

# O PROGRAMA GARANTIA-SAFRA: GÊNESE NORMATIVA E TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO (2002-2021)<sup>1</sup>

Alexandre Valadares<sup>2</sup>

Fábio Alves<sup>3</sup>

Sandro Pereira Silva<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O Programa Garantia-Safra (GS), criado em 2002 pelo governo federal, é uma ação que se insere em uma rede de políticas públicas voltadas ao apoio e fortalecimento do segmento socioprodutivo da agricultura familiar no Brasil.<sup>5</sup> Ele é reconhecido por seu diferencial nas estratégias de enfrentamento – concebidas pelo Estado brasileiro – dos efeitos socioeconômicos decorrentes dos ciclos de estiagem que afetam a região do semiárido brasileiro, sobretudo nos estados da região Nordeste, com a substituição do paradigma do “combate” para o da “convivência” com a seca (Alves, 2009; Aquino, Vidal e Alves, 2021; Silva *et al.*, 2021; Sarmiento, Guimarães e Castro Filho, 2016; Silva, Sousa e Sousa, 2021; Victoria, Oliveira e Cuadra, 2019).

Criado para oferecer aos produtores familiares um apoio financeiro que atenuasse as perdas de safra ocasionadas pelos períodos de seca, o GS passou por diversos aperfeiçoamentos, com vistas a ampliar sua abrangência potencial. Tais mudanças não apenas englobaram os riscos de excesso hídrico e inclusão de municípios fora do semiárido, mas, também, construíram um arranjo institucional inovador centrado no Fundo Garantia-Safra. Em poucos anos, o nível de adesão dos municípios e de agricultores familiares aumentou consideravelmente, de modo que o programa assumisse uma escala de maior relevância na agenda governamental.<sup>6</sup>

Em face dessas considerações, este estudo se propôs a analisar o desempenho do GS a partir de sua trajetória em termos de estrutura normativa e cobertura programática ao longo de duas décadas de implementação (2002-2021). Em linhas gerais, foi possível demonstrar que o GS, combinado com outras ações governamentais, serviu como importante dispositivo para o enfrentamento de um longo e penoso período de seca sem a ocorrência dos graves

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/pf2>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <alexandre.valadares@ipea.gov.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea. *E-mail*: <fabio.alves@ipea.gov.br>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

5. As principais características sociais da agricultura familiar e seus determinantes estruturais no Brasil (Ploeg, 2008; Silva, 2015; Valadares e Alves, 2020; Veiga, 1996) estão sintetizadas na chamada Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006), que define os parâmetros para a promoção de políticas públicas voltadas a esse público.

6. Entre os principais programas existentes de apoio à agricultura familiar no Brasil, destacam-se: a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER); o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (Sambuichi *et al.*, 2017; Silva, 2019; 2020; Valadares *et al.*, 2019; Valadares, 2021).

transtornos sociais historicamente observados na região durante os ciclos prolongados de estiagem. Contudo, seus números mais recentes apontam para uma preocupante inflexão no potencial de execução do programa, o que leva a incertezas quanto a seu futuro.

Para observar e descrever analiticamente essa trajetória, realizou-se na seção 2 uma recapitulação da gênese do programa, pautada pelas alterações normativas que lhe deram seu atual desenho operacional, para então verificar, na seção 3, os dados orçamentários e de cobertura nesse período. Segue, por fim, as considerações finais.

## 2 A GÊNESE INSTITUCIONAL DO GS

A partir do final dos anos 1930, um conjunto de iniciativas regionais, voltadas a culturas agrícolas específicas, desenvolveram um padrão de seguro agrícola contra perdas de lavoura causadas por problemas climáticos no território brasileiro. Em São Paulo, entre 1939 e 1964, foram estabelecidos, por decretos estaduais, seguros agrícolas contra granizo para lavouras de algodão, viticultura e horticultura. Na região Sul, em 1955, a associação de fumicultores criou um seguro agrícola de ajuda mútua, com financiamento por parte dos próprios associados, contra as perdas de safra decorrentes de intempéries climáticas, e na mesma década o Instituto Rio Grandense do Arroz (Irga) implementou uma modalidade de seguro dessa cultura, também contra granizo, financiada por um percentual sobre o faturamento dos produtores (Prado, 2012).

Em âmbito federal, ainda na década de 1950, foi instituída a Companhia Nacional de Seguro Agrícola, que, entretanto, sem se mostrar viável economicamente e sem conseguir estender sua base de segurados, foi encerrada em 1966. Em 1967, o Decreto nº 61.867 regulamentou os seguros obrigatórios, entre os quais o seguro rural, destinado a reparar danos causados por fenômenos climáticos, pragas e doenças. A partir da década de 1970, as companhias seguradoras estaduais passariam a operar com o seguro rural, por meio de bancos públicos, e, em 1973, foi criado o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), com o objetivo de fornecer garantias bancárias a operações de crédito, desobrigando o produtor rural de encargos financeiros cujo adimplemento fosse comprometido por quebras de safra causadas por intercorrências climáticas. Já em 1988, a Constituição Federal definiu, em seu art. 187, que o seguro agrícola seria parte do planejamento e da execução da política agrícola nacional.

A despeito dos esforços de construção de um sistema nacional de seguro rural, a lógica financeira própria das operações de seguro – com contribuições dos segurados – tornava essa política pouco acessível a agricultores familiares pobres, em especial aqueles sistematicamente sujeitos aos riscos de perda de safra por problemas climáticos, como as estiagens prolongadas típicas da região Nordeste. Nesse contexto, a instituição do GS, em 2002, veio suprir essa lacuna. Em sua versão original, a Lei nº 10.420/2002, que deu origem ao programa, criou o Fundo Garantia-Safra e o benefício Seguro-Safra, destinados a agricultores familiares da região Nordeste, do semiárido mineiro (mesorregiões norte de Minas Gerais, Vale do Mucuri e Vale do Jequitinhonha) e da mesorregião norte do estado do Espírito Santo, de modo a abranger municípios incluídos pela Lei nº 9.690/1998 na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Inicialmente, o programa atenderia a agricultores familiares domiciliados em municípios que tivessem declarado estado de calamidade ou situação de emergência em decorrência do fenômeno da estiagem, em ato reconhecido pelo governo federal. O seguro tinha o objetivo de garanti-lhes uma renda mínima de sobrevivência que atenuasse os efeitos da perda da produção em virtude da seca. A Lei nº 10.700/2003 deu o nome de Garantia-Safra ao benefício do programa e aprofundou a regulamentação de seu funcionamento.

