

PROGRAMA CLEAR NORDESTE

Avaliação Executiva do Programa Garantia-Safra



FICHA TÉCNICA

FGV CLEAR

Diretoria

André Portela

Vice-diretoria

Amanda Capellazzo Arabage

Gabriela Lacerda

Coordenação institucional

Gustavo Nebó Garcia

Equipe técnica

Beatriz Burattini

Caio de Souza Castro

Hugo Villarinho Pereira de Carvalho

Íris Ramos Dantas

Jean Haendell Araújo Silveira

Lucas Pires de Freitas

Marília Firmiano

Richard Newsome

Vitor Menezes

Abril de 2025

Sumário

| | |
|---|----|
| Resumo Executivo | v |
| 1. Apresentação | 1 |
| 2. Introdução | 1 |
| 3. Caracterização do programa..... | 3 |
| 3.1. Descrição geral | 3 |
| 3.2. Critérios de focalização | 4 |
| 3.3. Base legal..... | 6 |
| 4. Análise de diagnóstico do problema..... | 7 |
| 4.1. Características do Semiárido brasileiro enquanto ecossistema | 8 |
| 4.2. Perfil da população residente na área de abrangência do GS | 10 |
| 4.3. Causas e consequências do problema abordado pelo GS..... | 18 |
| 4.4. Soluções alternativas para o problema..... | 20 |
| 4.5. Análise crítica do problema..... | 23 |
| 5. Análise de desenho | 26 |
| 5.1. Teoria da mudança | 26 |
| 5.1.1. Insumos | 26 |
| 5.1.2. Atividades | 29 |
| 5.1.3. Produtos, resultados e impactos..... | 36 |
| 5.2. Análise crítica do desenho | 43 |
| 6. Análise de implementação..... | 44 |
| 6.1. Transparência, controle e divulgação | 45 |
| 6.2. Plano de monitoramento | 47 |
| 6.3. Entraves, ajustes e fatores de sucesso ao longo da entrega dos produtos..... | 53 |
| 6.3.1. Processo de adesão | 54 |
| 6.3.2. Verificação de perdas | 58 |
| 6.3.3. Contribuições ao FGS..... | 59 |
| 6.3.4. Pagamento do BGS..... | 60 |
| 6.4. Análise crítica da implementação | 62 |
| 7. Análise de resultados | 67 |
| 7.1. Efeitos documentados na literatura | 67 |
| 7.2. Estratégias adicionais de monitoramento..... | 68 |
| 8. Conclusões e recomendações..... | 69 |
| Abreviaturas e siglas | 74 |
| Referências | 76 |
| Anexos | 90 |

Figuras

| | |
|---|----|
| FIGURA 1: Principais alterações no Programa Garantia-Safra fundamentadas em seu marco legal (2002-2024) | 6 |
| FIGURA 2: Pirâmide populacional dos habitantes da área coberta pelo GS (2022) | 11 |
| FIGURA 3: Raça/cor da população residente da área coberta pelo GS (2022) | 11 |
| FIGURA 4: Árvore de problemas do GS | 19 |
| FIGURA 5: Escopo da solução proposta pelo GS..... | 25 |
| FIGURA 6: Insumos necessários para a execução do GS..... | 27 |
| FIGURA 7: Atividades previstas no desenho do GS..... | 30 |
| FIGURA 8: Macroprocessos do GS segundo a gestão federal | 32 |
| FIGURA 9: Produtos, resultados e impactos do GS | 37 |
| FIGURA 10: Evolução dos valores nominal e real do Benefício Garantia-Safra (valores reais calculados utilizando o IPCA para agosto de 2024) | 39 |
| FIGURA 11: Benefício Garantia-Safra como % do Salário-mínimo (SM) e da Cesta Básica (CB) (valores reais calculados utilizando o IPCA para agosto de 2024) | 40 |
| FIGURA 12: Histórico de cotas disponibilizadas e utilizadas entre 2014 e 2024..... | 54 |
| FIGURA 13: Comparativo entre cotas utilizadas, Municípios aderidos e agricultores aderidos entre as safras 2014 e 2022..... | 55 |
| FIGURA 14: Histórico das áreas isoladas de seca no Nordeste (julho 2014 – julho 2022) | 56 |
| FIGURA 15: Taxas de adesão dos agricultores por Estado com base nas cotas disponibilizadas para a inscrição (safras 2021/2022 a 2023/2024)..... | 57 |
| FIGURA 16: Quantitativo de Municípios com perda de safra comprovada (2002-2021) ... | 59 |
| FIGURA 17: Contribuições da União ao FGS entre 2014 e 2023 (valores reais calculados utilizando o IPCA para agosto de 2024) | 60 |
| FIGURA 18: Comparativo entre os quantitativos de Municípios com perda comprovada e de agricultores com o pagamento do BGS autorizado (2002-2023) | 61 |
| Figura 19: Comparativo entre agricultores com pagamento do BGS autorizado, montante autorizado pelo FGS para o pagamento do BGS e o valor total transferido aos beneficiários por ano-safra entre 2012 e 2021 (valores calculados utilizando o IPCA para agosto de 2024) | 62 |

