

Políticas públicas na agricultura familiar refletindo no contexto sobre as mudanças climáticas com enfoque no programa garantia safra

Public policies in family agriculture reflecting the context on climate change with focus garantia safra program

DOI:10.34117/bjdv7n9-575

Recebimento dos originais: 07/08/2021

Aceitação para publicação: 30/09/2021

Thiago Pereira de Paiva Silva

Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal do Rio Grande (UFRN/EAJ)
Universidade Federal do Rio Grande (UFRN/EAJ)
Rodovia RN 160, Km 03, S/N, CEP: 59280-000, Distrito de Macaíba-RN, Brasil
E-mail: thiago.pereira_14@hotmail.com

Andréa Celina Ferreira Demartelaere

Doutora em Agronomia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB/CCA/Campus II)
e Professora em Agroecologia
Escola Técnica Estadual Senador Jessé Pinto Freire
Rua Monsenhor Freitas, 648, Centro, CEP: 59586-000, Parazinho-RN, Brasil
E-mail: andrea_celina@hotmail.com

Vanda Maria de Lira

Doutora em Engenharia Agrícola pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e Professora Associada em Agronomia
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/EAJ)
Rodovia RN 160, Km 03, S/N, Distrito de Macaíba-RN, Brasil
E-mail: vandalira@yahoo.com.br

Rafael Lucas Alves Ferreira

Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
R. da Faculdade, 645, Jardim La Salle, CEP: 85903-000, Toledo-PR, Brasil
E-mail: rafaeldrsa@gmail.com

Pablo Wenderson Ribeiro Coutinho

Doutor em Agronomia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
e professor em Gênese, Morfologia e Física do solo
FAESI- Faculdade de Ensino Superior de São Miguel do Iguazu (UNIGUAÇU)
Rua Valentin Celeste Palavro, 655-743, CEP: 85877-000, São Miguel do Iguazu-PR, Brasil
E-mail: pablowenderson@hotmail.com

José Ricardo Dantas Marinho

Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/EAJ)
Universidade Federal do Rio Grande (UFRN/EAJ)

Rodovia RN 160, Km 03, S/N, CEP: 59280-000, Distrito de Macaíba-RN, Brasil
E-mail: ricardoagrom@gmail.com

Délio Araújo Lopes

Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal do Rio Grande (UFRN/EAJ)
Universidade Federal do Rio Grande (UFRN/EAJ)
Rodovia RN 160, Km 03, S/N, CEP: 59280-000, Distrito de Macaíba-RN, Brasil
E-mail: delio22@hotmail.com.br

Mateus da Silva Carvalho

Graduando em Engenharia Agrônômica pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/EAJ)
Universidade Federal do Rio Grande (UFRN/EAJ)
Rodovia RN 160, Km 03, S/N, CEP: 59280-000, Distrito de Macaíba-RN, Brasil
E-mail: mateus1993@hotmail.com

Allana Paulino da Silva

Graduação em Agronomia pela Universidade Federal do Rio Grande (UFRN/EAJ)
Universidade Federal do Rio Grande (UFRN/EAJ)
Rodovia RN 160, Km 03, S/N, CEP: 59280-000, Distrito de Macaíba-RN, Brasil
E-mail: allanapaulino@hotmail.com

Jaltierly Bezerra de Souza

Doutorando em Agronomia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB/CCA/Campus II)
Programa de Pós-graduação em Agronomia (UFPB/CCA/Campus II)
Rodovia PB 079, Km 12, Caixa Postal: 66, CEP: 58397-000, Areia-PB, Brasil
E-mail: jaltierlytecseg@gmail.com

Tatiane Calandrino da Mata

Doutoranda em Agronomia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
Programa de Pós-graduação em Agronomia na Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Rua Pernambuco, 1777, Caixa Postal: 91, CEP: 85960-000, Marechal Cândido Rondon-PR, Brasil
E-mail: tatiane_calandrino@yahoo.com

Eloisa Lorenzetti

Doutoranda em Agronomia pela Universidade Estadual do Paraná (UNIOESTE)
Programa de Pós-graduação em Agronomia na Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Rua Pernambuco, 1777, Caixa Postal: 91, CEP: 85960-000, Marechal Cândido Rondon-PR, Brasil
E-mail: eloisa-lorenzetti@hotmail.com

Maria Bruna de Lima Oliveira

Graduanda em Engenharia Florestal pela Universidade Federal da Amazônia (UFRA)
Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)
Travessa Pau Amarelo, S/N, Vila Nova, CEP: 68650-000, Capitão Poço-PA, Brasil

E-mail: mboliveiracap7@gmail.com

Paulo Sergio Rodrigues de Lima

Graduando em Agronomia pela Universidade Federal da Amazônia (UFRA)
Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)
Travessa Pau Amarelo, S/N, Vila Nova, CEP: 68650-000, Capitão Poço-PA, Brasil
E-mail: paulosergiorlima10@gmail.com

Fernanda Nicolini

Graduação em Agronomia pela Universidade Federal do Rio Grande (UFRN/EAJ)
Universidade Federal do Rio Grande (UFRN/EAJ)
Rodovia RN 160, Km 03, S/N, CEP: 59280-000, Distrito de Macaíba-RN, Brasil
E-mail: nicolinife@gmail.com

