho do capital são ocultados em detrimento do que é calculado e legitimado pela ciência.

Então, partindo-se dessa ideia buscar-se-á analisar até que ponto o seguro rural brasileiro não seria responsável por legitimar certa política pública, que possui seus interesses voltados para o fortalecimento e manutenção do capitalismo, haja vista que o Estado Moderno desenvolve-se como responsável legítimo para o desenvolvimento do capital, utilizando seus instrumentos, como a violência e o direito, para tal tarefa.

Nota-se, então, que em determinados setores da agricultura, mais especificadamente da agricultura familiar, que poderiam utilizar-se do seguro como ferramenta de apoio ao desenvolvimento da produção, os incentivos são pequenos e tampouco há orientações mais precisas sobre sua utilização. Isso ocorre, pois, apesar de existirem políticas públicas destinadas ao desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e até mesmo o PROAGRO e o PROAGRO Mais, o resultado de tais programas não tem verdadeiramente contribuído para o desenvolvimento equilibrado desse modelo produtivo, assim como não tem colaborado para que o seguro agrícola brasileiro possa exercer sua real função de socialização dos riscos.

Apesar da “pressão” exercida pela nova dinâmica econômica global para que a agricultura familiar “adapte-se” às necessidades do mercado, tal comportamento precisa ser questionado. O que verdadeiramente deve-se esperar é que a agricultura familiar, com o apoio de políticas públicas apropriadas, conquiste nichos no mercado que, em geral, não são capazes de serem atendidos pelas agroindústrias, em quantidades e em qualidade exigidas, colaborando para a segurança alimentar do país e respeitando as características inerentes ao seu modelo produtivo.

Há no Brasil programas governamentais, direcionados à agricultura familiar (linhas de crédito especiais e de seguro rural); no entanto, sua efetividade e seu escopo necessitam ser questionados. Pois, tais programas foram forjados para atender a

determinados anseios do mercado e das práticas produtivas dominantes. A pesquisa em questão, então, apresentará às distorções existentes na aplicação do seguro rural, com destaque para o PROAGRO e o PROAGRO Mais, tendo como base a definição originária do contrato de seguros.

Acredita-se que, ao se incentivar a agricultura familiar, criando-se um ambiente propício para o fomento da produção, torna-se viável sua adaptação à nova dinâmica do mercado, conquistando novos nichos, em quantidades e em qualidade esperadas, colaborando para a segurança alimentar desejada para o país.

Então, a presente pesquisa tem como um de seus enfoques investigar como o seguro rural brasileiro tem legitimado certa política agrária excludente e que nega direitos fundamentais, como o direito à alimentação. Além disso, tentará elucidar que riscos, inerentes à Revolução Verde, são ocultados pelo seguro rural e que também são prejudiciais à coletividade, como a erosão genética causada pelas sementes geneticamente modificadas e os danos “invisíveis” da ampla utilização de agrotóxicos, por exemplo.

Ao se analisar o seguro aplicado às atividades agrárias brasileiras, um dos principais setores da nossa economia, observa-se que o seguro é tratado pela legislação como uma mera formalidade para a obtenção do crédito rural. O que há é um negócio jurídico celebrado mediante simples cláusula de adesão inserida na própria cédula de crédito rural (MARQUES, 2011).

Apesar de a Lei nº 12.058, de 2009, e de as orientações do Banco Central do Brasil (BACEN), por meio de normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional, regularem a aplicação do PROAGRO e mesmo possuindo sua gênese no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), como uma das dimensões da política de desenvolvimento rural nacional, constata-se que na prática a prevenção de riscos não constitui seu escopo principal.

Assim, setores da agricultura, com destaque para o modelo produtivo desenvolvido pela agricultura familiar, são obrigados a suportar os riscos do negócio, colaborando cada vez mais para o desinteresse na continuidade de suas atividades.

Partindo da premissa de que o agricultor, ao alcançar os objetivos de produtividade e lucro em sua atividade, passaria a ter maior destaque no mercado agrícola, ou seja, haveria um ambiente propício para que as relações comerciais travadas sejam mais equânimes, podendo o agricultor familiar exercer sua vontade, como sujeito de direitos, no meio negocial, busca-se, com o presente trabalho, responder ao seguinte

questionamento: o seguro rural tem sido aplicado como método para a gestão ampla de riscos e prevenção de perdas, no atual cenário de produção moderna do campo brasileiro, pautada nas práticas da Revolução Verde? Ou se tornou o Seguro Rural mais um instrumento do Estado para a manutenção de acumulação de capital, que exclui setores produtivos e oculta riscos?

Como hipóteses iniciais, este trabalho parte da ideia de que o risco e o próprio seguro são originados em uma estrutura moderna. De tal forma, não é possível analisá-los distante de todas as nuances que perpassam a estrutura moderna, sendo necessária a análise do seguro para além de suas previsões atuariais e normativas.

Também, enquanto hipótese inicial, os riscos atualmente cobertos pelos seguros rurais brasileiros são construídos politicamente conforme os interesses e necessidades do mercado. Dessa forma, há questões de relevância coletiva, como o uso de sementes transgênicas e de agrotóxicos, que não são percebidas como riscos pelos seguros rurais do país.

E, por fim, a agricultura familiar não constitui um agente novo no cenário agrícola brasileiro; no entanto, sempre esteve em segundo plano nas práticas desenvolvimentistas aplicadas pelo governo. E, agora, diante da dinâmica capitalista, que ganha cada vez mais espaço nos interesses do meio agrícola, urge a necessidade de analisar com detida atenção o modelo produtivo da agricultura familiar em face dessa nova realidade. Bem como é necessário repensar a política agrícola nacional, observando seus reais interesses e destinatários.

Somado a isso, igualmente se percebe que o seguro não se restringe somente à relação contratual estabelecida entre o assegurado e o segurador, ou seja, que seus efeitos são mais amplos, devendo passar a existir no imaginário dos contratantes. No caso do seguro rural brasileiro, o contrato de seguro não tem sido aplicado conforme deveria ser utilizado tal instituto, assim, há deficiências para a repercussão de seus efeitos.

A pesquisa perpassou desde a investigação bibliográfica até o levantamento de dados por meio de pesquisa exploratória, buscando elucidar os principais pontos necessários para o desenvolvimento dos questionamentos teóricos levantados.

Assim, com o intuito de garantir a melhor compreensão do tema, a dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro apresenta, inicialmente, por meio de um viés dogmático, a estrutura do seguro rural no ordenamento jurídico brasileiro e,

posteriormente, as nuances, quanto à sua função e aplicabilidade, que são “ignoradas” e que possuem importância vital para uma percepção madura desse instituto técnico-jurídico, partindo dos conceitos sobre modernidade elaborados por Anthony Giddens. Já o segundo capítulo, analisa a relação entre a política pública, direcionada ao desenvolvimento do campo, e o seguro, demonstrando que ambos são “as faces de uma mesma moeda”, sendo o PROAGRO mais um instrumento de legitimação e efetividade da modernização conservadora do meio agrário brasileiro. E, ao final, o terceiro capítulo apresenta quais são e como são ocultados determinados riscos pelo seguro rural brasileiro e busca refletir acerca da necessidade da construção de uma nova forma de desenvolvimento.

I O SEGURO RURAL E SUA RELAÇÃO COM A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE

1.1 O Estado Moderno, Direito e Economia.

Antes de qualquer consideração sobre o Direito de Seguros, bem como sobre a formação e os alcances do instrumento técnico-jurídico conhecido como Seguro, necessário pensarmos a respeito da relação existente entre a ordem econômica capitalista, o Direito e o Estado Moderno (também chamado de Estado-Nação).

Como bem afirma Grau (2010), ao se pesquisar o tema da ordem econômica, é necessário o desenvolvimento de uma análise não exclusivamente dogmática, deve-se buscar uma perspectiva crítica sobre o tema. Haja vista que as alterações que a sociedade tem passado nos últimos anos, como a “reconstrução” de conceitos sociais, políticos e econômicos, as mudanças da estrutura social, as intervenções ambientais executadas pelo modelo produtivo moderno, dentre outros fatores, estão instigando novas visões e percepções de toda a estrutura moderna posta.

A formação e a ascensão do Mercado e da economia de troca antecede o desenvolvimento do capitalismo. Sociedades anteriores aos Estados Modernos já praticavam o comércio, que é considerado um dos principais fatores produtivos do Capitalismo; no entanto, a especialização do comércio, que se deu de forma gradual, demandou a criação de estruturas político-jurídicas que regulassem o Mercado¹, garantindo proteção aos contratos e às propriedades que se formavam (HICKS, 1972).

Vale dizer que não apenas a influência do Estado na estrutura econômica aumentou com a expansão do comércio, o Direito também sofreu transformações. A busca das instituições econômicas pela contenção dos riscos à propriedade e aos contratos gerou a criação de “meios” para protegê-los. O seguro é uma dessas estruturas

¹ “O comerciante deve ser proprietário dos objetos com os quais comercia; seu direito a essa propriedade deve ser identificável [...] E as instituições tradicionais não estão de forma alguma preparadas para essa situação [...] O direito que o comerciante exige é um direito diferente daquele do camponês sobre a terra ou daquele de qualquer família sobre a mobília de sua casa, casos em que a necessidade é óbvia. Contudo, é um direito que os próprios comerciantes devem reconhecer; uma vez que eles o exigem, devem reconhecê-lo àqueles com quem negociam.” (HICKS, 1972, p. 39-40).

jurídicas que foram elaboradas para a mitigação de relevantes “riscos” para o meio econômico² (HICKS, 1972).

O desenvolvimento da ciência e o fortalecimento da sua participação na construção de certezas e verdades permitiram a verificação da existência de riscos, por intermédio da chamada “Lei dos Grandes Números”³, que é o fundamento da Atuária⁴, formando, dessa maneira, as bases para o surgimento de instrumentos econômicos, como o seguro, que, gradualmente, foram englobados pelo Direito (HICKS, 1972). Ao serem introduzidos no ordenamento jurídico, os instrumentos econômicos, desenvolvidos pelos avanços da ciência e para atender às demandas burguesas, passam a ser tutelados pelo Estado, podendo-se afirmar, então, que “o Estado Moderno surge, como Estado burguês”⁵. (GRAU, 2010, p. 14).

Assim, ao ser influenciado pela ciência, que, principalmente na área econômica, estabelece regras e teorias que traziam maior previsibilidade ao mundo burguês, coube ao Estado produzir um Direito que legitimasse tais ideias e garantisse a segurança social necessária para a execução dos interesses burgueses, pelo uso da violência. Desse modo, pode-se afirmar que o Estado Moderno nasce vocacionado a atuar no campo econômico. Inicialmente buscando a conservação e preservação do modo produtivo capitalista e, posteriormente, sua substituição e compensação, caso necessário, durante os períodos em que a estrutura burguesa pudesse apresentar falhas ou deficiências no processo de acumulação. Ou seja, caberia ao Estado garantir que todas as engrenagens do sistema capitalista estivessem funcionando da melhor maneira possível e, caso houvesse problemas, deveria exercer atividades inerentes aos agentes

² Antes da regulação estatal, principalmente por intermédio das normas jurídicas, o Mercado havia desenvolvido instrumentos para sua regulação, mitigando perdas e danos. Porém, com o tempo, o sistema legal acabou adaptando-se e englobando tais formas regulatórias, levando à ideia de que funcionam por meio da lei e que, desde o princípio, estariam incorporados em instituições legalmente estabelecidas (HICK, 1972).

³ “Princípio estatístico geral, segundo o qual a frequência de eventos, observado em um grande número de casos análogos, tende a se aproximar cada vez mais, à medida que aumenta o número de casos observados, dos valores previstos pela teoria das probabilidades. Na área de seguros, é a justificativa teórica para explicar os ganhos derivados de um aumento no volume de receita de uma carteira de riscos segurados similares.” Disponível em: <https://www.funenseg.org.br/dicionario_de_seguros.php>, acessado em 30 de agosto de 2016.

⁴ A atuária ou também chamada ciência atuarial é a ciência dedicada aos estudos de técnicas específicas de análise de riscos e expectativas na área de seguros, sendo intimamente ligada a conhecimentos específicos das matemáticas estatística e financeira.

⁵ “O Estado moderno, Estado burguês, é ainda determinado por certos particularismos, antagônicos a outros [...] Nele se constrói a paz burguesa, dotada de cráter temporário na medida em que o dissenso entre os particularismos antagônicos é apenas mediado, superado pela conveniência – o que, no direito, não consubstancia, a rigor, nenuma mediação efetiva, nem suprassunção, mas justaposição conflitante.” (GRAU, 2010, p. 16).

econômicos, como fornecer linhas de crédito ou atuar como um empresário (GRAU, 2010).

Assim, o Estado, por meio de seu sistema jurídico, garante a permanência de sistemas necessários à existência e reprodução do capital, como a manutenção das instituições básicas da propriedade e da liberdade de contratar, por exemplo. Além disso, complementa o mercado com a instituição de novas formas de organização econômica e comercial, possibilita novas formas de acumulação de capital e compensa possíveis disfunções do processo, por intermédio de políticas públicas (GRAU, 2010).

Como Estado burguês, Estado de classes, todo o Direito foi construído para atender aos anseios de ordem individual, permitindo que individualmente os cidadãos pudessem exercer os direitos necessários para a vida social moderna, como a propriedade e as liberdades cíveis. O Direito tornou-se um instrumento para a manutenção da estrutura econômica capitalista (GRAU, 2010).

Não podemos olvidar que tanto a formação do Estado Moderno como o desenvolvimento do Capitalismo são interdependentes. A organização e a interferência do Estado, pela criação de direitos que visavam atender às demandas do capital, obscurecendo as necessidades de tutela de outros interesses sociais, criaram ambiente propício para a reprodução do modelo produtivo capitalista, permitindo o fortalecimento dos interesses burgueses e a frutífera acumulação de capital. O Estado Moderno é “racionalmente organizado, manipulável e controlável” (BAUMAN, 1998, p. 22).

Constantemente, durante o aprendizado social, aprende-se a respeitar e admirar a eficiência da técnica no progresso material obtido pela civilização. Todavia, determinados efeitos da modernidade são levados ao esquecimento. Esquece-se dos fatos e construções que estão localizados em sentido oposto ao “progresso” e à “modernidade”; esquece-se do que há de negativo em toda essa evolução; esquece-se dos erros e dos danos, em prol de verdades construídas conforme os interesses do sistema capitalista (BAUMAN, 1998; BECK, 2010; GIDDENS, 1991).

A organização social exercida pelo Estado Moderno busca sustentar a ideia da vitória da sociedade ao emergir da total barbárie do período anterior, garantindo o sucesso esperado. Para isso, a estrutura moderna distancia as causas de seus efeitos, principalmente negativos. Por intermédio da lei, ao retirar a legitimidade de certos atos,

são ocultadas as situações que não condizem com os ideais de ordem e progresso almejados, para a consolidação do ambiente propício para o desenvolvimento burguês (BAUMAN, 1998).

O comportamento do Estado Moderno cria uma mobilização ideológica capaz de gerar uma uniformidade “civilizatória”. Assim, o Estado, como “jardineiro”, deve tratar como erva daninha todas as plantas que interfiram no correto desenvolvimento social e preservar as formas e estruturas planejadas inicialmente (BAUMAN, 1998).

Dessa maneira, pornemorizando a questão da influência estatal na economia, Eros Grau (2010, p. 27) diz que

[...] embora o capitalismo reclame a estatização da economia, o faz tendo em vista a sua própria integração e renovação (modernização). Essa estatização jamais configurou qualquer passo no sentido de socialização/coletivização; pelo contrário, o Estado, no exercício de função de acumulação, sempre se voltou à promoção da renovação do capitalismo.

Tendo em vista toda a relação de dependência existente entre o Estado Moderno e o modelo produtivo burguês, pode-se afirmar que o mercado tornou-se uma instituição jurídica, mas, antes disso, deve ser visto como uma instituição política que legitima determinadas estruturas de poder, excluindo alguns grupos sociais e incluindo outros (GRAU, 2010).

Talvez tal afirmativa não seja novidade às atuais discussões de determinados setores das ciências sociais aplicadas⁶, mas, sempre que discutimos os alcances do Direito posto modernamente, é necessário o alerta. O Direito a serviço do Estado (que busca atender aos desejos burgueses), em todas as suas formas e estruturas, é responsável por fornecer os instrumentos de dominação da sociedade civil pelo mercado (GRAU, 2010).

A norma, ao regular condutas e instituir relações possíveis entre os indivíduos em sociedade, cria uma previsibilidade necessária para o controle social e do mercado, permitindo a redução de riscos inerentes à atividade capitalista. A intervenção do Estado na economia busca a redução de riscos, gerando uma sensação de segurança, vital à

⁶ Por não constituir o enfoque principal da presente pesquisa, não traremos à baia maiores discussões sobre o tema. No entanto, para maiores informações acerca do tema, podem-se consultar autores como SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco de. PAOLLI, Maria Célia. Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 307-334.

organização econômica, bem como garantindo o sucesso do processo de acumulação de capital (GRAU, 2010).

Conforme Eros Grau (2010, p. 34),

O modo de produção social capitalista, que elege como *ratio fundamentalis* do ordenamento político o lucro, coloca o direito positivo a seu serviço; é isso que explica a estruturação do direito posto pelo Estado moderno. Ele existe fundamentalmente [...] para permitir a fluência da circulação mercantil, para tentar 'domesticar' os determinismos econômicos [...].

Os riscos indesejáveis pelo Mercado são de ordem social, política ou moral, de tal forma que deve o Direito afastá-los, evitando que interfiram no processo de acumulação capitalista. Assim sendo, o Direito deve ser o mais racional e previsível que puder, sendo seu principal instrumento a lei, uma produção social responsável pela construção e reconstrução da sociedade em prol dos interesses de determinado grupo: a burguesia.

Desse modo, não é exagero afirmar que o Direito no Estado Moderno tornou-se um instrumento de dominação e legitimação de determinado modelo de pensamento, de produção e reconhecimento social que viabilizam o desenvolvimento do projeto burguês, individual e excludente, como será percebido durante todas as considerações realizadas sobre o papel do seguro rural no cenário agrário brasileiro.

O seguro é, então, uma dessas instituições legitimadas pelo Estado Moderno e necessárias ao desenvolvimento do capital, na medida em que tutela os riscos futuros que possam existir na estrutura de acumulação, evitando perdas indesejáveis. Por trás de um discurso de proteção e prevenção de riscos, trazendo previsibilidade para o sistema, ao garantir que certos imprevistos possam ser indenizados, o seguro colabora para que o capital seja produzido e reproduzido, mantendo fortalecido o sistema capitalista.

1.2 Considerações iniciais sobre o Seguro

Partindo de um entendimento elementar sobre o surgimento do seguro, não se questiona que o avanço das ciências matemáticas, com a criação dos ramos da estatística e a atuária, permitiu que o seguro obtivesse a função que o caracteriza atualmente: um

instrumento técnico-jurídico de prevenção de riscos e controle de perdas⁷ (FRANCO, 1993). A mecânica operacional do seguro e sua base econômica são importantes para a compreensão do contrato de seguro como um método de prevenção de risco em vez de transferência. Mesmo com a existência do segurador que é responsável pela reparação do dano mediante indenização, o interesse sobre o risco não é transferido para a seguradora, ela apenas é titular da responsabilidade sobre a futura amortização dos possíveis danos decorrentes da materialização do risco⁸.

Devido ao seu viés matemático, a operação de seguros é uma atividade complexa. Por um lado, possui uma natureza técnica, que constitui a base necessária para a operação, e, por outro, uma natureza jurídica, que se materializa por intermédio do contrato. E a prevenção do risco, interesse relevante nas sociedades modernas, é o fundamento que orienta e justifica todo esse conjunto⁹.

Em termos jurídicos, o seguro seria a transferência do risco de uma pessoa, no exercício de determinada atividade, para outras; e, em termos técnicos, a divisão entre muitos os danos que deveriam ser suportados pelo segurado (ALVIM, 1983).

Com o contrato de seguro, o risco é disperso, disseminado na mutualidade, que constitui substrato técnico-econômico da operação securitária (FRANCO, 1993). E o risco é afastado mediante uma compensação econômica do dano (derivado da ocorrência do fato) cujas consequências pretendia-se evitar ou corrigir.

Dessa maneira, pode-se afirmar que o mutualismo¹⁰ constitui a principal base do seguro, pois,

[...] sem a cooperação de uma coletividade seria impossível, ou melhor, não se distinguiria do jogo. Não alcançaria, também, seu objetivo social, pois, ao invés do patrimônio do segurado seria sacrificado o patrimônio do segurador [...] Importa socialmente evitar

⁷ A principal característica da operação de seguro está na prevenção do risco. No entanto, mesmo existindo outras operações econômicas assemelhadas (por exemplo, o contrato de mútuo – aplicado no início do comércio marítimo), com rigor técnico, não podem ser considerados como modalidades de seguro. Foi no final do século XIV, por meio dos contratos de seguro marítimo, que se notou o início da aplicação do seguro como operação de prevenção de risco (FRANCO, 1993).

⁸ Por não constituir o objetivo principal do presente trabalho, não serão tratados com profundidade os mecanismos matemáticos e atuariais que regem os contratos de seguro.

⁹ O risco é entendido como “a probabilidade de que um acontecimento ocasione um prejuízo no sentido de ônus econômico para o segurado” (FRANCO, 1993).

¹⁰ “O mutualismo é necessário, mas não suficiente, segundo a linguagem dos matemáticos. A parcela de contribuição de cada um para o fundo comum depende do montante dos sinistros, isto é, das obrigações que o segurador irá cumprir [...] demanda o conhecimento antecipado dos sinistros que ocorrerão, num período de tempo estabelecido. Mas é impossível estabelecer com precisão o número de eventos que ocorrerão. Pode-se, todavia, fazer um cálculo aproximado.” (ALVIM, 1983, p. 60).

o sacrifício de alguém pelo risco e eliminar a insegurança que ameaça a todos. Isto só é possível através do processo de mutualismo que reparte os prejuízos para muitos em pequenas parcelas que não afetam sua estabilidade econômica. O patrimônio de todos é resguardado. (ALVIM, 1983, p. 59-60).

Ou seja, no contrato de seguro, o segurador, mediante o recebimento de retribuição em dinheiro, obriga-se à garantia de interesse legítimo do contratante, ou de terceiro por ele indicado, contra eventos incertos e futuros, predeterminados em contrato (NEGRÃO, 2012). O prejuízo que poderia ser suportado por uma única pessoa, de uma maneira geral, passará a ser amortizado pelos pagamentos também realizados pela coletividade de indivíduos que igualmente optaram por esse tipo de proteção, obtendo-se, assim, a socialização dos riscos¹¹.

Franco (1993) diz que o seguro propriamente dito só se dará se a reparação for obtida pela distribuição das consequências do sinistro (materialização do risco) por um grande número de patrimônio submetido aos mesmos riscos, funcionando como garantias recíprocas entre si. Configura-se, assim, uma operação de massa¹².

A lógica e o funcionamento do contrato de seguros em geral podem ser assim constituídos: (a) ao contratar com o segurador, o segurado recebe a garantia de que, caso ocorra o sinistro previamente acordado, suas consequências econômicas serão reparadas pela seguradora mediante o pagamento da indenização; (b) em contraprestação, a seguradora adquire o direito de receber um pagamento por essa obrigação: o prêmio¹³, e, caso o pagamento não seja feito pelo segurado, rompe-se o equilíbrio da mutualidade, prejudicando os demais; (c) além da garantia dada ao segurado, a seguradora também se obriga em manter sua capacidade econômica para poder fazer frente a riscos futuros, afastando a possibilidade da sua insolvência, tendo por obrigação manter reservas¹⁴.

¹¹ “Examinando a ocorrência de um determinado tipo de sinistro em uma pluralidade de casos submetidos aos mesmos riscos, durante um determinado espaço de tempo, a seguradora pode calcular (mediante tabelas de previsão) qual o volume dos sinistros prováveis com relação àquele grupo, obtendo o montante provável das indenizações e, com base nesse montante, calcular o total de prêmios a serem rateados pelos segurados.” (FRANCO, 1993).

¹² “Somente quando a reparação advém de um sistema de compensação entre as diversas economias, ameaçadas pelos mesmos riscos, é que se tem uma operação de seguros.” (FRANCO, 1993).

¹³ “[...] o prêmio é, juridicamente, a contraprestação em troca da garantia e, com tal feição, surge como uma obrigação fundamental do tomador do seguro.” (FRANCO, 1993).

¹⁴ Vale ressaltar que, em se tratando de um instrumento econômico para prevenção de riscos e perdas que é negociável no mercado, a solidariedade existente na relação entre a seguradora e o segurado, alegada pela maioria dos doutrinadores da área, deve ser questionada. Pois, por ser o objetivo principal da seguradora obter lucro, o ato de segurar será praticado apenas com relação aqueles riscos que maximizem seus próprios lucros. Então, não é apenas manter reservas, mas acumular capital. Tudo aquilo que seja custoso demais segurar, mesmo que previsível, estará fora do âmbito de proteção.

1.3 O Seguro Rural segundo o ordenamento jurídico brasileiro

1.3.1 Noções gerais do Seguro Rural

Tendo em vista o que foi exposto no item anterior, no caso do Seguro Rural, de uma forma geral, o raciocínio não seria diferente.

Como apontado, o risco não é um fator desejável nas relações comerciais modernas, podendo comprometer os lucros e o necessário desenvolvimento do projeto de acumulação, fim principal de sociedades capitalistas. Assim, tratando-se das atividades agrícolas, há um nível de incerteza muito mais significativo do que em outras atividades econômicas, com implicações claras acerca da estrutura do processo produtivo.

Quando se pensa em possíveis incertezas e riscos relacionados com as atividades agrícolas, dentre os riscos comumente cobertos pelo seguro agrícola, destacam-se os danos ligados aos fenômenos da natureza, tais como as pragas, o excesso ou a falta de chuvas, as geadas, dentre outros, que comprometem a renda que se espera auferir ao final da produção, colocando em risco a sobrevivência do próprio produtor¹⁵.

O seguro rural, então, protegeria o produtor das perdas sofridas em razão dos danos a que estaria exposto, sendo o limite máximo de indenização o valor contratado mediante contrato de seguro formalizado previamente. Assim, o produtor teria a possibilidade de recuperar o capital investido na sua lavoura ou empreendimento diante da perda da produção. O prejuízo, no caso, poderá ser evitado ou, no mínimo, reduzido.