Mapas

| | |
|---|----|
| MAPA 1: Território coberto pelo GS desde 2002 | 8 |
| MAPA 2: Delimitação do Semiárido | 9 |
| MAPA 3: Valor da produção de mandioca em Municípios cobertos pelo GS (2017)..... | 14 |
| MAPA 4: Produção de arroz em Municípios cobertos pelo GS (2017) | 15 |
| MAPA 5: Produção de milho em Municípios cobertos pelo GS (2017) | 16 |
| MAPA 6: Produção de legumes e verduras em Municípios cobertos pelo GS (2017) | 17 |

Tabelas

| | |
|---|----|
| TABELA 1: Perguntas avaliativas | 2 |
| TABELA 2: Contribuições anuais para o Programa Garantia-Safra | 4 |
| TABELA 3: Instrumentos que afetam a abrangência territorial do Garantia-Safra | 7 |
| TABELA 4: Características do Semiárido segundo a Sudene | 10 |
| TABELA 5: População quilombola no Brasil, na área de abrangência do GS, da Sudene e do Semiárido (2022) | 12 |
| TABELA 6: Valor da produção pela agricultura familiar de bens cobertos pelo Garantia-Safra na área de abrangência da Sudene (2017) | 13 |
| TABELA 7: Panorama do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) | 21 |
| TABELA 8: Panorama do Projeto Paulo Freire | 23 |
| TABELA 9: Preocupações levantadas sobre o componente de ATER (2023 e 2024) | 31 |
| TABELA 10: Atividades desempenhadas pelos agricultores familiares e seus requisitos | 33 |
| TABELA 11: Riscos durante o processo de adesão dos agricultores familiares no GS | 36 |
| TABELA 12: Cálculo do total de cotas (valores fictícios) | 38 |
| TABELA 13: Evolução do valor do Benefício Garantia-Safra como proporção do valor médio da produção vegetal por estabelecimento da agricultura familiar no Nordeste | 38 |
| TABELA 14: Indicadores monitorados pelo Garantia-Safra | 48 |
| TABELA 15: Metas do Garantia-Safra entre 2019 e 2024 | 52 |
| TABELA 16: Número de beneficiários do Programa Garantia-Safra por Unidade Federativa (janeiro – dezembro 2024) | 58 |
| TABELA 17: Total geral de municípios inadimplentes por estado (2003-2018) | 60 |
| TABELA 18: Comparativo entre os riscos mapeados na TdM e os observados durante a implementação do GS | 64 |
| TABELA 19: Potenciais indicadores de resultados do Garantia-Safra | 68 |
| TABELA 20: Matriz de Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças do Garantia-Safra | 71 |

Quadros

| | |
|--|----|
| QUADRO 1: Perguntas norteadoras para o desenho de intervenções de ATER | 42 |
| QUADRO 2: Critérios de elegibilidade para solicitar requerimento de defesa após bloqueio do benefício | 46 |

Resumo Executivo

Introdução

O Programa Garantia-Safra (GS), criado em 2002, visa garantir condições mínimas de sobrevivência a agricultores familiares em municípios afetados por estiagem ou excesso hídrico por meio de transferências de renda — o Benefício Garantia-Safra (BGS) — e de ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

A Avaliação Executiva do GS, realizada no âmbito do Programa CLEAR Nordeste, analisa o desenho, a execução e o desempenho do programa, buscando identificar aspectos que podem ser melhorados e destacar seus pontos fortes e potencialidades.