Posteriormente, outros dispositivos, sempre introduzindo alterações na Lei nº 10.420/2002, se sucederam, construindo o desenho atual do GS. Entre esses dispositivos, a Lei nº 11.775/2008 aboliu a exigência dos decretos de exceção – estado de calamidade e situação de emergência – para a liberação dos benefícios e passou a incluir, além da estiagem, o excesso hídrico como fenômeno climático suscetível a causar perdas de safra. A partir de então, os agricultores familiares dos municípios *sistematicamente sujeitos* à perda de safra em virtude de eventos climáticos passaram a integrar a cobertura potencial do programa. Já a Lei nº 12.766/2012 ampliou essa cobertura ao autorizar o poder Executivo a incluir, entre os beneficiários do GS, agricultores familiares de municípios fora da área de abrangência da Sudene, desde que se comprove que também estão sujeitos a perdas sistemáticas de safra em razão de sinistros climáticos, se apure tais perdas e se dimensione o número de potenciais beneficiários, além da necessidade de haver disponibilidade orçamentária após atendimento do público prioritário do programa.

Em termos de definição do público prioritário do programa, ocorreram poucas alterações desde seu início. Em sua versão original, a Lei nº 10.420/2002 estabelecia que os agricultores familiares beneficiários não poderiam auferir renda familiar mensal superior a 1,5 salário mínimo (SM) nem praticar cultura irrigada, bem como deveriam aderir ao GS antes do início do plantio, informando a área a ser plantada com as culturas de feijão, milho, arroz ou algodão, então cobertas pelo programa. Essa área deveria limitar-se a 10 ha. A Lei nº 10.700/2003 incluiu a mandioca entre as culturas cobertas e manteve o limite de renda em 1,5 SM, especificando que se tratava da renda média bruta familiar mensal dos doze meses anteriores à adesão, excluídos os benefícios previdenciários rurais. Alguns anos depois, a Lei nº 12.766/2012 abriu a possibilidade de que outras culturas, previstas pelo órgão gestor, pudessem ser protegidas pelo programa, mas reduziu de 10 ha para 5 ha a área total plantada segurada. Por essa mesma lei também se reduziu de 60% para 50% a proporção da perda de safra – em razão de estiagem ou excesso hídrico –, cuja comprovação daria aos agricultores familiares aderidos ao programa direito ao benefício, além de fixar o atual valor máximo – pago excepcionalmente – em R\$ 1.200,00 por família. Contudo, a rigor, o valor-base do benefício efetivamente pago é, a cada ano, definido pelo Comitê Gestor do Garantia-Safra, que, desde a safra 2013-2014, o vem mantendo em R\$ 850,00. Finalmente, a Lei nº 12.806/2013 suprimiu o dispositivo que vedava a adesão ao GS de produtores familiares com área irrigada.

O público do programa corresponderia, portanto, ao segmento mais pauperizado da agricultura familiar: são agricultores familiares com até 10 há de terra e de baixa renda, equiparáveis ao grupo B do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), cujo limite de renda bruta familiar anual é, para fins de enquadramento, de R\$ 23 mil (excluídos benefícios previdenciários e transferências socioassistenciais) – com efeito, em 2022, 1,5 SM corresponde a R\$ 1.818,00 ou a um total anual de R\$ 21,8 mil.

A adesão do agricultor familiar ao GS ocorre por meio de inscrição e pagamento de uma contribuição, que vai compor o Fundo Garantia-Safra. Além da contribuição individual dos produtores, a composição do fundo conta com aportes anuais de estados e municípios aderidos, com recursos da União e com o resultado da aplicação financeira dos seus recursos. Logo, o mecanismo de operacionalização do GS se dá a cada ano agrícola, por meio da adesão de estados, municípios e agricultores familiares.

Alves (2009, p. 286) explica que, em primeiro lugar, os estados “abrangidos pelo programa firmam sua adesão junto à União para, em seguida, municípios procederem dessa forma junto aos estados aderidos e, finalmente, os agricultores aderirem junto aos municípios”. A implementação do programa se dá no segundo semestre do primeiro exercício do ano agrícola: a União, por intermédio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), convida os estados a efetivar a adesão.<sup>7</sup> Em seguida, o comitê gestor do programa estabelece, de acordo com o orçamento do Fundo Garantia-Safra, o número de cotas para os agricultores familiares em cada estado, distribuindo-as segundo o tamanho do público destinatário, cujo parâmetro é o montante de adesões nos anos anteriores. Na etapa subsequente, os estados repetem o processo com seus municípios, de modo a priorizar aqueles com histórico de estiagens recorrentes. Finda a fase de distribuição das cotas municipais,<sup>8</sup> tem início a adesão dos agricultores em cada município, antes do período do plantio.

O número de cotas é previamente definido a partir do orçamento da União previsto para o GS. Se, a título de hipótese, o orçamento for de R\$ 100 milhões, o número de cotas a ser ofertadas resultará da divisão desse valor pelo montante que cabe à União aportar ao programa e será assim definido: como, pela regra atual, a União deve responder por até 40% do valor do benefício definido pelo comitê gestor, que é de R\$ 850,00, então, o total de cotas a ser distribuído será de 294.117, isto é, o resultado da divisão de R\$ 100 milhões por R\$ 340,00 (40% de R\$ 850,00).

Ao se inscreverem, os agricultores informam a renda familiar, o tamanho da propriedade, a condição de uso da terra, as culturas a ser produzidas, entre outros dados que, na etapa seguinte, serão levados em conta na seleção das famílias mais vulneráveis em termos socioeconômicos.<sup>9</sup> Os critérios atuais de seleção dos beneficiários são: i) família de menor renda *per capita*; ii) família sustentada somente pela mulher; iii) família com pessoa com deficiência; e iv) família não proprietária de imóvel rural.<sup>10</sup> Os agricultores selecionados são chamados a aderir ao programa mediante o pagamento de uma contribuição, que gera o direito à indenização por quebra de safra e que permite calcular os aportes dos demais entes federados, a partir do município, cuja contribuição é estimada “de acordo com o número de agricultores aderidos em sua jurisdição” (Alves, 2009, p. 287).