1.3.2 Elementos constitutivos do seguro rural

De forma didática, os seguros podem ser classificados em seguro de vida ou pessoa e seguro de dano. O seguro de vida ou pessoa objetiva ressarcir economicamente ao segurado ou aos beneficiários indicados no contrato. Já, no seguro de dano, a

¹⁵ Apesar do destaque que é dado aos danos oriundos dos fenômenos da natureza, há outros riscos que também comprometem o desenvolvimento da atividade produtiva, mas nem sempre estão cobertos pelos seguros agrários, principalmente devido à sua natureza econômica ou de estrutura. Mesmo com a existência do sistema atuarial para a definição da viabilidade ou não de um risco, partindo de uma visão matemática, a escolha de uma situação em detrimento de outra é uma criação política. Ou seja, as coberturas securitárias atendem a certos interesses, que nem sempre são relevantes para a maioria dos envolvidos.

seguradora assegura o segurado contra eventuais prejuízos ao seu patrimônio, possuindo natureza indenizatória. O seguro rural é um seguro pertencente ao grupo dos seguros de dano, pois oferece ao produtor coberturas que buscam minimizar possíveis riscos inerentes ao processo produtivo indenizando as perdas causadas.

Pelo fato de o seguro rural ser considerado pela legislação e pela ampla doutrina como um seguro de dano, neste subcapítulo serão abordados os principais elementos subjetivos e objetivos que compõem a relação jurídica securitária do referido tipo de seguro, que são necessários para a tradução de seus efeitos.

Nos contratos de seguro rural (um contrato de seguro de dano), podem ser considerados, como elementos subjetivos do contrato de seguros, o segurador e o segurado.

A figura do segurador é representada pelas companhias seguradoras que, para seu apropriado funcionamento, antes do início de suas operações, necessitam autorização do Poder Executivo para o exercício de suas atividades empresariais. Tal permissão é obtida no Ministério da Fazenda, por meio da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), conforme o artigo 74, do Decreto-Lei n. 73/66.

As companhias seguradoras podem constituir-se empresarialmente como sociedade anônima ou cooperativa e, conforme o artigo 73, do Decreto-Lei n. 73/66, seu único objetivo social deverá ser a exploração do ramo securitário. Porém, nada impede que sejam sócias ou acionistas de empresas constituídas para outras finalidades.

Já o segurado, pessoa física, jurídica ou uma personalidade anômala, como é o caso do espólio e do condomínio, é o que tem interesse sobre o bem descrito no contrato de seguro. É a denominação técnica e jurídica do titular do risco.

Como elementos objetivos do contrato de seguro, pode-se considerar o prêmio, a indenização e o risco. Devido à amplitude dos três itens assinalados, aqui se buscará destacar os pontos com relevantes para o tema principal abordado, o contrato de seguro rural¹⁶.

¹⁶ Sobre os contratos de seguros ver: ALBERTI, Verena (Coord.). *Entre a solidariedade e o risco: história do seguro privado no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001; RIBEIRO, Amadeu Carvalhaes. *Direito de seguros: resseguro, seguro direto e distribuição de serviços*. São Paulo: Atlas, 2006; SILVA, Ivan de Oliveira. *Curso de direito do seguro*. São Paulo: Saraiva, 2008.

O prêmio consiste na prestação do segurado, dada ao segurador, pela assunção dos riscos predeterminados assumidos pela companhia seguradora. É por meio dos prêmios recebidos que se constitui o fundo comum responsável pelo próprio funcionamento do mercado segurador. Segundo Silva (2008, p. 95),

[...] considerando-se que o instituto do seguro, desde o seu nascedouro, simboliza a reunião de esforços coletivos do conjunto de segurados, que fazem parte da carteira da seguradora, para a prevenção de eventuais intempéries que poderão sofrer alguns deles, o valor do prêmio tem posição nuclear, pois é dele que haverá fundo suficiente para o pagamento dos sinistros cobertos pela apólice em que se verificou a ocorrência do dano.

Ao trabalhar a evolução do prêmio desde o surgimento do seguro, afirma Alvim (1983, p. 271) que,

durante longo período, o cálculo do prêmio dependeu exclusivamente da experiência do segurador, nem sempre bem sucedida, por isso acabava comprometendo a estabilidade de seus negócios. Com o aprimoramento dos conhecimentos técnicos, a atividade seguradora dispôs de novos processos para sua fixação com relativa segurança.

Atualmente, para o cálculo do prêmio, considera-se uma série de fatores de ordem técnica, não havendo dúvidas de que a ciência que se encarrega da apuração do valor a ser desembolsado como paga do seguro chama-se matemática atuarial, ou simplesmente, atuária, conforme mencionado em subcapítulo anterior.

Segundo Alvim (1983, p. 270),

o prêmio é uma função do risco. Varia de acordo com sua periculosidade. Aumenta ou diminui, segundo sua gravidade. Quanto maior a probabilidade do risco, maior o prêmio. Há uma correlação necessária entre os dois elementos de forma a manter a fonte de recursos para as obrigações do segurador.

Conforme a técnica atuarial, o prêmio pode ser decomposto em duas partes: o prêmio puro, também chamado teórico ou estatístico, e o carregamento, constituído das despesas administrativas de exploração do negócio e do lucro do segurador.

O prêmio puro é fixado mediante complicados cálculos que dependem de conhecimento especializado em matemática atuarial. Com esses instrumentos, faz-se o levantamento estatístico da incidência de casos ocorridos para o total de casos observados, durante um determinado espaço de tempo. Dessa maneira, o prêmio puro é

o resultado da ponderação entre todos os possíveis elementos que possam influir no comportamento do risco. Já o carregamento leva em consideração fatores que interferem na definição do valor do prêmio, mas são independentes do risco como, por exemplo, as despesas administrativas da empresa e os gastos com agenciamento de clientes por corretores (ALVIM, 1983).

No que se refere à indenização, inicialmente, cabe ressaltar que essa terminologia é uma opção legislativa ao tratar dos seguros de dano, então, usaremos tal expressão ao tratarmos do tema.

Para a técnica do seguro, na qual é largamente utilizada, a palavra indenização corresponde a: reparação, compensação, satisfação de dano. O segurador obriga-se a indenizar, reparar os danos sofridos pelo segurado em razão dos riscos cobertos no contrato. Então, indenizar é tornar sem dano ou sem prejuízo, é garantir uma compensação pelos danos ocorridos (ALVIM, 1983).

Para isso, é preciso, portanto, que o montante, ou pelo menos um índice referencial, seja definido pelos contratantes com o propósito de estabelecer a importância devida pelo segurador em caso de sinistro (SILVA, 2008).

Conforme o artigo 776, do Código Civil de 2002, a indenização é paga em dinheiro pelo segurador. Esse artigo tem uma peculiar praticidade no seguro de dano e, por conta disso, as apólices preveem as indenizações em dinheiro, haja vista que a reposição da coisa segurada é extremamente inviável ao mercado segurador (SILVA, 2008).

Outra consideração a ser feita em matéria de indenização é que, devido à própria natureza do contrato de seguro, seu escopo não é o lucro do segurado. Também, conforme está previsto no artigo 781, do Código Civil de 2002, o valor da indenização não poderá ultrapassar o montante do interesse segurado informado na apólice, salvo na hipótese de mora do segurador na adimplência de sua obrigação contratual.

A indenização é a contraprestação do segurador, é seu ato pelo cumprimento de sua obrigação contraída em um contrato bilateral de seguro. A definição de seu valor depende das condições estipuladas na apólice e geralmente corresponde aos prejuízos, mas não podendo ser superior ou inferior aos danos verificados (ALVIM, 1983).

O sinistro é responsável pela delimitação do valor que será indenizado. Assim, ocorrendo o evento danoso, a seguradora dará início a seus atos administrativos com o escopo de apurar os danos e definir o valor a ser indenizado ao segurado. Durante a apuração dos valores, o segurado deverá observar os limites definidos na apólice para que seja efetuada a indenização com o objetivo de recompor os danos sofridos pelo segurado ou, ao menos, diminuir o sofrimento causado pelo sinistro (SILVA, 2008).

E, para concluir os elementos objetivos do contrato de seguro, abordaremos o tema do risco, elemento de relevante importância nos contratos de seguro rural.

Uma primeira afirmativa que precisa ser feita é que, para a estrutura técnico-jurídica do contrato de seguro, o risco é peça fundamental. O risco e o seguro possuem uma relação intrínseca. Sem o risco, não há seguro. Tanto sob o aspecto econômico, em que a ideia de prevenção de riscos é elemento fundamental da operação, como sob o aspecto jurídico, em que é ponto principal do contrato de seguro (FRANCO, 1993).

Para os estudos securitários, o risco era qualificado como um acontecimento perigoso ou que pudesse causar um dano, pois o contrato de seguro abrangia apenas os seguros de danos. No entanto, atualmente, em virtude da grande variedade de seguros existentes, o evento segurável não precisa ser necessariamente danoso, pode ser algo alvissareiro, como a sobrevivência, no seguro de vida¹⁷, por exemplo.

Ao se analisar o que preceitua o artigo 757, do Código Civil de 2002, pode-se afirmar que o risco é a possibilidade de ocorrência de um evento predeterminado capaz de lesar o interesse garantido. Assim, o risco identifica-se com a possibilidade fortuita de um fato produzir necessidades patrimoniais. Trata-se de um fato jurídico e, assim, ato não voluntário, apto a gerar efeitos na órbita jurídica (FRANCO, 1993).

Na compreensão de Silva (2008), o risco advém da própria atividade social moderna da humanidade, e a mera possibilidade do evento indesejado já causa certo incômodo nas pessoas que estão sujeitas às adversidades econômico-financeiras da vida. O risco assegurável pode ser conceituado como o acontecimento possível, futuro (predeterminado, conforme o Código Civil de 2002) e incerto, ou de data incerta, que

¹⁷ O seguro de vida por sobrevivência tem sido bastante utilizado nos países europeus. Nesta modalidade de seguro, o segurador compromete-se a indenizar o segurado caso ele alcance determinada idade previamente indicada no contrato. A ideia deste seguro assemelha-se às previdências privadas ofertadas pelos bancos quando, ao alcançar determinada idade previamente estabelecida, o cliente opta por levantar uma única quantia, em termos de aposentadoria.

não depende somente da vontade das partes. Assim sendo, com base nessa conceituação, é mister analisar alguns pontos a respeito das principais características do risco, partindo de seu viés técnico: a possibilidade, o acontecimento futuro (predeterminados) e a incerteza¹⁸ (ALVIM, 1983).

Um acontecimento possível é aquele em que algo possa ocorrer. A impossibilidade da ocorrência exclui a incerteza (ALVIM, 1983). E, sem o risco, não pode haver seguro, conforme já afirmado.

Bem pontua Vera Franco (1993) ao salientar que

inexiste a cobertura de fatos impossíveis e é essa possibilidade que vai determinar a intensidade do risco, pois aumenta quando a probabilidade se aproxima da possibilidade e diminui quando dela se afasta. A graduação na possibilidade [...] fornece a medida do risco [...] (FRANCO, 1993, p. 45).

Quanto à questão do acontecimento futuro (predeterminado), vejamos os ensinamentos de Pedro Alvim (1983):

O risco depende naturalmente de alguma coisa que poderá acontecer e não de um fato já ocorrido ou que está ocorrendo. É, pois, um acontecimento futuro. O evento que dá origem ao risco ainda não existe. É apenas uma possibilidade, induzida pela experiência de outros fatos semelhantes já verificados. (ALVIM, 1983, p. 216)¹⁹.

Apesar de as características anteriores constituírem partes do risco, apenas com a presença das duas não se terá necessariamente a consolidação do risco. A incerteza do fato é uma questão essencial na formação do risco (ALVIM, 1983).

Pode-se afirmar que a incerteza é um estado de espírito. Trata-se de algo abstrato que não participa da materialidade do fato e que revela nossa incapacidade de afirmação. A dúvida nasce da falta de conhecimento ou, até mesmo, do conhecimento

¹⁸ Vale dizer que, ao tratarmos a incerteza de uma forma mais crítica, percebe-se que sua vinculação está relacionada à figura do segurado, pois, para o segurador, o dano sempre deve estar dentro de uma margem probabilística, ou seja, como dito, está dentro do campo da certeza.

¹⁹ De certa maneira, tais considerações não estão equivocadas, o risco tem relação com a ocorrência de eventos futuros; porém, conforme está previsto no Código Comercial, ao tratar dos seguros marítimos, em seus artigos 677 e 685, há a possibilidade de ser assegurados riscos já ocorridos (risco putativo) ou que estão ocorrendo. Segundo Tzirulnik, Cavalcanti e Pimentel (2003 p. 31), “certamente o Código anterior utilizava a expressão risco predominantemente para designar sinistro (realização do risco), razão pela qual lhe atribuía a nota de futuridade, adjetivação que, além de inadequada à ideia de risco, afastava o risco pretérito (putativo) e o risco em curso [...]. Tais riscos, como cediço, também são asseguráveis.”

incompleto das coisas, desaparecendo apenas quando há modificações no mundo sensíveis, que são percebidas pelos sentidos humanos. Mas, vale dizer que nem sempre há coincidência entre essa modificação e nossa percepção (ALVIM, 1983).

É da essência dos contratos de seguro a ideia de que o evento danoso, devido à incerteza, ocorra ou não. Com base no artigo 764, do Código Civil de 2002, o aperfeiçoamento do contrato de seguro se dá pelo fato de que o segurador garante o interesse legítimo do segurado, não unicamente pela existência de um evento danoso revestido de incerteza. Assim, a incerteza do dano não afasta as obrigações das partes contratantes, devendo o segurado pagar o prêmio definido pelo contrato e o segurador indenizar quando haja a necessidade, não sendo possível a devolução do prêmio pago, que é um dos componentes para o correto funcionamento do sistema securitário (SILVA, 2008).

Apesar da ampla preocupação do setor securitário na caracterização e definição do risco, como algo previsível, calculado e alheio à vontade humana, vale dizer que, como será visto posteriormente, na modernidade, o risco, além de originar-se de imprevisibilidades ambientais, como nos casos de raios e terremotos, por exemplo, também, poderá ser fruto da própria estrutura social moderna. Haja vista a relevância da discussão, maiores considerações sobre o risco moderno serão feitas no avançar do presente texto.

A seguir, então, serão feitas algumas considerações necessárias (dogmáticas, diga-se de passagem) sobre como se estrutura o Seguro Rural brasileiro.

1.4 Estrutura do Seguro Rural no Brasil

De um ponto de vista legislativo, no Brasil, o seguro, de uma forma geral, surge da influência da cultura jurídica europeia, introduzida no país, principalmente, com a chegada da Família Real Portuguesa, em 1808, e do processo de abertura dos portos, que possibilitou o comércio com o estrangeiro (ALVIM, 1983).

Contudo, foi com a promulgação do Código Comercial de 1850 que a expansão dos seguros do país teve início, pois houve a regulação das operações de seguros marítimos (principal seguro explorado à época) que, até aquele momento, eram

disciplinados pelas legislações portuguesas e de outros países que tratavam do tema (ALVIM, 1983). Assim, objetivando regular o setor, algumas outras normas também foram elaboradas no país²⁰.

O crescimento das relações comerciais e sociais no Brasil gerou o aumento da demanda por outros tipos de coberturas que, até a época, não estavam contempladas na legislação brasileira²¹, sendo apenas com o advento do Código Civil de 1916 o começo da regulação das demais modalidades de seguros.

No entanto, apesar do esforço legislativo para regular o setor, as sociedades estrangeiras exerciam considerável controle do mercado nacional de seguros, pois as seguradoras nacionais não possuíam estrutura suficiente para assumir grandes responsabilidades. Com isso, os riscos mais importantes ficavam a cargo das seguradoras estrangeiras, tornando a concorrência algo difícil, pois seu poder de atuação era maior do que o das empresas nacionais. Dessa maneira, as filiais das seguradoras estrangeiras transferiam para o exterior os negócios aqui realizados, e a matriz encarregava-se de distribuir, caso fosse necessário, os excedentes de sua capacidade técnica (ALVIM, 1983).

A superioridade das companhias estrangeiras no mercado nacional começou a ser combatida somente a partir de 1932, por meio de diversos decretos²² que buscavam reduzir o estabelecimento dessas seguradoras no país, bem como impedir a transferência de parte de suas operações para o exterior, culminando com a criação do Instituto de Resseguros²³ do Brasil, em 1939²⁴ (ALVIM, 1983).

O crescimento e o fortalecimento das seguradoras no país geraram ambiente propício para que, em 1954, pela Lei n. 2.168, fosse instituído o Seguro Rural no país.

²⁰ O primeiro regulamento das operações de seguro ocorreu em 1895 (Decreto n. 294, de 5 de setembro de 1895) porém, o que obteve maior influência no setor foi o Decreto n. 4270, de 10 de dezembro de 1901, conhecido como Regulamento Murtinho. Ver ALVIM, 1983.

²¹ “Quando entrou em vigor o Código Civil, publicado em 1926, o seguro terrestre já havia atingido algum desenvolvimento com a maioria das seguradoras operando em incêndio, transportes e outras carteiras menores [...] Como não havia legislação específica para o seguro terrestre, implantaram as normas contratuais de suas apólices originais, traduzidas para o vernáculo [...] Nem sempre se conformavam suas exigências com os princípios jurídicos estabelecidos no país, gerando conflitos, levados ao Judiciário, que, por sua vez, carecia de normas específicas. Aplicava, então, aquilo que lhe parecia mais condizente com nossa tradição jurídica.” (ALVIM, 1983, p. 53).

²² Decreto n. 21.828, de 14 de setembro de 1932 e Decreto – lei n. 2.063, de 7 de março de 1940.

²³ “O contrato de resseguro é uma espécie de contrato de seguro, pelo qual o segurador direto – na condição de segurado – obriga-se a pagar um prêmio ao ressegurador, que, em contrapartida, garante indenizá-lo na hipótese de ocorrência de sinistro.” (RIBEIRO, 2006, p. 166).

²⁴ Decreto-Lei n. 1.805, de 27 de novembro de 1939.

Seu objetivo era a preservação das colheitas e dos rebanhos contra possíveis riscos que pudessem ocorrer, conforme preceituava em seu art. 1º. Também foram instituídos o Fundo de Estabilidade de Seguro Agrário (FESA)²⁵ e a Companhia Nacional de Seguro Agrícola (CNSA). Entretanto, todos esses instrumentos não estimularam as seguradoras a construir carteiras de seguros relacionados às demandas do mercado agrário, pois não entraram em funcionamento ou não atenderam aos objetivos para os quais foram criados (BUAINAIN; CURY; VIEIRA, 2011, p. 73).

Então, em 1966, por meio do Decreto-Lei n. 73, foi extinto o Fundo de Estabilidade do Seguro Agrário (FESA) e instituiu-se o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR)²⁶, que pretendia solucionar os problemas que na época limitavam a implementação dos contratos de seguro rural. Ambos os Fundos de Estabilidade foram criados para estimular a expansão das carteiras de seguro rural existente na época. No entanto, devido à origem do capital de sua formação, que, no caso do FESR, por exemplo, era orçamentária, tais fundos não criaram a confiança necessária quanto à capacidade real de honrar com o pagamento de parte dos sinistros que lhes cabia no momento que fossem demandados gerando, assim, baixa adesão das seguradoras.

Dessa maneira, o FESR não obteve êxito em impulsionar as contratações do Seguro Rural privado, levando o governo a criar, em 1973, por intermédio da Lei n. 5.969, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO)²⁷. Esse programa foi lançado para constituir-se como um seguro transitório, que deveria funcionar até que o Fundo de Estabilidade pudesse dar o suporte para o crescimento do seguro rural (BUAINAIN; CURY; VIEIRA, 2011, p. 74). O PROAGRO cumpriria o papel do seguro rural até que o Fundo de Estabilidade conseguisse estimular o setor securitário para a criação de carteiras de seguros destinadas ao setor. No entanto, o PROAGRO acabou assumindo o papel do seguro rural no país e até o momento não se tem percebido interesse do setor securitário em atender às demandas existentes.

²⁵ Esse fundo era constituído, dentre outras fontes, por dotações orçamentárias, com a finalidade de garantir a estabilidade do seguro rural e atender à cobertura suplementar dos riscos de catástrofes.

²⁶ “Porém, o novo fundo já nasceu com vícios de origem que comprometeriam seu funcionamento: por ser um fundo de natureza orçamentária, muitas vezes seus recursos ficam indisponíveis, o que gera desconfiança nas seguradoras sobre a sua real capacidade de honrar o pagamento da parte dos sinistros que lhe cabe no momento em que é demandado.” (BUAINAIN; CURY; VIEIRA, 2011, p. 73).

²⁷ Seu objetivo era exonerar o produtor rural de obrigações financeiras relativas a operações de crédito, cuja liquidação fosse dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atingissem bens, rebanhos e plantações (Art. 2º da Lei n. 5969/73).

Vale ressaltar que, conforme será analisado mais adiante (seção tal), a criação do PROAGRO também pretendia solucionar “falhas” do sistema de crédito rural, que poderiam comprometer o processo de modernização e o crescimento da produção no campo, bem como acarretar prejuízos para o sistema financeiro envolvido. E todos esses fatos estão ambientados em um momento de modernização conservadora do campo que, por meio das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, houve a manutenção do poder dos produtores latifúndios brasileiros e a exclusão de setores agrários que não tinham condições de ter acesso a tais benefícios.

Partindo dessas considerações iniciais, o presente trabalho considerará o Seguro Rural no país dividido em dois grupos: (a) os Seguros Rurais controlados pelo Estado, como o caso do PROAGRO; e (b) os Seguros Rurais privados, ofertados pelas seguradoras (que atualmente contam com programa de subvenção para o pagamento do prêmio²⁸).

Assim, nos próximos itens do presente capítulo, para melhor compreensão do tema, serão analisadas as principais nuances do PROAGRO, do PROAGRO Mais (SEAF) e dos seguros rurais privados.

1.4.1 Surgimento do PROAGRO e suas finalidades

O PROAGRO surge de uma tentativa de suprir a ausência de Seguros Rurais que pudessem atender às demandas do mercado. No entanto, com igual relevância, o Programa também socorreu o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que marcou o compasso da modernização do campo, conforme será exposto a seguir.

Apesar de ter sido previsto, primeiramente, no Estatuto da Terra (Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964) como uma das dimensões da política de desenvolvimento rural nacional, foi apenas com a Lei n. 5.969, de 11 de dezembro de 1973,

²⁸ A subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural está prevista na Lei n. 10.823, de 19 de dezembro de 2003, e o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) tem como finalidade assegurar a produção por meio da redução dos custos de contratação do seguro agrícola, oferecendo ao agricultor a oportunidade de segurar sua produção com custo reduzido, por meio de auxílio financeiro do governo federal. A subvenção econômica poderá ser solicitada por qualquer pessoa física ou jurídica que cultive ou produza espécies contempladas pelo Programa.

posteriormente regulada pela Resolução do Banco Central n° 301, de 9 de outubro de 1974, que surge o seguro agropecuário brasileiro (PROAGRO).

Em razão da natureza de seu objeto, a atividade agrária apresenta características que dificultam a implantação do Seguro Rural. A ocorrência de fenômenos climáticos e biológicos, além de difícil previsão (por meio das técnicas atuariais), em sua maioria, quando ocorrem, incidem de maneira generalizada em uma determinada área ou região. Isso afasta o interesse das seguradoras de atuarem nesse ramo, pois elas preferem atuar nos ramos de seguros com menores taxas de riscos, porque apresentam melhores resultados financeiros.

Assim, um dos motivos para a criação do PROAGRO foi a ausência de interesse das seguradoras em atuarem na área dos Seguros Rurais. Todavia, cabem aqui algumas considerações sobre as motivações oriundas do Sistema de Crédito Rural, que colaboraram para a formatação da principal cobertura do Programa: exonerar o produtor de obrigações financeiras relativas às operações de crédito.

O SNCR, criado em 1965²⁹, dentre um conjunto de políticas públicas direcionadas à industrialização do meio agrário, cumpriu com seu objetivo de modernizar o campo, com a consolidação da agroindústria e a difusão de inovações tecnológicas³⁰(GONÇALVES NETO, 1997; MÜLLER, 1989; GUANZIROLI, 2001). No entanto, com o seu declínio, que conduziu à crise do sistema produtivo, principalmente em virtude das elevadas taxas inflacionárias, dos juros altos, do descontrole do déficit público e da variação cíclica dos preços dos produtos agropecuários, surgiram ideias direcionadas à resolução dos problemas do financiamento rural (BRASIL; SIQUEIRA, 1994).

Dentre as ideias propostas, estava a criação de um seguro que pudesse suportar as perdas da produção, garantindo o pagamento dos financiamentos realizados. Assim, o Seguro Rural não tendo encontrado respaldo no sistema de seguros privados, o Estado foi levado a desenvolver um mecanismo oficial para assegurar a capacidade financeira do SNCR e proporcionar segurança ao produtor no que se refere à permanente assistência creditícia (BRASIL; SIQUEIRA, 1994).

Dessa maneira, além de suprir a lacuna deixada pelo setor privado na época de sua criação, o Programa serviu como instrumento de aperfeiçoamento do SNCR, na medida em que garantia, em parte, o retorno para os bancos participantes do Sistema

²⁹ Criado pela Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965.

³⁰ Outras considerações sobre o tema do Crédito Rural serão abordadas no capítulo II.

dos valores que, em caso de inadimplemento do produtor, não eram pagos (BRASIL; SIQUEIRA, 1994). De forma mais contumaz, assevera Marques (2007) que o objetivo básico do programa, por assim dizer, consistia em exonerar o produtor de obrigações financeiras relativas às operações de crédito. Com isso, o PROAGRO permitiu que a crise que o SNCR passava fosse revertida ao indenizar o produtor, ou melhor, à instituição financeira dos valores contraídos por meio dos empréstimos que não poderiam ser pagos por causa dos problemas relacionados com o êxito da produção.

Ao observarmos o que está previsto no art. 1º, da Lei n. 5.969, de 1973, percebe-se que a preocupação principal do Programa era

[...] exonerar o produtor rural, na forma que for estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, de obrigações financeiras relativas a operações de crédito, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam bens, rebanhos, e plantações.

Com o exposto, pode-se afirmar que, apesar da intenção inicial de suprir a ausência de Seguros Rurais no mercado, se percebe que o legislador buscou atender muito mais aos interesses do sistema financeiro, responsável pelas linhas de crédito rural presente no mercado que se encontrava em “dificuldades”, evitando as perdas oriundas da inadimplência dos produtores, do que viabilizar o acesso do Seguro Rural aos demais grupos sociais rurais, excluídos da modernização conservadora, como os agricultores familiares, permitindo maior acesso aos benefícios da prevenção e da socialização de riscos.

O PROAGRO, como parte da política pública destinada ao campo, materializa o papel do Estado na estruturação do mercado. Ao cobrir as possíveis perdas do sistema financeiro, o Programa garante e mantém o processo de acumulação de capital, escopo fundamental do capitalismo. Dessa forma, o PROAGRO e o sistema de crédito, pensado pelo Estado, são fundamentais para o alinhamento do campo com os interesses do mercado.

Vale dizer que, mesmo com a revogação da Lei instituidora do PROAGRO, por meio da Lei n. 12.058, de 13 de outubro de 2009, o Programa ainda permanece com suas características iniciais, sendo até hoje um instrumento para atender ao sistema financeiro dedicado às linhas de crédito rural, permitindo que não haja perdas em caso de inadimplemento do produtor pela dificuldade na produção.

