

PROAGRO mais restritivo: novas regras e efeitos para a Agricultura Familiar

More restrictive PROAGRO: new rules and effects for family farming.

Cleyton Candeira

Agroicone. São Paulo, São Paulo (SP), Brasil

Gustavo Dantas Lobo

Agroicone. São Paulo, São Paulo (SP), Brasil

Leila Harfuch

Agroicone. São Paulo, São Paulo (SP), Brasil

GT11. Elaboração e análise de política para agropecuária

Resumo: Este estudo avalia os efeitos das reformas regulatórias do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) entre 2023 e 2025 sobre o comportamento dos beneficiários, e como a potencial saída de beneficiários relaciona-se com a viabilidade de migração de públicos entre Programas, como o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR). Foram utilizados os microdados do Sicor-Proagro e PSR para o período de julho de 2019 a junho de 2025 e uma tipologia comportamental de modo a caracterizar o padrão de contratação do Proagro: recorrentes (3–9 contratos), multicontratantes (≥ 10) e esporádicos (≤ 2). Indicadores como a frequência de comunicações de perdas (COPs), relação risco-contrato, permanência/egresso por motivo (limite de COP ou voluntária), experiência prévia no PSR e vazios locais de oferta foram explorados. Os resultados indicam importante evasão na contratação do Proagro após julho de 2024, data de início das novas regulações. Foram avaliados os impactos das mudanças de regras sobre um grupo específico de contratantes de crédito rural e Proagro para soja, milho e/ou trigo (valor dos contratos de crédito de custeio somando R\$ 100 mil a R\$ 300 mil no ano). Dentre os 95 mil recorrentes desse grupo, ~68% deixaram de contratar Proagro (e crédito rural); e 7% por impedimento de COPs. A migração ao PSR foi baixa no pós-regra, deixando 55 mil recorrentes desimpedidos sem cobertura de nenhum instrumento de gestão de risco. Cerca de 22% desses egressos residem em 866 municípios sem histórico de contratação de PSR. Conclui-se que a migração de públicos entre instrumentos possui limitações importantes de oferta e demanda. Questões como o acultramento do seguro, aumento da oferta e da rede de peritos, bem como a construção de produtos adaptados à exposição ao risco dos produtores, são fundamentais na promoção de uma maior interlocução entre os instrumentos de gestão de risco.

Palavras-chave: proagro, gestão de riscos, regramento, seguro rural, psr.

Abstract: This study evaluates the effects of regulatory reforms to the Agricultural Activity Guarantee Program (Proagro) between 2023 and 2025 on beneficiary behavior, and how the potential loss of beneficiaries relates to the feasibility of migration of beneficiaries between programs, such as the Rural Insurance Premium Subsidy Program (PSR). Microdata from Sicor-Proagro and PSR were used for the period from July 2019 to June 2025, along with a behavioral typology to characterize the Proagro contracting pattern: recurring (3–9 contracts), multi-contractor (≥ 10), and sporadic (≤ 2). Indicators such as the frequency of loss reports (COPs), risk-contract ratio, permanence/exit by reason (COP limit or voluntary), prior experience in the PSR, and local supply gaps were explored. The results indicate a significant drop in Proagro contracting after July 2024, the start date of the new regulations. The impacts of the rule changes on a specific group of rural credit and Proagro contractors for soybeans, corn, and/or wheat were evaluated (value of operating credit contracts totaling R\$ 100,000 to R\$ 300,000 per year). Among the 95,000 recurring users in this group, approximately 68% stopped contracting Proagro (and rural credit); and 7% due to COP (Cost of Production) impediments. Migration to the PSR (Rural Insurance Program) was low after the rule change, leaving 55,000 unimpeded recurring users without coverage from any risk management instrument. Approximately 22% of these emigrated users reside in 866 municipalities with no history of PSR contracting. It is concluded that the migration of users between instruments has significant supply and demand limitations. Issues such as the cultural integration of insurance, increasing the supply and network of experts, as well as developing products tailored to producers' risk exposure, are fundamental in promoting greater dialogue between risk management tools.

Keywords: Proagro, risk management, regulations, rural insurance, PSR

1. Introdução

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), importante instrumento da política agrícola, foi criado em 1973 com o objetivo de proteger produtores rurais contra perdas decorrentes de eventos climáticos, pragas e doenças, garantindo a quitação parcial ou total das operações de crédito rural de custeio. Desde então, o programa se tornou uma política pública central para a gestão de riscos da agricultura no País, especialmente para pequenos e médios produtores e para a agricultura familiar. Contudo, diante de um quadro fiscal desafiador e um crescimento exponencial do pagamento de indenizações, a sua trajetória tem sido marcada por sucessivas reformas com o intuito de conciliar a proteção aos agricultores com a sustentabilidade fiscal-financeira do programa.

Nos últimos anos, os déficits orçamentários do Proagro se intensificaram, e o programa vem registrando valores de indenização (coberturas) muito superiores ao montante arrecadado em prêmios (adicionais), pressionando de forma intensiva os recursos do Tesouro Nacional, que é acionado para efetuar os pagamentos de coberturas. Somente em 2023, foram pagos R\$ 10,54 bilhões em indenizações somente no Proagro, enquanto no Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), outro instrumento de gestão de risco agropecuário, o montante de indenizações pagas no mesmo ano não alcançou os R\$ 3 bilhões. Essa disparidade é fruto tanto do aumento da frequência e intensidade de eventos climáticos adversos, quanto de problemas estruturais, como o risco moral e as fragilidades nos mecanismos internos do programa.

Para enfrentar esse desequilíbrio, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou uma série de resoluções entre 2023 e 2025, que alteraram significativamente o regramento do programa (CMN, 2023, 2024). Entre essas mudanças, destacam-se:

- i) a introdução de limites cronológicos ao número de Comunicações de Perdas (COPs) por beneficiário (CPF/CNPJ) e por imóvel rural (Cadastro Ambiental Rural – CAR), como forma de reduzir a reincidência e coibir práticas indesejáveis;
- ii) a redução progressiva dos tetos de enquadramento, que passaram de R\$ 335 mil, em 2023, para R\$ 270 mil, em 2024, e R\$ 200 mil, em 2025;
- iii) novas regras de cobertura, vinculadas ao Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC), que diminuem os percentuais de indenização conforme a exposição ao risco climático; e

- iv) incentivos a boas práticas agropecuárias, como irrigação e sistemas agroecológicos, que permitem descontos nas alíquotas pagas pelo contratante para aderir ao Proagro e maior proteção em caso de sinistro.