7. Considerando-se, por exemplo, o ano agrícola 2020-2021, o ciclo tem início no segundo semestre de 2020.

8. Oferecidas de acordo com o tamanho do público-alvo e o número de adesões em anos anteriores, mas considerando as reais demandas por vagas de cada município. Para mais detalhes, ver Alves (2009, p. 286-287).

9. “Assim como o orçamento não permite universalização do programa, não é possível participação de todos os municípios legalmente abrangidos pelo GS” (Alves, 2009, p. 287).

10. Caso persista o empate após a aplicação desses critérios, terá preferência o candidato mais idoso (Resolução nº 4, de 2 de julho de 2014, do Comitê Gestor do Garantia-Safra).

Uma vez que funciona sob a lógica do seguro, o GS estabeleceu um parâmetro de ocorrência do risco coberto (a seca), a partir do histórico de incidências de estiagens na região Nordeste. Como os anos de grandes secas na região correspondem a 30% dos anos dos últimos três séculos,<sup>11</sup> o risco de ocorrência de perdas de safra em virtude desse fenômeno climático ficou estabelecido, para fins de funcionamento do programa, em 30%, e esse parâmetro passou a determinar o valor do prêmio a ser pago pela adesão ao seguro. Os aportes financeiros ao Fundo Garantia-Safra, relativamente a cada participante, foram revistos e escalonados pela Lei nº 12.766/2012;<sup>12</sup> atualmente seguem os critérios descritos a seguir.

- 1) Agricultor: 2% do valor da previsão do benefício anual.
- 2) Município: 6% do valor da previsão de benefícios anuais para o município, conforme acordado entre o estado e o município.
- 3) Estado: adicionada às contribuições do agricultor e do município, deverá ser em montante suficiente para complementar a contribuição de 20% do valor da previsão dos benefícios anuais para o estado.
- 4) União: no mínimo, recursos equivalentes a 40% da previsão anual dos benefícios totais.

Desse modo, para o benefício de R\$ 850,00, os valores aportados ao fundo, por agricultor, seriam: i) agricultor – R\$ 17,00; ii) município – R\$ 51,00; iii) estado – R\$ 102,00; iv) União – R\$ 340,00; e o prêmio total corresponderia a R\$ 510,00. Supondo, por exemplo, que determinado município tenha um total de cem agricultores aderidos, o aporte financeiro com que o município se comprometeria seria de R\$ 5.100,00 (100 x R\$ 51,00). Os estados, então, somam esses agricultores nos seus municípios: se o estado atingir, por exemplo, 10 mil agricultores, seu aporte ao Fundo Garantia-Safra será de R\$ 1,02 milhão (10.000 x R\$ 102,00). Assim também, se o total de agricultores aderidos em todos os municípios e estados participantes for 100 mil, a União deverá aportar, no mínimo, R\$ 34,00 milhões (100.000 x R\$ 340,00).

A última fase da implementação do GS concerne ao pagamento do benefício. Tal etapa passa pela constatação da ocorrência de seca ou do excesso de chuvas e, em seguida, do tamanho da perda de safra causada por esses fenômenos climáticos. Para tanto, os municípios coletam informações de plantio e colheita em uma amostra local dos agricultores aderidos ao programa e, contrapondo a expectativa de produção ao resultado colhido, estimam se a perda da safra – no conjunto do município, e não individualmente – ultrapassou 50%. Em caso positivo, os agricultores aderidos ao GS no município poderão receber o benefício. Como visto, a seleção dos agricultores tem critérios de priorização e classificação, mas, além disso, o GS prevê, em seu funcionamento, uma etapa de controle social, a fim de garantir a universalidade e a

11. Para os problemas decorrentes dessa regra, ver Alves (2009, p. 217).

12. Até então, os percentuais eram: agricultor – até 1% do valor do benefício; município – até 3% do valor do benefício; estado – a diferença suficiente para completar 10% do valor do benefício, adicionados os aportes do município e do agricultor; e União – no mínimo 20% do valor do benefício. A Lei nº 12.766/2012 estabeleceu a seguinte escala: agricultor – até 1% em 2012, 1,25% em 2013, 1,50% em 2014, 1,75% em 2015 e 2% a partir de 2016; município – até 3% em 2012, 3,75% em 2013, 4,50% em 2014, 5,25% em 2015 e 6% a partir de 2016 do valor da previsão de benefícios anuais para o município; estado – montante adicionado às contribuições do agricultor e do município e suficiente para complementar a contribuição de 10% em 2012, 12,5% em 2013, 15% na safra 2014-2015, 17,5% em 2015 e 20% a partir de 2016 do valor da previsão dos benefícios anuais para o estado; e União: no mínimo, recursos equivalentes a 20% em 2012, 25% em 2013, 30% em 2014, 35% em 2015 e 40% a partir de 2016 da previsão anual dos benefícios totais.

impessoalidade do processo bem como evitar os desvios e os favorecimentos indevidos a que, historicamente, as políticas de combate à seca estão sujeitas. A etapa de controle social se realiza pela atuação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS): são os conselhos que, findas as fases de inscrição e classificação, homologam o enquadramento dos candidatos selecionados.<sup>13</sup>

Como assinala Alves (2009), o GS opera, pois, segundo uma lógica solidária vertical – que abrange as três esferas da Federação – e horizontal, que se realiza, nível a nível, entre estados, entre municípios e entre agricultores. Como as contribuições vão integrar o fundo, os recursos poderão financiar indenizações em qualquer município onde tenha ocorrido a perda de safra. Isso significa que, ao efetuarem seus aportes, estados, municípios e agricultores que não sofreram quebra de safra contribuem para indenizar agricultores de municípios e estados cuja produção foi prejudicada por fatores climáticos. Essa lógica faz do GS um programa atípico: “seguro de renda vinculado à produção agrícola, cujo prêmio é quase 100% subsidiado pelo Estado” (Alves, 2009, p. 292); o programa se configura como uma política solidária de proteção da produção agrícola em favor de agricultores familiares pauperizados, que não teriam como obter, via mercado, proteção contra os riscos a que suas atividades estão expostas.