Apesar da falta de efetividade do PROAGRO como um Seguro Rural amplo e com coberturas mais relevantes para a demanda do setor agrário, buscando garantir perdas e danos de real relevância no cenário rural, em vez de garantir e manter o processo de acumulação de capital, fazem-se necessárias algumas considerações sobre seu funcionamento e sua regulação.

Inicialmente, vale destacar que, diferentemente dos demais seguros existentes no país, que são regulados pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), a administração e a regulamentação do PROAGRO são realizadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN), segundo normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional.

E sua operação é realizada por seus agentes, que são representados pelas instituições financeiras autorizadas a operar em crédito rural, as quais contratam as operações de custeio e encarregam-se de formalizar a adesão do mutuário ao Programa, da cobrança do adicional, das análises dos processos e da decisão dos pedidos de cobertura, do encaminhamento dos recursos à Comissão Especial de Recursos (CER), dos pagamentos e registros das despesas.

Em trabalho pioneiro sobre o tema, Marques (1983, p. 31) critica a transferência da competência legislativa de tema relevante ao Conselho Monetário Nacional, conforme mostra o excerto abaixo:

O que se critica no legislador é essa transferência de competência legislativa ao Conselho Monetário Nacional, a despeito da seriedade de suas decisões. Trata-se, com efeito, de órgão do Poder Executivo, cujos ilustrados membros, técnicos por natureza, nem sempre conhecem ou vivem a realidade do produtor rural, daí por que suas Resoluções, muitas vezes casuísticas, que se transformam em normas, já nascem comprometidas quanto à sua justeza e oportunidade.

Em certo ponto, a competência legislativa atribuída ao Conselho Monetário Nacional acaba por reforçar o enfoque do PROAGRO, haja vista que a “proteção” dada pelo programa atenderá aos riscos a que está submetido o capital investido pelas instituições financeiras, tornando a operação de certa forma segura e interessante, tendo em vista o principal alvo do mercado: acumulação de capital.

Desse modo, é relevante o questionamento a propósito do caráter securitário do PROAGRO.

Para que o objetivo principal do Programa fosse alcançado, a contratação do PROAGRO foi atrelada aos contratos de crédito rural, conforme se extrai das suas normas reguladoras. Assim, sua importância indenizatória acabou sendo direcionada para o setor financeiro, esvaziando seu enfoque agrário, pois só pode contratar o PROAGRO e beneficiar de sua proteção quem contratar um crédito rural (MARQUES, 1983).

O PROAGRO não buscava ser um seguro agrícola propriamente, mas sim um seguro destinado ao Crédito Rural, pois visava, principalmente, cobrir os encargos financeiros dos produtores nos financiamentos bancários (BRASIL; SIQUEIRA, 1994). Percebe-se, então, que o PROAGRO não colaborou efetivamente para o desenvolvimento do seguro rural no país e, tampouco, para a disseminação da cultura do seguro e para a ampliação das coberturas das carteiras existentes. A proteção dada ao crédito pelo PROAGRO permitiu não só proteção ao sistema financeiro, mas também, dentro de um processo de modernização conservadora, dos usuários, dos grandes proprietários de terra que contribuíram para a expansão do capital no campo³¹.

Dessa forma, nasce o seguinte questionamento: até que ponto o PROAGRO cumpre com seu caráter securitário? Como visto, o Programa foi instituído pelo Estado para atender a uma demanda do mercado, mas também a uma necessidade social, ou seja, para ampliar o acesso ao instrumento jurídico do seguro. No entanto, nota-se que o PROAGRO tem cumprido um papel bem mais relacionado com o seguro de crédito, sendo o incentivo do desenvolvimento do seguro rural, um dos seus escopos para sua criação, mitigado. Com isso, o PROAGRO tornou-se mais um instrumento da política macroeconômica que legitima e fortalece o avanço do capital sob a sociedade e a economia nacional, alterando padrões de consumo e excluindo os que não puderam participar dessa transformação produtiva.

Atualmente, segundo o Manual de Crédito Rural (MCR), em seu capítulo 16, seção 1, o PROAGRO, além de exonerar o produtor do cumprimento de obrigações

³¹ Também é necessário tratar da questão do refinanciamento do Crédito Rural, que a cada ano tem se ampliado e que os constantes perdões das dívidas nos últimos anos demonstram que o principal objetivo do seguro e do próprio sistema de crédito brasileiro é implementar determinado modelo agrícola. Para maiores informações sobre o tema, ver: TÁVORA, F. L. **Renegociação de Dívida Rural: reflexões sobre o financiamento da agricultura brasileira**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abr./2014 (Texto para Discussão nº 146).

financeiras em operações de crédito rural de custeio, no caso de perdas de suas receitas também busca

b) indenizar os recursos próprios do beneficiário, utilizados em custeio rural, inclusive em empreendimento não financiado, no caso de perdas das receitas [...]; c) promover a utilização de tecnologia, obedecida a orientação preconizada pela pesquisa.

A formalização do enquadramento ao PROAGRO, que está condicionado à aquisição do crédito rural, se dá por meio da inclusão de cláusula específica no instrumento de crédito, em que o produtor (beneficiário) manifesta sua adesão ao Programa. Com a adesão, o produtor obriga-se ao pagamento de uma contribuição denominada “adicional”, que é cobrada uma única vez sobre o valor total contratado. O adicional pago pelo produtor é definido pelo BACEN.

Outro ponto que merece destaque é que o enquadramento está restrito aos empreendimentos que forem conduzidos sob as condições do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC), divulgado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), anualmente (MCR 16-2-2³²). Tal exigência passou a ser feita pelo Conselho Monetário Nacional a partir de 1997.

O ZARC começou a ser utilizado na safra de 1996 e, atualmente, vem sendo ampliado e utilizado em larga escala no país, consolidando-se como ferramenta técnico-científica de auxílio à gestão de riscos climáticos na agricultura. Trata-se de um estudo elaborado com o objetivo de minimizar os riscos relacionados aos fenômenos climáticos, permitindo que cada município identifique a melhor época de plantio das culturas, nos diversos tipos de solo e ciclos de cultivares.

O Zoneamento recebe revisão anual pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e é publicado na forma de portarias, no Diário Oficial da União e no site do Ministério da Agricultura (MAPA). Além disso, serve de “orientação” para o crédito de custeio agrícola, bem como para o enquadramento no seguro rural privado, no SEAF (ou PROAGRO Mais) e no PROAGRO.

³² É a referências à norma, codificada pelo Manual de Crédito Rural (MCR), apresentada no Regulamento constante do Capítulo 16, Seção 2, que aponta as considerações necessárias quanto ao tema do enquadramento no PROAGRO.

Os demais recursos financeiros para o custeio do Programa são provenientes, segundo o MCR 16-1-2, do Orçamento da União e das receitas auferidas com a aplicação de tais verbas.

Conforme o MCR 16-1-8, além do pagamento do adicional, o beneficiário deve: (a) utilizar tecnologia capaz de assegurar, no mínimo, a obtenção dos rendimentos programados; (b) no ato do enquadramento, apresentar documentação que mostre croqui ou mapa de localização da área da produção e o orçamento analítico das despesas do empreendimento; (c) nos casos de empreendimentos que possuam assistência técnica contratada, deve apresentar com regularidade laudos que permitam ao agente (instituição financeira) conhecer sua evolução; e (d) na ocorrência de qualquer evento danoso, comunicar imediatamente ao agente e adotar todas as práticas necessárias para minimizar os prejuízos, evitando o agravamento das perdas.

Com relação às coberturas, o Programa, nas operações de custeio agrícola, possui cobertura para fenômenos naturais fortuitos e suas consequências diretas e indiretas³³, e nas operações de custeio pecuário, para perdas decorrentes de doenças sem método difundido de combate, controle ou profilaxia, conforme está previsto no MCR 16-5.

Em caso de sinistro, a comunicação das perdas deve ser realizada pelo produtor ao agente responsável pela contratação do Crédito Rural, durante a vigência do período de amparo. Cabe ao agente, no prazo de até três dias úteis, informar ao BACEN o ocorrido e, por intermédio de empresas de assistência técnica, profissionais habilitados autônomos ou do seu quadro próprio ou da cooperativa, realizar a comprovação de perdas.

Sentindo-se prejudicado pela decisão proferida pelo agente do PROAGRO, o produtor tem o direito de recorrer à Comissão Especial de Recursos (CER), órgão colegiado vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no prazo de trinta dias a contar da data da ciência. E caberá ao CER decidir obedecendo à legislação e às normas aplicáveis ao Programa.

³³ Exemplos apresentados pelo Manual de Crédito Rural 16- 5- 2- “a”: I - chuva excessiva; II - geada; III - granizo; IV - seca; V - variação excessiva de temperatura; VI - ventos fortes; VII - ventos frios; VIII - doença ou praga sem método difundido de combate, controle ou profilaxia, técnica e economicamente exequíveis.

1.4.2 PROAGRO Mais ou SEAF: PROAGRO aplicado à Agricultura Familiar

Em 2004, por meio da Resolução n. 3.234/04, do BACEN, foi criado, no âmbito do PROAGRO, um “subprograma”, para beneficiar os agricultores familiares vinculados ao PRONAF³⁴. Esse “subprograma” é conhecido como Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) ou PROAGRO Mais.

O PROAGRO Mais é regido pelas normas gerais aplicadas ao PROAGRO e pelas condições especiais previstas pela Resolução de sua criação. E, assim como no PROAGRO, deve-se obedecer ao ZARC, divulgado anualmente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)³⁵.

Seu objetivo é assegurar ao agricultor familiar a exoneração de obrigações financeiras oriundas de operações de crédito rural de custeio e de parcelas de crédito de investimento rural, que não puderam ser cumpridas devido à ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atingiram a plantação.

Outra característica importante é seu caráter compulsório para os beneficiários do PRONAF. Quer dizer, a concessão do custeio agrícola do PRONAF só será concedida mediante a adesão do beneficiário ao PROAGRO Mais ou a alguma modalidade de Seguro Rural para o empreendimento. Isso restringe o rol de agricultores familiares que poderão ter acesso aos benefícios do PROAGRO, pois nem todos têm acesso à linha de crédito por causa das exigências que são feitas e que, na maioria das vezes, não podem ser atendidas por falta de estrutura técnica e capital, enfatizando ainda mais sua natureza de seguro de crédito.

1.4.3 Seguro Rural Privado

Primeiramente, cabe afirmar que o seguro rural trata-se de um seguro de dano. Ou seja, é aquele seguro que possui natureza tipicamente indenizatória, direcionado à recomposição do patrimônio do segurado, possuindo a pessoa favorecida

³⁴ O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar foi criado em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, para estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas.

³⁵ Há exceções que, no entanto, fogem ao escopo deste trabalho. Para mais detalhes sobre o PROAGRO Mais, consultar o Manual de Crédito Rural, disponível em: <http://www3.bcb.gov.br/mcr/>.

pela indenização o dever de fazer prova dos prejuízos econômicos sofridos (SILVA, 2008). Por se tratar de um seguro privado, é explorado pela iniciativa privada, pelas companhias de seguros, e realiza-se sob a forma de contrato, tendo o segurado liberdade de escolher a seguradora que melhor atender a suas necessidades (ALVIM, 1983).

O principal objetivo do seguro rural é proteger o produtor contra perdas causadas por fenômenos adversos da natureza até o limite máximo de indenização contratada. Sua abrangência vai além das atividades agrícolas, podendo se responsabilizar pela atividade pecuária, pelo patrimônio do produtor rural, seus produtos, entre outros.

Ao contratá-lo, o produtor tem a possibilidade de recuperar o capital investido na sua lavoura ou empreendimento diante da perda da produção por conta de uma chuva mais forte ou de uma seca mais prolongada. O prejuízo pode ser evitado ou, no mínimo, reduzido.

Devido às características do risco coberto pelo seguro rural, o Estado exerce papel relevante em seu funcionamento por meio do Programa de Subvenção do Prêmio do Seguro Rural (PSR). A subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural objetiva reduzir os custos de contratação do seguro rural, oferecendo ao agricultor a oportunidade de segurar sua produção com custo reduzido, por meio de auxílio financeiro do governo federal e atrair as seguradoras para a constituição de carteiras de seguros para esse setor.

Infelizmente, em razão da natureza dos riscos cobertos pelo seguro rural, bem como da amplitude de seus danos, pois, na maioria das vezes, as perdas de produção não ficam restritas a um determinado produtor, afetando toda uma região, a oferta dessa modalidade de seguros é muito baixa no mercado. Assim, apesar da relevância do seguro para a agricultura brasileira, é baixa a utilização do seguro rural entre os produtores que não possuem alguma linha de crédito.

Se o Estado não participasse de parte do pagamento do valor do prêmio do seguro contratado, os produtores encontrariam dificuldades em utilizar os serviços das seguradoras, pois, por causa dos riscos envolvidos, as seguradoras que operam referido tipo de seguro, com base em suas informações atuariais, não o consideram vantajoso e, quando disponibilizam tal tipo de cobertura, o preço do prêmio é elevado.

1.5 Seguro Rural por meio da análise da estrutura da Sociedade Moderna

Até o presente momento, foram apontadas as principais considerações sobre o Seguro Rural, do ponto de vista normativo. No entanto, a presente pesquisa se propõe a ir além de uma visão dogmática de tal instituto jurídico. Tendo em vista os comentários feitos a respeito da relação entre Estado, Direito e Economia, algumas considerações sobre a Sociedade Moderna, cenário que possibilitou os elementos necessários para a constituição do seguro, devem ser levadas analisadas para a percepção do tema.

Assim sendo, é necessário analisar o contexto social moderno que fundamenta e legitima todo o Direito posto, bem como produz o Estado que elabora e regula o Seguro Rural. Também é relevante questionarmos que riscos são protegidos pelo instituto técnico-jurídico do seguro e, até que ponto, são os únicos existentes e relevantes socialmente, levando o Estado, por meio de uma política pública, a mobilizar-se em sua tutela.

Dessa forma, a seguir, trataremos de analisar a Sociedade Moderna tomando por base os estudos de Anthony Giddens (1991), bem como analisar a questão do risco moderno.

1.5.1 Anthony Giddens e o “Desencaixe” Moderno

A velocidade e a intensidade que marcam a Sociedade Moderna são resultado de uma "descontinuidade histórica", um deslocamento da narrativa tradicional, originada do deslocamento dos elementos tempo e espaço. O advento da industrialização, ambientada nesse processo, gerou alterações no modelo produtivo, bem como na estrutura social, e tudo o que foi criado para seu auxílio conta com esse mesmo ideal.

O “desmanche” do tradicional pelo espírito moderno realçou sentimentos como a insegurança diante do novo e da ausência de estabilidade, e criou novos riscos. E, para lidar com tal dinâmica, a modernidade conta com mecanismos que produzem,

legitimam e explicam essa velocidade de construção e reconstrução. As análises estatísticas necessárias à estrutura do seguro (chamada de atuária), por exemplo, podem ser vistas como um desses mecanismos de desençaixe.

Haja vista que, a análise reflexiva do próprio ato do risco gera mobilidade nas ideias e nos conceitos a seu respeito, o conhecimento estatístico produzido altera as opções de “escolha”, modificando o escopo das preocupações sociais sobre o risco, bem como a forma de percepção do setor securitário. Partindo dessas reflexões, pode-se dizer que o seguro, como instrumento moderno, faz parte desse processo de “desmanche”, colaborando para a estruturação da acumulação do capital.

Os cálculos atuariais e o Zarc são estudos que constroem e legitimam o sistema securitário presente no país. Mas não só isso, são sistemas peritos que, com competência profissional, organizam os ambientes material e social relacionados aos riscos, e são responsáveis pela definição das decisões a serem tomadas pelo setor securitário.

A obra de Giddens tem a proposta de analisar e reconstruir a teoria social, elaborada nos séculos XIX e XX, e, com base nisso, formular um quadro teórico-metodológico capaz de abordar analiticamente a modernidade e, também, apto a teorizar acerca da atividade social humana.

De acordo com o autor, a opção epistemológica de discutir as formas de conhecimento válidas para as leis universais da vida social é insuficiente para perceber as reais nuances da sociedade moderna. Então, por intermédio da chamada Teoria da Estrutura, elabora princípios ontológicos, como ponto de partida, para a explicação da produção e reprodução das práticas sociais e da vida social (GIDDENS, 2003).

Os estudos sociológicos, dos últimos tempos, têm se concentrado nas transformações que as instituições modernas passaram ao logo dos anos. No entanto, a modernidade que percebemos atualmente, por certas razões específicas, tem sido insuficientemente abrangida pelas ciências sociais (GIDDENS, 1991).

Na concepção de Giddens (1991), as transformações geradas pela modernidade (estilo, costume de vida ou organização sociais que emergiram na Europa, a partir do século XVI e que se tornaram mundiais) ganharam novas dimensões na atualidade. Hoje em dia, nota-se um momento em que as consequências da modernidade estão mais radicalizadas e universalizadas do que anteriormente.

Buscando explicar as principais características dessa “modernidade avançada” ou “modernidade radicalizada”, o autor esclarece que a modernidade é um “fenômeno de dois gumes” (GIDDENS, 1991). Isto é, ao mesmo tempo em que o advento da industrialização gerou alterações no modelo produtivo, bem como na estrutura social, seus questionáveis avanços, também, realçaram a insegurança e o risco.

A rapidez, a radicalização, a velocidade, a intensidade e o alcance das mudanças revelam uma "descontinuidade histórica", um deslocamento da narrativa tradicional, tornando-se necessária a análise da natureza da própria modernidade para compreender a sensação de ausência de domínio e controle do meio em nosso entorno (GIDDENS, 1991).

Segundo Giddens (1991, p. 12),

a desorientação que se expressa na sensação de que não se pode obter conhecimento sistemático sobre a organização social, [...] resulta, em primeiro lugar, da sensação de que muitos de nós temos sido apanhados num universo de eventos que não compreendemos plenamente, e que parecem em grande parte estar fora de nosso controle.

A separação entre o tempo e o espaço causou o caráter dinâmico e globalizante das instituições modernas. O “esvaziamento do tempo” é em grande parte pré-condição para o “esvaziamento do espaço”. Com o advento da modernidade, retira-se crescentemente o espaço do elemento tempo, permitindo que pessoas diversas daquela espaço em questão, também apelidados de “ausentes” por estarem localmente distantes e impossibilitados de qualquer interação presenciais, possam relacionar-se (GIDDENS, 1991).

No entanto, vale ressaltar que é o rompimento entre tempo e espaço que fornece a base necessária para a recombinação em relação à atividade social (GIDDENS, 1991). A separação entre o tempo e o espaço possibilita o processo de desencaixe e proporciona os mecanismos da engrenagem da organização racional.

Dessa forma, partindo desses pressupostos, Giddens (1991) realiza uma abordagem “descontinuista” do desenvolvimento social moderno, pois acredita que a percepção dessa natureza permite uma análise mais real da modernidade e de suas consequências. Segundo ele,

os modos de vida produzidos pela modernidade nos desvencilharam de todos os tipos tradicionais de ordem social, de uma maneira que não tem precedentes. Tanto em sua extensionalidade quanto em sua intencionalidade, as transformações envolvidas na modernidade são mais profundas que na maioria dos tipos de mudança característicos dos períodos precedentes. (GIDDENS, 1991, p. 14).

A complexidade da sociedade contemporânea, devido ao seu dinamismo próprio, demanda um novo olhar sobre suas principais nuances. Para compreender adequadamente a natureza da modernidade, é preciso romper com as perspectivas sociológicas. É necessário perceber o extremo dinamismo e o foco global das instituições modernas, e desvendar a natureza de suas descontinuidades em relação às culturas tradicionais (GIDDENS, 1991).

Assim, para analisar o processo de desencaixe moderno, que consiste no deslocamento das relações sociais de contextos locais de interação, com sua consequente reestruturação, mediante extensões indefinidas de tempo-espaço, é indispensável o estudo dos mecanismos de desencaixe, como as fichas simbólicas e os sistemas peritos, também responsáveis pelo mecanismo de desencaixe moderno (GIDDENS, 1991).

De acordo com Giddens (1991), as fichas simbólicas seriam instrumentos de troca que podem ser circulados sem estar vinculados às características específicas dos indivíduos ou grupos que se relacionam em qualquer situação particular. O dinheiro é um exemplo de ficha simbólica que é utilizado pelas economias monetárias modernas e que permite um amplo desencaixe, pois não se relaciona ao tempo, mas como um meio de articular a relação tempo-espaço, ligando instantaneidade e adiamento, presença e ausência (GIDDENS, 1991).

Já os sistemas peritos seriam os

[...] sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos [...] eles removem as relações sociais das imediações do contexto [...] fornecendo “garantias” de expectativas através de tempo-espaço distanciados. Este “alongamento” de sistemas sociais é conseguido por meio da natureza impessoal de testes aplicados para avaliar o conhecimento técnico e pela crítica pública [...], usando para controlar sua forma. (GIDDENS, 1991, p. 37-39).

As fichas simbólicas, que são meios de intercâmbio que podem circular sem considerar as características específicas dos indivíduos ou grupos com que lidam, e os

sistemas peritos, que são sistemas de excelência técnica ou de competência profissional que organizam os ambientes material e social, e são responsáveis pela definição de grande parte das ações do cotidiano, são mecanismos de desençaixe necessários para o dinamismo e para o caráter global da modernidade. Ambos os mecanismos promovem a separação entre tempo e espaço, removendo as relações sociais dos contextos em que estão inseridas. Assim, ao separar da interação social, das particularidades locais, a sociedade moderna fica autorizada a assumir todo seu dinamismo e globalidade.

Contudo, para a efetividade dos efeitos dos mecanismos de desençaixe (fichas simbólicas e sistemas peritos), há uma dependência direta com a questão da confiança. Ou seja, a confiança está relacionada à ausência da figura do outro no tempo e no espaço. Seu requisito básico é a falta de informação plena, estando basicamente vinculada à ideia de incerteza. Num certo sentido, toda confiança é uma confiança cega. A confiança seria uma crença na credibilidade de uma pessoa ou sistema, tendo em vista um dado conjunto de resultados e eventos, em que essa crença expressa uma fé na probidade do outro (GIDDENS, 1991).

Nesse cenário, o perigo e o risco estariam intimamente relacionados, tornando-se pressupostos mútuos. Qualquer um que assume um “risco calculado” está consciente da ameaça ou ameaças que uma linha de ação específica pode causar. Ou seja, a percepção do risco pressupõe a noção das ameaças inerentes aquele fato. Dessa forma, a confiança teria como finalidade neutralizar os perigos inerentes a determinado tipo de atividade (GIDDENS, 1991).

Dessa maneira, ao se confiar nos mecanismos de desençaixe, os perigos seriam neutralizados diante do “domínio” dos riscos que poderiam existir. Então, a confiança no conhecimento oriundo dos sistemas peritos e das fichas simbólicas permite que a sensação de perigo seja anulada e o risco se tornaria previsível.

Ao revisitarmos as práticas sociais, no afã de conhecê-las, ato corriqueiro das ciências sociais, o conhecimento produzido acaba compondo o próprio rol das instituições modernas, por intermédio da ação de desençaixe dos sistemas peritos e das fichas simbólicas, gerando situações de perigo e constituindo riscos. Qualquer seguimento social não seria como é se não fossem os conhecimentos existentes sobre eles mesmos, pois os discursos, os conceitos e as teorias elaboradas circundam interna e

externamente o objeto de estudo reconstruindo-o reflexivamente, dando-lhe dinamicidade (GIDDENS, 1991).

1.5.1.1 O risco moderno

Como explicitado anteriormente, o risco é fruto da própria reflexividade da estrutura moderna, em outras palavras, da ação das fichas simbólicas e dos sistemas peritos, do deslocamento tempo-espaço e de todo o conhecimento social acumulado. Pois, pela atuação dos mecanismos de desencaixe, a estrutura social é refletida e reconstruída, criando ambientes de incerteza que geram situações de risco.

A existência do risco pressupõe uma confiança na própria estrutura moderna. A confiança atua como um agente neutralizador dos perigos inerentes a determinados tipos de atividades sociais. Dessa maneira,

[...] há certas circunstâncias nas quais os padrões de risco são institucionalizados, no interior de estruturas abrangentes de confiança [...] sendo o risco conscientemente calculado [...] O que é visto como risco “aceitável” varia em diferentes contextos, mas é geralmente central na manutenção da confiança. (GIDDENS, 1991, p. 46).

A institucionalização dos riscos em estruturas de confiança, como a atividade exercida pelos sistemas peritos ao criar padrões para a percepção social, traz previsibilidade ao risco. Isso faz com que o que é aceito como risco varie conforme o contexto em que está inserido. E, por se tratar de um resultado da compreensão, análise e intervenção do homem, os riscos podem ser aceitos ou excluídos conforme as necessidades sociais, ou melhor, as demandas por controle social, mantendo-se a ordem conforme os padrões considerados aceitáveis pelas sociedades modernas.

O risco não é uma questão individual. Ele pode existir em áreas que afetam coletivamente uma grande quantidade de indivíduos; no entanto, muitos desses locais são considerados “seguros”, pois os conjuntos de riscos inerentes àquela localidade estão neutralizados, por um equilíbrio entre a confiança e o risco aceitável (GIDDENS, 1991).

O dinamismo moderno, ocasionado pela separação entre tempo e espaço, pelo desenvolvimento dos mecanismos de desencaixe e pela apropriação do conhecimento, é

responsável pelo suporte necessário tanto à confiança, bem como aos pontos relevantes sobre segurança, risco e perigo na modernidade (GIDDENS, 1991).

A confiança relativa aos mecanismos de desenhaixe não pressupõe o encontro do indivíduo com os responsáveis pelos sistemas abstratos (fichas simbólicas e sistemas peritos), por meio de “compromissos com rosto”. No entanto, os responsáveis pelos sistemas abstratos constituem “pontos de acesso” para esses sistemas, isto é, “terreno comum” para os “compromissos com rosto ou sem rosto” (GIDDENS, 1991).

Dessa maneira, a manutenção e formação das instituições modernas estão ligadas a tais mecanismos de confiança em sistemas abstratos (GIDDENS, 1991). O seguro, por exemplo, sustenta-se em um sistema perito chamado de atuária, que é válido e aceito devido à confiança existente em todo o arcabouço matemático que o forma. E o mesmo raciocínio se aplica ao Zarc.

Sendo o risco uma consequência inerente à modernidade, a utilização do seguro só é possível e aceitável em um cenário moderno, responsável por fornecer os subsídios necessários para a “criação” e a “recriação” do que deve ser segurado. Ou seja, os riscos modernos são humanamente criados.

Segundo Giddens (1991, p. 96),

a fidedignidade conferida pelos atores leigos aos sistemas peritos não é apenas uma questão [...] de gerar uma sensação de segurança a respeito de um universo de eventos independentemente dado. É uma questão de cálculo de vantagem e risco em circunstâncias onde o conhecimento perito simplesmente não proporciona esse cálculo mas na verdade cria (ou reproduz) o universo de eventos, como resultado da contínua implementação reflexiva desse próprio conhecimento.