A mudança de regramento, portanto, busca otimizar a alocação de recursos do Programa, bem como excluir deste aqueles produtores dotados de maior risco. Todavia, produtores expostos a um menor risco climático também podem ser eventualmente impactados, uma vez que os custos das apólices se alteraram, impactando o processo decisório da adesão ao Proagro. Outros fatores como a inadimplência, custos de produção e a existência de outros instrumentos de gestão de risco, como o seguro rural com subvenção econômica (PSR), também podem influir sobre essa dinâmica decisória por aderir ao Proagro, expondo a necessidade de avaliação dos potenciais impactos das mudanças de regramento e como estes se relacionam com as estratégias de gestão de risco dos produtores rurais.

Deste modo, esta pesquisa busca investigar dois objetivos principais: um primeiro direcionado aos impactos recentes das mudanças de regramento do Proagro sobre o comportamento dos beneficiários; e um segundo direcionado a avaliar a viabilidade de um grupo específico de contratantes como público-alvo potencial para absorção pelo mercado privado de seguros rurais.

A hipótese sustentada é de que as mudanças de regramento recentes podem também provocar a saída de beneficiários com perfis de menor risco, caracterizados por menor reincidência de perdas. Esses produtores podem ficar desassistidos no curto prazo caso outros instrumentos, como o seguro rural com subvenção (PSR), não estejam disponíveis, produzindo um cenário de alta exposição ao risco climático dos produtores rurais.

2. Revisão da Literatura

O Proagro tem sido analisado pela literatura sob diferentes enfoques. Na tentativa de buscar uma visão sistemática, fez-se uma revisão de literatura dos últimos dez anos (2015 a 2025) nas bases Scopus, SciELO, Google Scholar e repositórios institucionais (BCB/MAPA/CMN, CMAP/MP, SUSEP, FGV Agro, CPI/PUC-RIO).

Na temática, foram explorados: trabalhos sobre Proagro e PSR que tratam de risco moral, seleção adversa, governança e normas, perfil de beneficiários, regionalização de sinistros e acesso ao seguro; artigos, teses, relatórios técnicos e documentos normativos com dados ou discussão aplicada. As palavras-chave usadas como parâmetros de busca incluíram: “Proagro”, “seguro rural Brasil”, “PSR”, “risco moral”, “seleção adversa”, “governança”, “alíquotas Proagro”, “limite de indenização Proagro”, “COP reincidência”, “regionalização sinistros”,

“distribuição regional acesso seguro”, “Relatório Circunstanciado Proagro”, “Resolução CMN Proagro”. A Tabela 1 sintetiza os trabalhos identificados.

Tabela 1. Revisão sistemática de literatura por blocos de conhecimento e seu diagnóstico

Bloco	Referências	Diagnóstico
Oficial / Governamental	BCB (2021; 2023); TCU (2013); CMN (Resoluções); MP/CMAP (2020)	Déficit estrutural de arrecadação, fragilidades de governança, necessidade de reformas normativas e integração com ZARC.
Mercado / Institucional	FGV (2024); CPI/PUC-RIO (2020; 2022); Agroicone (2021; 2022)	Ineficiência fiscal e regulatória; incentivos mal calibrados; necessidade de previsibilidade, compartilhamento de riscos e diferenciação de apólices segundo estratégias de manejo.
Acadêmico	Souza (2000); Assad et al. (2024); Carrer et al. (2021); Guimarães & Igari (2014); Oñate Paredes (2011)	Seguro concentrado em regiões dinâmicas; ganhos produtivos heterogêneos; barreiras de adoção ligadas a informação e porte; riscos climáticos crescentes; Proagro como instrumento relevante socialmente, mas limitado em promover resiliência produtiva.

Fonte: resultados do estudo; elaboração por Agroicone

A bibliografia oficial, publicada pelas instituições públicas e Governo toca no tema da avaliação de políticas públicas e fornece um fio condutor que guia as decisões promulgadas sobre o programa, sendo elas centralizadas nos Relatórios Circunstanciados do Banco Central (BRASIL, 2021, 2023), no acórdão do Tribunal de Contas da União (UNIÃO, 2013) e nas próprias resoluções do CMN. De modo geral, essas publicações oficiais revelam que, nos últimos anos, a arrecadação em adicionais tem sido sistematicamente insuficiente para cobrir os desembolsos com as indenizações do programa, o que acabou por pautar uma agenda recente de reformas normativas voltada a promover mudanças estruturais no Proagro (BRASIL, 2020).

Do lado extraoficial, os diagnósticos do mercado no tema, como os relatórios publicados da FGV (2024), do CPI/PUC-RIO (2021, 2022) e de Harfuch & Lobo (2021, 2022), convergem também para um diagnóstico específico de ineficiência fiscal, regulatória e de inefetividade das políticas públicas, mas também sugerem possibilidades de reversão desses entraves. As soluções convergentes desses trabalhos destacam a necessidade de redesenho institucional do programa, seja para (i) efetivar a possível migração de beneficiários do Proagro Tradicional para o mercado, a fim de reduzir prejuízos para o Tesouro Nacional, (ii) regular incentivos “mal calibrados” via coordenação entre crédito rural, ZARC e seguro e (iii) diferenciar as condições de apólice conforme o perfil tecnológico e de manejo dos produtores, de modo a reduzir o risco

moral e a seleção adversa, estimular a adoção de boas práticas agrícolas e ampliar a sustentabilidade do sistema.

No que diz respeito à pesquisa acadêmica, seus temas são centrados na regionalização do seguro rural no Brasil (Proagro e PSR) e demais recortes territoriais publicados como estudos de caso, nos respectivos ganhos produtivos associados à adesão do seguro (ASSAD et al., 2024), nas variáveis de influência que levam à adoção das apólices (CARRER et al., 2021), nos riscos climáticos associados à sinistralidade (GUIMARÃES & IGARI, 2014) e em estudos focados na eficácia do Proagro Mais como instrumento de gestão de risco para a agricultura familiar (AF) (OÑATE PAREDES, 2011).

O diagnóstico relatado por essa literatura traça uma visão ampla de que o sistema de seguro rural no Brasil tem forte desigualdade regional no acesso, prevalecendo as regiões Sul e Sudeste, para culturas de grãos. Apesar de haver ganhos produtivos para alguns casos, esse efeito é heterogêneo e determinado somente para produtores de maior porte (ASSAD et al., 2024). Em relação ao caso da agricultura familiar (AF), estudos mostram que o Proagro Mais tem um papel relevante no amparo social e na manutenção do acesso a crédito desse perfil de produtores, mas ainda é carente na efetividade de induzir mudanças estruturais e de resiliência para esses sistemas produtivos (OÑATE PAREDES, 2011).