### 3 O DESEMPENHO RECENTE DO GS

Como visto anteriormente, foi realizada uma série de modificações no GS no decorrer de sua trajetória de implementação. Seu *território de incidência* (Silva, 2014), no início circunscrito à área de atuação da Sudene, passou a incluir qualquer município em que se verificasse o risco de perda de safra. Outra mudança relevante foi a inclusão do excesso hídrico como causa de perda passível de ser coberta pelo benefício. Ademais, a exigência anterior de decretação, por parte do município, de situação de emergência ou estado de calamidade pública, deixou de valer em virtude da dificuldade de conciliar a dinâmica do GS com os processos de reconhecimento das situações anormais pelo Sistema Nacional de Defesa Civil. Com isso, para que os agricultores possam receber o benefício, é necessário que o município solicite ao órgão gestor a vistoria das lavouras dos agricultores aderidos. A verificação de perdas cumpre quatro procedimentos de análise, conforme resumido adiante.

- 1) Informações dos laudos amostrais, obtidas durante visitas *in loco*.
- 2) Penalização hídrica, com informações edafoclimáticas calculadas pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INMET).
- 3) Cálculo do Índice de Suprimento de Água para o Crescimento Vegetal (ISACV/ Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – Cemaden).
- 4) Pesquisa do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE).

13. Os CMDRS são fóruns bipartites que integram representantes da sociedade civil e do poder público municipal. Eles compõem o que Silva (2018) denominou de instituições de deliberação participativa (IDP), presentes nas três esferas federativas do Brasil.

O “sinistro” é confirmado quando pelo menos um dos quatro procedimentos indicar perda igual ou superior a 50% e quando mais de um deles, pelo menos, indicar perda acima de 40%.

Também se observou como a composição do Fundo Garantia-Safra e o valor dos benefícios foram modificados. O fundo era, inicialmente, composto de 30% do valor total da previsão anual de benefícios, considerando a totalidade dos agricultores aderidos: a União contribuía com 20% do valor da previsão anual dos benefícios totais; os estados e os municípios, com 6% e 3%, respectivamente, da previsão de benefícios anuais para sua área de abrangência; e os agricultores, com 1%. Como, porém, no histórico do GS, o número de benefícios gerados para cada safra sempre foi, em valor, superior aos 30% aportados ao fundo, o que obrigava a União a efetuar uma complementação, procedeu-se, a partir de 2013, a um aumento escalonado da participação de cada contribuinte ao fundo, de maneira que, na safra 2015-2016, se chegou à seguinte composição: a União aporta 40% do valor da previsão anual dos benefícios totais; os estados e os municípios, 20% e 6%, respectivamente, considerando sua área de abrangência; e os agricultores, 2%.

Com isso, o montante financiado correspondeu a 68% do valor total da previsão anual, ampliando, portanto, a segurança do fundo e tornando seu custeio menos dependente das suplementações orçamentárias da União. O valor do benefício, por sua vez – fixado em R\$ 475,00 no ano agrícola 2002-2003, quando o GS foi criado –, aumentou para R\$ 850,00 – pagos em cinco parcelas mensais de R\$ 170,00 – na safra de 2013-2014, e permanece nesse patamar desde então.<sup>14</sup> O valor vigente, no entanto, é 42% inferior, em termos reais, ao praticado na safra 2002-2003, que, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA),<sup>15</sup> geraria um benefício equivalente a R\$ 1.460,23.

TABELA 1

**Histórico do percentual e do valor de contribuição de agricultores, municípios e União ao Fundo Garantia-Safra**

Safra	Valor do benefício (R\$)	Contribuição do agricultor (%)	Aporte municipal (%)	Aporte estadual (%)	Aporte federal (%)	Total (%)
2002-2003	475	1	3	6	20	30
2003-2004 a 2008-2009	550	1	3	6	20	30
2009-2010	600	1	3	6	20	30
2010-2011	640	1	3	6	20	30
2011-2012	680	1	3	6	20	30
2012-2013	760	1,25	3,75	12,5	25	43
2013-2014	850	1,5	4,5	15	30	51
2014-2015	850	1,75	5,25	17,5	35	60
2015-2016 a 2019-2020	850	2	6	20	40	68

Fonte: Brasil (2019, com adaptação).

14. A partir de janeiro de 2021, para atenuar os prejuízos causados pela pandemia, o Mapa autorizou o pagamento de uma cota única do benefício, no valor integral de R\$ 850,00.

15. Fator de atualização para preços médios de 2021.

O orçamento é todo utilizado para financiar os benefícios, no valor definido pelo comitê gestor. Em caso de evento drástico, um valor adicional pode ser aportado de forma suplementar pela União. A dotação orçamentária da União para o aporte financeiro ao Fundo Garantia-Safra é o que referencia a decisão pelo valor do benefício e a quantidade de cotas de adesões a serem oferecidas aos estados. A tabela 2 mostra os valores orçamentários “autorizados” para a ação orçamentária “Contribuição da União para o Fundo Garantia-Safra”, de 2011 a 2021, ao lado dos valores, “pagos” e dos “restos a pagar pagos”.<sup>16</sup>

TABELA 2

**Orçamento federal para o Fundo Garantia-Safra (2011-2021)**(Em R\$ 1 milhão)<sup>1</sup>

Ano	Autorizado	Pago	Restos a pagar pagos
2011	228,11	191,52	17,65
2012	1.044,03	685,55	34,71
2013	2.226,39	1.536,68	337,53
2014	1.350,77	1.266,35	0,00
2015	603,41	514,62	77,43
2016	930,74	885,98	81,66
2017	562,60	440,90	43,27
2018	542,71	137,30	117,39
2019	523,18	523,18	390,82
2020	506,90	506,90	0,00
2021	245,73	245,73	0,00

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3p2MkHo>>. Acesso em: 11 maio 2022.