Adriana dos Santos Ferreira

Mestrado em Ciências Florestal pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestal na Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Rodovia RN 160, Km 03, S/N, CEP: 59280-000, Distrito de Macaíba-RN, Brasil
E-mail: ferreiraufra@gmail.com

Leoclécio Luís de Paiva

Mestre em Ciências Florestais Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN),
bolsista no IDEMA - Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA)
Av. Alm. Alexandrino de Alencar, 1701, Tirol, CEP: 59015-350, Natal – RN, Brasil
E-mail: leoclecio@hotmail.com

Luciano Henrique Pereira da Silva

Graduação em Engenharia Ambiental e Sanitária pela Universidade Potiguar (UnP)
Av. Eng. Roberto Freire, 2184, Capim Macio, CEP: 59.080-400 Natal-RN, Brasil
E-mail: henriqueluciano.albino@hotmail.com

Layne Gusmão Nascimento

Graduanda em Gestão de Políticas Públicas UFRN (Campus Central)
Caixa Postal 1524, Campus Universitário, Lagoa Nova, CEP: 59078-970, Natal-RN, Brasil
E-mail: layne.gusmao.100@ufrn.edu.br

RESUMO

O Programa Garantia Safra é uma política pública que visa garantir a segurança alimentar de agricultores familiares que residam em regiões sistematicamente sujeitas à perda de safra por razão de estiagem ou enchente. Este programa social auxilia o pequeno agricultor no caso de adversidades climáticas. O presente estudo teve como objetivo analisar o Programa Garantia Safra no âmbito das políticas públicas para a agricultura familiar contextualizando sua importância diante das mudanças climáticas. O arcabouço legal dessa política pública é composto por leis, decretos, resoluções e portarias que, ao longo de execução do Programa, representaram conflitos e mudanças às ideias iniciais estabelecidas pela Lei nº 10.420/2002 que instituiu o Benefício Garantia-Safra no âmbito

das ações do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A participação dos agricultores familiares ocorre, principalmente, nos municípios inseridos na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Com a implantação do Programa Garantia Safra e de outras políticas de assistência social, os efeitos das mudanças climáticas e a seca histórica impacta menos nas vidas das famílias agricultoras do Semiárido Nordestino. No entanto, mudanças se fazem necessárias ao aperfeiçoamento do Programa, cujos normativos legais deverão considerar, para além de outros aspectos, o cenário futuro de mudanças climáticas e seus impactos para a agricultura familiar.

Palavras-chave: Escassez das chuvas, Crédito Rural, PRONAF.

ABSTRACT

The Safra Guarantee Program is a public policy that aims to guarantee food security for family farmers who live in regions that are systematically subject to crop failure due to drought or flooding. This social program helps small farmers in the event of adverse weather conditions. This study aimed to analyze the Programa Garantia Safra within the scope of public policies for family farming, contextualizing its importance in the face of climate change. The legal framework of this public policy is composed of laws, decrees, resolutions and ordinances that, throughout the execution of the Program, represented conflicts and changes to the initial ideas established by Law No. 10,420/2002 which instituted the Harvest Guarantee Benefit in the scope of the actions of the Family Farming Strengthening Program (PRONAF). The participation of family farmers occurs, mainly, in municipalities inserted in the area of action of the Superintendence for the Development of the Northeast (SUDENE). With the implementation of the Garantia Safra Program and other social assistance policies, the effects of climate change and the historic drought have had less impact on the lives of farming families in the semi-arid region of the Northeast. However, changes are needed to improve the Program, whose legal regulations should consider, in addition to other aspects, the future scenario of climate change and its impacts on family farming.

Keywords: Shortage of rains, Rural credit, PRONAF.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas estão entre os principais desafios da humanidade, cujos impactos à saúde humana, aos ecossistemas e a biodiversidade, aos recursos hídricos e, sobretudo, ao campo econômico serão significativos. Contudo, tais impactos serão maiores em países pobres, localizados em baixas latitudes, cujas condições climáticas já são adversas e possuem baixa capacidade adaptativa (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 2014).

No campo econômico, o setor agrícola é um dos que poderá ser mais afetado pelas mudanças climáticas globais, pois depende diretamente das variáveis climáticas. A ausência de medidas adaptativas poderá prejudicar a produção de alimentos e a geração

de trabalho e renda no meio rural, com consequências para a promoção de segurança alimentar e nutricional, sobretudo para o pequeno agricultor familiar (BRASIL, 2016).

A adoção de estratégias de adaptação às mudanças climáticas e o efetivo enfrentamento ao problema se fazem necessários através de políticas públicas. As adversidades ocasionadas pelas crises climáticas em vários países são aliviadas por meio de programas de financiamento e ajuda financeira às famílias através de políticas públicas planejadas e permanentes, centradas em planos de seguro agrícola (SILVA; SOUZA, 2008).

No Brasil, alguns programas são oferecidos em apoio ao pequeno produtor rural, com as mais diversas finalidades, dentre as quais, oferecer segurança alimentar através de transferência de renda aos agricultores mais gravemente prejudicados e susceptíveis aos efeitos negativos das crises climáticas.