Embora relevantes, os trabalhos identificados não realizaram uma análise sistemática dos dados do Proagro diretamente vinculada ao comportamento das mudanças de regramento ocorridas nos últimos anos. Em geral, essas pesquisas concentram-se em dimensões conceituais, avaliações institucionais ou recortes regionais, sem estabelecer uma ponte explícita entre alterações normativas e padrões empíricos de permanência, saída ou perfil de beneficiários. Logo, este estudo busca justamente contribuir nesse espaço, propondo que o diálogo entre regramento e evidências de dados pode revelar proposições importantes sobre como os elementos regulatórios moldam a composição do programa e os processos decisórios de seus beneficiários.

3. Metodologia

A metodologia adotada fundamentou-se em três eixos: (i) compreensão normativa sobre a elegibilidade de beneficiários segundo o Manual de Crédito Rural (MCR), incluindo as barreiras regulatórias associadas ao limite de Comunicações de Perdas (COPs) por CPF e por CAR; (ii) identificação empírica de padrões de comportamento e gestão de risco individual dos produtores beneficiários do Proagro; e (iii) segmentação de grupos de contratantes com base em critérios estatísticos de recorrência e anormalidade da distribuição de contratos.

A primeira etapa consistiu na definição dos perfis de beneficiários a partir de três premissas: (i) adoção do mesmo critério de recência utilizado pelo Proagro, considerando janelas móveis de cinco anos-safra; (ii) detecção do padrão de contratação de Proagro por beneficiário; e (iii) definição de grupos de beneficiários por perfil de contratação. Dessa forma, foram estabelecidos três grupos:

- a) beneficiários recorrentes, que possuam entre três e nove contratos de Proagro no período 2019/20 a 2023/24;
- b) beneficiários multicontratantes, que possuam dez ou mais contratos no mesmo intervalo;
- c) beneficiários esporádicos, que possuam até dois contratos de Proagro no mesmo período.

Os primeiros configuram contratantes regulares, enquanto os segundos, embora também regulares, apresentam padrão fora do terceiro quartil da distribuição, apresentando uma intensidade de contratação elevada levando em consideração o intervalo temporal de cinco anos-safra. Por fim, os esporádicos possuem baixa demanda por Proagro, uma vez que realizaram poucos contratos no intervalo analisado.

Para mensurar o impedimento de beneficiários por atingimento do limite cronológico de COPs, utilizou-se um artifício de checagem dupla entre CPF/CNPJ e CAR. Sabe-se que, no regramento do MCR, se cada CPF/CNPJ atinge seu limite de COP, logo, ele se desenquadra do Proagro, assim como para o nível do imóvel: se um CAR atingir o limite de COP, esse imóvel ficará impedido de ser amparado numa próxima contratação.

Dessa forma, foi necessário identificar aqueles CPFs/CNPJs que operavam suas contratações num único CAR, sendo classificados como “Unicars”, e aqueles que operaram em mais de um imóvel rural, “Multicars”, para, assim, definir uma regra ampla de impedimento na seguinte lógica: se o CPF/CNPJ atingiu o limite de COP, esse beneficiário ficou impedido de ser amparado novamente pelo programa; se o CPF/CNPJ não atingiu seu limite de COP, mas ele é “Unicar” e seu CAR atingiu o limite de COP, o seu imóvel lhe impede de assumir uma nova contratação, já que, no seu histórico de contratação, ele executa suas atividades dentro de um único CAR.

Ainda, com o intuito de analisar os efeitos da redução do limite de cobertura do Proagro e de alterações normativas recentes sobre a saída de beneficiários, definiu-se como janela de análise o período de julho de 2019 a junho de 2024, a fim de capturar os egressos decorrentes do novo regramento na safra 2024/25. Ou seja, o cenário de julho de 2019 até junho de 2024 foi classificado como pré-mudança de regramento (ou “pré-cut-off”), enquanto após julho de

2024 até junho de 2025, período de pós-mudança de regramento (ou “pós-cut-off”), no intuito de capturar a quebra ou não de regularidade de contratação dos diferentes perfis de beneficiários. Ao final, essa avaliação também foi aplicada sobre o grupo de beneficiários do Proagro para soja, milho e trigo que contrataram crédito rural de custeio entre R\$ 100 mil e R\$ 300 mil por ano, para averiguar qual a capacidade de absorção desse grupo pelo mercado privado de seguros num cenário de transição de beneficiários entre programas.

Todas as análises foram realizadas a partir da base Sicor-Proagro, disponibilizada pelo Banco Central do Brasil (BCB), contendo microdados de contratos de crédito e do Proagro, assim como associando as demais bases relacionadas às informações sobre beneficiários, mutuários, culturas, eventos e registros de COP e a base de dados do PSR e seus microdados. Vale ressaltar que o limite de COPs considerado neste estudo como fator de exclusão de acesso ao Proagro foi de 6 COPs, sejam elas em análise, deferidas ou indeferidas, conforme ao Resolução CMN no 5.085/2023, uma vez que o período para definir os possíveis beneficiários egressos utilizado foi de julho de 2024 até junho de 2025.