Nota: <sup>1</sup> Valores deflacionados pelo IPCA para valores médios de 2021.

Como se pode notar, em valores reais, a dotação orçamentária da União (valor autorizado) teve seus patamares mais elevados nos anos iniciais da seca (2012-2014), com redução em 2015, seguida de recomposição parcial em 2016. Desde então, houve decréscimo ano a ano até chegar, em 2021, a R\$ 245,73 milhões, nível próximo ao de 2011. Os dados mostram ainda que o nível de execução (pago/autorizado) foi bastante alto entre 2011 e 2017 – uma média de 82% – e que, em quase todos esses anos (exceção feita a 2014), os restos a pagar pagos do exercício seguinte preencheram a diferença entre o valor autorizado e o pago.<sup>17</sup> A redução do patamar de 2016 em diante pode estar associada ao fim do esforço orçamentário que acompanhou os anos mais severos da seca ou mesmo a uma diminuição da previsão de gasto da União com o programa concomitante com o aumento da sua contribuição percentual para o Fundo Garantia-Safra. A rigor, a dotação orçamentária da União não diminui de *per se*.

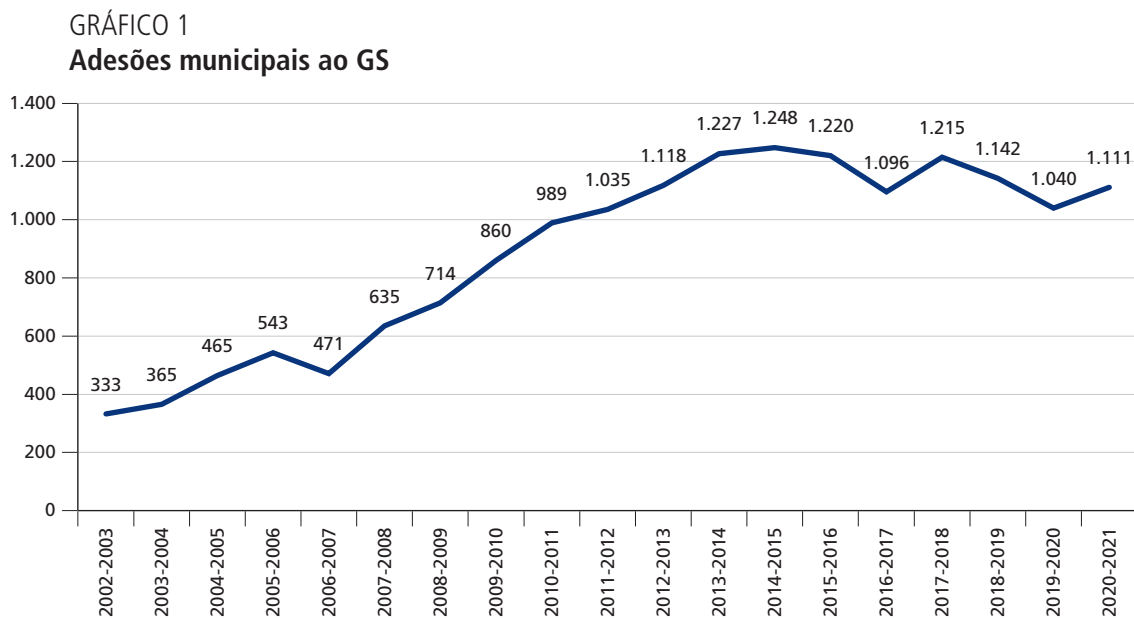
16. Para todos os anos, os valores empenhados são iguais aos autorizados, e os valores liquidados são iguais aos pagos.

17. Muito provavelmente, parte do empenho do valor autorizado em 2013 foi cancelado, não gerando, portanto, restos a pagar para 2014. Nos demais exercícios, a soma do valor pago do ano anterior com os restos a pagar pagos do ano seguinte totaliza o autorizado do ano anterior, o que corrobora o alto nível de execução do GS.



A redução do valor pago se dá em função do número de adesões efetivadas nos municípios. A União somente aporta ao fundo após obter a informação de quantos agricultores aderiram nos municípios, ou seja, a execução do orçamento federal ocorre em função das adesões.

De todo modo, é a partir do orçamento federal que o comitê gestor do programa deve decidir entre aumentar o valor individual do benefício ou expandir sua cobertura. A quantidade de cotas utilizadas na seleção, em âmbito federal, não reflete necessariamente a quantidade de agricultores com produção coberta pelo GS. Essa cobertura vai depender da sequência de adesões dos estados, que, a partir da divisão de cotas estaduais definidas no âmbito do comitê gestor, irão distribuí-las entre os municípios, os quais, por sua vez, irão oferecê-las aos agricultores. A considerar a evolução do programa desde seu início, pode-se afirmar que a gradual elevação do número de cotas nacionais, em função do incremento da dotação orçamentária, permitiu uma expansão considerável do número de municípios aderidos: no primeiro ano-safra – 2002-2003 –, eram 333 municípios; esse número veio subindo ano a ano até chegar ao patamar de 1.035, na safra 2011-2012, e atingir seu recorde – 1.248 municípios –, na safra 2014-2015. Desde então, o número de adesões municipais vem oscilando, embora se mantenha acima de mil adesões municipais. Em 2020-2021, registraram-se 1.111 municípios aderidos, dos quais 1.011 estão no Nordeste, o que corresponde a 56% dos 1.793 municípios nordestinos e a 88% dos 1.262 municípios do semiárido. O gráfico 1 consolida essas informações.



Fontes: Para as safras 2002-2003 a 2012-2013 e 2014-2015 a 2018-2019, Mapa (disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>); para as safras 2013-2014 e 2019-2020, Mapa (disponível em: <<https://bit.ly/3tXweRU>>); e, para a safra 2020-2021, relatório quantitativo de implementação (disponível em: <<https://bit.ly/3Cqv4T6>>; acesso em: 11 maio 2022).