O Programa Garantia Safra, cuja ideia principal é a de benefício condicionado, visa garantir a segurança alimentar de agricultores familiares que residam em regiões sistematicamente sujeitas à perda de safra por razão de estiagem ou enchente. Sua abrangência cobre a produção das culturas agrícolas do algodão, do arroz, da mandioca, do feijão e do milho. O programa visa disponibilizar recurso financeiro para famílias agricultoras de baixa renda residentes em municípios com perdas agrícolas causadas pela seca ou excesso de chuvas (BRASIL, 2002).

Para o programa, o sinistro é caracterizado quando há quebra igual ou superior aos 50% da expectativa de produção para as culturas cobertas. Inicialmente, o Programa Garantia Safra foi voltado para a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), no entanto, o programa foi expandido no ano de 2012, permitindo a adesão de agricultores de outros estados brasileiros. A partir do ano agrícola 2021/2022, agricultores familiares situados no estado do Amazonas foram incluídos no Fundo Garantia Safra (BRASIL, 2021).

O objetivo deste trabalho foi analisar o Programa Garantia Safra no âmbito das políticas públicas para a agricultura familiar contextualizando sua importância diante das mudanças climáticas. Quanto à metodologia, a pesquisa apresentou natureza qualitativa de revisão de literatura.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No subitem seguinte serão abordados temas principais e transversais que serviram de alicerce para a pesquisa, abordando temáticas como Políticas públicas para a

agricultura familiar e para as mudanças climáticas e agricultura, O Programa Garantia Safra, dentre outros.

2.1 POLÍTICA PÚBLICA

Conforme defende Souza (2006), não existe uma única, ou melhor, definição do que seja política pública. Qualquer definição de política pública se torna arbitrária (SECCHI, 2013). Política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados. Contudo, a política pública pode ser compreendida como um campo de investigação que nasce da ciência política (MELAZZO, 2010). Ainda conforme Guba; Lincoln (2011), as políticas públicas são as ações realizadas, predominantemente, direta ou indiretamente pelo Estado para atender a demanda dos diferentes grupos sociais, seja beneficiando alguns ou prejudicando outros.

Conforme Cazella *et al.* (2020), a análise de políticas públicas apresenta como grande desafio explicar a dinâmica operacional diante da diversidade de situações dos potenciais beneficiários. Os estudos sobre o tema geralmente priorizam o processo de surgimento do problema político e sua transformação em ação pública, reconstruindo a trajetória e o jogo de interesses, bem como os referenciais e regras que embasaram a elaboração da ação pública.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Segundo os dados do Censo Agropecuário (CA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2017, pelos critérios da Lei 11.326 de 2006 - Lei da Agricultura Familiar, cerca de 3.897.408 (três milhões, oitocentos e noventa e sete mil, quatrocentos e oito) estabelecimentos agropecuários atenderam aos critérios para serem classificados como agricultura familiar, o que representa 77% do total de estabelecimentos rurais brasileiros (IBGE, 2017).

Diante desses dados e considerando a importância do seguimento da agricultura familiar, Grisa; Schneider (2014), afirmam a necessidade de formulação de políticas visando à inclusão produtiva dos agricultores, a promoção da segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental. Conforme Bernardi (2019), a inclusão produtiva dos pequenos produtores passou a ocupar lugar de destaque na agenda das políticas públicas brasileiras de desenvolvimento rural na primeira década do século XXI.

No âmbito das políticas direcionadas à agricultura familiar destacam-se a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995,

a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, da Lei da Agricultura Familiar em 2006, as alterações ocorridas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no ano de 2009 e na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) em 2010.

Em 2010 ocorreu a implantação da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP1) vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social, contudo, tal órgão foi extinto para dar espaço à Secretaria Extraordinária de Combate à Extrema Pobreza. No caso específico da agricultura familiar, as políticas públicas criadas pelo MDA tiveram avanços em diversas dimensões.

Após a extinção do referido ministério, no ano de 2016, algumas atribuições foram repassadas para o então criado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e, posteriormente, à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Com o novo organograma do governo federal em 2019, a SEAD foi extinta e foi criada a então Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) vinculada ao Mapa (SOUSA, 2019).

Apesar do esforço desse rol de políticas públicas, àquelas de cunho socioassistencial, visando mitigar a pobreza rural, foram fundamentais em áreas rurais empobrecidas, como é o caso do semiárido nordestino que, provavelmente, não fora alcançado apenas com políticas agrícolas. Em 2011 foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) que teve a proposta de viabilizar o acesso da população em extrema pobreza a oportunidades e apresentá-la estratégias diferenciadas, tal como o aumento da produção no campo e a geração de ocupação e de renda na cidade.

As principais políticas presentes no PBSM foram: Água para todos (Cisternas), Bolsa verde, Chamadas Públicas específicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para os beneficiários inseridos nos Territórios da Cidadania, Fomento de atividades produtivas, Luz para todos, Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (BRASIL, 2011).

2.2.1 O Pronaf

Como o objeto de análise deste trabalho é o Programa Garantia Safra, vinculado ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a discussão

passa a ser direcionada para este programa. O PRONAF constituiu a primeira política agrícola do país direcionada aos agricultores familiares cujo intuito foi de liberar crédito rural para capitalização e o acesso dos produtores que estavam parcialmente inseridos no mercado e inovação tecnológica (FAO/INCRA, 1994).