A confiança direcionada aos sistemas peritos é bem mais uma questão de escolha do que apenas de segurança social. Haja vista que o ato de confiar é uma situação de análise das vantagens e riscos de uma determinada circunstância que não pode ser interpretada pelo sistema perito. O que se tem é a criação ou a reprodução de uma série de eventos originários do processo reflexivo do conhecimento.

O Estado Moderno, ou como também chamado, Estado-Nação, é responsável pela manutenção e desenvolvimento do modelo produtivo, baseado em práticas capitalistas de produção, necessárias ao desenvolvimento burguês. Assim, a percepção do que seria considerado risco e do que deveria ser evitado parte de um “filtro” técnico

e político baseado em determinados interesses, no caso, os interesses e preocupações relevantes para a manutenção e prosseguimento do modo de produção burguês.

Então, o sistema perito define as percepções que a sociedade moderna deve ter sobre determinado assunto, com base nos seus “filtros” embutidos nos seus conhecimentos cientificamente elaborados. E a seleção que é feita parte de posicionamentos originários da reflexividade moderna, que cria e recria a estrutura ao mesmo em tempo em que é analisada e conceituada.

Dessa maneira, a principal discussão sobre risco na modernidade não deveria residir no fato da existência ou não dos ditos riscos naturais (terremotos, maremotos, raios, etc.) ou sobre seus alcances calculados, mas alertar para os riscos que são produzidos pela reflexividade moderna e estão bem distantes da ideia de fenômenos naturais. Vale dizer, alguns riscos podem ser aceitos socialmente e outros excluídos, conforme as necessidades de controle social, estabelecido pelas sociedades modernas, na busca de “segurança” em meio ao caos (GIDDENS, 1991).

A questão de risco e de perigo, na vida moderna, é construção humana. Na modernidade, tratamos de riscos humanamente criados, desenvolvidos pelo conhecimento científico. Com isso, reconhecer a existência de um risco é ao mesmo tempo perceber que eles não podem ser eliminados por fazerem parte da própria estrutura moderna (GIDDENS, 1991).

Uma característica relevante dos riscos modernos é que, apesar de sua expansão, em termos de quantidade, e de sua existência em ambientes institucionalizados, possuem uma intensidade capaz de tornar todos vítimas, ressalvado o fato de que alguns sofrem menos que outros, quer dizer, há uma distribuição diferente dos riscos entre os privilegiados e os despossuídos (GIDDENS, 1991). Em razão do caráter globalizante da sociedade moderna, riscos iguais podem estar em diferentes localidades, mas também podem gerar efeitos que ultrapassem a pessoa dos seus envolvidos.

Os riscos inerentes à produção agrícola, por exemplo, não estão restritos à figura do produtor. A erosão genética e a contaminação do meio ambiente que estão relacionados às práticas produtivas industriais são riscos de amplo efeito, mas, devido aos “filtros” técnicos e políticos dos sistemas peritos, tornaram-se ocultos.

Em diversas instituições modernas, os riscos não surgem apenas como resultado causal das imperfeições dos mecanismos de desencaixe, mas igualmente como ação institucionalizada, que os criam normativamente ao regular as atividades sociais (GIDDENS, 1991). Estendendo tal reflexão ao setor securitário rural, percebe-se que o que será segurado depende muito mais de um aceite governamental, ao autorizar o teor das apólices disponibilizadas no mercado ou ao definir as coberturas do PROAGRO, do que das reais necessidades da sociedade rural, que foi excluída da modernização conservadora imposta ao campo, como a questão dos agrotóxicos, por exemplo.

Mas não só Anthony Giddens compõe a presente discussão sobre o risco. Ulrich Beck (2010), ao tratar da produção social do risco, apresenta reflexões importantes para se pensar não apenas o risco, mas também o seguro, um instrumento técnico-jurídico de contenção de danos.

Beck (2010) lembra que a sociedade de risco (ou sociedade moderna tardia) possui um grande questionamento: como controlar os riscos e as ameaças coproduzidos? Como diz Giddens (1991), o “processo reflexivo moderno”, por meio do esforço científico do homem em entender a sociedade, bem como sua estrutura, cria incertezas e riscos, distintos dos existentes em períodos anteriores.

Durante o crescimento do modelo produtivo capitalista, a ciência teve papel relevante na legitimação do desenvolvimento científico-tecnológico usado para o “extermínio” da miséria, assim como contribuiu para o “esquecimento” de “ameaças” colaterais (BECK, 2010). Desse modo, ao mesmo tempo em que se produziram riquezas, também foram distribuídos riscos.

Os riscos civilizatórios deixam de ser visíveis e passam a ser invisíveis, segundo BECK (2010). Devido à forma como são produzidos, como diz Giddens (1991), durante o “processo reflexivo moderno”, entre as engrenagens do sistema industrial, os riscos baseiam-se em interpretações causais, sendo, em certa medida, dependentes do conhecimento que se tem deles, podendo ser alterados, diminuídos ou agravados socialmente, tornando-se abertos a processos sociais de definição (BECK, 2010).

Os riscos passam a ter destaque a partir da ação racional do pensamento humano, haja vista que, com o desenvolvimento da matemática e das demais áreas correlatas, os riscos passam a se reproduzir infinitamente, pois as decisões e opiniões

emitidas no momento da avaliação realizada permitem que novos riscos “surjam” (BECK; GIDDENS; LASH, 1997).

A definição do risco tem um seu entorno os efeitos colaterais sociais econômicos e políticos desses próprios efeitos. No entanto, a utilização das “fórmulas” das ciências naturais, para analisar os riscos modernos, afasta sua relevância social, cultural e política (BECK, 2010). Isso pois as construções matemáticas das ciências naturais só são capazes de perceber e garantir o domínio da natureza com base em demandas modernas, de acumulação de capital. Os efeitos sociais, culturais e políticos dos riscos modernos só serão percebidos na medida em que forem relevantes para a manutenção da estrutura capitalista. Assim, os cálculos atuariais mascaram a relevância de alguns riscos, bem como atenuam reais ameaças sociais. Além disso, contribuem para a legitimação de alguns riscos em detrimento de outros.

Em geral, os riscos que são prejudiciais à saúde e à natureza, que podem ser imperceptíveis aos olhos, mesmo quando visíveis, dependem do juízo comprovado de especialistas para sua assunção “objetiva” (BECK, 2010). Por serem uma ameaça ao desenvolvimento moderno, os riscos, subproduto desse processo, devem ser erradicados ou negados, por meio da ciência ao reinterpretá-lo.

O seguro rural, instrumento de uma política agrária, mesmo percebendo a existência de certos riscos prejudiciais à coletividade, prefere negá-los. Isso pois, sob o argumento dos elevados custos para a manutenção da carteira ou da impossibilidade de verificar com “segurança” a ocorrência de um risco, optam por não ofertar a cobertura. Por trás de argumentos objetivos, riscos originários da reflexividade moderna são negados ou ocultados pela ciência ao reinterpretá-los com base em interesses dedicados à manutenção do processo de acumulação do capital.

Vale dizer que a consciência do risco é bem mais científica que social. No entanto, a constatação da existência de um risco não depende exclusivamente de suas possibilidades matemáticas. Os interesses sociais também devem ser levados em conta, pois é necessária a assunção de um ponto de vista axiológico para se falar em risco. A busca por uma definição de risco faz nascer uma pluralidade de riscos que variam ou se “chocam” a depender dos interesses dos envolvidos, ou melhor, a depender dos riscos que ameacem o capital aplicado (BECK, 2010).

Apesar dos impasses em sua definição, há riscos que precisam ser percebidos como resultado inerente ao processo industrial, bem como tal reconhecimento social demanda mudanças quanto ao seu trato. O uso e os efeitos dos agrotóxicos e demais defensivos agrícolas são um exemplo. Os riscos gerados são rejeitados durante o crescimento das plantações; acumulam-se, todavia, no fim da cadeia de consumo, de maneira invisível, mas com efeitos perversos. Ao dar apoio ao desenvolvimento desse tipo de tecnologia, por meio de linhas de crédito e leis reguladoras, por exemplo, o Estado assume o papel de legitimador do sistema (BECK, 2010).

A variedade e a amplitude dos riscos, que ultrapassam os limites locais, reduzem as diferenças e as fronteiras sociais, na medida em que ameaçam a todos sem distinção; porém, o seguro, como instrumento moderno de contenção dos efeitos e dos danos dos riscos, ainda não contempla a maioria dos afetados. Isso tendo em vista que seus objetivos, principalmente no cenário rural, visam à manutenção das práticas modernas de produção, ao ocultar determinadas ameaças e ressaltar as que são entraves para o famigerado desenvolvimento. Com isso, riscos que deveriam ser tutelados pelo seguro rural são ignorados, são esquecidos, são ocultados, em detrimento de riscos que poderiam ameaçar o sistema capitalista, industrial, como a falta de pagamento de parcelas dos créditos fornecidos para o custeio agrícola, por exemplo.

II SEGURO RURAL E POLÍTICA AGRÁRIA – RELAÇÃO INDISSOCIÁVEL

Para compreendermos o atual cenário de aplicação das políticas agrárias brasileiras é imprescindível uma breve análise do entrelaçamento entre a economia, a terra e a estrutura social na construção e fortalecimento do modelo produtivo aplicado na maioria das áreas modernas de produção agrária.

Além disso, cabe observar o papel do Estado na manutenção e consolidação do sistema de produção capitalista nacional. Haja vista que boa parte dos atos governamentais, conduzidos durante toda a história do país, foram destinados à estruturação do capitalismo, tanto no meio urbano, por meio dos incentivos à industrialização, como no meio rural, objetivando “complementar” o processo modernizante nacional.

Assim, ao se analisar o desenvolvimento da estrutura latifundiária brasileira, desde o período colonial, com a aplicação do instituto das sesmarias, perceber-se-á a relação intrínseca, que se fortaleceu no Brasil, entre o poder oriundo da terra, as decisões governamentais, por meio das políticas públicas direcionadas ao campo, e a consolidação e manutenção do modelo produtivo de acumulação capitalista.

Dessa forma, constatar-se-á que o seguro rural, aplicado ao cenário agrário brasileiro, é fruto das demandas oriundas dessa intrincada relação Estado, terra e capitalismo. O Seguro Rural, enquanto parte de uma política maior direcionada ao campo, possui uma relação intrínseca essa relação que vem sendo construída e aplicada no país.

2.1 Consolidação do capitalismo e suas interferências na cidade e no campo

Segundo Ellen Wood (2000), uma das convenções mais arraigadas da cultura ocidental é a que associa capitalismo a cidades, defendendo que o capitalismo nasceu e cresceu nas cidades. Isso implica que qualquer cidade (onde se realiza o comércio e a troca) é, por sua própria natureza, potencialmente capitalista, e

[...] somente obstáculos exógenos impediriam qualquer civilização urbana de dar surgimento ao capitalismo. A religião errada, a forma

errada de Estado, ou qualquer tipo de constrangimento ideológico, político ou cultural, atando as mãos das classes urbanas é que teria impedido o capitalismo de brotar em todos os lugares, desde tempos imemoriais – ou pelo menos desde que a tecnologia permitiu a produção de excedentes suficientes. (WOOD, 2000, p. 12).

Dessa maneira, o desenvolvimento do capitalismo no ocidente se explicaria pela autonomia ímpar das suas cidades e das suas classes únicas e típicas, os habitantes dos burgos ou burgueses. Em outras palavras, o capitalismo teria emergido no Ocidente menos em decorrência do que estava presente do que daquilo que estava ausente: limitações às práticas econômicas urbanas (WOOD, 2000).

Então, segundo Ellen Wood (2000), o capitalismo nasceu no campo, pois

[...] ele requer não uma simples extensão ou expansão do escambo e da troca, mas uma transformação completa nas práticas e relações humanas mais fundamentais, uma ruptura nos antigos padrões de interação com a natureza na produção das necessidades vitais básicas [...] (WOOD, 2000, p. 13).

Não pensamos ser o enfoque principal da presente discussão a definição de uma origem do capitalismo, por meio de uma escolha mecânica entre cidade e campo. No entanto, vale dizer que parece haver uma combinação entre fatores urbanos e rurais, que encontraram neste último o espaço privilegiado, mas não necessariamente o único possível na história, para o desenvolvimento do poder da burguesia em consolidação.

Por muitos milênios, os seres humanos proveram suas necessidades materiais por meio do trabalho da terra. Durante um período mais ou menos similar, estiveram divididos em classes sociais, constituídas por aqueles que trabalhavam a terra e aqueles que se apropriavam do trabalho dos outros. Os produtores diretos eram os camponeses que permaneciam na posse dos meios de produção, especificamente da terra (WOOD, 2000).

A diferença essencial entre as sociedades pré-capitalistas e as capitalistas tem a ver com as relações de propriedade entre produtores e apropriadores, seja na agricultura, seja na indústria. Só no capitalismo a forma dominante de apropriação do excedente está baseada na expropriação dos produtores diretos, cujo trabalho excedente é apropriado exclusivamente por meios puramente econômicos. Quer dizer, não tem nada a ver com o fato de a produção ser urbana ou rural (WOOD, 2000).

Essa relação entre produtores e apropriadores é mediada pelo mercado, que no capitalismo tem uma função distinta e sem precedente, porque tudo numa sociedade capitalista é virtualmente uma mercadoria produzida para o mercado. Capital e trabalho dependem do mercado para as condições mais básicas da sua reprodução (WOOD, 2000).

Polanyi (2000, p. 162), também, ao tratar do tema diz que

a produção é a interação do homem e da natureza. Se este processo se organizar através de um mecanismo auto regulador de permuta e troca, então o homem e a natureza têm que ingressar na sua órbita, têm que se sujeitar à oferta e à procura, isto é, eles passam a ser manuseados como mercadorias, como bens produzidos para venda [...] O homem, sob o nome de mão de obra, e a natureza, sob o nome de terra, foram colocados à venda. A utilização de força de trabalho pode ser comprada e vendida universalmente a um preço chamado salário, e o uso da terra pode ser negociado a um preço chamado aluguel.

Os mercados eram um acessório da vida econômica, não havia separação entre economia e sociedade. O sistema econômico era absorvido pelo sistema social, sendo o comportamento econômico responsável pelo controle social, haja vista que a regulação das atividades sociais e os mercados nasceram juntos. Entretanto, a partir desse período, a atividade econômica foi isolada da ordem social e lhe foi imputada uma motivação econômica distinta (POLANYI, 1980).

O capitalismo pode e deve constantemente se expandir de maneiras e em graus que outras formas sociais desconhecem, como por intermédio da permanentemente acumulação, da busca por novos mercados, da imposição de seus imperativos em novos territórios e em novas esferas da vida, entre os seres humanos e sobre o meio ambiente (WOOD, 2000). Mas até o século XVII, a maior parte do mundo estava imune aos imperativos impostos pelo mercado.

Existia um vasto sistema de comércio que se estendia por todo o globo. Mas em nenhum lugar estava a atividade econômica, e em particular a produção, impulsionada pelos imperativos da competição e da acumulação. O princípio dominante do comércio era “lucro através da venda”, ou “comprar barato para vender caro” (WOOD, 2000).

Contudo, uma combinação particular de fatores, na Inglaterra, teve consequências significativas: (1) a concentração da propriedade da terra, que implicava

que uma porção considerável da terra fosse tornada produtiva não por camponeses-proprietários, mas por arrendatários; (2) e a relativa “fraqueza” dos poderes extraeconômicos dos senhores de terras, o que fazia com que dependessem cada vez mais da produtividade dos arrendatários e menos da sua habilidade de lhes espremer mais renda por meios coercitivos diretos (WOOD, 2000).

Assim, a agricultura inglesa no século XVI reuniu uma combinação ímpar de fatores, o que resultou no desenvolvimento do setor agrário mais produtivo que a história já havia presenciado.

Proprietários e arrendatários tornaram-se igualmente preocupados com o que chamavam de “melhoramento” (*improvement*), o aumento da produtividade da terra visando ao lucro. Mas os melhoramentos também significavam algo mais do que novos métodos e técnicas de cultivo. Significavam novas formas e concepções de propriedade: propriedades aumentadas e concentradas. Igualmente implicavam a eliminação dos antigos costumes e práticas que atrapalhassem o uso mais produtivo e lucrativo da terra (WOOD, 2000).

Nesse cenário, novas concepções de propriedade também estavam sendo teorizadas, sobretudo por John Locke, que dizia que a propriedade deveria ser baseada nos princípios do “melhoramento”. Ou seja, o que estava em questão era a utilização da propriedade de modo produtivo e lucrativo, seu “melhoramento”, e não a fundação do direito de propriedade pelo trabalho (WOOD, 2000).

Buscando pormenorizar esse cenário, ressalta Ellen Wood (2000, p. 21) que,

entre o século XVI e XVIII, houve uma pressão contínua para a extinção dos direitos costumeiros que interferiam na acumulação capitalista. Isto poderia significar muitas coisas: a disputa da propriedade comunal com vistas à apropriação privada; a eliminação de uma série de direitos de uso sobre as terras privadas; ou, finalmente, problematizar o acesso à terra dos pequenos camponeses que não possuíam título de domínio inequívoco. Em todos esses casos, a concepção tradicional de propriedade precisava ser substituída por um conceito novo, o conceito capitalista de propriedade – propriedade não apenas privada, mas excludente, literalmente excluindo outros indivíduos e a comunidade, através da eliminação das regulações das aldeias e das restrições ao uso da terra, pela extinção dos usos e direitos costumeiros, e assim por diante.

Essa ética dos melhoramentos serviu de justificativa para a expropriação nas colônias e na metrópole inglesa, onde ocorreu a mais famosa redefinição de direitos de propriedade: os cercamentos (WOOD, 2000).

O “enclosure” é visto normalmente como a privatização e o cercamento de terras comunais, ou dos “campos abertos”, existentes em algumas regiões do meio rural inglês. Mas “enclosure” representa a eliminação, com ou sem cercamento de terras, dos direitos de uso, inspirados nos costumes locais, dos quais muitas pessoas dependiam para sobreviver (WOOD, 2000).

A autorreprodução dos dois atores econômicos principais no setor agrícola — produtores diretos e apropriadores do excedente produzido por eles — era, pelo menos a partir do século XVI, cada vez mais dependente de práticas que podem ser consideradas capitalistas: a maximização do valor de troca por meio da redução de custos e pelo aumento da produtividade, pela especialização, acumulação e inovação (WOOD, 2000).

Partindo desse raciocínio, não eram comerciantes nem “industriais” os condutores do processo referido. A transformação das relações sociais de propriedade estava firmemente enraizada no campo, e a transformação do comércio e da indústria inglesa foi mais resultado do que causa da transição capitalista na Inglaterra. A dinâmica específica do capitalismo já estava instalada na agricultura inglesa antes da proletarização da força de trabalho (WOOD, 2000).

A economia inglesa no início da Época Moderna, levada pela lógica do seu setor produtivo básico, a agricultura, estava operando de acordo com princípios e com “leis do movimento” diferentes daqueles que prevaleceram em qualquer outro período histórico. Essas leis do movimento foram as *pré-condições* – que não existiram em nenhum outro lugar – para o desenvolvimento do capitalismo maduro que seria, de fato, baseado na exploração em massa do trabalho assalariado (WOOD, 2000).

Assim, afirma Ellen Wood que o setor agrícola, com sua produtividade, é o responsável pelas bases da primeira forma capitalista industrial que se deu no mundo.

O capitalismo agrário inglês produziu uma grande quantidade de expropriados que foram obrigados a vender sua força de trabalho por um salário. Foi essa quantidade de assalariados que viabilizou um mercado de consumo de massa para

os bens de consumo diário, como alimentos e têxteis, que representavam a maioria do que era produzido pela indústria inglesa. Foi a riqueza acumulada por esse processo somada às novas motivações para a expansão colonial, distintas dos anteriores desejos de aquisição de território, que levaram o imperialismo britânico a se tornar a máquina de capitalismo industrial que se tornou. E, sem o capitalismo inglês, provavelmente não haveria capitalismo em outras regiões, pois foram as demandas inglesas que levaram os demais países a promover seu desenvolvimento econômico pautado no modo produtivo capitalista (WOOD, 2000).

Vale ressaltar que o capitalismo foi desde o princípio uma força profundamente contraditória. Em geral, existe uma grande disparidade entre a capacidade produtiva do capitalismo e a qualidade de vida que proporciona. A ética do “melhoramento”, da produtividade visando ao lucro é também, naturalmente, a ética do uso irresponsável da terra, da degradação das relações trabalhistas e da destruição ambiental (WOOD, 2000).

A transformação do trabalho, da terra e do dinheiro em mercadorias fictícias permitiu que o mercado subordinasse a própria sociedade às suas próprias leis, gerando uma “organização” social e as instituições que a compõem. Dessa maneira, a sociedade torna-se acessório do sistema econômico, sendo o “progresso” alcançado à custa da desarticulação social.

No mesmo sentido afirma Ellen Wood (2000, p. 28-29) que,

[...] Com as pressões da competição, acumulação e exploração impostas pelos outros sistemas capitalistas mais avançados, a tentativa de alcançar a prosperidade material, de acordo com os princípios capitalistas, cada vez mais deverá trazer com ela somente o lado negativo da contradição capitalista, a expropriação e destruição sem os benefícios materiais, ao menos para a vasta maioria [...] Uma vez que os imperativos do mercado ditam os termos da reprodução social, todos os atores econômicos — tanto apropriadores quanto produtores, mesmo que mantenham a posse, ou mesmo a propriedade dos meios de produção — estão sujeitos às exigências da competição, da produtividade crescente, da acumulação de capital e da intensa exploração do trabalho.

Em suma, as alterações promovidas pelo desenvolvimento industrial inglês geraram alterações em todo o globo. Um novo modelo produtivo estava sendo disseminado por várias regiões, alterando tanto a estrutura social quanto a institucional de diversas sociedades. E o Brasil, apesar de ser uma colônia, na época, teve grande influência do modo de produção capitalista na sua formação fundiária e na estruturação

das políticas públicas direcionadas para seu desenvolvimento econômico e social, conforme se verá a seguir.

2.2 As sesmarias

Após a exploração que se estabeleceu logo após 1500, o país passou por uma nova etapa do processo de colonização, em que se destacou a implantação do sistema de sesmarias, que visava garantir a apropriação territorial do espaço colonial pela metrópole. Tal ordenação jurídica foi criada em Portugal, no século XIV, com o intuito de solucionar a questão do abastecimento pelo qual passava o país, objetivando acabar com a ociosidade das terras e ocasionar o incremento da produção do campo, sob pena de perda do domínio do território.

No entanto, quando foi implementado na realidade colonial, o sistema das sesmarias não foi adaptado à nova realidade, que era bem distinta à da metrópole portuguesa do século XIV. O que ocorreu foi uma adaptação forçada, que se deu aos poucos e gerou algumas distorções, como a definição do conceito de “terras devolutas” (SILVA, 2008).

O sistema das sesmarias, no país, conforme afirma Lígia Silva (2008), passou por duas fases. Primeiramente, o acesso à terra foi gratuito e com caráter de doação, com a condição de serem aproveitadas e, caso isso não fosse feito, ela seria devolvida ao senhor de origem, a Coroa. No entanto, posteriormente, visando controlar o que já havia sido dado em sesmarias, foram estabelecidas diversas normas reguladoras, na tentativa de controlar a questão fundiária na colônia, o que não obteve bastante êxito (SILVA, 2008).

A aplicação dessas normas [normas para controle do tamanho das sesmarias e sua legalização] não foi de modo algum tranquila. Preocupada com a ocupação da colônia e entusiasmada com a riqueza gerada pelo açúcar, a metrópole tivera uma política de liberalidade em relação ao tamanho das propriedades até fins do século XVII e não se preocupava muito em ver cumpridas as condições das concessões [...] (SILVA, 2008, p. 59).

As concessões de grandes extensões de terras juntamente com as dificuldades para estabelecer o tamanho e a localização das sesmarias foram dois dos principais fatores que conduziram ao estabelecimento de grandes extensões de terras no

país. Porém, o sesmarianismo não é o único responsável pela consolidação do latifúndio no Brasil. Também deve ser levada em consideração a conveniência que aquelas grandes extensões de terras tinham para a produção colonial, que visava atender à necessidade de acumulação dos países metropolitanos (SILVA, 2008).

Vale lembrar que o modo produtivo aplicado era extensivo e utilizava de técnicas rudimentares que esgotavam prontamente o solo. E, quanto à mão de obra para o cultivo, foi utilizado o trabalho compulsório, que permitiu a manutenção da disponibilidade de terras para os senhores rurais, que se desenvolviam na colônia (SILVA, 2008).

Não restam dúvidas de que a forma de inserção da colônia no mercado mundial traçou o modelo de agricultura que foi instalada: latifundiária, monocultora e escravista. Além disso, o acesso à terra no período colonial beneficiou os detentores de posses e os interessados em executar e produzir os produtos almejados pela metrópole (SILVA, 2008).

Com a intensificação do processo colonizatório, no início do século XVIII, os detentores das grandes extensões de terras passaram a utilizar trabalho escravo, não os interessando que agregados e trabalhadores livres tivessem acesso à terra. Eles foram proibidos de fabricar aguardente nas chamadas engenhocas, a cultivar gêneros alimentícios que não a cana-de-açúcar, o que acarretou que esses pequenos fabricantes fossem impelidos a vender suas terras aos donos de engenhos, para que nelas estes plantassem açúcar (GUIMARÃES, 1981).

Branco e mestiço quase-escravos foram submetidos a processos expropriatórios que os tornaram agregados. O acesso à terra por parte da população pobre era dificultado para que não faltassem trabalhadores nos latifúndios. A terra deixou de ser vista como privilégio e converteu-se em terra-mercadoria, em valor negociável (GUIMARÃES, 1981).

Além disso, as alterações ocorridas na colônia, durante o século XVIII, geraram uma nova forma de apropriação, que, na verdade, já existia desde os primórdios da colonização, que é a posse simples e pura. Vale ressaltar que a posse ao mesmo tempo em que representou a forma de acesso à terra aos pequenos produtores que não tinham condições para solicitar uma sesmaria, também, na área da agricultura, contribuiu com a formação de grandes latifúndios (SILVA, 2008).

O sesmarianismo brasileiro sofreu distorções que levaram à distribuição de diversas concessões que permaneceram incultas, obrigando o restante da população a dispersar-se pelo campo. Mesmo a chegada da Coroa Portuguesa ao Brasil, no início do século XIX, não conseguiu regular a situação da apropriação territorial na colônia. Pelo contrário, a presença da família real portuguesa reforçou a influência do senhorio rural a respeito das decisões a serem tomadas sobre a questão da terra (SILVA, 2008).