4. Resultados

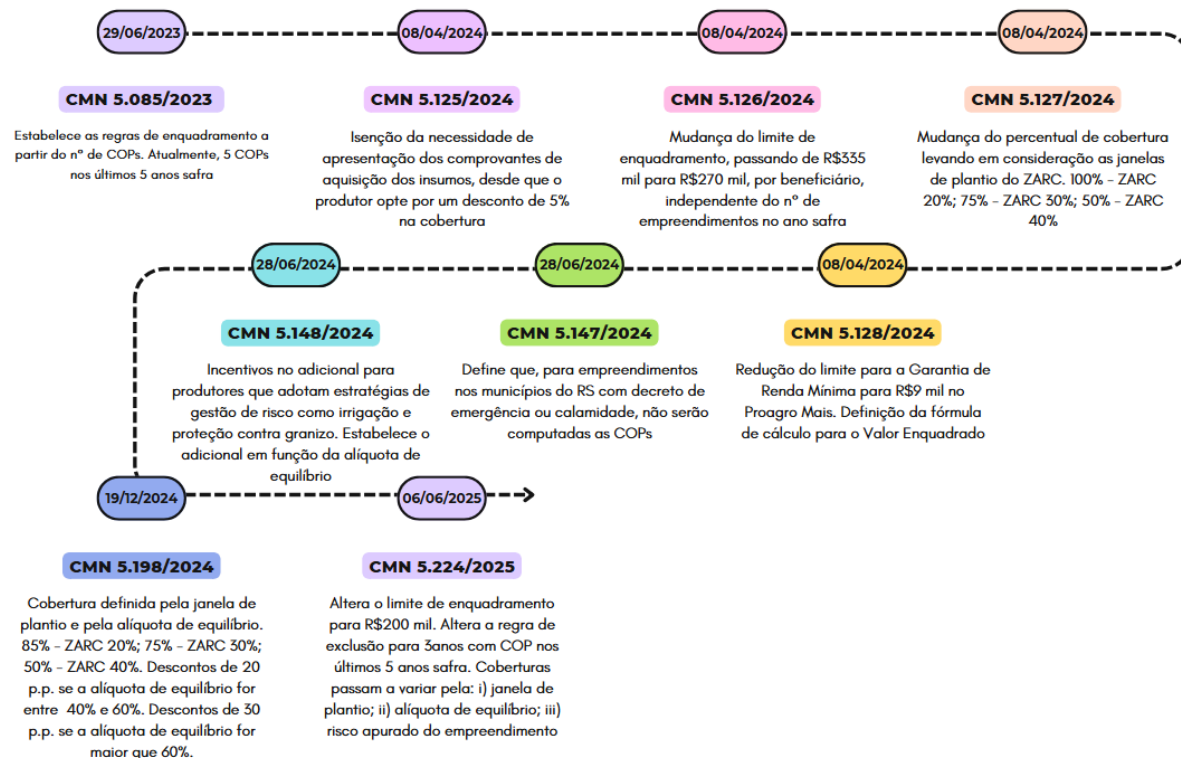
Como um dos objetivos deste estudo é avaliar os efeitos das mudanças de regramento do Proagro sobre a dinâmica da demanda pelo programa, faz-se necessário uma maior contextualização dessas alterações regulatórias. Em seguida, são apresentados os achados relativos a essas mudanças sobre a saída de beneficiários e seus perfis (risco, COPs, localização e tipo de programa). Num momento posterior, tais impactos foram avaliados sobre o grupo de produtores de soja, milho e trigo com contratos de crédito rural anuais de R\$ 100 mil a R\$ 300 mil com o intuito de identificar aqueles que formam um grupo-alvo consistente para eventual transição ao seguro privado, inclusive sua sobreposição com os egressos do Proagro. Vale lembrar que tal análise parte da hipótese de que o novo regramento gerou beneficiários egressos, sobretudo de perfis de menor risco, elegíveis como público estratégico para o PSR.

4.1. Contexto recente das mudanças de regramento do Proagro

Nos últimos anos, o BCB realizou uma reforma regulatória do Proagro, a fim de modernizar o seu arcabouço regulatório, no intuito de diminuir o impacto sobre as contas públicas, alterando as normativas de cobertura, do adicional e da exclusão de produtores com excesso de indenizações (Figura 1). Nessa linha do tempo de mudanças, destacam-se as Resoluções CMN no 5.085/23, no 5.126/24 e no 5.198/24, que alteraram o fluxo de entrada, saída e limites de pagamentos de cobertura aos empreendimentos cobertos.

Com o objetivo de reduzir a alta frequência de acionamento de sinistros (número de COPs), a Resolução CMN nº 5.085/23 estabeleceu regras para a exclusão de enquadramento via limite de COPs. Beneficiários (CPF/CNPJ) ou imóveis rurais (CAR) que ultrapassem um determinado número de COPs acumuladas nos últimos cinco anos-safra, a partir de uma data de corte, deixarão de se qualificar para o programa.

Figura 1. Mudanças regulatórias recentes no Proagro



Fonte: Elaboração própria com base nas Resoluções do CMN

As regras, que se incidem tanto sobre o CPF/CNPJ, quanto para o CAR, seguem uma agenda de períodos de tolerância de número COPs:

- 03/07/2023 a 30/06/2024 – sete COPs, em análise, deferidas ou indeferidas, nos últimos cinco anos-safra, realizadas a partir de 03/07/2018;
- 01/07/2024 a 30/06/2025 – seis COPs, em análise, deferidas ou indeferidas, nos últimos cinco anos-safra, realizadas a partir de 01/07/2019;
- 01/07/2025 – cinco COPs, em análise, deferidas ou indeferidas, nos últimos cinco anos-safra, realizadas a partir de 01/07/2020.

Ao associar esse critério de exclusão ao território (CAR), e não somente à pessoa (CPF/CNPJ), o Banco Central evita o direcionamento de subvenção e, eventualmente, recursos para indenizações para aqueles imóveis rurais que acumulam contratos de Proagro em

CPFs/CNPJs diferentes. Ao mesmo tempo, exclui da política aqueles mais expostos ao risco ou que possuem algum risco moral.

Já a Resolução CMN no 5.126/2024 focalizou em grupos de produtores de menor porte da agricultura familiar, a partir da alteração dos limites de enquadramento obrigatório de R\$ 335 mil para R\$ 270 mil. Tal amparo é considerado ‘obrigatório’, porque todo contrato de custeio até esse valor deve estar coberto pelo Proagro ou algum outro instrumento de gestão de risco equivalente. Logo, para os contratos de custeio acima desse teto, fica dispensada a adesão ao Proagro.

É importante salientar que o limite por beneficiário no ano-safra de R\$ 270 mil independe da quantidade de empreendimentos. Ou seja, se houver mais de um empreendimento e, portanto, mais de um contrato de custeio, estes devem somar anualmente até R\$ 270 mil em recursos de custeio para serem amparados pelo programa.

Por fim, a Resolução CMN no 5.198/2024 instituiu novos percentuais de cobertura a partir das janelas de plantio do ZARC, sendo eles:

- Cobertura de 100% – empreendimentos enquadrados de 01/07/2024 até 01/01/2025, plantados na janela de risco de perda de 20%; empreendimentos do Proagro Mais não zoneados, para o mesmo período, com indicação de assistência técnica e extensão rural (ATER);
- Cobertura de 85% – empreendimentos enquadrados a partir de 02/01/2025, plantados na janela de risco de perda de 20%; o mesmo vale para empreendimentos não zoneados, mas com indicação pela ATER;
- Cobertura de 75% – empreendimentos enquadrados a partir de 01/07/2024, plantados na janela de risco de perda de 30%;
- Cobertura de 50% – empreendimentos enquadrados a partir de 01/07/2024, plantados na janela de risco de perda de 40%.