Contudo, conforme grisa; Schneider (2014), novas políticas tiveram que ser criadas diante das insuficiências verificadas pela política de crédito rural. O PRONAF previu a articulação de diferentes políticas públicas de suporte à agricultura familiar, com destaque para o crédito rural subsidiado, os serviços de extensão rural e a capacitação de agricultores e profissionais do desenvolvimento agrícola, bem como a dotação de infraestrutura em municípios rurais com marcada presença de unidades agrícolas familiares.

Todo projeto técnico de crédito do PRONAF é precedido da obtenção, da parte do agricultor, da Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP). Esse documento é emitido por profissionais dos serviços públicos de extensão rural ou por diretores de sindicatos agrícolas que representam a agricultura familiar. A DAP atesta que o referido agricultor se enquadra nas normas do Programa, segundo a legislação em vigor. Outras políticas públicas específicas destinadas a essa categoria passaram a exigir a DAP como um dos requisitos de acesso (CAZELLA *et al.*, 2020).

Dentre as diferentes políticas públicas para a agricultura familiar, em 2002 foi instituído pelo Governo Federal o Programa Garantia Safra (LEI nº 10.420/2002) no âmbito das ações do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O programa disponibiliza recurso financeiro para famílias agricultoras de baixa renda residentes em municípios com perdas agrícolas causadas pela seca ou excesso de chuvas. Com isso, busca-se garantir o mínimo de segurança através de transferência de renda aos agricultores mais gravemente prejudicados e susceptíveis aos eventos climáticos.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS: MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AGRICULTURA

Considerando a necessidade de discutir sobre o tema “mudanças climáticas”, este tópico visa informar as diversas políticas públicas direcionadas a essa temática. Várias políticas e instrumentos normativos incorporam a gestão do clima e sua variabilidade sobre o setor agropecuário.

Como destaques, citam-se o Plano Setorial de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono - Plano ABC, além de diversas políticas públicas e instrumentos já existentes que contribuem para a capacidade adaptativa do setor como o Zoneamento Agrícola de

Risco Climático; Armazenagem e beneficiamento da produção; Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), assim como o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar (PROAGRO Mais); O Seguro da Agricultura Familiar – SEAF; Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR); além do programa Garantia Safra, objeto de análise desse trabalho.

Analisando o disposto no Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (BRASIL, 2016), o plano apresenta a agricultura como uma atividade econômica inteiramente influenciada pelas condições ambientais, muito dependente das condições meteorológicas de forma direta e indireta, tais como: temperatura, radiação solar, chuva, umidade do ar, velocidade do vento e sobretudo a disponibilidade de água no solo.

Considerando a agricultura familiar como um importante segmento para a produção de alimentos que chegam às mesas dos brasileiros, esse segmento é visto como grandemente vulnerável às mudanças climáticas cuja incapacidade produtiva poderá afetar alguns sistemas agrícolas e impactar negativamente os modos de vida e economias locais e regionais, comprometendo a segurança alimentar e nutricional, gerando insegurança social, e todos os problemas decorrentes, agravando ainda mais as condições de pobreza existentes.

Mesquita *et al.* (2020), em estudo buscando entender a percepção dos agricultores familiares sobre a evolução e os impactos das mudanças no clima, bem como os efeitos de determinados programas, evidenciaram que o extenso período de seca promoveu impactos socioeconômicos e produtivos mas que as políticas públicas de apoio à agricultura familiar aumentaram a capacidade de lidar com os impactos provocados pela seca através das políticas de infraestrutura hídrica que possibilitaram a manutenção da produção a longo prazo, enquanto que as políticas de crédito foram usadas, em sua maioria, para investimentos diretos na produção. No caso dos programas sociais e os seguros, estes disponibilizaram recursos para a utilização mais imediata das famílias, como para o consumo de alimentos, remédios, e outros itens.

Apesar disso, os autores concluíram que existem vários desafios de acesso a recursos financeiros e a conhecimentos técnicos que limitam o desenvolvimento de uma cultura de adaptação mais proativa e orientada para a redução das perdas, mesmo com a existência de políticas públicas que auxiliam durante os impactos da seca.

Considerando a sensibilidade e a baixa capacidade adaptativa que a região semiárida congrega, são fatores de exposição que a torna uma área geográfica prioritária para implantação de medidas de enfrentamento dos efeitos negativos das mudanças

climáticas globais. O Semiárido será provavelmente uma das regiões do país mais impactadas pelas mudanças climáticas (MARENCO *et al.*, 2017), o que também resultará em impactos importantes sobre a agricultura familiar. Dentre os impactos diretos na produtividade das culturas, como exemplo, está prevista uma redução na produção de milho e até mesmo o desaparecimento da cultura de mandioca em algumas partes do Semiárido (ASSAD; PINTO, 2008).

A região do Semiárido, ao longo dos anos, foi alvo de uma transição de políticas públicas voltadas ao combate à seca para as políticas com base na Convivência com o Semiárido. A partir do ano 1990, um conjunto de políticas promoveu o acesso ao crédito (PRONAF, 1995), à criação de seguros para perdas de safra (GARANTIA SAFRA, 2002), à ampliação do acesso à água para consumo e produção (PROGRAMA CISTERNAS, 2003), ao estabelecimento de compras públicas de alimentos da agricultura familiar (PAA; PNAE – 2003 e 2006), à estruturação produtiva (PROGRAMA FOMENTO, 2011), dentre outras (MESQUITA *et al.*, 2020).