Com razão, afirma Lígia Silva (2008) que, no século XVIII, foram introduzidas mudanças no relacionamento estabelecido entre a metrópole e a Colônia. Todavia, quanto ao caso da apropriação territorial, Portugal não conseguiu reverter as bases sobre as quais o processo vinha se desenvolvendo. O objetivo dos portugueses nunca foi combater a grande propriedade ou o escravismo, mas retornar para suas mãos o controle do processo de apropriação territorial que estava saindo de seu controle.

2.3 A questão da posse e a Lei de Terra de 1850

O desenvolvimento colonial, principalmente no século XVIII, transformou a intermediação comercial da metrópole em um entrave insuportável. Os senhores rurais, que se desenvolveram na colônia, ligados à agricultura de exportação e à terra, eram partidários da autonomia do Brasil com relação à metrópole, e não necessariamente uma ruptura. Acreditavam que a estrutura administrativa da colônia era a melhor maneira para a manutenção do sistema de produção que vigorava, baseada na grande exploração e no trabalho escravo (SILVA, 2008).

Assim, o movimento pela independência consolidou não só a formação do Estado Nacional brasileiro, como também a formação da classe dos proprietários de terras. Vale ressaltar que, mesmo com as discussões sobre a questão da terra, a constituição, que foi outorgada no período, nada tratou sobre o tema, legitimando os interesses dos grandes proprietários de terras que se acercavam do centro da ação política, deixando claros os contornos do Estado nascente (SILVA, 2008).

Conforme afirma Smith (1990), a Lei de Terras, de 1850, e o fim do tráfico de escravos são marcos relevantes para a transformação da condição jurídica da propriedade, que passou a possuir características mercantis. Tais mudanças estão vinculadas ao quadro de avanços econômicos que aconteciam na agricultura, no início

do século XIX, como o desenvolvimento econômico do café e as desigualdades sociais devido à questão do acesso à terra.

O autor também ressalta que

é impossível pensar a trajetória que leva à extinção do tráfico e à regulamentação da legitimidade da propriedade fundiária fora de um contexto mais abrangente e internacional da divisão do trabalho, que o capitalismo ia impondo [...]. (SMITH, 1990, p. 238).

Outro ponto relevante apontado por Smith (1990) é que seria muito leviano acreditar que as classes dominantes teriam imposto a Lei de Terras de 1850, o que ocasionaria o obscurecimento da relação fundamental existente entre o capital mercantil e o Estado na economia. Assim, percebe-se que os pensamentos burgueses que se consolidavam no cenário inglês serviram, de certa maneira, como inspiração para os novos caminhos que seriam traçados no país daquele momento em diante.

A Lei de Terras, de 1850, inspirada por pensamentos ingleses, como a “colonização sistemática”, de Wakefield³⁶, buscava regularizar a situação do campo, pelo estabelecimento de relações capitalistas, constituindo-se como um marco para o capitalismo no país, ao permitir que o capital organizasse a estrutura produtiva aos seus moldes (SMITH, 1990).

Os interesses econômicos exteriores (especificamente da Inglaterra, com o crescimento do capitalismo industrial) interferiram na relação terra e trabalho que estava constituída no país. Cabe ao Estado cumprir com o papel de desarticular o capital mercantil traficante em detrimento de capitais produtivos mais evoluídos, como, por exemplo, o bancário. Assim, de acordo com Smith (1990, p. 328),

essa fase de mudanças conciliatórias mostra a internalização do processo de acumulação mercantil, uma vez rompido o encadeamento estabelecido a partir do tráfico, e a estruturação de uma inter-relação complexa entre o capital mercantil estrangeiro e nacional.

³⁶ “Wakefield desenvolve a análise da colonização a partir de uma perspectiva estagnacionista na Inglaterra, que impunha não apenas o suporte à emigração de excedentes populacionais, mas sobretudo a vazão de excedente de capital [...] Wakefield não estava [...] voltado para a destruição do campesinato, como ocorria na Europa, mas para a questão do impedimento à sua formação nas novas colônias, através da ação do Estado, em face do capitalismo já constituído na Europa [...] Assim, o mérito do Wakefield é mais amplo na medida em que ele estabelece uma conexão entre a realidade colonial e a da ‘mother country’, num contexto do capitalismo em escala internacional [...]. (SMITH, 1990, p. 252 – 268).

A colonização sistemática, portanto, criava entraves para aquisição de terras pela população pobre, passando-se a vendê-las a preços inacessíveis, de forma a evitar que a vinda de imigrantes estrangeiros, patrocinada pelo dinheiro arrecadado com a venda das terras, não fosse acompanhada de aquisição de terras por referidos imigrantes. Os altos preços dos imóveis rurais obrigavam o imigrante a alienar sua força de trabalho por determinado tempo até que conseguisse arrecadar fundos suficientes para adquirir suas próprias terras (GUIMARÃES, 1981).

O monopólio colonial, no entanto, impedia o cultivo diversificado e o desenvolvimento da agricultura em pequenas propriedades, fazendo prevalecer o sistema de plantações, que será o grande responsável pela repugnância pelo trabalho por parte da população livre e sua expulsão da estrutura produtiva. A mineração, por sua vez, provoca o deslocamento populacional e o desenvolvimento de lavouras de milho e de outros gêneros alimentícios de subsistência, bem como da criação de animais (GUIMARÃES, 1981).

Vale dizer que os interesses em questão, na época, são muito mais relacionados com o capital mercantil e aos interesses estrangeiros do que de um determinado grupo oligárquico regional. Conforme Smith (1990), o Estado teria sido “manipulado” para a consolidação de tais mudanças no país. No entanto, é importante ter sempre em destaque que a consolidação do latifúndio e o desenvolvimento das raízes do capitalismo no país são resultados não só do capital, mas da conjunção de diversos fatores e ideais presentes no momento.

2.4 Proclamação da República e a consolidação de uma ordem agrário-conservadora

A Proclamação da República, em 1889, foi um reflexo final dos impasses estabelecidos entre a ação do Estado e os efeitos de suas ações, que almejavam amenizar os efeitos do fim do tráfico para a então elite agrária, por meio de indenizações, e de frear o avanço do espírito republicano que se desenvolvia no país. Dessa forma, segundo Maria Yedda Linhares (1999, p. 73),

[...] A estabilidade e a consolidação da República dependiam, assim, largamente do comportamento dos grupos urbanos – uma massa pouco definida e que nas condições então existentes fazia às vezes de uma opinião

pública e garantia a manutenção de uma certa solidariedade com os grupos agrários mais avançados, tudo em oposição aos latifundiários escravistas.

No entanto, apesar das medidas modernizantes de Ruy Barbosa, na primeira década da República, notou-se uma atuação quase nula do poder federal no que se relaciona à questão agrária, mantendo-se, mais uma vez, a intangibilidade da propriedade, garantindo, assim, a continuidade e a hegemonia das elites agrárias que se consolidaram no país (LINHARES, 1999).

Durante a República Velha, o Estado, mediante transferência de terras da União para os Estados membros e particulares, e a legitimação de todas as formas de apossamentos realizados pelos grandes proprietários depois de 1850, acabou confirmando a formação dos grandes latifúndios, juntamente com todas as desigualdades herdadas do período Imperial (LINHARES, 1999). No Brasil, foi realizada uma releitura do clássico liberalismo com certo viés conservador, que garantiu a consolidação de uma ordem agrário-conservadora, mantida pela violência estatal.

Esse período foi marcado, ainda, por uma grande mobilidade social, devido ao fim da escravidão e às intempéries climáticas, que levaram a população a buscar novas localidades e formas de sobrevivência. Junto com esses fatos, além disso, devem ser somadas as injustiças sociais que ainda existiam no país. Assim, nesse contexto de certa turbulência social, a chegada de imigrantes (nova mão de obra utilizada no país) amedrontava os setores agrários, que sentiam a necessidade de um maior controle sobre a nova força de trabalho (LINHARES, 1999).

Mais uma vez, caberia ao Estado moldar os trabalhadores segundo os anseios dos setores agroexportadores, ou melhor, segundo um modelo produtivo típico do capitalismo, que a pouco adentrara no país. As pessoas excluídas, ignoradas, pelo modelo produtivo e latifundiário que foi sendo construído durante toda a formação do país agora deveriam compor o processo econômico nacional. Ou seja,

ao contrário do pensamento liberal, dominante no Império e ainda hegemônico na República Velha, via-se agora [...] um total descompasso entre as instituições brasileiras e a realidade do povo [...] Para dar consistência, autenticidade, à vida nacional e às suas instituições era necessário incorporar as grandes massas marginais ao processo produtivo nacional. (LINHARES, 1999, p. 86).

Canudos e Contestado são alguns dos pontos conflitivos que se materializaram durante o período republicano no país. Contudo, mesmo com a revisão da Lei de Terras de 1850, feita por meio do Decreto n. 1.318, de 1854, e, logo após, pelo Decreto n. 10.105, de 1913, não houve alteração do cenário fundiário brasileiro, pois a lei serviu para legitimar a situação já posta, ou seja, a “República, já consolidada e segura de si mesma, assegurava o domínio do latifundiário [...]” (LINHARES, 1999, p. 92).

Além disso, o federalismo implantado no país, mediante sua autonomia, permitiu que grupos oligárquicos regionais, que haviam ascendido ao poder, utilizassem dos poderes que lhes foram atribuídos para impor interesses específicos. Infelizmente, o poder econômico e o prestígio atribuído pelo latifúndio permitiram que as instituições político-administrativas e judiciárias fossem comandadas por tais grupos locais (LINHARES, 1999).

[...] o que vemos é a construção de um sistema onde o executivo federal se sobrepõe aos demais poderes, apoiado nos executivos estaduais e organizados segundo seus mesmos moldes [...] Arma-se, assim, um pacto entre as oligarquias locais e o governo federal, com apoio mútuo, descartando-se, desta forma, qualquer possibilidade de vitória da oposição [...] (LINHARES, 1999, p. 96).

O Estado, então, passa a ser provedor de necessidades privadas, contribuindo para a manutenção da estrutura oligárquica, bem como de seu modelo produtivo agroexportador e latifundiário. E, no nível mais baixo da sociedade, permaneciam ausentes da vida econômica, administrativa e política os que não haviam sido incluídos nessa estrutura que, cada vez mais, se fortalece.

2.5 Revolução de 30 e novos passos da República Brasileira

A Revolução de 30 marcou o afastamento dos setores até então dominantes (regiões de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro) do cenário político brasileiro, possibilitando a criação de condições para a alteração do ordenamento agrário do país. No mesmo período, as crises econômicas internacionais ocasionavam o fechamento do mercado externo, levando à crise a produção de renda dos setores agroexportadores do país. Conforme Maria Yedda Linhares (1999, p. 105),

tais mudanças iriam incidir pesadamente sobre o domínio tradicional das oligarquias agrárias e sobre a expressão econômica básica; a preeminência das exportações, em especial de produtos agrícolas “in natura”, passa a ser vista, então, como a causa principal da fragilidade da economia nacional de sua dependência externa e mesmo como risco para a soberania do país [...]

Diante disso, o governo, mais uma vez agindo em prol de determinados interesses, buscou reorganizar a sociedade, haja vista a necessidade de se constituir uma massa urbana capaz de servir de mercado de consumo para os bens não duráveis, que eram produzidos pela indústria, e para os alimentos, que já não encontravam mercado no exterior.

No entanto, conforme assevera Maria Yedda Linhares (1999, p. 109),

toda a ação colonizadora, povoadora ou mesmo de incentivo à produção buscada por Vargas irá chocar-se, muito rapidamente, com um ordenamento fundiário caótico, desigual e concentrador [...] A inclusão dos trabalhadores rurais – apenas simbólica – desde o primeiro momento da Revolução de 1930, representará peça-chave da desestruturação dos automatismos de acumulação tradicionais do plantacionismo [...] e de articulação da nova regulação econômica [...]

O entendimento era que o campo desorganizado entraria em choque com as políticas modernizantes e industriais de Vargas, que minimizariam os efeitos que o cenário internacional estava acarretando ao país. Para isso, era necessária a construção não só de uma estrutura social, mas de um trabalhador apto para o capital. Dessa maneira, o campo deveria atender às necessidades do novo modelo econômico que estava sendo implantado no país, de forma subordinada e guiada pelo Estado (LINHARES, 1999).

Primeiramente, buscou-se desenvolver uma ampla base urbana e fabril para, depois, promover alterações na dinâmica agrária. Assim sendo,

no momento em que os trabalhadores urbanos, em especial os industriais são plenamente trazidos para o cenário de organização econômica [...] e política, os camponeses são vistos como agentes políticos passivos, que deveriam sofrer a ação benfeitora do Estado sem ocuparem a cena como protagonistas [...] (LINHARES, 1999, p. 111).

Com isso, evitou-se um novo confronto social ao não se intervir no meio rural. Quanto ao campo, vale dizer que as políticas destinadas ao campo visavam à sua subordinação ao projeto desenvolvimentista que se estabelecia na cidade, isto é, o

Estado, dando continuidade aos passos que já tomara em momentos anteriores, construía e fortalecia o modelo produtivo capitalista que estava presente em outras partes do mundo.

Para evitar novos pontos de conflito, o ordenamento agrário anterior a 1930 foi mantido, evitando o rompimento com os setores tradicionais do campo, reforçando a importância secundária dada ao campo no desenvolvimento nacional (LINHARES, 1999).

No entanto, o projeto desenvolvimentista implantado por Vargas necessitava da inclusão do setor agrícola que, até então, estava em segundo plano. O governo passa a se declarar contrário à hegemonia agrário-exportadora e à monocultura, ou seja, a intervenção do Estado na estrutura econômica dava início a uma “guerra surda” entre os velhos setores agrários do país e as novas ideias de Vargas (LINHARES, 1999).

[...] Vargas contrariava fortemente os interesses agrários, punha o latifúndio sob controle, incentivava a colonização interna, limitava a expansão latifundiária, promovia a pequena produção familiar na fronteira [...], mas abstinha-se de promover, no conjunto do país, a modernização da estrutura agrária ou mesmo uma reforma agrária, deixando, assim, o latifúndio tradicional intocado [...] (LINHARES, 1999, p. 129).

Como restou claro, a intervenção do Estado no campo não agradou as velhas oligarquias agrárias, o que de certa maneira culminou com o fim do seu governo.

O término da II Guerra Mundial e a internalização das discussões presentes na Guerra Fria ocasionaram mudanças fundamentais na sociedade brasileira, devendo ser acrescentado tema da industrialização, iniciada por Vargas, que se tornara irreversível. E, pela primeira vez, o eixo das atividades econômicas saía do campo e direcionava-se para a cidade, deixando o país de ser essencialmente agrícola (LINHARES, 1999).

A divisão externa influenciava a polarização que se estruturava internamente. Assim, no debate a propósito dos caminhos a serem adotados pelo desenvolvimento brasileiro, encontrava-se a industrialização com um impasse que retratava um dualismo entre “nacionalismo” e “entreguismo”, comunismo e democracia. Ou deveria expandir-se o mercado interno, por intermédio de uma política mais agressiva de exportações, ou abrir-se ao mercado externo (LINHARES, 1999).

Durante as décadas de 1950 e 1960, o nacionalismo foi a tônica dos debates sobre o capitalismo na época. Concluiu-se que o atraso da agricultura, pela sua estrutura

fundiária, atrapalhava o desenvolvimento, entendido como industrialização. Dessa forma, o campo passa a integrar as questões sobre o desenvolvimento do país, dando início a discussões acerca da relevância da reforma agrária no objetivo de superar o estrangulamento pelo qual passava o setor industrial, que era visto como a única garantia da soberania nacional (LINHARES, 1999).

A partir de então, as propostas apresentadas para alavancar esse almejado desenvolvimento, como as reformas de base de João Goulart, visavam à eliminação das heranças coloniais ainda presentes no país, desorganizando os mecanismos tradicionais de exploração e controle locais. Entretanto, as mudanças fundiárias propostas foram bloqueadas pelas forças conservadoras, desencadeando, ao final, no Golpe Militar (LINHARES, 1999).

2.6 Ditadura Militar e as políticas públicas para o campo

Durante o regime militar, as alterações na estrutura fundiária brasileira, que já haviam sido solicitadas anteriormente, mantiveram-se sem alterações. Porém, as medidas estatais direcionadas ao setor conduziram para a formação de grandes projetos agropecuários que se desenvolveram e, na maioria dos casos, à custa de incentivos públicos. Mais uma vez, o Estado cumpria com seu papel de legitimador e garantidor de um modelo produtivo específico, que beneficia poucos e exclui muitos.

Sem dúvidas, até esse momento histórico, a tradição latifundiária nacional havia deixado marcas que influenciaram a estrutura da cultura agrária brasileira moderna. Sua inquestionável raiz no modelo de sesmarias, implantado durante o período colonial, e o apoio do Estado na manutenção de tal formação fundiária, ao longo dos anos, permitiram que os latifúndios e a produção monocultora destinada ao mercado externo se tornassem as principais características da agricultura nacional (GONÇALVES NETO, 1997).

Para exemplificar tal característica do país, segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006), os estabelecimentos³⁷ de agricultores familiares³⁸ representam

³⁷ O Censo 2006 considerou como estabelecimento agropecuário “toda unidade de produção dedicada, total ou parcialmente, a atividades agropecuárias, florestais e aquícolas, subordinada a uma única administração: a do produtor ou a do administrador. Independente de seu tamanho, de sua forma jurídica ou de sua localização em área urbana ou rural, tendo como objetivo a produção para subsistência e/ou

84,4% do total (ocupando uma área de 24,3%) dos estabelecimentos brasileiros e os estabelecimentos não familiares representam 15,6% do total (ocupando uma área de 75,7%). Comprovando-se, dessa maneira, a característica latifundiária do meio rural do país.

Foi nesse modelo produtivo, que se pautou o processo de desenvolvimento da agricultura nacional, que deixou os pequenos produtores, agricultores familiares ou camponeses longe do acesso à tecnologia implantada (GONÇALVES NETO, 1997).

Até o momento, a política de modernização do país estava baseada no modelo de substituição de importações que incentivava a produção nacional de produtos antes importados, gerando sua substituição, reduzindo a dependência existente da produção estrangeira. Contudo, chegou um momento em que o que restava substituir eram bens de capital e matérias-primas, demandando, assim, o desenvolvimento de uma nova proposta para o crescimento nacional. Para a concretização de tal mudança, era indispensável a participação do Estado por meio de investimentos governamentais, tornando-o um dos maiores “sócios” da economia brasileira no início da década de 60 (GONÇALVES NETO, 1997).

[...] a necessidade de vultuosos investimentos em infra-estrutura, de financiamento às empresas, de produção de matérias-primas e insumos básicos, além da coordenação dos conjuntos de investimentos (que não podem ser desenvolvidos isoladamente), faz com que a presença do Estado na economia se torne indispensável para os países que começaram muito tarde o processo de industrialização. O atraso tecnológico do país contribuiu, da mesma forma, para a intensificação da presença de empresas estrangeiras [...] Será sobre este tripé que se assentará o processo de industrialização brasileiro [...] (GONÇALVES NETO, 1997, p. 30).

No entanto, apesar do novo viés moderno e atuante na economia esperado para o governo, o Estado brasileiro permaneceu apoiado nos setores tradicionais, que buscavam atender a seus próprios interesses, e nas influências estrangeiras, que almejaram moldar a forma da modernização que se estabelecia, atendendo às demandas

para venda, constituindo-se assim numa unidade recenseável”. As áreas não contínuas, exploradas por um mesmo produtor, foram consideradas como um único estabelecimento, desde que estivessem situadas no mesmo setor censitário, utilizassem os mesmos recursos técnicos (máquinas, implementos e instrumentos agrários, animais de trabalho, etc.) e os mesmos recursos humanos (o mesmo pessoal), e, também, desde que estivessem subordinadas a uma única administração: a do produtor ou a do administrador.

³⁸ O conceito de “agricultura familiar”, adotado pelo Censo Agropecuário (por conta da demanda do Ministério do Desenvolvimento Agrário), está previsto na Lei n. 11.346/06, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, em seu artigo 3°. Para ser classificado como de “agricultura familiar”, precisava atender simultaneamente a todas as condições previstas em lei.

externas, pautadas nas necessidades do modelo capitalista de produção que se desenvolvia no mundo.

Vale ressaltar que, entre as discussões a respeito do modelo de desenvolvimento que deveria ser adotado pelo país, no início da década de 60, era generalizado o argumento que a estrutura agrária arcaica brasileira não era capaz de atender às demandas do setor urbano-industrial. Assim, por meio de apoio nacional ou do capital externo, eram necessárias mudanças.

No entendimento de Gonçalves Neto (1997), há que se questionarem os motivos das diferenças de desenvolvimento existente entre os capitalistas da agricultura (oligarquia rural) e os dos setores urbanos, pois

[...] Este conflito de resultados, assentado em conflito de interesses, coloca-se pela posição de predomínio ocupada pelos setores urbano-industriais no interior da sociedade e, portanto, no interior do Estado, que lhes permite açambarcar boa parte dos lucros do setor agrícola por meio de medidas de política, penalizando este setor e carreando os frutos do capital para outras áreas de investimento. [...] o grande desafio do Estado brasileiro [era, sem sombra de dúvidas] conciliar os interesses do capital no campo e na cidade (e na sociedade como um todo) dos setores urbano-industriais, predominantes. (GONÇALVES NETO, 1997, p. 116).

Apesar da subordinação, indicada pelo autor, dos interesses agrários aos anseios urbano-industriais, internamente, no setor agrário, os escassos recursos que chegavam ao campo, por intermédio das políticas públicas destinadas à modernização do setor, também ocasionavam diferenças de desenvolvimento internas. O capital governamental beneficiava os setores agrários que poderiam trabalhar o campo segundo as necessidades capitalistas que se consolidavam no país, principalmente as do meio urbano-industrial, e contribuía para a consolidação de grupos de poder que estavam presentes no campo desde tempos anteriores. Assim, pode-se afirmar que a política de desenvolvimento direcionada ao campo, no período em estudo, gerou o alinhamento e aproximação de interesses que estavam destoados e convalidou, mais uma vez, o processo de exclusão, que se estruturava no setor agrário brasileiro desde a Lei de Terras, de 1850.

Dessa maneira, as políticas públicas instituídas no Brasil, a partir da década de 60, procuraram responder aos desafios criados pela necessidade de modernização da agricultura brasileira, tida como “atrasada”. A questão da modernização aliada à necessidade de divisas cambiais direcionou a estrutura produtiva rural à cultura da

exportação, reduzindo a relevância da produção para consumo interno, gerando desequilíbrio na estrutura produtiva nacional e desenvolvendo, posteriormente, o que foi denominado de Complexo Agroindustrial³⁹ (GONÇALVES NETO, 1997).

Desse modo, esse período ficou conhecido como o principal momento de fusão dos interesses industriais com os da oligarquia rural. O Golpe Militar de 1964 significou o surgimento de um novo programa econômico, por intermédio de uma intervenção mais acentuada do governo no meio agrícola (GONÇALVES NETO, 1997). O objetivo era organizar o desenvolvimento do setor a fim de evitar rupturas que pudessem colocar em risco a execução do processo de desenvolvimento econômico do país.

A visão do Regime Militar a respeito do meio agrário encontra-se, sem dúvidas, estampada no Estatuto da Terra que definiu os institutos e moldou as políticas de governo, bem como o próprio espaço social do campo. As políticas agrícolas a partir do golpe foram conduzidas para a transformação da propriedade agrária em um espaço de consumo e produção para o setor industrial (GONÇALVES NETO, 1997).

Assim, nesse período, notaram-se as mais profundas transformações do meio rural, juntamente com as mudanças na estrutura econômica que ocorreram na sociedade da época. O processo de urbanização, o crescimento do comércio exterior, as mudanças da estrutura técnica do meio rural e o aumento dos investimentos financeiros, com a formatação do sistema nacional de crédito rural e a criação do PROAGRO, por exemplo, foram algumas das alterações que ocorreram nesse período (GONÇALVES NETO, 1997).

No entanto, tais alterações não poderiam acontecer somente com a orientação do mercado. Deveriam estar concentradas nas mãos de uma entidade que tivesse poder para garantir a execução das medidas e possíveis correções necessárias, assim como possuir poder para conter as pressões e forçar decisões que atendessem ao interesse de todos os envolvidos no sistema produtivo (GONÇALVES NETO, 1997).

O Estado, como instância de poder, é responsável, em uma sociedade capitalista, pela manutenção da estrutura econômica vigente, reproduzindo, pelos seus

³⁹ “Em termos formais, o complexo agroindustrial, CAI, pode ser definido como um conjunto formado pela sucessão de atividades vinculadas à produção e transformação de produtos agropecuários e florestais. Atividades tais como: a geração destes produtos, seu beneficiamento/transformação e a produção de bens de capital e de insumos industriais para as atividades agrícolas; ainda: a coleta, a armazenagem, o transporte, a distribuição dos produtos industriais e agrícolas; e ainda mais: o financiamento, a pesquisa e a tecnologia e a assistência técnica.” (MÜLLER, 1989, p. 45).

atos, os anseios do mercado. O controle social estabelecido pelo Estado é necessário para a realização do processo de acumulação burguesa, bem como para a sua dominação. Ou seja, como já apontado no primeiro capítulo, também afirma Gonçalves Neto (1997) que o Estado deve defender a ordem capitalista, o que não significa atender ao interesse de toda a maioria dos capitalistas. Dessa forma, influenciado pela infraestrutura de sua formação, o Estado exerce influência e pode determinar alterações na própria infraestrutura como instância política e de decisões, desde que as mudanças atendam aos interesses de manutenção do sistema.

Assim sendo, o Estado brasileiro, respaldado pela lei institucionalizada, constituiu-se como o grande condutor do processo de desenvolvimento do país, sobretudo por meio de suas ações de planejamento, execução e avaliação, tornando-se agente ativo nas realizações da economia. Com sua presença maciça na economia nacional, suas ações passaram a ser o fio condutor do crescimento desejado (GONÇALVES NETO, 1997).

Era essencial o desenvolvimento de todos os setores da economia para que o foco principal fosse alcançado. O desenvolvimento e a modernização da agricultura eram pontos cruciais para o projeto de industrialização e urbanização do país. Cabendo ao setor agrícola, dessa maneira, fomentar as bases do surto industrial de substituição de importações vivida pelo país, fornecendo em especial capital e mão de obra excedente para tal crescimento (GONÇALVES NETO, 1997).

Outro aspecto que merece atenção é que nenhum planejamento conseguirá beneficiar igualmente todos os envolvidos, sempre haverá determinado segmento que será preterido em relação a outro. Dessa forma, devido à estrutura de poder social existente no país, a questão do privilégio deverá ser levada em conta na análise da aplicação e dos reais destinatários das políticas públicas praticadas ao setor agropecuário, principalmente, a partir da década de 60.

O objetivo do governo era atrelar o setor agrícola ao desenvolvimento econômico brasileiro, não permitindo que viesse atrapalhar o crescimento almejado, recebendo papel secundário no processo de desenvolvimento nacional. A canalização de recursos direcionados para o setor agrícola pretendia possibilitar a integração da agricultura ao circuito industrial (GONÇALVES NETO, 1997).