Contraopondo-se, ano a ano, as adesões municipais aos dados de dotação orçamentária federal para o Fundo Garantia-Safra, percebe-se que, até o ano-safra 2013-2014, o número de agricultores aderidos vinha aumentando, atingindo a cifra de 1,17 milhão. Mas, sobretudo

a partir de 2015-2016, o número de adesões começa a cair, chegando a menos de 630 mil agricultores em 2019-2020, como mostram os dados da tabela 3. A princípio, essa queda pareceria indicar um desinteresse crescente dos agricultores em participar do programa. No entanto, uma análise do processo de oferta de vagas pelos municípios fornece um melhor esclarecimento do que ocorreu. Em 2013-2014, quando foram ofertadas nacionalmente 1,2 milhão de cotas, o número de aderidos foi de 1,16 milhão, um reflexo do número de vagas ofertado pelos municípios – que, naquele ano, foi 5% superior à cota nacional. No ano-agrícola 2019-2020, entretanto, o total de vagas disponibilizadas pelos municípios se reduziu a 682,4 mil, correspondendo praticamente à metade das cotas nacionais – 1,35 milhão. Como consequência, o número de adesões de agricultores foi também baixo em relação a esse total – 629,2 mil.<sup>18</sup> Uma vez que o conjunto de municípios participantes pouco se alterou nesses dois momentos, pode-se dizer que o elemento decisivo para tal redução na oferta de vagas por parte das administrações municipais foi a mudança na forma como elas passaram a participar do financiamento do programa e a decisão, da maioria delas, de não elevar sua dotação para compensar o aumento da sua contribuição *per capita* ao Fundo Garantia-Safra.

TABELA 3  
Cotas federais, municipais e agricultores aderidos ao GS (2011-2021)

Ano-safra	Cotas federais	Cotas municipais	Agricultores aderidos
2011-2012	940.000	821.440	761.774
2012-2013	1.072.000	1.053.929	969.150
2013-2014	1.200.000	1.257.717	1.166.914
2014-2015	1.350.000	1.322.324	1.156.516
2015-2016	1.350.000	1.116.123	991.758
2016-2017	1.350.000	984.962	885.029
2017-2018	1.350.000	1.012.844	903.254
2018-2019	1.350.000	870.998	801.995
2019-2020	1.350.000	682.414	629.255
2020-2021	1.350.000	806.525	710.197

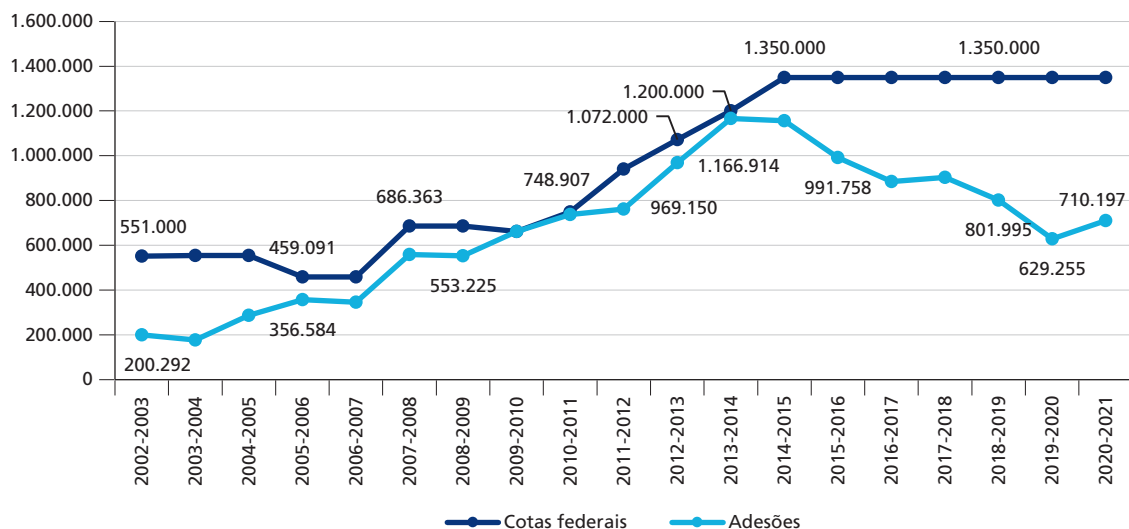
Fonte: Relatório quantitativo de implementação. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cqv4T6>>. Acesso em: 11 maio 2022.

Como foi visto, os percentuais de aportes para o Fundo Garantia-Safra, por parte de estados e municípios, foram aumentando gradativamente a partir do ano-safra 2012-2013. O aporte orçamentário municipal, por exemplo, que era de 3% para cada agricultor inscrito, atingiu 6% em 2015-2016. Assim, com o valor regular do benefício fixado em R\$ 850,00, o aporte do município por agricultor, antes de R\$ 25,50, passou a R\$ 51,00. Para manter o patamar de agricultores aderidos, os municípios precisariam realizar um incremento orçamentário, mas os

18. A diferença entre o número de cotas estaduais e o número de aderidos – ou seja, a razão pela qual os agricultores aderidos não preenchem todas as cotas – diz respeito a duas causas principais: a inadimplência de municípios em relação ao Fundo Garantia-Safra e a desclassificação de agricultores inscritos pelos CMDRs locais.

resultados vistos na tabela 3 indicam que essa providência não ocorreu. Assim, com o aumento do percentual do aporte e a manutenção da dotação orçamentária, não haveria outra opção senão reduzir o número de agricultores participantes. Os dados mostram que essa redução foi gradual, tal como a aplicação dos novos percentuais de contribuição de estados e municípios ao Fundo Garantia-Safra. Mas, embora se observe uma significativa recuperação do total de aderentes em 2020-2021 – chegando a 710,2 mil agricultores familiares –, a estagnação do número de cotas federais e do valor regular do benefício a partir da safra de 2014-2015 sugerem que o novo desenho de financiamento do fundo congelou a expansão do GS. Contemplando uma série histórica ampliada, o gráfico 2 complementa a explicação anterior ao mostrar como esse descolamento entre as cotas nacionais e o número de adesões de agricultores familiares ao programa é efeito relativamente recente em sua trajetória de implementação.