Além do menor percentual de cobertura a partir da janela de plantio definida pelo ZARC, foi instituído outro redutor de cobertura, dessa vez levando em consideração a alíquota de equilíbrio que, até então, era utilizada somente para a definição das alíquotas pagas no adicional do Proagro. Assim, para empreendimentos cuja alíquota de equilíbrio é maior ou igual a 40% e menor do que 60%, aplica-se um desconto de 20 p.p. na cobertura. Já para empreendimentos cuja alíquota de equilíbrio é maior do que 60%, o desconto sobre a cobertura ficou em 30 p.p. Tal iniciativa teve por intuito desincentivar plantios em regiões e culturas muito arriscadas, com perdas históricas elevadas. Em suma, as alterações regulatórias têm por intento alterar o processo de tomada de decisão do produtor, sinalizando que o Governo não

está disposto a assumir (ao menos integralmente) os riscos de operações de alta propensão a indenização.

4.2. Resultados do impacto da mudança de regramento sobre os beneficiários do Proagro

Entre julho de 2019 até junho de 2025, período definido na análise, existe um universo de 530.167 CPFs/CNPJs – vinculados a 741.111 CARs –, sendo, portanto, os beneficiários potencialmente impactados pela mudança de regramento. Esse universo reparte-se, sobretudo, entre beneficiários recorrentes (49%, ou 261 mil beneficiários) e multicontratantes (quase 10%, ou 51 mil), ficando o restante no grupo dos esporádicos (41%, ou 217 mil).

A partir da mudança de regramento, que se iniciou em julho de 2024, é possível observar uma inflexão na contratação de Proagro por esses beneficiários na safra 2024/25. Com as alterações no limite de COPs para enquadramento de novas contratações no Proagro (totalizando 6, sejam elas em análise, deferidas ou indeferidas), nos preços das alíquotas (adicionais pagos pelo beneficiário do Proagro) e no limite enquadrado, espera-se que alguns produtores rurais saiam da política, seja de forma sumária, seja de forma voluntária.

Dentre os recorrentes (261 mil CPFs/CNPJs), observou-se uma retração acentuada: 48% ou 128 mil CPFs/CNPJs não contratam Proagro na safra 2024/25, enquanto 52% ou 133 mil permaneceram no programa, ou seja, são remanescentes. No grupo dos multicontratantes (51 mil CPFs), o movimento foi menos abrupto em termos absolutos, com 31% - ou 16 mil CPFs/CNPJs - de evasão e 69% ou 35 mil CPFs/CNPJs de permanência. Esses percentuais, isoladamente, poderiam sugerir um problema de retenção devido à mudança de regramento, especialmente por conta do critério de exclusão por COPs. No entanto, a decomposição do comportamento dos beneficiários entre exclusão (limite de COPs atingido) e “voluntária” (outros motivos, como percepção de risco, custos do Proagro, entre outros) revela dinâmicas diferentes (como apresentam a Tabela 2).

Tabela 2. Composição entre grupos, número de egressos, remanescentes no Proagro e excluídos por conta da mudança de regramento

Grupo	Total	Remanescentes	Egressos	Excluídos
Esporádicos	218 mil	–	–	–
Recorrentes	261 mil	133 mil	128 mil	17 mil
Multicontratantes	51 mil	35 mil	16 mil	11 mil

Fonte: resultados do estudo com base em Sicor/BCB; elaboração por Agroicone

No contingente de egressos do grupo dos recorrentes – aproximadamente 128 mil beneficiários –, 13% (cerca de 17 mil) estavam impedidos de continuar por terem alcançado o

limite de COPs (considerando o limite de 6 COPs por CPF ou CAR), enquanto 87% (111 mil, ou seja, a diferença entre os egressos e os excluídos) mantiveram a possibilidade de contratar, mas, ainda assim, optaram por não retornar ao programa na safra 2024/25.

Dentre os multicontratantes egressos – em torno de 16 mil –, o impedimento por excesso de COPs produziu impacto importante: 69% (11 mil) ficaram inaptos por COP e 31% (quase 5 mil) saíram mesmo não estando impedidos.

A composição dos beneficiários egressos sem impedimentos e egressos impedidos por conta do limite de COP também pode ser visualizada a partir dos programas do Proagro a partir da Tabela 3: o Proagro Mais (destinado ao público da agricultura familiar) e o Proagro Tradicional (destinado aos demais produtores). Observa-se uma predominância esperada dos beneficiários do Proagro Mais, uma vez que este é o programa que detém o maior número de beneficiários no contexto do Proagro.

Tabela 3. Número de beneficiários por grupo, programa e impedimento

Grupo	Programa	Egressos não impedidos	Egressos impedidos
Recorrentes	Proagro Mais	93.513	14.831
	Proagro Tradicional	17.420	2.295
Multicontratantes	Proagro Mais	4.191	10.112
	Proagro Tradicional	703	1.160