Para compreender como as políticas públicas configuraram-se a partir da década de 60, cumpre uma breve análise sobre o contexto sociopolítico em que se deram.

Inicialmente, é importante ressaltar que as decisões políticas não são tomadas em ambientes de total imparcialidade. Sendo assim, para compreensão da política governamental para o setor agrário, é indispensável detectar a posição que o setor ocupa no interior da economia e do próprio Estado.

Gonçalves Neto (1997) esclarece que o Estado não constitui apenas a representação da superestrutura (conforme entendimento de Karl Marx), constitui a própria luta de classes. Dessa maneira, para que haja a acumulação burguesa, é necessária a eliminação do poder de decisão da classe trabalhadora. Deve-se garantir a continuidade da dominação. Então, cabe ao Estado o dever de guarda da ordem dominante: a burguesa; restando claro o caráter dominante da estrutura econômica na formação de tal poder.

Portanto, o real dever do Estado está em preservar o sistema capitalista. Ao defender os interesses do sistema, o Estado, necessariamente, não estará defendendo os anseios de todos os capitalistas. Assim, apesar da influência da infraestrutura em sua formação, o Estado, como instância política e de tomada de decisões, também poderá influenciar essa infraestrutura, desde que as mudanças contribuam para a manutenção do sistema. O Estado deve ser visto como um mediador de interesses conflitantes, com uma posição superior às demais classes (GONÇALVES NETO, 1997).

O principal desafio do Estado brasileiro era conciliar os interesses do capital no campo e na cidade, sem permitir diminuição de espaço e poder do hegemônico setor urbano-industrial. As políticas públicas que vieram a ser aplicadas pós-64 tinham como escopo manter inalteradas as formas de acumulação dominante na sociedade.

Se analisarmos os planos de desenvolvimento aplicados a partir da década de 60, veremos que o objetivo principal consistia na busca pela modernização do setor agrário. Os governos militares desenvolveram uma política específica para o setor. Medidas foram tomadas para aproximar a atividade agropecuária de todos os elementos necessários ao seu desenvolvimento e à sua modernização.

Era preciso que o planejamento agropecuário não fosse composto apenas de um conjunto de medidas, propostas ou alocações de recursos, mas que estivesse acompanhado da criação e manutenção de uma ampla rede complementar que refletisse os objetivos em foco e garantisse sua execução (MIELITZ NETO, 2010).

O processo de modernização da agricultura, empreendido a partir da década de 60, principalmente pelos governos militares, direcionou-se, com destaque, para a produção de commodities. Tal dinâmica trouxe benefícios aos produtores de latifúndios, impondo certo grau de especialização e tecnologia que provavelmente colaborou para que as culturas tidas como de subsistência perdessem espaço para a produção direcionada para a exportação, que atendiam aos interesses do mercado mundial (GONÇALVES NETO, 1997).

Conforme vem sendo demonstrado, esse modelo de desenvolvimento baseado meramente em condições econômicas deixa à mercê os pequenos produtores (agricultores familiares) que dispõem de poucos fatores de produção (terra, mão de obra e capital) e reproduzem para o autoconsumo, em sua grande maioria. Assim, por não conseguirem acompanhar a evolução da modernização, os agricultores familiares acabaram localizando-se nesse processo à margem dos benefícios existentes no período para o desenvolvimento da agricultura.

Apesar de não constituir o principal escopo do presente trabalho, para exemplificar esse processo de exclusão do pequeno produtor, mais uma vez orquestrado pelo Estado, na execução de seu papel de manutenção do sistema, torna-se interessante breve análise dos efeitos do crédito rural, como um exemplo das medidas tomadas a partir da década de 60.

A maior parte dos recursos direcionados para o crédito rural foi utilizada pelos grandes produtores do tradicional modelo monocultor - exportador, que, em sua maioria, se encontram localizados nas regiões mais desenvolvidas do país. Dessa forma, agricultura familiar que, verdadeiramente, necessitava de maior apoio das políticas públicas foi praticamente excluída dos benefícios do crédito rural (GONÇALVES NETO, 1997).

O crédito rural teve um importante papel na industrialização da agricultura e na produção agrícola. No entanto, provocou distorções que refletiram diretamente no sistema social. Se, por um lado, o crédito rural trouxe facilidades e inovações ao

agricultor que tinha condições de adotá-lo, por outro causou endividamentos que afetaram, também, os cofres públicos (GUAZAROLLI, 2001). Mas não apenas isso. Vale reforçar que o crédito rural, como as demais políticas agrícolas desenvolvidas em conjunto, como o caso do PROAGRO, contribuiu para o aumento da distância existente entre as oligarquias rurais, monocultoras e latifundiárias, dos demais setores do campo que, durante todo o período de desenvolvimento da formação fundiária do país, estiveram às margens do sistema produtivo.

No mesmo sentido, afirma Wanderley (2011, p. 30-31) que,

[...] De fato, a modernização da agricultura, em sua dupla dinâmica, vai marcar o conjunto do setor agrícola. Por um lado, seus resultados positivos, [...] consolidação do mercado de produtos agrícolas orientados para o consumo urbano e de insumos industriais destinados a empresas agropecuárias [...], por outro lado esse processo se mostrou fortemente seletivo, atingindo diretamente apenas certo tipo de unidades produtivas que realizavam determinadas culturas ou criações, em algumas áreas específicas do país, e transformando desigualmente as diversas fases do processo produtivo.

É essencial destacar que os reais beneficiários de tais políticas públicas foram, em sua grande parte, os grandes produtores e os empresários do setor industrial. Isso, pois ambos possuíam estrutura financeira para tal empreitada. O primeiro porque possuía ativo imobilizado e recursos para garantir o uso do crédito, e o segundo, por ser o fornecedor das inovações (máquinas e implementos agrícolas, insumos, etc.) para a atividade agrícola (GONÇALVES NETO, 1997).

Assim, por meio do crédito rural e do seguro rural, discriminações de toda ordem foram realizadas. Tais discriminações basearam-se em propósitos econômicos bem como propósitos políticos. Buscou-se, desse modo, a manutenção do processo de acumulação além de fortalecer a estrutura fundiária nacional, deixando-a intacta, beneficiando a oligarquia rural que a compunha. Em outros termos, a participação do Estado, por intermédio de seu projeto modernizante para o campo, beneficiou poucos produtores, reforçando a ideia conservadora que marcou o desenvolvimento do campo brasileiro, haja vista que manteve e fortaleceu o cenário latifundiário, monocultor e exportador da agricultura nacional.

2.7 O desenvolvimento do campo a partir dos anos 70

Nos anos seguintes à implantação das políticas modernizadoras para o campo brasileiro, presenciaram-se, principalmente na década de 70, as mais profundas transformações no meio rural, que foram estimuladas e conjugadas com uma infinidade de modificações por que passava a estrutura econômica do país. Houve alteração na estrutura técnica que, até então, era aplicada à produção rural, que demandava uma ampla absorção de capital, que só foi possível mediante definição de um sistema nacional de crédito rural, que motivou e sustentou consideravelmente o processo de modernização do setor agrário (GONÇALVES NETO, 1997).

Como restou demonstrado, o Estado brasileiro, nesse processo modernizante, assumiu a responsabilidade de conduzir as transformações necessárias, garantindo as medidas fundamentais para sua execução, bem como de exercer as correções necessárias, suportando as pressões e emitindo decisões que respondessem aos interesses do conjunto do sistema produtivo. Segundo Gonçalves Neto (1997), o Estado, por meio de sua ação planejadora, que centralizou decisões e determinou a direção da expansão do capital, tornou-se um grande condutor do processo de desenvolvimento nacional.

Vale ressaltar que, ao se tratar de planejamento do setor agrário, é imprescindível levar em consideração o contexto sociopolítico no qual tal medida está inserida, bem como o fato de que nenhum projeto consegue estender benefícios a todos os envolvidos. Há certa complexidade no planejamento agropecuário, ou seja, um grande volume de variáveis, como fatores ecológicos, biológicos e institucionais, que são peculiares ao setor. Assim, o planejamento agropecuário deve ser acompanhado da criação e manutenção de uma ampla rede complementar que permita o alcance dos escopos pré-definidos, garantindo sua execução (GONÇALVES NETO, 1997).

No entanto,

[...] o privilegiamento, refletindo a estrutura de poder da sociedade, será a tônica para o setor agropecuário e este é um elemento que precisaremos manter em mente [...] Precisamos [...] incorporar a dimensão do poder, o jogo de pressões articulado pelos diversos grupos em torno dos recursos concentrados no aparato estatal e que serão distribuídos pelas políticas públicas [...] (GONÇALVES NETO, 1997, p. 143).

Assim, conforme ressaltado, o planejamento agropecuário estabelecido pelo país buscou atrelar o setor agrícola ao desenvolvimento econômico, canalizando-se recursos para a criação de institutos de pesquisa e de assistência técnica, a estruturação

de um sistema nacional de crédito rural, a indução à utilização de técnicas e insumos modernos propiciando, ao final, a integração da agricultura ao circuito industrial. E o principal fato que conduzia todos esses atos era o temor que o setor agrário atrapalhasse o processo de desenvolvimento do país, estabelecidos por meio dos seus planos macroeconômicos. Assim,

[...] dentro, [...], do planejamento estatal para o conjunto da economia, estavam embutidas as metas para o setor agropecuário que, apesar de subordinadas, foram aquinhoadas com grandes parcelas de recursos, com o fito de se transformar a base técnica da produção agrária, dando suporte à continuidade do crescimento econômico. (GONÇALVES NETO, 1997, p. 223).

As mudanças governamentais para desenvolvimento do campo foram marcadas pela subordinação à política econômica global e de interferência de grupos de interesse. Dessa maneira, os subsídios que eram destinados para o setor agrário, para a aquisição de produtos químicos ou máquinas e incrementos, em determinados períodos, não ocorreram de forma homogênea, centralizando-se nas mãos dos mais poderosos, aumentando o quadro de miséria dos pequenos produtores rurais (GONÇALVES NETO, 1997).

A política de inclusão do campo no processo de desenvolvimento nacional causou efeitos sobre o setor agrícola que acentuaram as diferenças produtivas entre os grandes produtores e os demais setores do campo, que não tiveram condições e oportunidades para se beneficiarem dos subsídios criados pelo governo. Como afirma Gonçalves Neto (1997, p. 156),

[...] não se promovem transformações sem desembolso, a política governamental procurará alocar os recursos (que são ampliados no período) de forma a atender a seus objetivos primordiais, o que irá implicar as mais diversas discriminações [...] Estas discriminações obedecem tanto a propósitos econômicos (a escassez de recursos), como aos propósitos políticos, frutos de pressões e alianças de interesses entre diferentes grupos da burguesia agrária e da burocracia estatal [...]

A partir da década de 80, nota-se uma crise do sistema de crédito, com o esgotamento dos recursos destinados ao programa pelo Estado, que fomentou toda a estrutura modernizante e a aliança que o acompanha, entre o setor agroindustrial e os objetivos explícitos da política governamental, na instauração do pacto de modernização conservadora que consegue alterar a base técnica da produção rural.

O sistema de crédito rural barato, instalado no país, como mencionado, privilegiou os grandes produtores e grandes proprietários, as regiões já desenvolvidas e as culturas mais dinâmicas, ligadas ao mercado externo ou à substituição de importações. Esse fato reforça, mais uma vez, que a política agrícola brasileira é condicionada pela estrutura agrária, restando claro que o sentido da modernização conservadora era alterar a base técnica sem modificar a estrutura agrária (GONÇALVES NETO, 1997).

Assim, a partir dos anos 80, a consolidação desse processo de modernização da agricultura brasileira reduziu o alcance da agricultura familiar, ficando restrita a determinados nichos do mercado ou tendo que se integrar à indústria agroalimentar. Aos que permaneceram no campo restavam as seguintes alternativas: (a) seguir para a fronteira agrícola; (b) procurar sobreviver na área de origem, intensificando a produção; ou (c) buscar complementar a renda com outras formas produtivas (agrícolas ou não), fora da unidade familiar (GUAZAROLLI, 2001).

Também analisando o processo de exclusão do pequeno produtor que se consolidou nesse período, afirma Gonçalves Neto (1997, p. 155) que

[...] alcançar o mercado externo é [...] privilégio de apenas uma parte do setor agrário, notadamente a que incorpora as modernas tecnologias que estão sendo acessadas pelos subsídios oferecidos pelo Estado.

As tecnologias introduzidas pela Revolução Verde, apesar de serem consideradas por alguns pesquisadores do tema como a opção tecnológica mais eficiente, em virtude do alto custo de sua implementação, tiveram seu acesso inviável para a grande maioria dos agricultores familiares (GUANZIROLI, 2001).

O apoio governamental dado à grande propriedade e ao modelo produtivista é questionado pela Wanderley (2011, p. 89) ao explicar que

[...] as unidades familiares [...] são capazes de transformar seus processos de produção, no sentido de alcançar novos patamares tecnológicos, que se traduzam por maior oferta de produtos, maior rentabilidade dos recursos produtivos e a plena valorização do trabalho.

Cabe, ainda, lembrar que o seguro agropecuário, instituído pela Lei n. 5.969, de 1973, também faz parte dessa política pública modernizante, que corroborou para as

discriminações que se consolidaram no campo. Segundo Gonçalves Neto (1977, p. 190), o PROAGRO é um programa importante

[...] no estímulo para o processo de modernização tecnológica, pois livra o produtor das consequências de prejuízos que venha a sofrer. [...] Como o controle sobre as condições bioclimáticas não é possível, o custo do seguro tende a ser alto [...] diferentemente das outras modalidades de seguro, as adversidades no setor agropecuário atingem um grande contingente de segurados *ao mesmo tempo*, levando as companhias seguradoras ao desembolso de indenizações simultâneas, o que limita a possibilidade de reparti-lo [...] Para que o seguro rural possa se concretizar, tem se tornado prática na maioria dos países, a presença governamental como sócia na cobertura dos custos [...]

Porém, os riscos que foram “escolhidos” para serem cobertos pelo PROAGRO abrangem interesses relativos a determinado grupo social, com certas práticas produtivas, que foram moldadas durante a modernização estabelecida no campo. Ou seja, o seguro agropecuário estabelecido pelo governo atendeu às demandas, relacionadas ao risco e à insegurança, presentes no modelo agroexportador, que mantinha as bases latifundiárias do campo e atendia aos interesses externos, em detrimento dos excluídos do processo.

Assim, a pulverização dos riscos inerentes ao modelo produtivo, consolidado com a modernização do campo, deveria ser incentivada pelo Estado, responsável pela manutenção do sistema capitalista que, pouco a pouco, ingressava no meio agrário brasileiro. O seguro agropecuário ou agrário fomenta um modelo de agricultura baseado na monocultura e no latifúndio, além de legitimar e prevenir os riscos de um determinado grupo social. Vale dizer, o seguro é indissociável de uma política agrária, que se tem mostrado excludente e conservadora.

III O SEGURO RURAL, A NEGAÇÃO DE RISCOS E A NECESSIDADE DE UMA NOVA FORMA DE DESENVOLVIMENTO

O seguro rural, partindo de uma percepção técnica e teórica, é um instrumento técnico-jurídico de grande valia para o controle de risco e amortização das perdas, haja vista que interagir em uma sociedade marcada pela existência do mercado não é uma atividade fácil. Os riscos e as incertezas, duas das principais marcas da modernidade, “complicam” a execução dos mais relevantes atos mercantis (a compra e venda, a produção, etc.) fomentando o receio e o desinteresse de muitos produtores em continuar suas atividades produtivas.

Assim, um dos principais focos de uma política pública, preocupada e interessada em incentivar os mais diversos modelos produtivos, seria procurar maneiras de amenizar tal insegurança e incerteza moderna. A busca por controle e previsibilidade levou a sociedade ao desenvolvimento do seguro; a expansão de suas coberturas, porém, só ocorreu após o incentivo e o apoio estatal, direcionando seu escopo aos interesses relacionados à manutenção do modelo produtivo capitalista.

O alcance do Seguro Rural, forjado pela modernidade, como as demais políticas públicas direcionadas ao campo, colabora para a manutenção de um modelo produtivo que favoreceu alguns setores sociais e excluiu outros. Busca-se, então, perceber como a atuação do Estado com as linhas de crédito e de seguro fomentaram a política pública que promoveu a industrialização do campo e selecionou os riscos a serem cobertos, escolhendo alguns e ocultando outros. Reforçando, ao final, a exclusão social materializada durante todo o desenvolvimento do campo e ferindo direitos fundamentais, como, por exemplo, a segurança alimentar e o direito à alimentação.

3.1 Construção e consolidação dos Complexos Agroindustriais

Como exposto, o crédito rural foi a política pública brasileira que, por intermédio da modernização, contribuiu para a inserção do capitalismo no campo, sem gerar grandes alterações na estrutura fundiária, que se consolidou com o desenvolvimento das atividades no campo, desde o período colonial. O seguro rural, ao

mesmo tempo, contribuiu para a consolidação dessa política pública modernizante, ao tutelar determinados riscos inerentes a certo modelo produtivo ou orientados por limitados interesses setoriais.

A fase de apoderamento da produção agrícola pelo capital teve início com o predomínio do capital industrial. A revolução causada pela acumulação de capital revolucionou o comércio e a comunicação, aumentando a dependência da agricultura. Sem dúvidas, a utilização das criações da ciência moderna na agricultura contribuiu para uma revolução na agricultura, reduzindo a distância entre a agricultura e a indústria (MÜLLER, 1989).

Como já foi visto, a agricultura, na década de 50, foi marcada pela degradação do predomínio do complexo latifúndio-minifúndio na agricultura de áreas como Sul e Sudeste e sua persistência na região Nordeste do Brasil. No entanto, foi com a aliança estabelecida entre capital internacional, capital nacional da elite e capital estatal que o país passou de vez para uma economia industrial, gerando o incremento do poder econômico e político do Estado (MÜLLER, 1989).

[...] Esta aliança, portanto, nada mais é do que a forma nacional da expansão do capitalismo oligopólico do pós-guerra num país atrasado da periferia [...]. Deve-se observar que, na década de 50, a maior parte da agricultura não sofreu modificações de monta em seu modo predominante de produzir [...] (MÜLLER, 1989, p. 31).

A partir dos anos 60 e 70, observa-se a conclusão do processo de substituição de importações iniciadas anos antes e, do ângulo da agricultura, nota-se que foi rapidamente incluída à cadeia intersetorial da economia, deixando clara, na década de 80, a revolução na organização agrária sob bases predominantemente industriais (MÜLLER, 1989).

Como mencionado, já no início dos anos 60, a economia nacional estava submetida à dinâmica industrial, e a forma tradicional de produção no campo demonstrava seus limites, que não foram superados de todo. Todavia, os limites que foram ultrapassados pelo modelo produtivo tradicional não atendiam às especificidades agrárias regionais, mas estavam de acordo com os interesses nascentes da relação capital da elite nacional, capital internacional e capital estatal, pautados pelos interesses industriais (MÜLLER, 1989).

No processo de integração indústria e agricultura, houve um arrojado movimento de capital que envolveu tanto a agricultura como a indústria e o comércio. O volume de capital que circulou nesses setores econômicos está relacionado aos grandes grupos econômicos que operam na agricultura, aos complexos agroindustriais que controlam seus respectivos ramos, bem como à dinâmica das atividades agrárias e comerciais (MÜLLER, 1989).

Dessa maneira, na década de 70, surgem os Complexos Agroindustriais (CAI), como resultado da integração de setores agrícolas e industriais. O CAI é constituído por atividades vinculadas à produção e transformação de produtos agropecuários e florestais, segundo Müller (1989). Mas não só isso. São atividades interdependentes, porém não simétricas, pois há algumas que possuem maior relevância no processo de reprodução do complexo. A agricultura, por exemplo, apesar de ser a atividade principal para o funcionamento da engrenagem da estrutura, pode estar subordinada a setores, como o industrial e o comercial (MÜLLER, 1989).

Tal interdependência setorial faz com que a agricultura não só abasteça a indústria, mas, em sentido inverso, permite que a indústria equipe a linha de produção agrícola. Ou seja, no que tange às necessidades referentes à produção agrícola, verifica-se uma dependência agrícola da indústria de máquinas e de demais insumos industriais.

No cenário de atuação do CAI, a terra-matéria perde seu poder principal de fator determinante das condições de produção em favor da terra-capital. Assim, os setores que compõem esse complexo tornam-se dependentes das políticas creditícias dirigidas à agricultura, levando-as a exercer pressão favorável à modernização do agro nacional. Isso pois, sem dúvidas, conforme exposto, a formulação de políticas públicas torna-se essencial para o desenvolvimento de suas atividades. A expansão da industrialização do campo é indispensável para a reprodução dos referidos setores (MÜLLER, 1989).

Com a politização dos processos econômicos de acumulação de capital, o Estado planeja a agricultura para o lucro, por intermédio da regularização das leis de mercado na agricultura e na economia em geral. Os interesses e aspirações não estão mais nucleados exclusivamente na terra-matéria e na simples propriedade territorial, suas reivindicações estão sustentadas em um patamar tecnoeconômico. Como afirma Müller (1989, p. 43), “face à massa de necessidades e interesses de corte industrial que

perpassa a todos os setores do CAI brasileiro, não parece exagero afirmar que o seu processo de industrialização é a tendência predominante [...]”.

Apesar de o Estado ter possibilitado a industrialização da agricultura, por meio de políticas estatais para o setor, mesmo assim, há setores rurais ainda não integrados. A industrialização da agricultura e dos setores industriais a ela conectados, viabilizada pelas políticas do Estado, foi estimulada pelos padrões produtivos e mercantis internacionais, passando a adotá-los, muito mais por uma necessidade de adaptação aos novos padrões reguladores da economia do que por uma mera cópia (MÜLLER, 1989).

A modernização conservadora (GONÇALVES NETO, 1997) ou, também, chamada de modernização localizada (MÜLLER, 1989), nomeia um momento de relevante desigualdade na disseminação do progresso técnico na agricultura brasileira tomada em seu conjunto, ao privilegiar a oligarquia rural formada pelos grandes latifundiários e excluir os pequenos produtores e demais modelos produtivos que não acompanharam a tecnificação do campo. Igualmente, há de se relatar uma desigualdade na própria forma de organização da produção, tanto pelo acesso ao financiamento como pela organização institucional dos interesses sociais associados às atividades agrícolas.

Como demonstrado anteriormente, a maioria dos recursos direcionados para o crédito rural foram utilizados pelos grandes produtores do tradicional modelo monocultor-exportador. Isso contribuiu para agravar a distância desses beneficiados com as linhas de financiamento dos demais setores do campo que estiveram às margens do sistema produtivo durante a consolidação da estrutura fundiária nacional

O objetivo de manter o processo de acumulação transformou o crédito rural e o seguro rural nos principais instrumentos de legitimação das discriminações de ordem econômica, política e social que ocorreram no país. O desenvolvimento do modelo produtivo capitalista fortaleceu a estrutura fundiária nacional baseada nos latifúndios, manteve intacta a soberania da oligarquia rural e moldou o campo conforme as demandas da industrialização.

A perda da autonomia dos setores agrários não significa que ele não se tenha reinventado, por meio de novas formas de influência decisória. A alteração do padrão minifúndio/latifúndio, em que o padrão de acumulação era definido pela oligarquia agroexportadora, não mais se sustenta nos anos 60 e 70. No entanto, não reduziu por

completo o poder de decisão de grupos sociais rurais (MÜLLER, 1989). Nasce, assim, um novo poder associado a uma base tecnoeconômica e que, como já restou demonstrado, cabe ao Estado garantir seu equilíbrio e regulação.

Mesmo com toda a dependência da agricultura à tecnologia que lhe foi imposta, a questão agrária ainda permanece, a única diferença do que estava anteriormente posto é a industrialização do campo que possibilitou a emergência de novas relações sociais.

Vale ressaltar que, no Brasil, houve a modernização de parcela da agricultura tradicional, com a manutenção de faixas “atrasadas” formadas por setores que não foram integrados ao processo de industrialização das práticas produtivas, mas que sobreviveram nos limites dessa nova estrutura criada para o campo. No entanto, o fato de apenas uma parcela ter se modernizado não torna imune os demais setores. As mudanças aplicadas ao campo são resultado da interação entre industrialização do campo, agroindustrialização das atividades agrárias e mudanças de ordem social e política entre os setores sociais (MÜLLER, 1989).

A modernização (tecnoeconômica) agrária, interação entre industrialização do campo e agroindustrialização, causou alterações no modo de produzir, efeito que constituía a principal intenção da política de crédito rural, conforme já mencionado. Tendo em vista as disparidades ocasionadas pela modernização do campo, nota-se que não havia critério para a concessão do crédito rural, nem para as demais políticas públicas a ele atreladas, pois as ações do Estado eram direcionadas segundo os interesses do capital e as necessidades das oligarquias rurais. Em vez de critérios, havia intenções predeterminadas pelas demandas de manutenção e fortalecimento do próprio sistema capitalista.

[...] O fundo público, do qual brotava a oferta financeira, não dispunha de critérios à concessão de créditos rural. Neste clima “estatal-liberal”, é evidente que (i) os grupos sociais rurais com tradição mercantil e organizados em associações (como café, cana-de-açúcar, cacau); (ii) os produtos de interesse das agroindústrias [...]; (iii) os produtos e/ou derivados destinados em boa medida para a exportação; (iv) os hortifrutigranjeiros [...], é evidente que esses grupos e/ou produtos se apoderassem da quase totalidade do crédito, seja de investimento, seja de custeio e de comercialização. As linhas produtivas indicadas foram modernizadas [...] e alteraram seus respectivos patamares tecnoeconômicos, o que converteu o crédito em elemento indispensável à produção [...] (MÜLLER, 1989, p. 74).

A receita pública destinada para as linhas de crédito financiaram a estrutura que foi imposta ao campo pelo processo de industrialização da produção. O alto custo desse processo tornou o acesso ao crédito um elemento indispensável para o sucesso da modernização conservadora. Então, caberia ao Estado garantir que os recursos financeiros alcançassem os grupos sociais que alteraram o modelo produtivo, viabilizando a consolidação da estrutura capitalista no campo.

A não inclusão dos demais estabelecimentos rurais está relacionada ao estilo de incorporação levado avante pela dinâmica do capital industrial, financeiro e comercial. A industrialização do campo foi parcial, segundo produtos, regiões e estratos de produtores, ou seja, de forma localizada geográfica, econômica e socialmente. No entanto, suas determinações foram gerais, produzindo novas desigualdades técnicas, econômicas, organizacionais e regionais (MÜLLER, 1989).

3.2 A dependência tecnológica do campo e o papel do crédito rural e do PROAGRO no seu financiamento

A dependência tecnológica causada pela modernização conservadora do campo gerou também ampla necessidade por capital, o que está presente até os dias atuais. Segundo dados do DIEESE (2011), foram destinados, em 2010, 82,1 bilhões de reais para o crédito rural e 12 bilhões para os créditos do PRONAF, e, a cada ano, os valores aumentam. E, para que o sistema de financiamento não perca a capacidade de manter esse complexo sistema de produção implantado no campo, o PROAGRO foi criado com a finalidade de permitir que o financiamento rural não dê prejuízos e que atenda aos que dele são dependentes.