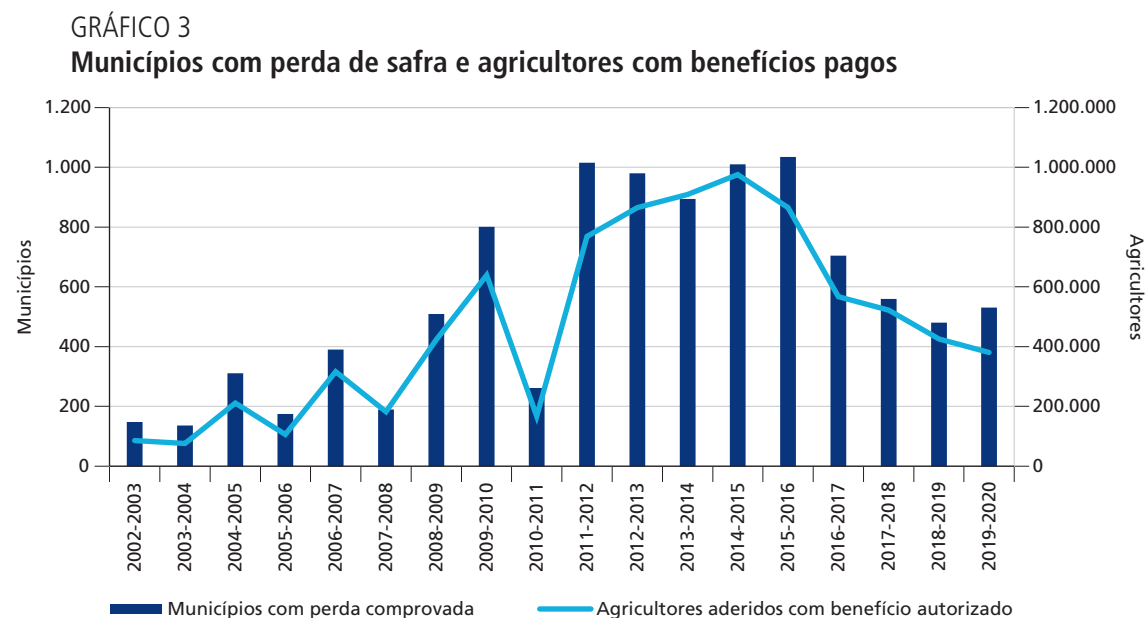
GRÁFICO 2  
Cotas nacionais e adesões ao GS (2002-2021)



Fontes: Para as safras 2002-2003 a 2012-2013, 2014-2015 a 2018-2019 e 2020-2021, Mapa (disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>; acesso em: 25 nov. 2021); e, para as safras 2013-2014 e 2019-2020, Mapa (disponível em: <<https://bit.ly/3tXweRU>>; acesso em: 3 dez. 2022).

Os dados referentes à liberação de benefícios do GS evidenciam, não obstante, a importância desse programa para a agricultura familiar do semiárido brasileiro. Apesar da tendência de queda, os anos agrícolas que somam o maior número de benefícios gerados são aqueles que registraram o período mais severo da seca recente – de 2011-2012 a 2016-2017 –, quando o número médio de municípios com constatação de perda da produção chegou a 940 por ano, quase o triplo da média anual até então verificada – 324. Com efeito, o número das famílias que receberam o benefício variou de 769 mil, na safra 2011-2012, quando quase 100% dos que aderiram receberam o benefício, a 976 mil em 2014-2015, maior número de benefícios gerados na história do programa. Nos últimos três anos agrícolas, a quantidade de benefícios gerados reduziu-se significativamente, devido não apenas à diminuição da cobertura de agricultores, mas também à melhora das condições climáticas. Isso se evidencia

pela comparação entre os percentuais de municípios com quebra de safra constatada: 81%, em média, no período da grande seca; e 46%, em média, nos últimos anos da série histórica. O gráfico 3 consigna essa trajetória.



Por fim, cabe salientar ainda que, ao longo da pandemia de covid-19, cujos primeiros casos no Brasil levaram ao reconhecimento do estado de calamidade pública no dia 20 de março de 2020 (Decreto Legislativo nº 6/2020),<sup>19</sup> alguns projetos de lei de iniciativa parlamentar visaram garantir medidas de proteção em favor dos agricultores familiares contra as perdas econômicas ocorridas em virtude das medidas de distanciamento, que, no esforço de contenção do contágio, restringiram os canais de comercialização da produção.<sup>20</sup> Um desses projetos, após sucessivos vetos por parte da Presidência da República, parcialmente derrubados no Congresso Nacional, foi promulgado na forma da Lei nº 14.275, em 17 de dezembro de 2021.<sup>21</sup> Ela autorizou o pagamento do Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural aos produtores familiares em situação de pobreza ou pobreza extrema – no valor de R\$ 2,5 mil por família – e instituiu a concessão automática do benefício do GS, até 31 de dezembro de 2022, a todos os produtores familiares com renda mensal de até 1,5 SM respaldados por laudo técnico de vistoria da prefeitura atestando a perda de 50% ou mais da safra no município.

19. Anteriormente, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, já havia instituído uma série de ações a serem tomadas para a contenção da circulação do vírus no território nacional.

20. Além dos projetos que circularam no Legislativo federal, diversos estados também efetuaram ações de apoio à agricultura familiar e à garantia do abastecimento alimentar. Sobre isso, ver Valadares *et al.* (2022).

21. Com base no Projeto de Lei nº 823/2020. Para mais informações a respeito, ver Ipea (2022).

A Lei nº 14.275/2021, entretanto, não especifica se essa perda seria decorrente da crise econômica causada pela covid-19 ou, nos termos convencionais do programa, de seca ou excesso hídrico. Em todo caso, embora o GS não tenha sido desenhado para sanar tais problemas, considerou-se que, por ter uma institucionalidade consolidada e eficiente, ele serviria de canal para fazer chegar aos produtores familiares pobres o apoio econômico de que necessitavam nesse contexto peculiar. Se, por um lado, essa estratégia acentuou o papel de proteção social desempenhado pelo GS, em contraponto à sua função de seguro da produção, por outro ela também demonstrou que o formato do programa, criado para atenuar efeitos de contingências climáticas adversas, pode acomodar ações emergenciais de outras naturezas.

### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto demonstra que o GS tem se consolidado no decorrer de sua trajetória de implementação como uma medida de grande relevância para atender à agricultura familiar do semiárido. De fato, desde sua criação, é possível observar um aumento do número de municípios aderidos, cobrindo quase a totalidade daqueles expostos a ciclos severos de estiagem. Nesse sentido, pode-se afirmar que as diretrizes traçadas desde sua origem permitiram a ampliação de sua cobertura protetiva em favor do segmento mais pauperizado do Brasil rural. Como foi discutido, o fato de a seca de 2012-2017, a mais severa em mais de cem anos, não ter deflagrado uma catástrofe social no semiárido nordestino – com êxodos em massa, saques e outros efeitos críticos – mostra que o programa, somado às demais políticas de apoio socioeconômico à população da região, funcionou como uma “rede” de proteção social e de garantia de renda para as famílias atingidas.

No entanto, o programa experimentou uma estagnação quanto aos valores e uma redução do número de benefícios pagos nos últimos anos, sobretudo a partir da safra 2015-2016. Essa estagnação, com queda do número de benefícios, pode ser vista como resultado da mudança das alíquotas de contribuição (aumento do percentual dos aportes) de estados e municípios para o Fundo Garantia-Safra, que obrigou os entes da Federação a restringir o público atendido para sustentar o valor do benefício. Ademais, pode ser também entendida como efeito esperado em um contexto climático menos hostil, em que, presumivelmente, as safras foram menos afetadas. O fato é que essa inflexão observada no potencial de execução do GS, dada sua essencialidade a um amplo contingente de agricultores em situação de vulnerabilidade, demanda um acompanhamento mais sistemático para compreender o futuro de sua incidência no território nacional.

Resta, por fim, observar que as ações do GS têm baixo caráter preventivo, por isso não podem resolver individualmente os problemas estruturais de uma agricultura familiar ainda bastante afetada pelos ciclos climáticos desfavoráveis. A estratégia de promover a convivência com o semiárido e suas condições edafoclimáticas passa, além da proteção contra as perdas de safras, por ações mais amplas e estruturantes, com foco na sustentabilidade socioeconômica dos empreendimentos agrícolas familiares durante os períodos de seca. Tal estratégia envolveria, entre outras ações, o fortalecimento e o melhor direcionamento das políticas de crédito do Pronaf e

de assistência técnica rural, programas de transferência de renda, ampliação da infraestrutura hídrica<sup>22</sup> e das compras governamentais locais de produtos da agricultura familiar. Os avanços a serem acrescentados ao seu funcionamento poderiam ainda caminhar no sentido de promover a capacitação dos produtores familiares para atividades agrícolas economicamente viáveis em períodos de estiagem, com apoio de tecnologias adaptadas às condições climáticas da região, o que requereria também uma participação ativa de universidades e institutos tecnológicos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, F. O Programa Garantia-Safra no semiárido brasileiro. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009. v. 2, p. 281-302.

AQUINO, J.; VIDAL, M.; ALVES, M. Políticas públicas de adaptação à seca prolongada no Nordeste: o papel do Pronaf e do Garantia-Safra. *In*: SABOURIN, E. *et al.* (org.). **A ação pública de adaptação da agricultura à mudança climática no Nordeste semiárido brasileiro**. Rio de Janeiro: E-papers, 2021. p. 99-122.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Relatório geral 2019: Garantia-Safra – benefício condicionado da agricultura familiar**. Brasília: Mapa, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 29, 2022.

PLOEG, J. D. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PRADO, V. L. História do seguro rural no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 17, n. 3455, 16 nov. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3M07Hmz>>. Acesso em: jun. 2022.

SAMBUICHI, R. H. *et al.* (Org.). **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ipea, 2017.

SARMENTO, C. S. A. G.; GUIMARÃES, D. G.; CASTRO FILHO, E. B. de. Evolução do programa Garantia-Safra no Estado da Bahia e no território de identidade sudoeste baiano. **Enciclopédia Biosfera**, Goiânia, v. 13, n. 23, p. 625-636, 2016.

SILVA, S. P. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 164-185, jul.-dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território: uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas**. Brasília: Ipea, abr. 2015. (Texto para Discussão, n. 2076).

\_\_\_\_\_. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2358).

22. Nesse campo da infraestrutura hídrica, vale destacar que o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva (Programa Cisternas) promoveu consideráveis avanços de 2000 em diante.

\_\_\_\_\_. **Trajétoria e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Brasília: Ipea, dez. 2019. (Texto para Discussão, n. 2529).

\_\_\_\_\_. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social:** contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, out. 2020. (Texto para Discussão, n. 2605).

SILVA, T. P. de P. *et al.* Políticas públicas na agricultura familiar refletindo no contexto sobre as mudanças climáticas com enfoque no Programa Garantia Safra. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 9, p. 94707-94726, Sept. 2021.

SILVA, V. C. da; SOUSA, Y. E. L. de; SOUSA, E. P. de. Efetividade do programa Garantia-Safra nos municípios cearenses. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 59., 2021, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Sober, 2021.

VALADARES, A. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf):** uma revisão bibliográfica (2009-2019). Brasília: Ipea, nov. 2021. (Texto para Discussão, n. 2706).

VALADARES, A.; ALVES, F. A redução do número de estabelecimentos familiares e do pessoal ocupado na agricultura familiar: hipóteses à luz da análise dos censos agropecuários 2006 e 2017. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, p. 1-18, set. 2020.

VALADARES, A. A. *et al.* Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto da covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais. *In*: SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil.** Brasília: Ipea, 2022. p. 543-568. No prelo.

VALADARES, A. A. *et al.* O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, p. 385-405, 2019.

VEIGA, J. E. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 13, n. 3, p. 383-404, set.-dez. 1996.

VICTORIA, D.; OLIVEIRA, A.; CUADRA, S. Relação entre acionamentos do Garantia-Safra, precipitação e índices de vegetação. *In*: CBAGRO – CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROMETEOROLOGIA, 21., 2019, Catalão, Goiás. **Anais...** Catalão: Ed. UFGO, 2019.