Assis *et al.* (2016), analisando as principais políticas públicas relacionadas às secas no Semiárido Nordeste, concluíram que apesar da grande quantidade de políticas públicas, planos e programas do governo, destinados às mudanças climáticas e combate aos efeitos da seca, constataram que muitas delas não são aplicadas de maneira eficiente e não se relacionam de maneira adequada com outras políticas públicas existentes a nível federal e estadual, embora representem um avanço na forma de lidar com a escassez hídrica e as recorrentes secas que ocorrem nas regiões semiáridas.

As políticas implantadas na região Nordeste contribuíram para a melhoria parcial da qualidade de vida da população, mas não foram suficientes para livrar a população dos efeitos negativos causados pelas mudanças do clima e tornar as comunidades rurais mais autônomas e autossuficientes economicamente, sobretudo através da prática da agricultura. Conforme defendem Antunes; Sanches (2013), no que diz respeito aos governos locais e estaduais, é fundamental que as políticas públicas voltadas para mudança climática contemplem a diversidade social, econômica e ambiental. A eficácia das ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas depende da adequação dessas políticas às particularidades de cada local e região.

2.4 O PROGRAMA GARANTIA SAFRA

Dentre os instrumentos de política pública voltada para apoio aos agricultores familiares de baixa renda residentes em municípios com perdas agrícolas causadas pela

seca ou excesso de chuvas, destaca-se o Programa Garantia Safra, ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

O contexto histórico que levou à criação do Garantia Safra requeria a proposição de políticas permanentes frente ao agravamento da pobreza e da fome das famílias nordestinas com perdas agrícolas em épocas de seca ou estiagem. Depois de anos de execução, o Programa Garantia Safra já precisou ampliar o número de beneficiários e, também, o total de parcelas concedidas em função da intensificação do fenômeno da seca na região semiárida no período recente (ARRUDA, 2020). Essa constatação reflete a importância e a necessidade de reformulação dessa política pública considerando os futuros impactos que as mudanças climáticas exercerão cada vez mais sob as áreas de abrangência de sua atuação.

O desenho operacional do programa segue a ideia de benefício condicionado. O Garantia Safra tem características de seguro, que é o pagamento mediante sinistro, contribuição dos beneficiários, limitações de cobertura, regras de acesso, reconhecimento de risco à produção e indução a adaptações e mudanças tecnológicas. Além disso, apresenta características de política de assistência mediante sinistro, por não se submeter às regras e ao regime de seguro, apólice e fiscalização tradicional (SANTANA; SANTOS, 2019).

Trata-se de um seguro baseado em índice, cuja indenização aos segurados ocorre com base em um valor observado de uma variável específica altamente correlacionada com as perdas (MIRANDA; MULANGU, 2016; MIRANDA; FARRIN, 2012) ou emprega um índice que pode ser composto pela combinação de padrões de precipitação, temperaturas máximas e mínimas ou picos de velocidade do vento, modelos agrometeorológicos ou rendimento potencial.

Em ultrapassando um determinado limite referente à probabilidade de quebra substancial da safra em uma região específica, efetuam-se os pagamentos a todos os segurados (TAYLOR, 2016), característica que diferencia o modelo de seguro adotado pelo Garantia Safra do seguro agrícola convencional, que indeniza os segurados por perdas individuais da produção.

Portanto, o modelo lógico do Programa assume conceitos importantes, tais como, o protagonismo dos (as) agricultores (as) beneficiados (as), as responsabilidades compartilhadas entre as instâncias do governo, a garantia de renda, a segurança alimentar, o combate à pobreza e o desenvolvimento rural (ARRUDA, 2020).

Trata-se de um programa social que auxilia o pequeno agricultor no caso de adversidades climáticas. O fato é que estimativas futuras projetam cenário climático ainda mais extremo para a região do semiárido brasileiro. O desafio será fortalecer medidas de adaptação para a região, de forma que as mudanças climáticas não ponham em risco os avanços voltados para uma melhor convivência das famílias com o semiárido.

2.5 A LEGISLAÇÃO DO GARANTIA SAFRA

Ao longo da execução do Programa, por diversas vezes, dispositivos normativos e regramentos representaram conflitos e mudanças nas ideias do Garantia Safra. O arcabouço legal dessa política pública é composto por leis, decretos, resoluções e portarias (Quadro 1).

Quadro 1. Arcabouço legal do Garantia Safra.