Vale lembrar que o SNCR brasileiro não só fomentou uma dependência aos novos insumos agrícolas como também consolidou a estrutura fundiária que foi construída durante toda a evolução da história do campo. De acordo com os estudos do DIEESE (2011), no Brasil, 56,1% dos imóveis rurais são compostos por grandes propriedades, com área superior a quinze módulos fiscais, e 15,6% são pequenas propriedades, com área compreendida entre um e quatro módulos fiscais.

Esse cenário comprova como a estrutura fundiária brasileira até os dias atuais é baseada no latifúndio. Saliente-se ainda que, com base nos mesmos estudos, nota-se que

29,8% dos estabelecimentos agropecuários estão em áreas com mais de 2.500 hectares. Os investimentos feitos pelo Estado no campo favoreceram os grandes proprietários, validando o poder oligárquico do referido setor e excluindo os demais setores rurais, como os dos agricultores familiares, por exemplo.

Segundo o índice GINI⁴⁰, aferido em 2006, houve uma redução na desigualdade relativamente à concentração da terra e da renda. Porém, o valor apurado de 0,854 não é o mais apropriado para o país, pois insere-o no grupo dos países latinos com os mais elevados índices de desigualdade (DIEESE, 2011). Portanto, não há dúvidas de que a estrutura fundiária brasileira é pautada pelas grandes propriedades e que a influência dos interesses desse setor é relevante para a definição das políticas públicas direcionadas ao campo, estando todas as demandas inseridas em um cenário de reprodução do capital.

Em vista disso, a política agrária proposta para o cenário rural brasileiro moldou grande parte da produção e da sociedade agrária com base nas demandas do capital e das elites oligárquicas que sempre estiveram presentes nas searas de poder do país. O crédito rural e o seguro rural, instrumentos dessa política agrária, foram utilizados de forma contumaz para a construção e manutenção do processo de acumulação, garantindo a industrialização do campo.

O seguro rural, instrumento econômico típico da vida moderna, foi e ainda é utilizado como ferramenta valiosa para o controle de riscos que são construídos politicamente e atendem aos interesses próprios do processo de reprodução do capital. O PROAGRO, principal seguro destinado ao campo, é uma prova desse comportamento.

Conforme previsões do Manual de Crédito Rural, elaborado pelo Banco Central, podem ser enquadradas no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) as atividades de custeio rural, vinculadas ou não a financiamentos rurais, conduzidas conforme as instruções indicadas pelo Programa. A principal exigência para o enquadramento de custeio agrícola é que o empreendimento seja conduzido sob as condições previstas no Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc) e que o

⁴⁰ É um indicador de desigualdade muito utilizado para verificar o grau de concentração da terra e da renda. Varia no intervalo de zero a 1, significando que quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade na distribuição, e, quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade. Os valores extremos, zero e 1, indicam perfeita igualdade e máxima desigualdade, respectivamente (DIEESE, 2011).

produtor atenda às recomendações técnicas indicadas, inclusive no caso de operações vinculadas ao PRONAF.

Vale dizer que, para efeito do PROAGRO, o município será considerado zoneado para determinada lavoura quando houver previsão expressa no Zarc, que é publicado pelo MAPA anualmente. E, na falta de portaria do Zarc, específica para a safra em curso, será observada a última portaria publicada. Já com relação às lavouras irrigadas, excepcionalmente, é dispensada a observância aos períodos de plantio indicados no Zarc para lavouras de sequeiro, cabendo observar as indicações de instituição de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) oficial para as condições específicas de cada agroecossistema.

Logo, o Zoneamento Agrícola, como estudo que quantifica os riscos climáticos envolvidos na condução das lavouras, é responsável por elaborar relação de municípios indicados à produção de determinadas culturas, com seus respectivos calendários de plantio. Dessa maneira, além de definir as áreas aptas para determinados tipos de cultivo, também são feitas observações técnicas que vão da declividade ideal do solo até que cultivar utilizar.

A definição do que pode ou não se produzir e onde e como poderá ser feito, critério técnico-científico para uma demanda moderna, torna os possíveis riscos inerentes à produção previsíveis, na medida em que não permite o emprego de técnicas diversas e oculta o que deveria ser coberto. Também, permite que interesses de setores industriais sejam impostos aos produtores. No caso do plantio da soja, por exemplo, o zoneamento agrícola define as sementes que devem ser utilizadas, e a maioria das espécies indicadas são produzidas pelas mais variadas indústrias dedicadas à biotecnologia que atrelam o fornecimento das sementes a um complexo grupo de insumos agrícolas.

Por conseguinte, o PROAGRO também assume papel ativo na consolidação do modelo produtivo industrial. Além de definir por meio do Zarc as técnicas e insumos para a produção, conforme o Relatório Circunstanciado de 2012 a 2015 do PROAGRO, há uma maior cobertura de culturas que atendam às demandas do mercado. Nota-se que o milho e a soja possuem 31,7% e 30,4%, respectivamente, do valor enquadrado pelo Programa, contra 2,48% do arroz e 1,6% do feijão. A diferença entre as porcentagens mostra que os cultivos com maior cobertura são os direcionados às demandas do capital, o que nem sempre corresponde às necessidades sociais.

O modelo de seguro pensado pelo Estado privilegia determinados riscos e negligencia outros. E, ao corroborar para a dinâmica de escolha e ocultamento de riscos, o seguro legitima uma política agrícola excludente de direitos fundamentais.

Durante a formação social moderna, a eficiência da técnica no progresso material alcançado pela civilização é posto em destaque em detrimento do esquecimento de certos efeitos. Esquece-se dos fatos e construções que estão localizados em sentido oposto ao “progresso” e à “modernidade” (BAUMAN, 1998; BECK, 2010; GIDDENS, 1991). Industrializa-se o campo, aumenta-se a produtividade, mas esquece-se o que há de negativo em toda essa evolução, esquece-se dos erros e dos danos, esquece-se da erosão genética causada pela biotecnologia, esquece-se dos malefícios dos agrotóxicos, esquece-se dos prejuízos sociais oriundos de uma estrutura fundiária excludente.

O PROAGRO e o PROAGRO Mais foram produzidos e pensados pelo Estado Moderno brasileiro para a manutenção e desenvolvimento do modelo produtivo, baseado em práticas capitalistas de produção, necessário ao desenvolvimento burguês. Dessa forma, o risco tutelado por esses modelos de seguro parte de um “filtro” técnico e político baseado em determinados interesses, no caso, os interesses e preocupações relevantes para a manutenção e prosseguimento do processo de reprodução do capital.

A definição do risco tem em seu entorno os efeitos colaterais sociais econômicos e políticos desses próprios efeitos (BECK, 2010). Quando o PROAGRO define, por meio das orientações do Zarc, o que cobrirá ou não, há um ocultamento de todos os efeitos que podem surgir dessa escolha. Entretanto, os únicos efeitos que são percebidos são os que diretamente influenciam na formação e reprodução do capital. Conseqüentemente, os danos causados pela Revolução Verde e a negação de direitos fundamentais, como o direito à alimentação, são ocultados, afastando sua relevância social, cultural e política.

3.3 O risco da Revolução Verde: a erosão genética e o uso de agrotóxicos

A introdução do capital nas relações agrárias colaborou para a concretização do fenômeno intitulado de Revolução Verde, não só nos países tradicionalmente capitalistas, mas em todo o mundo. A alteração do modelo produtivo tradicional, por

intermédio dos avanços propiciados pela ciência moderna, gerou resultados que, nem sempre, são destacados.

Quase todos os alimentos que consumimos possuem sua origem em uma pequena quantidade de centros de extrema diversidade genética. No entanto, a interferência da Revolução Verde nessas regiões tem reduzido a variedade de alimentos presentes no mundo, comprometendo sua ampla oferta (MOONEY, 1947). A atual história agrícola, que está baseada na ampla tecnificação do campo e na uniformização da produção, retrata um cenário de redução de variedades alimentícias, tornando, cada vez mais, ausentes espécies vegetais na base da alimentação das pessoas.

O sistema de alimentação humana possui uma relevante interdependência mundial. Nem todos os produtos que compõem a seleção nutricional de uma sociedade estão reunidos em um mesmo local. Dessa forma, devido às diferenças ambientais e à estrutura da própria natureza, há uma dependência da produção e da manutenção de determinadas espécies em algumas regiões do planeta. Caso houvesse uma redução da diversidade genética nas localidades onde estão presentes os germoplasmas naturais de quase todas as culturas alimentícias que o homem utiliza ou se torna impossível seu acesso, haveria uma crise mundial de alimentos.

Os produtores tradicionais cultivavam as principais plantas alimentícias em atenção ao processo natural de mutação e por cuidadosa seleção de sementes, possibilitando o desenvolvimento de uma enorme variabilidade de culturas, garantindo a oferta regular de alimentos. No entanto, a engenharia genética não é capaz de produzir a variabilidade existente na natureza e não é possível substituir adequadamente tal riqueza genética (MOONEY, 1947).

Diante da possibilidade da redução da variabilidade genética, foram idealizados bancos de sementes com o objetivo de garantir a conservação genética. Contudo, o armazenamento de germoplasmas não é garantia de preservação, pois a mínima falha no sistema pode comprometer a manutenção dessas informações. O que pouco se percebe é que, enquanto se guardar materiais genéticos passíveis de extinção, diversas espécies são destruídas quando novas variedades modificadas são inseridas nos locais de ampla variedade genética no mundo (MOONEY, 1947).

Vale dizer que, por causa do alto custo de manutenção, os bancos de sementes estão sob o controle de instituições privadas, que se dedicam à pesquisa das variedades e seu armazenamento. Entretanto, o risco que pouco se percebe é que, quando o Estado, ou melhor, os países que são originários de toda essa diversidade ambiental perdem o controle das sementes em favor das grandes empresas, toda a humanidade corre o risco do empobrecimento genético.

E, conseqüentemente, outros riscos materializaram-se, como a dependência creditícia, em razão do uso de sementes modificadas que possuem alto custo e a contaminação do meio ambiente em longo prazo, ocasionada pela ampla utilização de agrotóxicos presentes nos pacotes tecnológicos que acompanham as sementes. Em suma, trata-se de riscos que são ocultados pelos interesses presentes na política agrária, no ideal capitalista e, além disso, na estrutura imposta pela Revolução Verde.

A valorização e o incentivo do modelo produtivo monocultor, preocupado em atender às necessidades do mercado mundial, têm destruído, continuamente, os Centros de Vavilov⁴¹, localidades responsáveis pelos maiores bancos mundiais de variedade genética. O aumento da uniformidade genética e da vulnerabilidade das culturas em todo o mundo tem sido alertado desde a Segunda Guerra Mundial, no entanto, poucos deram atenção.

A Revolução Verde aumentou a capacidade produtiva de algumas culturas importantes, como o trigo. Porém, não houve um desenvolvimento similar na conservação dos germoplasmas. A proteção da diversidade deveria ter sido incorporada aos diversos esquemas de desenvolvimento agrícola, haja vista que a riqueza genética de uma região pode desaparecer em virtude da pressão exercida pela produção de uma única variedade importada (MOONEY, 1947).

Não bastando os lucros provenientes da tecnificação imposta ao campo, que inseriu o uso de sementes modificadas, de insumos agrícolas, de maquinários e tecnologias de alto valor, a agroindústria internacional começou a controlar o componente semente da Revolução Verde. Ao transformar a semente em mercadoria,

⁴¹ Centros de Vavilov são centros de extrema diversidade genética. “Após anos de pesquisa, N. I. Vavilov concluiu que uma combinação de diferentes topografias, climas e métodos de cultivo resultou em que quase todas as culturas principais se originassem em menos de uma quarta parte das terras do mundo. As áreas principais são o Mediterrâneo, o Oriente Próximo, o Afeganistão, a Indo-Birmânia, Malásia-Java, a China, Guatemala-México, os Andes Peruanos e a Etiópia.” (MOONEY, 1947, p. 3).

sua produção e controle tornaram-se a chave do potencial de comércio para os países dependentes desse modelo produtivo. Segundo Mooney (1947, p. 50-51),

controlando-se as sementes, caminha-se para o controle de todo o sistema de alimentos: as culturas que serão plantadas, os insumos que serão usados e onde os produtos serão vendidos [...] O controle da indústria mundial de sementes seria a segunda fase da Revolução Verde.

A Revolução Verde bem como os programas de auxílio públicos e/ou público-privados estabeleceram as bases para o desenvolvimento da base da indústria de sementes. As necessidades químicas das variedades geneticamente modificadas, para a garantia de sua alta produtividade, possibilitaram às empresas agroquímicas estabelecer uma infraestrutura mundial de vendas, que contaram com subsídios dos governos federais, em atenção aos interesses internacionais pela estruturação das bases para o desenvolvimento e manutenção do capitalismo (MOONEY, 1947; CARVALHO, 2013).

Coube ao Estado financiar o acesso a tais tecnologias, bem como, mediante regulamentos e leis, garantir a manutenção do sistema, permitindo que as empresas dedicadas à produção das sementes e dos incrementos agrícolas pudessem ter a oportunidade de controlar o mercado. Dessa forma, os direitos instituídos para a proteção das descobertas ou invenções científicas passaram a assumir um papel de relevância comercial. As patentes das alterações genéticas controlam o que é produzido e sua qualidade, assim como legitimam a propriedade da agroindústria sobre os produtos, permitindo maiores ganhos pelo monopólio do mercado (MOONEY, 1947; CARVALHO, 2013).

Os direitos supostamente inerentes aos melhoristas de plantas, exercidos por meio das patentes e demais formas de controle autoral, fornecidos pelo Estado, conferem proteção aos investimentos realizados pelas indústrias de biotecnologia. Além disso, conforme Mooney (1947, p. 80),

[...] as exigências legais dos direitos dos melhoristas de plantas encorajam a uniformidade fenotípica, que aumenta a vulnerabilidade das culturas e elimina as variedades. A experiência européia indica que essas variedades eliminadas são frequentemente perdidas pela humanidade. Em segundo lugar, a “proteção” confere a necessária garantia de lucro para encorajar as multinacionais a voltarem-se para o negócio de sementes. Para maximizar lucro, essas corporações gigantes dirigem seus dólares de pesquisa para o desenvolvimento de híbridos, aumentando, dessa forma, a uniformidade das culturas e a vulnerabilidade genética. Finalmente, para maximizar o ciclo vital produtivo e a lucratividade de novas variedades, a indústria comercializa

suas sementes no Terceiro – Mundo – aumentando a erosão nos Centros de Vavilov e o perigo de epidemias nas culturas.

A utilização pelas patentes gera uma reação em cadeia. Há um estímulo para a produção de espécies uniformes que aumentam a vulnerabilidade das plantações e eliminam as variedades. Com os lucros gerados e a proteção proporcionada por esse instrumento jurídico, a agroindústria encoraja-se em financiar novos estudos para o desenvolvimento de novas sementes, que aumentaram a uniformidade genética. E, para ampliar a lucratividade, as sementes modificadas são comercializadas nas regiões em que se localizam os Centros de Vavilov, acentuando a erosão genética.

Toda a estrutura produtiva capitalista, que introduziu o raciocínio industrial no meio rural, foi moldada com base em interesses alheios às necessidades do campo e da própria sociedade. Tanto a ação do Estado como a do capital investido no campo buscam o fortalecimento de uma estrutura produtiva que extermina a variabilidade genética, exclui os que não tinham condições em aderir às alterações modernizantes e induz modos produtivos que nem sempre são os ideais para determinados setores sociais. E o seguro rural, mediante suas coberturas e exigências para o enquadramento, tem legitimado a estrutura implantada com a industrialização do campo, inviabilizando a utilização de novos modelos produtivos diversos dos comercializados pela agroindústria.

Segundo Mooney (1947), o aumento da produtividade ocasionado pela Revolução Verde é resultado da utilização de grandes quantidades de fertilizantes e herbicidas. Pois, a uniformidade das novas culturas de alta produtividade possui, como contrapartida, os problemas com relação à falta de resistência às doenças, sendo necessária a utilização de agrotóxicos.

Assim, por trás do discurso da alta produtividade, nota-se que a Revolução Verde é extremamente lucrativa para a agroindústria. Na década de 60, com o auxílio de programas bilaterais e multilaterais, a expansão dos mercados das empresas agrícolas para os países tidos de Terceiro Mundo tornou-se viável, pois houve a formação de uma estrutura que, alguns anos mais tarde, serviria para a expansão dos produtos da indústria de agroquímicos (MOONEY, 1947).

Também, vale dizer que, para o início da Revolução Verde, no afã de estimular os interesses do mercado, era necessário o desmantelamento da estrutura social existente em muitas comunidades agrárias. A estrutura produtiva tradicional necessitava ser substituída pelo modelo produtivo capitalista. Para a expansão desse processo modernizante, era preciso que os demais países, que não possuíam tal modelo, passassem a copiar as práticas de cultivo aplicadas nos demais países tidos como desenvolvidos, sob o argumento de alcançarem a autossuficiência em alimentos (MOONEY, 1947). Essa ideia foi de tal forma inserida no planejamento e melhoramento que quase ninguém a percebeu.

Durante as décadas dedicadas ao desenvolvimento e implantação da Revolução Verde, as variedades tradicionais foram desaparecendo, e a uniformidade genética foi se disseminando, comprometendo o sistema alimentício (MOONEY, 1947). O modelo produtivo moldado pela Revolução Verde também modificou o comportamento da maioria da população, pois a grande produtividade alcançada precisava muito mais de consumidores do que de cidadãos. Dessa forma, o capital reordenou as relações sociais no campo e introduziu uma nova dieta alimentar padrão em boa parte do mundo (CARVALHO, 2013).

A ampliação do uso de sementes geneticamente alteradas e a prática de uma dieta baseada em produtos industrializados, incentivados por uma ideologia construída pelas políticas públicas direcionadas à produção e pelo próprio pensamento capitalista, ocasionaram mudanças tanto na matriz tecnológica e na forma de organização da produção quanto na matriz de consumo alimentar familiar. Esse novo comportamento desestruturou a base social e familiar da vida no campo, facilitando a perda da sua identidade social e étnica, bem como das demais pessoas da sociedade (CARVALHO, 2013).

A negação da tradição em nome do moderno rompeu com a diversidade, em seus mais diversos sentidos, desde a produção até a cultura. A implantação de uma nova matriz tecnológica levou os produtores a aceitarem de maneira unilateral as orientações provenientes tanto das políticas públicas agrárias, quanto da própria iniciativa privada. As mudanças do modelo produtivo alteraram a divisão do trabalho familiar e comunitário no campo, as práticas agrárias, a natureza dos insumos utilizados para a produção, a diversificação de cultivos e criações e as suas relações com o mercado, com a natureza e com a saúde das pessoas (CARVALHO, 2013).

O esfacelamento da multiculturalidade, ocasionado pelo rearranjo socioeconômico e cultural, imposto por meio da Revolução Verde, ocorreu em curto prazo e com auxílio do Estado. Ao criar linhas de crédito para subsidiar o processo de modernização, o Estado validou a exclusão que já se materializa no campo, alterou o padrão de consumo da sociedade ao valorizar o uso da alta tecnologia na produção de alimentos e ocultou riscos que são inerentes à industrialização, mas negativos para a acumulação de capital. E tudo o que tem sido desenvolvido após a institucionalização do crédito rural visa atender às “necessidades” do sistema de acumulação capitalista (CARVALHO, 2013).

O PROAGRO e mesmo o seguro rural subvencionado pelo governo escolhem riscos inerentes a tais mudanças sociais e que induzem para a consolidação do modelo de industrialização presente na sociedade. E a “escolha” dos riscos passíveis de cobertura colabora para a exclusão dos grupos sociais que sempre foram invisíveis durante todo esse processo. Em vez de permitirem um “ambiente seguro” para desenvolvimento de novas práticas baseadas em seus modelos tradicionais de produção, os agricultores familiares são levados a “adaptar-se” ou “igualar-se” ao que foi consolidado pela modelo produtivo capitalista.

Nesse sentido, afirma Carvalho (2013, p. 49) que as pressões políticas das grandes empresas multinacionais que controlam o setor de grãos geneticamente modificados e de insumos agrícolas,

[...] não se restringiu às mudanças nas legislações nacionais para favorecer os seus interesses econômicos. No caso particular da agricultura, o conjunto de políticas públicas e das estratégias das instituições governamentais foi sendo ajustado aos interesses dessas corporações, conforme ocorreu nas áreas da pesquisa agropecuária governamental, da assistência técnica aos agricultores e aos povos indígenas, do crédito rural subsidiado e da aquisição de produtos agrícolas pelo governo para fins de estoques reguladores. Essas políticas públicas foram indispensáveis para que as teses e as práticas do que então foi denominada “revolução verde” fossem exitosas [...]

Portanto, a atual política de crédito e de seguro fomentou uma política agrícola que foi seletiva quanto aos beneficiários, acolhendo os produtores que industrializaram seu modelo produtivo, e foi seletiva quanto aos riscos cobertos, negligenciando temas, como a erosão genética e os efeitos do uso de agrotóxicos. Tudo foi pensado para garantir o correto funcionamento de toda a engrenagem do sistema capitalista. Então,

diante do que foi exposto, é possível afirmar que essa política agrária não está direcionada à valorização do direito à alimentação.

3.4 O risco da negação ao direito à alimentação

Somando-se a esse cenário de controle do modelo produtivo e suas respectivas alterações ocasionadas pela Revolução Verde, deve-se pensar como a alteração no padrão produtivo interfere no direito fundamental do homem à alimentação. Indo mais a fundo, perceber que o seguro rural, em suas mais diversas modalidades, por estar atrelado a uma política pública agrícola corrobora com a exclusão da diversidade produtiva, bem como com a negação do direito à alimentação com qualidade e saudável.

Segundo dados do DIEESE (2011), em 2009, das áreas colhidas das lavouras permanentes existentes no país, as maiores porcentagens são de responsabilidade do café em grão (35,4%), da laranja (12,6%) e da castanha de caju (12,2%). Já em relação às lavouras temporárias, os maiores números são da soja em grão (37,3%), do milho em grão (23,4%) e da cana-de-açúcar (14,6%). Dessa maneira, nota-se que os principais produtos colhidos no país são destinados à exportação e oriundos do modelo produtivo implantado pela Revolução Verde, que, como já foi exposto, é prejudicial para a variedade necessária para a alimentação humana.

Outro ponto que cabe ser destacado é a influência da indústria agroquímica e de biotecnologia na produção dos alimentos. Também segundo DIEESE (2011), em 2010, do valor total destinado aos financiamentos rurais concedidos pelo PRONAF, 35,8% foram destinados ao custeio agrícola, e, do total dos estabelecimentos que receberam auxílio financeiro para aquisição de insumos para a produção, 56,7% foram destinados aos estabelecimentos de agricultura não familiar. Em outras palavras, nota-se um amplo envolvimento tanto da agricultura familiar como das grandes propriedades com as técnicas produtivas introduzidas no campo após a década de 60.

Por intermédio do crédito rural e do seguro, aumenta-se a produtividade, mas comprometem-se direitos que são relevantes para a vida humana. Ao se pensar sobre direito à alimentação, deve-se ter em conta que não se trata de um mero acesso a alimentos. Por intermédio da alimentação, deve-se gerar humanidade, um processo de transformação de natureza (VALENTE, 2002). No entanto, apesar de toda

produtividade proporcionada pela Revolução Verde, constata-se que a produção e a disponibilidade de alimentos em quantidades suficientes não são sinônimos de segurança alimentar da população.

Durante a alimentação, segundo Valente (2002), refazemo-nos, construímo-nos, potencializamo-nos nas dimensões orgânicas, intelectuais, psicológicas e espirituais, enfim, somos o que comemos e como comemos. Sendo a fome (que consiste em uma negação ao direito à alimentação) uma negação à própria humanidade.

O Estado brasileiro preocupou-se em definir o conceito de segurança alimentar e nutricional, que, conforme o artigo 3º, da Lei n. 11.346/2006, consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, oriundos de práticas alimentares saudáveis, que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável. No entanto, conforme já demonstrado, as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento ao campo não têm buscado estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando as múltiplas características culturais do país e as reais necessidades de seus produtores.

Assim, não há outra saída a não ser repensar o modelo de desenvolvimento que vem sendo proposto para o campo, bem como todo o investimento feito, por meio das políticas públicas, com as linhas de crédito rural e as proteções do seguro rural, por exemplo. O desenvolvimento deve gerar inclusão e não exclusão.

3.5 Necessidade de repensar o desenvolvimento da sociedade direcionado à liberdade

Como demonstrado anteriormente, o processo de modernização do campo, estabelecido no país, acabou excluindo setores que não tiveram condições de ascender a tal modelo produtivo, que foi moldado pela ciência moderna para atender aos anseios do capital, controlado por interesses internacionais e de elites políticas nacionais.

Sob o lema do desenvolvimento, do crescimento e da melhoria de vida dos cidadãos, o Estado colaborou para a estruturação e fortalecimento do processo industrializante, inerente ao modelo de acumulação capitalista. No entanto, apesar dos

aumentos de produtividade, muitos direitos foram tolhidos e ameaçados em detrimento da modernidade, da industrialização, da acumulação de capital.

Os direitos que foram preservados e valorizados, durante a edificação dessa modernidade, estão relacionados aos interesses e necessidade de manutenção da própria estrutura produtiva criada. É difícil afirmar que o processo de modernização do campo traga benefícios amplos para a sociedade. Durante o desenvolvimento do campo, nota-se a exclusão de grupos sociais, com a eventual invisibilidade de seus direitos e de suas necessidades. Contudo, nem sempre políticas macroeconômicas de um país poderão atender, de forma homogênea, a todas as necessidades sociais; no entanto, deveriam evitar o agravamento de problemas já latentes na sociedade.

De acordo com Amartya Sen (2010), o desenvolvimento de um país deve ser visto como um processo de expansão de liberdades reais. De tal maneira que a contabilidade do crescimento do Produto Nacional Bruto ou das rendas individuais não devem ser vistas como o único meio de expandir as liberdades relevantes para os membros de uma sociedade. Haja vista que as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas e dos direitos civis. Dessa maneira, desenvolver-se significa remover as principais fontes de privação de liberdade, como a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades econômicas e a destituição social sistemática, por exemplo.

Apesar de o modelo produtivo capitalista estar ligado à ideia dos mercados, é importante perceber que o reconhecimento da importância do direito à liberdade deve anteceder à valorização das contribuições dos mecanismos de mercado para o crescimento econômico. A liberdade de participar em mercados pode ser ela própria uma contribuição importante para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização. Assim, ser genericamente contra os mercados é um exagero que deve ser ponderado, haja vista que as trocas propiciadas pelo ambiente do mercado fazem parte do modo como os seres humanos vivem e interagem na sociedade (SEN, 2010).