Fonte: resultados do estudo com base em Sicor/BCB

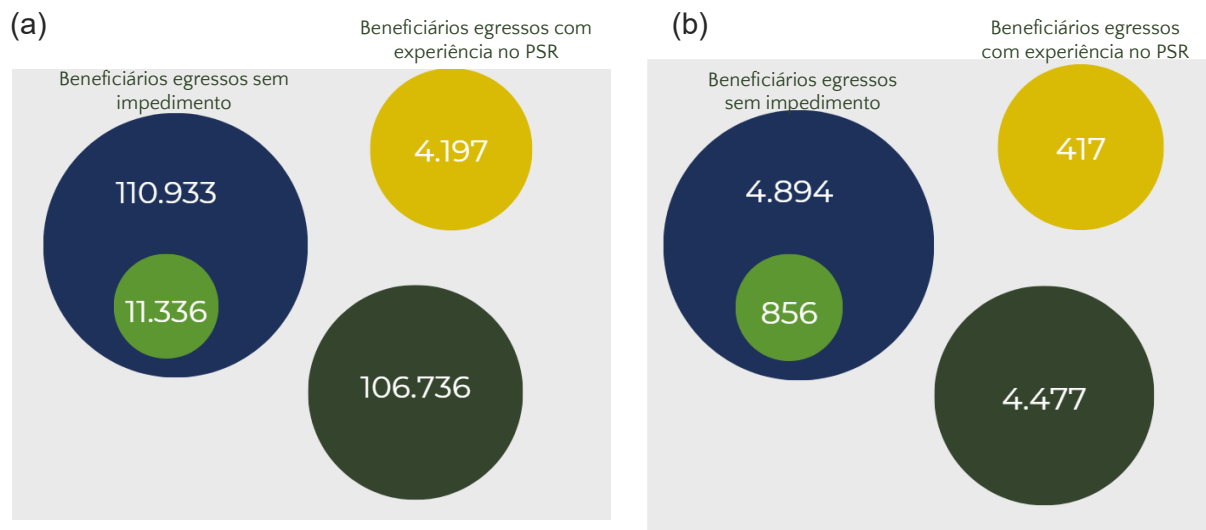
Buscando acompanhar o processo decisório de contratação de instrumentos de gestão de riscos daqueles beneficiários que saíram da política mas não foram excluídos, foi possível observar que, dentre os recorrentes egressos, – cerca de 111 mil –, apenas 10% já tinham experiência prévia com PSR e, após a mudança de regramento, 4% (cerca de 4 mil) migraram para o mercado de seguro privado com subvenção do PSR (Figura 2a). Ainda assim, 96% (106,7 mil) não contrataram nem Proagro, nem seguro rural com subvenção, abrindo um conjunto de beneficiários desprotegidos de instrumentos de gestão de riscos climáticos e, ao mesmo tempo, sem contratos de custeio, uma vez que a contratação do Proagro é condicionada à contratação de crédito rural de custeio.

Dentre os multicontratantes egressos e aptos – quase 5 mil beneficiários – a familiaridade com o PSR é maior em termos relativos (17%) e a migração para o PSR apresentou-se, também, pouco frequente (8,5%). Além disso, 91% não contrataram Proagro (nem crédito rural), nem PSR na safra 2024/25 (Figura 2b).

É importante salientar que esses beneficiários descobertos podem figurar como potenciais demandantes de seguro rural tradicional com subvenção econômica do PSR, uma

vez que possuem menor exposição ao risco, dado que não extrapolaram o limite de COPs estipulado para o Proagro.

Figura 2. Filtro dos beneficiários com experiência no PSR: beneficiários recorrentes (a) e beneficiários multicontratantes (b)



Fonte: resultados do estudo com base em Sicor/BCB

Diante do argumento de que existe um conjunto de produtores que possuem perfil de baixo risco, mas que foram potencialmente afetados pelas mudanças de regras, em especial alterações nas alíquotas do adicional do Proagro e do limite de enquadramento, é interessante analisar o histórico de COPs por grupo desses egressos.

No histórico de COPs, os recorrentes possuem moda de 0 (zero) COP nos últimos cinco anos e indicam cauda curta e risco moderado/estável, fazendo uma curva de frequência decrescente de 0 até 5 COPs por beneficiário. Já os multicontratantes exibem moda em 5 COPs e uma curva de frequência crescente, de 0 até 5 COPs, o que sinaliza sinistralidade mais persistente e propensão a reincidência.

Em outras palavras, o grupo dos recorrentes, que concentra o maior número de beneficiários que não contrataram Proagro na safra 2024/25 potencialmente por conta das mudanças de regras, possui um padrão de exposição ao risco menor do que o dos multicontratantes, colocando-os como público mais interessante ao mercado de seguros privado.

Vale ressaltar, todavia, que o processo decisório sobre contratar ou não Proagro também passa por outros fatores que extrapolam as mudanças de regras e que não são possíveis de captar. Questões como o excesso de endividamento, a inadimplência, os custos de produção, o acultramento da gestão de risco e, até mesmo, a percepção da exposição ao risco também

afetam a demanda por Proagro. Esses elementos não são possíveis de captar no exercício proposto, mas devem ser levados em consideração no processo de leitura desses resultados.

Considerando que os beneficiários recorrentes foram os mais impactados como egressos e que estes não possuem ampla familiaridade com o seguro rural com subvenção econômica do PSR, a questão central que emerge é se existe oferta efetiva de seguro privado nos municípios em que estão concentrados. Uma vez que os egressos não excluídos pelas regras do Proagro possuem um perfil de exposição menor ao risco, esses beneficiários que ficaram descobertos poderiam eventualmente se tornar demandantes do seguro rural com subvenção do PSR.

Para analisar o potencial para o mercado segurador em absorver os beneficiários do Proagro que não contrataram na safra 2024/25, avaliou-se qual a parcela destes que estão localizados em municípios que não possuem nenhum histórico de contratação de PSR. No grupo dos beneficiários recorrentes egressos não excluídos por limite de COPs e sem experiência com PSR (106 mil beneficiários), que formam um dos públicos de maior interesse para absorção do mercado, estima-se que 13,6% (15,1 mil) estão localizados em 1.340 municípios que possuem Proagro, mas que não possuem contratos de seguro rural com PSR. Em relação aos multicontratantes, 21% (984) estavam localizados em 455 municípios que não registraram nenhum beneficiário do PSR. Além disso, os estados da região Sul registraram 83% da concentração desses beneficiários.

Tais resultados indicam que, para uma eventual migração de beneficiários entre programas, deve haver algum esforço de oferta de seguro, aculturamento da gestão de riscos junto aos produtores, bem como contingente e treinamento de peritos. Outros fatores, como falta de rede de distribuição, desinteresse de seguradoras por conta da alta exposição ao risco climático de determinadas regiões e ausência de programas de subvenção estadual/municipal, também pode impactar de forma importante a dinâmica da oferta do seguro.

Vale ressaltar que o fato de um determinado município não possuir nenhum histórico de contratação do PSR não significa que as seguradoras não operam seguro para aquela determinada municipalidade. É possível que esse hiato seja fruto da demanda, ou seja, os produtores rurais dessas localidades demandam Proagro, mas não demandam seguro rural. Nessa perspectiva, o esforço de mobilização de oferta pode ser menor, sendo necessário, portanto, investimentos relacionados à cultura do seguro e mobilização de demanda.