Norma	
Lei 10.420, de 10 de abril de 2002	Cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem, nas regiões que especifica.
Decreto Nº 4.962, de 22 de janeiro de 2004	Regulamenta a Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, que cria o Garantia-Safra, dispõe sobre o Comitê Gestor do GS, e dá outras providências.
Portaria Nº 01, de 25 de janeiro de 2007	Trata da DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf, modelo 9.2, utilizada para inscrição ao Garantia-Safra.
Portaria nº 42, de 07 de dezembro de 2012	Dispõe sobre os procedimentos de verificações de perda do Garantia-Safra a partir da safra 2012/2013.
Portaria nº 17, de 14 de maio de 2013	Estabelece, excepcionalmente na safra 2012/2013, a dispensa da realização de laudos amostrais nas condições que especifica.
Portaria nº 66, de 29 de setembro de 2014	Estabelece a Secretaria da Agricultura Familiar - SAF como o órgão executivo do Garantia-Safra, normas e procedimentos para restituição de valores pagos indevidamente e para a gestão do Garantia-Safra de que trata a Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, e dá outras providências.
Portaria nº 204, de 22 de março de 2017	Estabelece, excepcionalmente nas safras de 2016/2017 e 2017/2018 a metodologia para cálculo da Produção Esperada Municipal.
Portaria nº 73, de 07 de fevereiro de 2018	Estabelece normas que devem ser utilizadas para validar os índices de perda de safra, conforme está descrito no Art 9º.
Portaria nº 6, de 23 de janeiro de 2015	Disciplina os procedimentos operacionais destinados à restituição de Benefícios Garantia-Safra pagos indevidamente e dá outras providências. Disciplina os procedimentos operacionais destinados à restituição de Benefícios Garantia-Safra pagos indevidamente e dá outras providências.
Resolução nº 3, de 11 de setembro de 2006	
Resolução nº 4, de 05 de agosto de 2010	
Resolução nº 2, de 02 de janeiro de 2013	
Resolução nº 2, 3, 4 de 02 de julho de 2014	

Resolução nº 2, de 24 de agosto de 2016	
Resolução nº 26, de 10 de julho de 2019	

Fonte: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (2020).

Analisando os aspectos normativos do Programa Garantia Safra, Arruda (2020) avaliou as alterações à Lei nº 10.420/2002 que criou o Garantia Safra. Segundo a autora, uma das principais leis que culminaram em conflitos conceituais nos normativos do Programa, foi a Lei nº 10.700/2003, ao alterar a nomenclatura de “Seguro-Safra” para “Garantia Safra” e o objetivo do programa de “garantia de renda mínima” para “garantir condições mínimas de sobrevivência”. Essas alterações foram uma tentativa de adequação de sentido à ideia principal do Programa, uma vez que ele é concebido como uma ação governamental que tem a função de benefício condicionado.

Além disso, a Lei nº 10.700/2003 inseriu em seu Art. 6º, ações de convivência com o Semiárido, o que promoveu a aproximação da legislação com o discurso de mudança paradigmática de “combate à seca” para “convívio com a seca”. No Art. 8º proporcionou a adequação da percentagem de perda da safra de “pelo menos 60%” para “pelo menos 50%” e a ampliação das culturas cobertas considerando também a mandioca como uma cultura suscetível à perda em razão da ocorrência de secas severas.

A alteração do Art. 10º, IV, reduziu o tamanho da área máxima de plantio de 10 (dez) hectares para 5 (cinco) hectares com intuito de focar no público com perfil para programa que são agricultores pobres do Semiárido que possuem pequenas áreas de plantio.

Apesar da mudança na nomenclatura e objetivo do programa, inserida pela Lei nº 10.700/2003, a autora analisa que o Decreto nº 4.962/2004 que regulamentou a Lei nº 10.420/2002, manteve o objetivo anterior à alteração do escopo e se referiu à “garantia de renda mínima”, evidenciando um conflito entre os normativos.

Em 2008, a Medida Provisória nº 432 e a Lei nº 11.775, de 2008, permitiram a inclusão da cobertura das perdas de safra por razão do “fenômeno da estiagem ou excesso hídrico”, considerando que a variabilidade climática do Semiárido significa também chuvas concentradas.

Em 2012, a Lei nº 12.766 permitiu a participação de outros municípios para além da área de atuação da SUDENE; modificou o total da área a ser plantada para, no máximo, 5 (cinco) ha; e aumentou, gradativamente, os aportes ao Fundo Garantia-Safra.

A Portaria nº 42/2012 da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criou procedimentos de verificação de perda, com regras rigorosas para apuração dos índices de perdas, aproximando o Garantia Safra à ideia de seguro agrícola.

2.5.1 A Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002

A seguir são apresentados os principais dispositivos da Lei Nº 10.420, de 10 de abril de 2002, que instituiu o Fundo Garantia Safra, de natureza financeira, e o Benefício Garantia Safra, cujo objetivo é garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico.

Conforme a norma supracitada para as famílias agricultoras serem elegíveis a participar do Garantia Safra devem cumprir os seguintes pré-requisitos: a) efetuar a adesão antes do início do plantio, b) no instrumento de adesão constará a área a ser plantada com as culturas previstas na legislação vigente, c) poderá candidatar-se ao Benefício Garantia-Safra o agricultor familiar cuja renda média bruta familiar mensal nos 12 (doze) meses que antecederem à inscrição não exceder a 1 (um) e ½ (meio) salário-mínimo, excluídos os benefícios previdenciários rurais, d) a área total plantada com as culturas não poderá superar 5 (cinco) hectares, e) somente poderá aderir ao Fundo Garantia-Safra o agricultor familiar que não detenha, a qualquer título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais (BRASIL, 2002)

A propositura da referida Lei abrange os municípios situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), mas permite que o Poder Executivo inclua agricultores familiares de Municípios situados fora da área de atuação da SUDENE, desde que atendidos previamente os seguintes requisitos:

- a) comprovação de que os agricultores familiares se encontram em Municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra em razão de estiagem ou excesso hídrico,
- b) dimensionamento do número de agricultores potencialmente beneficiados,
- c) existência de disponibilidade orçamentária, após atendimento da área de atuação da SUDENE,
- d) adesão dos Estados e dos Municípios, bem como dos agricultores familiares, mediante contribuição financeira,
- e) estabelecimento de metodologia de apuração específica de perdas de safras dos agricultores pelo órgão gestor (BRASIL, 2002).