Apesar de a liberdade de participar do intercâmbio econômico ter um papel básico na vida social, a modernização do campo gerou privações de liberdades ao excluir determinados setores agrícolas, como a agricultura familiar, que não puderam ou não tiveram condições de se adaptar às demandas da época, restringindo sua

participação nas relações comerciais. Atualmente, a redução da autonomia comercial da agricultura familiar faz com que ela tenha que alterar sua configuração produtiva original, baseada em seu conhecimento tradicional, para adaptar as demandas da agricultura industrializada. Assim, acaba tornando-se refém das necessidades e anseios dos Complexos Agroindustriais, pois nem as políticas públicas direcionadas para o setor visam à valorização da diversidade que compõem a agricultura familiar.

E, para completar o quadro de submissão, vale dizer que o seguro rural, por meio da cobertura de riscos específicos para a realidade produtiva da agricultura familiar, poderia possibilitar maiores liberdades reais, permitindo uma participação mais igualitária e presente do produtor nos mercados. Porém, por estar ligado a uma política pública destinada à valorização e manutenção do modelo de produção capitalista, o seguro não se tornou um instrumento hábil para auxiliar tal acesso.

Assim, sem dúvidas, faz falta adotar uma visão de desenvolvimento com um processo integrado de expansão de liberdades. Pois a privação de liberdade econômica pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade. A impossibilidade de acesso à liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica (SEN, 2010).

Para que o desenvolvimento se concretize com liberdade, é necessário que as liberdades instrumentais sejam interligadas, contribuindo para o incremento da liberdade humana. As liberdades não devem ser apenas os objetivos finais, mas os meios para a concretização das necessidades humanas. Como bem afirma Amartya Sen (2010, p. 28-29),

[...] o desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. [...]

A ampliação de liberdade expande a capacidade das pessoas em cuidar de si mesmas e de influenciar o mundo. Mudar a perspectiva existente sobre o desenvolvimento permite perceber que as limitações das capacidades básicas não são únicas de países que ingressaram no modelo de produção capitalista há pouco tempo.

Elas também estão presentes nos tradicionais países de produção capitalistas, considerados “desenvolvidos” (SEN, 2010).

Tal pensamento permite questionar o próprio modelo produtivo capitalista que, em busca da acumulação, exclui e destrói elementos necessários para a existência humana. Assim, será que a modernização, implantada no campo brasileiro, deve continuar a ser vista pelo governo apenas segundo seus resultados produtivos? Talvez, os efeitos negativos de todo o processo, que foram omitidos, com base em entendimentos parciais e tendenciosos à manutenção do sistema, necessitem ser analisados sob uma ótica diversa.

Afirma Amartya Sen (2010, p. 50) que,

[...] Se um modo de vida tradicional tem de ser sacrificado para escapar-se da pobreza devastadora ou da longevidade minúscula (que é como vivem muitas sociedades tradicionais há milhares de anos), então são as pessoas diretamente envolvidas que têm de ter a oportunidade de participar da decisão do que deve ser escolhido [...] Havendo indícios de conflito real entre a preservação da tradição e as vantagens da modernidade, é necessário uma resolução participativa, e não uma rejeição unilateral da modernidade em favor da tradição imposta por dirigentes políticos, autoridades religiosas ou admiradores antropológicos do legado do passado. [...]

No cenário do campo brasileiro, as alterações que foram impostas ao modelo produtivo nacional basearam-se em pressões internacionais e interesses privados, para mudanças de ordem capitalista, ignorando as reais necessidades do setor. O setor agrário foi submetido aos interesses do capital industrial e da acumulação capitalista. O conflito que se materializou entre a tradição e a modernidade foi ignorado, ou melhor, tornou-se invisível.

As liberdades instrumentais aumentam diretamente as capacidades das pessoas, bem como se suplementam mutuamente, além de reforçar umas às outras. Assim, ao deliberar sobre políticas de desenvolvimento, é necessária a percepção de tais interligações. Ao tratar do tema, esclarece Amartya Sen (2010, p. 77) que

os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. A perspectiva de que

a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção.

Para que uma política pública seja implantada, é imperiosa uma discussão pública crítica, “pois o papel e o alcance dos mercados não podem ser predeterminados com base em alguma fórmula grandiosa geral – ou em alguma atitude de abrangência total – em favor de submeter tudo ou de negar tudo ao mercado [...]” (SEN, 2010, p. 165).

Assim, a produção de políticas públicas, inspiradas em atender às demandas de um único modelo produtivo, como o capitalista, ou destinada a adequar os demais setores ao processo de produção já estabelecido, enfraquece as liberdades individuais e permite o questionamento das reais intenções por trás do processo de desenvolvimento nacional.

O desenvolvimento destinado aos setores que foram excluídos no processo de modernização do campo, implantado no país, precisa ser revisto e questionado. Em que bases as políticas públicas para o setor estão sendo firmadas? Trata-se de atender às necessidades desse grupo social ou de um processo de adaptação e fortalecimento do modelo produtivo de acumulação, proposto pelo capitalismo industrial?

3.6 Capacidade de adaptação e desenvolvimento da agricultura familiar na dinâmica da agricultura capitalista

Apesar da exclusão da agricultura familiar do processo de modernização do campo, tem-se percebido que a agricultura familiar constitui um modo de produção capaz de adaptar e persistir em ambientes onde é visível o predomínio das práticas de viés capitalista. As políticas públicas destinadas à agricultura familiar tratam-na como um novo personagem, que teria assumido sua condição de produtor moderno e propondo-lhe, assim, medidas para estimulá-los, fundadas em ideias que se baseiam em sua viabilidade econômica e social, algo bem afastado das verdadeiras demandas de seu modelo produtivo tradicional (WANDERLEY, 2001).

É exigida uma adaptação da agricultura familiar, que se reproduz na sociedade moderna, ao contexto socioeconômico, obrigando-a a realizar modificações importantes

em sua forma de produzir e em sua vida social. No entanto, as transformações do agricultor familiar moderno não produzem uma ruptura total e definitiva com as formas “anteriores”, produzindo-se, assim, um agricultor portador de uma tradição camponesa, que lhe permite, precisamente, adaptar-se às novas exigências da sociedade, reinventar-se (WANDERLEY, 2001).

Paralelamente à consolidação do modelo produtivo capitalista no campo, um grande e crescente número de pequenos agricultores conseguiu manter a capacidade de organizar a produção, constituindo-se como produtores de mercadorias (WANDERLEY, 2011).

A agricultura familiar, caracterizada pelo entrelaçamento da família, produção e trabalho, possui características próprias, visíveis em sua atuação econômica e social. Para lidar com as demandas do presente e do futuro que lhe são apresentadas, o agricultor familiar recorre aos ensinamentos do passado, um saber tradicional, que pode ser transmitido aos seus filhos, sendo a justificativa central das decisões tomadas no planejamento de suas atividades (WANDERLEY, 2001).

Não restam dúvidas que os sujeitos dessa agricultura familiar não constituem figuras novas no contexto social contemporâneo, apesar de lidarem com elementos tradicionais, devendo-se adaptar às condições modernas de produção, haja vista que estão inseridos no mercado moderno e, também, são influenciados pela sociedade e pelo Estado (WANDERLEY, 2001).

O mundo rural é um universo socialmente integrado ao conjunto da sociedade brasileira e ao contexto atual das relações internacionais (WANDERLEY, 2001). Assim, caberá aos agricultores familiares modernos enfrentarem os desafios modernos sem deixarem de lado todo o aprendizado adquirido ao longo dos anos. Mas esse enfrentamento não poderá ser realizado apartado de uma alteração da percepção do Estado quanto ao seu modelo produtivo.

Segundo Wanderley (2001), as transformações necessárias ao chamado agricultor familiar moderno não se caracterizam como uma ruptura total e definitiva com seus valores e tradições anteriores, mas como uma adaptação às novas exigências da sociedade. No entanto, deve-se sempre questionar qual o modelo que deverá ser o referencial para o processo de adaptação da agricultura familiar, pois os avanços esperados para esse modo produtivo devem estar em sentido oposto ao aplicado pelo modo produtivo capitalista.

Mesmo com a exclusão sofrida durante a consolidação do capitalismo no campo, a agricultura familiar buscou saídas para sua sobrevivência. Foi com o processo de democratização e o amadurecimento da participação popular, por meio dos conselhos, na definição de políticas públicas, que a agricultura familiar passou a se beneficiar dos instrumentos das políticas elaborados pelo governo (MIELITZ NETO, 2010).

Todavia, como discutidos anteriormente, os supostos benefícios proporcionados pelo Estado à agricultura familiar merecem ser questionados. Dessa maneira, são necessárias algumas considerações sobre o PRONAF⁴², principal política pública direcionada ao setor, para melhor compreensão da relevância e das dificuldades desse modelo produtivo.

Em 1996, o PRONAF foi criado objetivando atender às demandas pela formulação e pela implantação de políticas de desenvolvimento rural específicas para a agricultura brasileira. O programa visava ao fortalecimento da agricultura familiar, mediante apoio técnico e financeiro, para promover o desenvolvimento rural sustentável.

A criação do PRONAF foi uma resposta à conclusão de que de nada adiantaria um programa de reforma agrária destinada a ampliar o número de produtores familiares se os existentes estavam saindo do campo por falta de apoio (GUANZIROLI, 2001).

Segundo Mattei (2006, p. 13),

[...] neste processo os atores sociais rurais, através de suas organizações e de suas lutas, desempenharam um papel decisivo na implantação do programa, considerado uma bandeira histórica dos trabalhadores rurais, pois permitiria a estes o acesso aos diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional, até então negligenciados aos agricultores familiares.

No mesmo sentido, afirma Wanderley (2011, p. 88) que

[...] a pressão dos movimentos sociais constitui o principal fator para o seu aprofundamento e para tornar essa questão uma questão da sociedade. Porém, certamente, também colaborou para isso a efervescência da produção acadêmica na ocasião [...].

⁴² Criado pelo Decreto n. 1946/1996 (modificado, atualmente, pelo Decreto n. 3508/2000).

Graças às inúmeras mudanças pelas quais passou desde seu surgimento, o PRONAF adquiriu, com o tempo, relativa importância para a agricultura familiar brasileira, principalmente, a partir da segunda metade da década de 1990, como a principal linha de crédito destinada ao setor.

Segundo o Censo Agropecuário (IBGE, 2006), após 1999, houve um crescimento progressivo nos contratos firmados, ou seja, um número maior de agricultores familiares tem tido acesso ao crédito rural. Porém, o PRONAF ainda não se tornou uma política efetiva de desenvolvimento em todas as regiões. O sul do país, por exemplo, continua concentrando 47% do total dos recursos do programa (MATTEI, 2005).

De uma maneira geral, nota-se que o aumento do interesse pelo crescimento e modernização da agricultura familiar tem um viés compensatório. As políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar buscam sua adaptação aos anseios do mercado, que, atualmente, é o responsável por orientar os caminhos do agronegócio (GUANZIROLI, 2001).

Entretanto, as políticas públicas para o setor não devem ser concebidas para reduzir os efeitos danosos de estratégias e políticas macroeconômicas e setoriais, que não conduziram a um desenvolvimento com equidade (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003). O fortalecimento e o desenvolvimento da agricultura familiar para ser alcançado requerem a integração das políticas macroeconômica, agrícola e de desenvolvimento rural, de forma a reduzir os atritos e aumentar a convergência entre os diversos níveis de intervenção do setor público (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003).

Sabe-se que um dos principais problemas relacionados à agricultura familiar está ligado ao fator financeiro. Inversamente à ideia de atraso e baixa produtividade que é vinculada ao modo de produção familiar, há partes dessa agricultura que maneja sistemas produtivos modernos que utilizam intensivamente os insumos adquiridos no mercado (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003).

Assim, a ausência de recursos (seja pela insuficiência de oferta de créditos ou por relações contratuais nada vantajosas) causa restrições ao funcionamento desse modelo de produção familiar moderno, mitigando a sua capacidade de manter-se

competitiva em um mercado cada vez mais agressivo e exigente (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003).

Vale ressaltar que, para que haja o bom desempenho da agricultura familiar, é indispensável um conjunto amplo de condicionantes, que vão desde a disponibilidade de recursos, a inserção socioeconômica, a localização geográfica, as oportunidades e a conjuntura econômica, as instituições e valores culturais da família, do grupo social e até mesmo do país (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003). Assim, a crescimento e consolidação da agricultura familiar dependem de políticas e instrumentos que agreguem tais requisitos.

Mesmo diante de empecilhos de diversas origens (falta de crédito, exclusão do processo tecnológico, alterações do sistema produtivo, entre outros), a agricultura familiar tem se reinventado e aproveitado, da maneira como pode, os benefícios que lhe foram concedidos ao longo do desenvolvimento do campo. Essa resistência à exclusão, forjada no processo de desenvolvimento do campo, é um dos mais fortes comportamentos de reafirmação da cidadania. No entanto, deve ser ressaltado que o processo de resistência social depende, também, de um resgate de identidades, redescoberta de saberes, habilidades e práticas de produzir, de se alimentar e de cuidar da saúde; experiências tais que se tornaram invisíveis pela dinâmica moderna, sendo consideradas ultrapassadas para as “novas” exigências sociais (CARVALHO, 2013).

Segundo Carvalho (2013), esse resgate deverá ser realizado por uma aproximação entre o moderno e o tradicional. Por meio de uma conduta flexível e ponderada, deve-se apropriar criticamente dos novos conhecimentos propostos pela modernização, que, de certa maneira, reduzem os custos humanos para a produção, mas nunca abandonando o elemento da diversidade que é um fator edificador da vida social e pessoal.

Assim, caberá ao agricultor familiar, como sujeito social, ciente de suas capacidades e de sua importância social, exigir redefinições das políticas públicas e da relação entre público e privado. E, em contrapartida, cabe ao Estado rever o escopo das políticas públicas destinadas ao setor, se estão sendo instrumentos de produção e a reprodução democrática das concepções da agricultura familiar, rompendo com o pensamento uniformizador aplicado pelo modelo capitalista e legitimado pelo Estado, ou não (CARVALHO, 2013). Dessa maneira, uma revisão do seguro rural, tanto do PROAGRO como do seguro rural subvencionado, é fundamental para uma aplicação

mais próxima de seu conceito basilar, que visa à proteção de riscos, possibilitando maior tranquilidade nas ações comerciais dos envolvidos., propiciando ao agricultor familiar sua reinvenção, pautada em seus valores tradicionais e na melhoria da vida social.

CONCLUSÃO

O risco sempre fez parte da relação do homem com o meio natural. No entanto, com a estruturação da Sociedade Moderna, devido à sua dinâmica e seus efeitos globalizantes, o risco tornou-se elemento próprio desse cenário. Com o advento das ciências exatas, como a matemática, por exemplo, a existência de métodos de defesa contra os efeitos dos riscos foi sendo elaborada para viabilizar o desenvolvimento econômico e social. A princípio, como um mero instrumento econômico, posteriormente, aperfeiçoando-se na figura do seguro moderno, tutelado pelo Estado.

O contrato de seguro, como um método de prevenção de risco e perda, permite que o prejuízo que poderia ser suportado por uma única pessoa, de uma maneira geral, passe a ser amortizado pelos pagamentos também realizados pela coletividade de indivíduos que também optaram por esse tipo de proteção, obtendo-se, assim, a socialização dos riscos. Porém, o seguro na Sociedade Moderna não pode ser visto de forma “romantizada”.

A reflexividade da modernidade faz com que a estrutura social seja construída e reconstruída, garantindo-lhe um perfil dinâmico e novo a cada atuação dos mecanismos de desençaixe propostos por Giddens (1991). A interferência das fichas simbólicas e os sistemas peritos produzem a sensação de incerteza, que só é atenuada mediante a confiança da sociedade nas proposições desses mecanismos puramente modernos.

A confiança em sistemas peritos e as fichas simbólicas reduzem o perigo social ao interpretarem e definirem quais são os riscos que devem ser levados em consideração ou não. Dessa forma, o que será risco em uma Sociedade Moderna dependerá do juízo científico dos especialistas, os responsáveis de garantir o regular funcionamento do processo de acumulação de capital com base na ciência.

O seguro, ao escolher os riscos que serão cobertos, atende aos interesses do mercado e nem sempre se dedica a riscos que são oriundos da própria dinâmica do mundo moderno. Dessa forma, o seguro torna-se mais um instrumento do Estado para a manutenção da acumulação capitalista.

No Brasil, foi em 1954, com a Lei n. 2.168, que se instituiu o seguro rural no país. Contudo, devido ao fato dos cálculos atuariais preverem que a atividade agrícola

possui um nível de incerteza muito mais significativo do que outras atividades econômicas, o seguro destinado às questões agrícolas pouco se desenvolveu, pois não havia grande interesse do setor securitário pelo ramo.

Então, objetivando impulsionar as contratações do seguro rural, foi criado o PROAGRO. Porém, a criação do programa também pretendia solucionar “falhas” do sistema de crédito rural (constituindo-se com um seguro de crédito), que poderiam comprometer o processo de modernização conservadora e acarretar prejuízos para o sistema financeiro envolvido.

Percebe-se que o Estado, por meio das normas que regulam o seguro rural, buscou atender muito mais aos interesses do sistema financeiro do que valorizar um instrumento jurídico que pudesse ter amplo alcance na cobertura de riscos. Assim, um dos fatos geradores de sua criação acabou prevalecendo sobre o outro: o PROAGRO tornou-se muito mais um seguro de crédito rural do que um seguro rural.

Com relação ao PROAGRO Mais, criado em 2004 como um “subprograma” do PROAGRO, para beneficiar os agricultores familiares vinculados ao Pronaf, a situação é a mesma. Objetiva assegurar o agricultor familiar à exoneração de obrigações financeiras oriundas de operações de crédito rural de custeio e de parcelas de crédito de investimento rural, que não puderam ser adimplidas devido à ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atingiram a plantação.

Nota-se que a agricultura familiar, que poderia utilizar-se do seguro como ferramenta de apoio ao desenvolvimento da produção, por intermédio da prevenção de riscos e perdas, não conta com tal benefício. Mas a falta de valorização desse modelo produtivo não é algo novo no cenário agrário brasileiro. Do período das sesmarias à consolidação dos Complexos Agroindustriais, as políticas públicas direcionadas ao campo promoveram a exclusão do modo de produção familiar, valorizando, em contrapartida, a formação de grandes latifúndios e a estruturação do capitalismo no campo.

Dessa forma, o PROAGRO, como instrumento técnico-jurídico elaborado pelo Estado brasileiro dentro de uma política agrária para a modernização do campo, é capaz de assegurar os riscos que são politicamente definidos, ocultando os efeitos da modernidade que não são relevantes para a dinâmica do capital. Assim, por meio da exigibilidade do Zarc, um típico sistema perito, segundo Giddens (1991), o PROAGRO

e os demais seguros rurais aplicados no país reafirmam o modelo produtivo implantado pela Revolução Verde. E, ao atrelar a aplicação do seguro às linhas de crédito existentes no país, acaba dando o benefício da socialização dos riscos e das perdas da produção ao setor financeiro responsável por agenciar o sistema.

Como se pode perceber, o PROAGRO é um instrumento fundamental para o projeto do Estado em garantir o desenvolvimento do campo, com base na modificação das práticas tradicionalmente aplicadas e da estrutura social rural. O Seguro Rural e a política pública brasileira, que fomentou o latifúndio inseriu a Revolução Verde no campo, são faces de uma mesma moeda dedicada ao sucesso do capital.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é que o seguro rural, ao viabilizar a estrutura de reprodução do capital, oculta riscos produzidos pela própria estrutura moderna. A ampla utilização de sementes geneticamente modificadas e o uso desmedido de agrotóxicos são instrumentos produtivos modernos que causam riscos que são ocultados. Riscos que não estão limitados à sociedade atual, pois seus efeitos são transgeracionais.

Percebe-se, então, a necessidade da estruturação de uma nova forma de desenvolvimento. Como argumenta Amartya Sen (2010), o campo brasileiro demanda um desenvolvimento pautado em liberdades afastando a ideia de negação de direitos, como tem sido feito com a aplicação da política agrária atual. Ao se viabilizar liberdades, os sujeitos que foram excluídos durante o processo de modernização do campo poderão exercer seus direitos, como a atuação mais equânime da agricultura familiar no mercado. Além disso, a busca por uma nova forma de desenvolvimento possibilitará uma nova percepção sobre o campo e permitirá uma maior atenção acerca do tema do acesso a uma alimentação saudável e completa.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das Regiões Rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

_____. **Paradigma do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ALBERTI, Verena (Coord.). **Entre a solidariedade e o risco: história do seguro privado no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ALVIM, Pedro. **O contrato de seguro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1983.

ARAÚJO, Braz José de (Coord.). **Reflexões sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural**. Brasília, 2015.

_____. **Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Relatório Circunstanciado 2012 a 2015**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/proagro/PROAGROrelatorioCircunstanciado2012a2015.pdf>>, acessado em 26/07/2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Holocausto**. Tradução: Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

_____. **Modernidade Líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECK, ULRICH. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34; 2010.

BECK U, GIDDENS A, LASH S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora Unesp; 1997.

BRASIL. **Decreto- Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del0073.htm>, acessado em 28/06/2015.

_____. **Lei nº 2.168, de 11 de janeiro de 1954**. Estabelece normas para instituição do seguro agrário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19501969/L2168.htm>, acessado em 28/06/2015.

_____. **Lei nº 4.430, de 20 de outubro de 1964.** Altera a constituição da Companhia Nacional de Seguro Agrícola e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19501969/L4430.htm#art24>, acessado em 28/06/2015.

_____. **Lei nº 5.969, de 12 de dezembro de 1973.** Institui o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19701979/L5969.htm>, acessado em: 28/06/2015.

_____. **Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2009/Lei/L12058.htm#art49>, acessado em: 28/06/2015.

BRASIL, Ida C. P.; SIQUEIRA, Deis E. **Seguro agrícola e PROAGRO: as demandas dos trabalhadores rurais.** Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7484&Itemid=363>, acessado em: 28/06/2015.

BUAINAIN, Antônio M.; CURY, W.J.M.; VIEIRA, P. A. **Gestão do risco e seguro na agricultura brasileira.** Rio de Janeiro: Funenseg, 2011.

BUAINAIN, A. M. ; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. **Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural.** Sociologias, Porto Alegre, ano 5, nº 10, jul/dez 2003, p. 312-347

CASTRO, Josué; CASTRO, Anna Maria de (org.). **Fome: um tema proibido – últimos escritos de Josué de Castro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, Horácio Martins de. **O oligopólio na produção de sementes e a tendência à padronização da dieta alimentar mundial.** In: STEDILLE, João Pedro (org). **A questão agrária do Brasil: o debate na década de 2000.** São Paulo: Expansão Popular, 2013.

DERANI, Cristiane. **Alimento e biodiversidade: fundamentos de uma normatização.** Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus, Ano 3, nº 4, p. 53 – 86, 2006.

DIEESE. **Estatística do meio rural 2010-2011.** 4ª edição. São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

FAVARETO, Arilson. **Paradigma do desenvolvimento rural em questão.** São Paulo: Iglu Editora; São Paulo: Fapesp, 2007.

FRANÇA, Caio Galvão de; DEL GROSSI, Mauro Eduardo e MARQUES, Vicente P.M. de Azevedo. **O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil.** Brasília: NEAD-MDA, 2009.

FRANCO, Vera Helena de Mello. **Lições de direito securitário: seguros terrestres privados.** São Paulo: Maltese, 1993.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução: Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil: políticas públicas e modernização econômica Brasileira – 1960-1980**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

GRAU, Eros Roberto. **Estado e Economia**. In **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

GUANZIROLI, Carlos *et al.*: **Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HICKS, John. **Uma teoria de história econômica**. Tradução: Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006 – Agricultura familiar: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: 2006.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. **Terra Prometida: uma história da Questão Agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 9. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Seguro agrícola (PROAGRO)**. Goiânia: 1983.

MIELITZ NETO, Carlos Guilherme Adalberto. **Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

MOONEY, Patrick Roy. **O escândalo das sementes: o domínio na produção de alimentos**. Tradução e prefácio: Adilson D. Paschoal. São Paulo: Nobel, 1987.

MÜLLER, Geraldo. **Complexo Agroindustrial e modernização agrária**. São Paulo: Editora Hucitec, 1989.

NEGRÃO, Ricardo. **Manual de direito comercial e de empresa, volume 2: títulos de crédito e contratos empresariais**. 3 ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Tradução: Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campes, 1980.

RIBEIRO, Amadeu Carvalhaes. **Direito de seguros: resseguro, seguro direto e distribuição de serviços**. São Paulo: Atlas, 2006.

ROCHA, Eduardo G. **Direito à alimentação: teoria constitucional-democrática e políticas públicas**. São Paulo: LTr, 2011.

SANTILLI, Juliana. **Agrodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009.

SANTOS, M. Luiz dos (Ed.); VIEIRA, W. da C. (Ed.). **Agricultura na virada do milênio: velhos e novos desafios**. Viçosa: [s.n.], 2000.

SCHNEIDER, Sergio. **Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Ivan de Oliveira. **Curso de direito do seguro**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, Lúgia Osório. **Terras devolutas e Latifúndio**. 2ª edição. Campinas: Editora Unicamp, 2008.

SILVA, Roni Antonio Garcia da. **Administração rural: teoria e prática**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra e transição: Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

STROH, Paula Yone (Org.). **Ignacy Sachs: Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco, et al. **Observatório da atuação do Poder Judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupações de terra por movimentos sociais nos estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011): Relatório Final de Pesquisa**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás/Faculdade de Direito, 2012.

TÁVORA, F. L.. **Renegociação de Dívida Rural: reflexões sobre o financiamento da agricultura brasileira**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, abr./2014 (Texto para Discussão nº 146).

THOMPSON, E. P. **Costume, Lei e Direito in Costumes em comum**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

VALENTE, L.S.V. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez editora, 2002.

VEIGA, José Eli da. **Do global ao local**. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2005.

_____. **O desenvolvimento Agrícola: Uma visão histórica**. 2.ed. São Paulo: Edusp, 2012.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo.** Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/quinze/nazare15.htm>> acesso em 01/10/2014.

_____. **A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural.** Disponível em: <<http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/desenvolvimento-agrario/texto-29-a-ruralidade-no-brasil-moderno.pdf>> acesso em 01/10/2014.

_____. **Globalização e desenvolvimento sustentável: dinâmicas sociais rurais no nordeste brasileiro.** São Paulo: Editora Polis, 2004.

_____. **Raízes históricas do campesinato brasileiro.** In: TEDESCO, J. C. (Org.). Agricultura familiar: realidades e perspectivas. 3. ed. Passo Fundo: UPF, 2001. p. 21-55

_____. **Um saber necessário: os estudos rurais no Brasil.** Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008

WOOD, Ellen Meiksins. **As origens agrárias do capitalismo.** In: Crítica Marxista. n. 10. São Paulo: Bointempo, 2000.