A metodologia adotada até aqui permite, a partir da divisão dos beneficiários por grupo determinado pela frequência de contratos, avaliar como as mudanças de regramento impactaram o Proagro na safra 2024/25. Esse processo permitiu identificar aqueles beneficiários dotados de alto risco e, portanto, excluídos do Proagro e aqueles expostos a um

risco menor, mas que saíram do Programa, por motivos diversos. Esses últimos beneficiários, por estarem descobertos de instrumentos de gestão de riscos, poderiam ser eventuais beneficiários do PSR, reforçando a estratégia de migração de públicos entre programas.

Para explorar essa possibilidade, definiu-se um grupo-piloto focado em produtores de soja, milho e trigo, com contratos de crédito de custeio anuais entre R\$ 100 mil e R\$ 300 mil como faixa de referência, com o intuito de avaliar o potencial desse grupo como eventual beneficiário do PSR num contexto de migração de públicos entre programas.

4.3. Análise de potencial migração de produtores de soja, milho e trigo com contratos de crédito rural de custeio de R\$ 100 mil a R\$ 300 mil anuais do Proagro para o PSR

O primeiro esforço de migração de público entre instrumentos de gestão de risco remonta a 2020, com um projeto-piloto conduzido pelo Departamento de Gestão de Riscos (DEGER). A iniciativa envolveu agricultores familiares das culturas de milho, soja, banana, uva e maçã, incentivando sua transição do Proagro para o PSR nos anos de 2020¹ e 2021². No total, foram destinados R\$ 50 milhões em subvenção ao prêmio para produtores familiares que optassem pelo PSR em substituição ao Proagro.

Existe um debate consistente entorno dos instrumentos de gestão de risco, onde argumenta-se que o Proagro apresenta maior ineficiência e exposição ao risco moral em comparação ao PSR, produzindo impactos extraordinários no Tesouro Nacional relacionados às indenizações que reforçam a percepção de que a migração entre instrumentos pode beneficiar tanto o mercado segurador, quanto o governo federal. Nessa lógica, a absorção de parte dos beneficiários pelo mercado, apoiada pela subvenção do PSR, permitiria direcionar o Proagro ao público de menor porte e menor capitalização (agricultura familiar).

Nesse contexto, esta análise busca avaliar em que medida seria possível uma eventual migração de um determinado público do Proagro, a saber, aqueles beneficiários que realizaram contratos de custeio para soja, milho e/ou trigo entre R\$ 100 mil e R\$ 300 mil anuais, analisando os perfis de contratação e riscos.

¹Para mais informações sobre os resultados do projeto-piloto em 2020: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/dados/relatorios/RelatriodeavaliadoprojetopilotoPronaf2020.pdf>.

²Para mais informações sobre os resultados do projeto-piloto em 2021: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/dados/relatorios/relatorio-de-avaliacao-do-projeto-piloto-pronaf-2021_final.pdf.

Ao observar o perfil desse grupo-alvo, é possível constatar que cerca de 52% dos beneficiários são do grupo de beneficiários esporádicos, 45% são de recorrentes e 3% são de beneficiários multicontratantes.

A partir da Tabela 4, é possível observar que, dentre 95 mil beneficiários recorrentes de soja, milho e trigo (R\$ 100 mil a R\$ 300 mil) do Proagro, aproximadamente 65 mil (68%) deixaram de contratar o programa na safra 2024/25 (após a mudança de regramento). Dos recorrentes egressos, verificou-se que 11% (cerca de 6,9 mil) foram impedidos de seguir contratando em razão do atingimento do limite de COPs, enquanto os outros 89% (aproximadamente 58 mil) não apresentavam restrição vinculada a esse limite, mas, ainda assim, não aderiram ao programa na safra 2024/25, sendo considerada a não contratação “voluntária”.

Tabela 4. Composição entre grupos, número de egressos, remanescentes no Proagro e excluídos por conta da mudança de regramento para o grupo-piloto

Grupo	Total	Remanescentes	Egressos	Excluídos
Esporádicos	108,6 mil	—	—	—
Recorrentes	95,4 mil	30,2 mil	65,2 mil	6,9 mil
Multicontratantes	6,6 mil	2,4 mil	4,2 mil	2,2 mil

Fonte: resultados do estudo com base em Sicor/BCB

Já dentre os multicontratantes, aproximadamente 63% (4,2 mil dos 6,6 mil) foram impactados pela mudança de regramento (egressos), sendo que, pela própria natureza do comportamento desse beneficiário que realizou ao menos dez contratos de Proagro no intervalo analisado, 52% (2,2 mil) deles (egressos) foram impedidos por limite de COP e 48% não contrataram o programa na safra 2024/25.

Ao aplicar o segundo filtro sobre os egressos não bloqueados desses grupos, buscou-se identificar aqueles com experiência prévia no mercado segurador (com o PSR). Dentre os recorrentes, 15% já tinham algum histórico de contratação de seguro com PSR. Contudo, após a mudança de regramento, apenas 5% optaram por contratar seguro rural com subvenção, resultando em quase 55 mil beneficiários recorrentes e aptos permanecendo sem acesso a esses instrumentos de gestão de risco. Dentre os multicontratantes egressos sem impedimento pela mudança de regramento, sendo este um grupo bem menor de beneficiários, 15% tinham alguma experiência no mercado, porém somente 8% optaram por contratar o PSR na safra 2024/25, enquanto os demais 1,8 mil beneficiários sem impedimento não contrataram nem PSR, nem Proagro.

Os beneficiários recorrentes egressos, sem experiência com PSR, formam um dos públicos de maior interesse para eventual absorção do mercado. Assim, estima-se que

aproximadamente 22% (12 mil) dos beneficiários recorrentes estão localizados em 866 municípios que possuem Proagro, mas que não possuem nenhum histórico de contratação de seguro com PSR, com 52% deles concentrados na região Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná). Em relação aos multicontratantes, 21% (392) estavam localizados em 276 municípios que não registraram nenhum beneficiário do PSR. Esses beneficiários concentram-se especialmente nos estados da região Sul, que registraram 92% desses beneficiários.

Diante desses resultados, é importante frisar que o impacto das mudanças de regramento atingiu de forma significativa justamente o público-alvo aqui analisado (contratantes de crédito rural entre R\$ 100 mil e R\$ 300 mil ao ano para custeio de soja, milho e/ou trigo). Uma parcela expressiva desses beneficiários foi excluída pelo limite de COPs, enquanto outra, mesmo sem restrições formais, não contratou o Proagro, sem buscar alternativas no mercado segurador. O resultado é um contingente numeroso de pequenos e médios produtores não necessariamente expostos a altos riscos de sinistralidade, mas desprovidos de qualquer instrumento de proteção, potencialmente demonstrando uma lacuna entre a política pública e a capacidade de absorção do mercado.