Em conformidade com o Art. 8º da Lei 10.420/2002, com redação alterada pela Lei nº 12.766/2012, os beneficiários do Garantia-Safra são os agricultores familiares que, tendo aderido ao Fundo Garantia-Safra, vierem a sofrer perda em razão de estiagem ou excesso hídrico, comprovada na forma do regulamento, de pelo menos 50% (cinquenta por cento) do conjunto da produção de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão, ou de outras culturas a serem definidas pelo órgão gestor do Fundo.

2.6 FUNDO GARANTIA SAFRA

O Fundo do Garantia-Safra é constituído por: a) contribuição individual do agricultor familiar, b) as contribuições anuais dos Estados e seus Municípios que aderirem ao Programa, c) os recursos da União direcionados para a finalidade, d) o resultado das aplicações financeiras de seus recursos.

A partir de 2016, a contribuição, por adesão, do agricultor familiar para o Fundo Garantia-Safra passou a ser 2% (dois por cento) do valor da previsão do benefício anual, fixada anualmente pelo órgão gestor do Fundo. Da mesma forma, a contribuição anual do Município passou a ser de 6% (seis por cento) do valor da previsão de benefícios anuais para o Município, conforme acordado entre o Estado e o Município.

A contribuição anual do Estado, a ser adicionada às contribuições do agricultor e do Município, é em montante suficiente para complementar a contribuição de 20% (vinte por cento) do valor da previsão dos benefícios anuais, para o Estado. E a União aportará anualmente, no mínimo, recursos equivalentes a 40% (quarenta por cento) da previsão anual dos benefícios totais (BRASIL, 2002).

2.7 MEDIDAS DE CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO

Em seu artigo 6º A, a referida lei, alterada pela Lei nº 10.700/2003 determina que a União, os Estados e os Municípios buscarão a melhoria das condições de convivência dos agricultores familiares com o semiárido, enfatizando: a) a introdução de tecnologias, lavouras e espécies animais adaptadas às condições locais, b) a capacitação e a profissionalização dos agricultores familiares, c) o estímulo ao associativismo e ao cooperativismo, d) a ampliação do acesso dos agricultores familiares ao crédito rural.

Segundo o Art. 10º, Parágrafo único, para ter acesso ao Benefício Garantia-Safra, os agricultores familiares são obrigados a participar de programas de capacitação e profissionalização para convivência com o semiárido (BRASIL, 2002).

2.8 IMPORTÂNCIA DO GARANTIA SAFRA

O Programa Garantia Safra apresenta grande importância para o pequeno produtor que tem perdas de safra decorrente das intempéries climáticas, sobretudo no Semiárido brasileiro. Perante um conjunto de políticas de assistência social, a atuação do Programa Garantia Safra e de auxílio emergencial, atualmente a seca impacta menos nas vidas das famílias agricultoras do Nordeste do que no século passado.

Apesar disso, conforme analisado, os conflitos nas legislações que regulamentam o Garantia Safra precisam ser mais bem delineados a fim de tornar essa uma política pública de excelência. Além disso, as alterações nas leis que regem o Programa Garantia Safra deverão considerar o cenário futuro de mudanças climáticas.

De acordo com Moore; Lobell (2014), as políticas públicas voltadas aos problemas decorrentes das mudanças climáticas precisam ter uma melhor compreensão dos processos de adaptação dos agricultores para identificar as principais vulnerabilidades e desenvolver políticas mais eficazes e mais condizentes com os novos cenários climáticos.

A projeção dos impactos das mudanças climáticas na agricultura exigirá, primeiramente, compreender como os produtores se adaptarão. Esse processo é crucial para o efetivo desenvolvimento de políticas de enfrentamento ao problema (BLENNOW *et al.*, 2012).

É fundamental que as políticas públicas levem em consideração não só a necessidade e/ou a capacidade de adaptação, mas também a percepção e o conhecimento que os agricultores têm acerca das mudanças climáticas. O conhecimento do fenômeno por parte daqueles que serão alvo das políticas certamente será fator decisivo para o seu sucesso e eficiência (CARLOS *et al.*, 2019).