5. Considerações finais

As mudanças de regramento do Proagro foram fundamentais para um processo de saneamento das contas públicas, redução do risco moral e aperfeiçoamento alocativo do Programa. Todavia, essas mudanças também podem eventualmente estar associadas à saída de produtores com perfis de riscos mais baixos, juntamente a fatores como a inadimplência, os custos de produção e a oferta de crédito de custeio.

As análises apresentadas evidenciaram dois pontos críticos: (i) a mudança de regramento pode ter produzido um “peso morto” de beneficiários do Proagro que ficaram descobertos de instrumentos de gestão de risco e, ainda, excluídos da política de crédito rural; e (ii) a exclusão de beneficiários recorrentes e multicontratantes, sem uma porta de entrada clara no mercado segurador, amplia o risco sistêmico e pressiona a resiliência dos cultivos de grãos em regiões-chave como o Sul do País, necessitando de uma abordagem integrada de avaliação de riscos, assim como melhorias produtivas com adoção de práticas mais resilientes às mudanças do clima ou mesmo alternativas de cultivos para evitar maiores perdas.

Esses resultados também foram avaliados sob a ótica de um público-piloto, composto de beneficiários que contrataram crédito de custeio para soja, milho e/ou trigo nas faixas de R\$ 100 mil a R\$ 300 mil. Os resultados também apontam para um contingente importante de

beneficiários que não aderiram ao Proagro e, também, não migraram para o PSR, compondo uma demanda potencial para um eventual esforço de migração de públicos entre programas.

Refletir sobre como canalizar esforços para incrementar a demanda por instrumentos de gestão de risco desses beneficiários é fundamental. Ampliar a rede de distribuição e de peritos, oferecer produtos de seguro aderentes ao contexto de risco de cada produtor, estimular a criação de programas de subvenção estaduais/municipais, bem como um esforço de acultramento de gestão de risco são ações essenciais nesse processo.

Como janela de oportunidade para trabalhos futuros, é possível apontar para caminhos promissores no intuito de aprofundar o debate em torno de uma eventual migração de públicos entre programas. De forma mais explícita, é possível apontar:

- (a) a construção de cenários de transição (curto, médio e longo prazo), com premissas de mercado e avaliação de impacto fiscal;
- (b) o mapeamento das lacunas territoriais entre a cobertura atual do PSR e a presença do Proagro, identificando gargalos e potenciais áreas prioritárias para expansão da oferta de seguros; e
- (c) o cálculo de estimativas quantitativas da demanda potencial de seguro rural decorrente da transição (em hectares, valor segurável e volume de prêmios), de modo a dimensionar de forma mais clara o universo PSR x Proagro.

A interlocução entre os instrumentos de gestão de risco, atrelados às estratégias de manejo que incrementam resiliência, devem ser vistos de forma prioritária no contexto da política agrícola. O cenário de mudanças climáticas vem impondo desafios extraordinários à agricultura brasileira, sendo necessário, portanto, uma nova visão de Estado, que coloque a gestão de risco como ponto fundamental nesse processo.

Referências

ASSAD, E. D.; Pinto, H. M., ZULLO JÚNIOR, J.; MARIN, F. R. (2024). **Impactos das mudanças climáticas na agricultura brasileira e no seguro rural**. Revista de Política Agrícola, 33(1), 44-59.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB (2021). **Relatório Circunstanciado do Proagro**. Banco Central do Brasil.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB (2023). **Relatório Circunstanciado do Proagro**. Banco Central do Brasil.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional (2023). **Resolução CMN no 5.126, de 11 de outubro de 2023**. Disponível em: <https://shre.ink/MqfJ>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional (2024). **Resolução CMN no 5.198, de 4 de março de 2024**. Disponível em: <https://shre.ink/Mqfy>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento (2020). **Plano Plurianual 2020: Agricultura e Gestão de Riscos**. MP/CMAP.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. (2013). **Acórdão no 2622/2013 – Avaliação do Proagro**. TCU.

CARRER, M. J.; SOUZA FILHO, H. M.; SANTOS, M. L. (2021). **Adoção de seguro rural no Brasil: fatores determinantes e barreiras**. Revista de Economia e Sociologia Rural, 59(3), e231014.

CLIMATE POLICY INITIATIVE/PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO – CPI/PUC-RIO. (2022). **Revelando Incentivos: Implicações do Desenho das Políticas Públicas de Seguro Rural no Brasil**. Climate Policy Initiative / Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/revelando-incentivos-implicacoes-do-desenho-das-politicas-publicas-de-seguro-rural-no-brasil/>. Acesso em: 10 nov. 2025

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV (2024). **Relatório Agro 2024: seguro rural e gestão de riscos no Brasil**. FGV Agro.

GUIMARÃES, V. J.; IGARI, A. T. (2014). **Sinistralidade agrícola e variação espacial da produtividade: um estudo do Proagro no Paraná**. Revista de Economia e Sociologia Rural, 52(4), 665-684.

HARFUCH, L.; LOBO, G. D. (2021). **Seguro rural no mundo e alternativas para o Brasil: diferentes desenhos e suas interlocuções com a adoção de boas práticas e tecnologias**. Agroicone. Disponível em: https://www.agroicone.com.br/wp-content/uploads/2021/08/Agroicone_Seguro-rural-no-mundo-e-alternativas-para-o-Brasil_PORT.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025

HARFUCH, L.; LOBO, G. D. (2022). **Relação entre seguro rural e boas práticas agropecuárias e tecnologias: evidências dos sojicultores de São Paulo e oportunidades para o mercado de seguros**. Agroicone. Disponível em: <https://www.agroicone.com.br/publicacoes/relacao-entre-seguro-rural-e-boas-praticas-agropecuarias-e-tecnologias-evidencias-dos-sojicultores-de-sao-paulo-e-oportunidades-para-o-mercado-de-seguros/>. Acesso em: 10 nov. 2025

OÑATE PAREDES, W. H. (2011). **O Proagro Mais como instrumento de gestão de risco para a agricultura familiar**. Tese (Doutorado em Ciências – Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba.

SOUZA, P. M. (2000). **Seguro rural no Brasil: uma avaliação do PROAGRO**. In: SANTOS, M. L. dos; VIEIRA, W. da C. (org.). Agricultura na virada do milênio: velhos desafios. Viçosa: Editora Universidade Federal de Viçosa, p. 117-144.