Por fim, considerar o cenário de aumento da variabilidade climática no planejamento das políticas públicas é fundamental para se preparar para esses eventos e não apenas responder aos seus impactos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Garantia Safra desempenha um papel fundamental no alívio às perdas de safra, garantindo condições mínimas de sobrevivência e segurança alimentar ao pequeno agricultor familiar. Essa política pública sofreu alterações ao longo dos anos e, embora haja conflitos entre os normativos, ocorreram mudanças significativas. Salienta-se a necessidade de melhorias ao Garantia Safra que considerem, para além de outros

aspectos, o cenário futuro de mudanças climáticas e seus impactos para a agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

1. ANTUNES, G. N. B.; SANCHES, G. F. **Análise das políticas estaduais de mudanças climáticas através do enfoque policycycle**. In: X Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica - ECOECO, Vitória - ES – Brasil. 2013.
2. ARRUDA, M. P. G. **Entre o alívio à pobreza e o desenvolvimento rural: ideias e paradigmas do programa garantia-safra**. 2020. 138f. Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) - Universidade de Brasília, 2020.
3. ASSAD, E.; PINTO, H. S. (Coord.) **Aquecimento global e a nova geografia da produção agrícola no Brasil**. São Paulo, SP: Embrapa e Unicamp, 2008. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wpcontent/uploads/sites/36/2008/05/clima_agricultura_brasil.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2021
4. ASSIS, J. M. O.; SIEGMUND-SCHULTZE, M.; SOUZA, M. G. **PLANEJAMENTO E ADAPTAÇÃO AOS EFEITOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA REGIÃO SEMIÁRIDA DO NORDESTE DO BRASIL**. In: I SIMPÓSIO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO, Juazeiro - BA - BRASIL. 2016.
5. BERNARDI, L. Legado do Programa de Fomento – PBSM no RS. In: FLECK, L. F. et al. (org.). **Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2019. p. 45-108.
6. BLENNOW, K.; PERSSON, J.; TOMÉ, M.; HANEWINKEL, M. Climate change: believing and seeing implies adapting. **PLoS One**, v. 7, n. 11, e50182. 2012.
7. BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. **Institui o Plano Brasil Sem Miséria, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações**. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2kOzmOX>>. Acesso em: 16 jun. 2021.
8. BRASIL. LEI Nº 10.420, DE 10 DE ABRIL DE 2002. **Cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem, nas regiões que especifica**. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10420.htm>. Acesso em: 30 mai. 2020.
9. BRASIL. **Plano nacional de adaptação à mudança do clima**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2016.
10. BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria SPA/MAPA Nº 27, de 24 de junho de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 jun. 2021. Seção 1, p. 13. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mapa-n-27-de-24-de-junho-de-2021-328294515>>. Acesso em: 02 jul. 2021

11. CARLOS, S. D. M.; CUNHA, D. A. D.; PIRES, M. V. Conhecimento sobre mudanças climáticas implica em adaptação? Análise de agricultores do Nordeste brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, np. 455-471, 2019.
12. CAZELLA, A. A.; CAPELLESSO, A. J.; SCHNEIDER, S. A abordagem do Não-Recurso a políticas públicas: o caso do crédito rural para a agricultura familiar. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 7, n. 2, p. 48-67, 2020.
13. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA – FAO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, 1994.
14. GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, p. 125-146, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2DXQo33>>. Acesso em: 02 jun. 2021.
15. GUBA G. E.; LINCOLN, Y. S. **Avaliação de quarta geração**. Tradução de Beth Honorato. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.
16. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/34kjLbb>>. Acesso em: 10 jun. 2021.
17. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. Part a: global and sectoral aspects. In C. B. Field, & V. R. Barros (Eds.), **Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability**. Cambridge: Cambridge University Press. 2014.
18. MARENGO, J. A.; TORRES, R. R.; ALVES, L. M. Drought in Northeast Brazil – past, present, and future. **Theoretical and Applied Climatology**, v.129, n. 3-4, p. 1189-1200, 2017.
19. MELAZZO, E. S. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Tópos**, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010.
20. MESQUITA, P. S.; CAVALCANTE, L.; MILHORANCE, C.; NOGUEIRA, D.; ANDRIEU, N. Importância dos programas voltados aos agricultores familiares nos períodos de seca e frente à necessidade de adaptação às mudanças climáticas no Semiárido brasileiro. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 55, 2020.
21. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (ed.). **Lei, Decretos, Portarias e Resolução. 2020**. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/garantia-safra/lei-decretos-portarias-e-resolucao>>. Acesso em: 24 jun. 2021.
22. MIRANDA, M. J.; MULANGU, F. **"Index Insurance for Agricultural Transformation in Africa."** African Center for Economic Transformation Biennial Report, 2016.

23. MIRANDA, M. J.; FARRIN, K. "**Index Insurance for Developing Countries,**" Applied Economic Perspectives and Policy, Agricultural and Applied Economics Association, v. 34, n. 3, p. 391-427, 2012.
24. MOORE, F. C.; LOBELL, D. B. Adaptation potential of European agriculture in response to climate change. **Nature Climate Change**, v. 4, p. 610-614, 2014.
25. SANTANA A. S.; SANTOS, G. R. Avaliação das políticas de mitigação de riscos da agricultura nordestina. **Revista política agrícola**. Ano XXVIII, nº 1, jan./fev./mar. 2019.
26. SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
27. SILVA, N. G. A.; SOUZA, J. P. O. **Seguro Safra para o semi-árido cearense**. 2008.
28. SOUZA, C. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.
29. SOUSA, D. N. **Mediadores sociais e políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar no Tocantins:** (des) conexões entre referenciais, ideias e práticas. 2019.
30. TAYLOR M. R. Ventures: financial inclusion, risk management and the uncertain rise of index-based insurance. **Research in Political Economy**, v. 31, p. 237- 266, 2016.