Caracterização do programa

O primeiro componente do GS, o BGS, é uma transferência de renda anual de até R\$ 1.200 para agricultores que comprovem perdas de safra de 50% ou mais, financiado por contribuições de agricultores, municípios, estados e da União ao Fundo Garantia-Safra (FGS). O programa também conta com o componente de ATER, que busca fortalecer a capacidade de convivência dos agricultores familiares com as condições do Semiárido —principal região de abrangência do GS. Entre suas ações, destacam-se a promoção de tecnologias adaptadas, a realização de atividades de capacitação e o estímulo à organização coletiva.

A população-alvo do GS são agricultores familiares na área da Sudene (Nordeste, norte de Minas Gerais e Espírito Santo) e municípios fora dessa

região que atendam a critérios como perdas sistemáticas de safra e disponibilidade orçamentária.

É necessária a adesão dos Estados e, depois, dos municípios elegíveis para que agricultores familiares possam ser incluídos no programa. Para participar, os agricultores devem comprovar baixa renda, produção de culturas específicas e participação em programas de capacitação.

Análise de diagnóstico do problema

O problema central abordado pelo programa é a perda de meios de subsistência dos agricultores familiares situados na área de abrangência da Sudene, causada pela perda de safra, que é agravada pelas características do Semiárido brasileiro – como baixa pluviosidade e altas temperaturas – e por práticas de agricultura inadequadas, queimadas e deflorestamento, que resultam na degradação do solo.

Os componentes do GS enfrentam o problema identificado de formas distintas. Enquanto o BGS atua sobre as consequências imediatas da perda de meios de

subsistência, o componente de ATER busca enfrentar causas estruturais, como a falta de acesso a tecnologias e práticas sustentáveis.

Análise de desenho

Foi desenhada uma Teoria da Mudança (TdM) do programa, de forma colaborativa entre a sua equipe de Coordenação Geral e a equipe do FGV CLEAR. Apesar de sua imensa complexidade e dos riscos identificados, a teoria do GS possui um fluxo coerente entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos.

As hipóteses que sustentam a TdM possuem respaldo na literatura técnica. No entanto, como o valor do BGS não é regularmente reajustado pela inflação, não está garantido que a transferência de renda entregue pelo programa seja sempre capaz de resultar na garantia de meios de subsistência apesar das perdas de safra.

Além disso, apesar de estar bem fundamentado na literatura, o componente de ATER carece de um desenho mais robusto e de um escopo geográfico bem definido. No mais, considerando a expansão territorial do GS, será necessário reconsiderar os objetivos deste componente. A falta de um componente de ATER bem estruturado aproxima o GS de ser apenas um seguro agrícola, o que contrasta com sua proposta oficial de benefício condicionado.

Análise de implementação

Esta avaliação analisa a implementação do GS a partir da perspectiva do Governo Federal, reconhecendo a ausência de percepções de outros atores, como governos estaduais, governos municipais e beneficiários.

A execução do componente de transferência de renda do GS ocorre de acordo com seu desenho original, culminando no pagamento do BGS a agricultores com perdas de safra comprovadas. No entanto, o componente de ATER, voltado à promoção da convivência com o Semiárido, não é implementado, configurando uma importante limitação na execução do GS.

Observa-se que a não-adesão de certos estados e municípios constitui outro desafio para o GS, enquanto a Bahia se destaca pelo forte engajamento e subsídios às contribuições municipais. Outros obstáculos incluem a ausência de ações de contingência para falhas no Sistema de Gestão do Garantia-Safra e possíveis conflitos de interesses no nível local.

Apesar disso, o GS demonstrou capacidade de evolução, com ajustes como a digitalização de processos, a introdução do pagamento em parcela única e a transição da Declaração de Aptidão ao Pronaf para o Cadastro de Agricultores Familiares, que promete melhorar a focalização do programa e mitigar os principais entraves identificados. Adicionalmente, soluções em estudo, como o uso de imagens de satélite, buscam aprimorar o processo de verificação de perdas.

Análise de resultados

Como o monitoramento do GS se restringe às atividades e produtos do programa, a avaliação de resultados com dados primários recentes torna-se limitada.

A literatura secundária indica que, apesar da defasagem do valor do BGS, o GS continua sendo essencial para sua população-alvo, fornecendo uma fonte adicional de renda para seus beneficiários. Além disso, ele preenche uma lacuna de proteção para agricultores sem acesso a outros seguros. Também foi observado um alto nível de reincidência na adesão ao programa, seu potencial para reduzir a insegurança alimentar entre beneficiários e um efeito positivo na demanda por microcrédito entre agricultores de menor renda. No entanto, faltam estudos sobre o impacto do GS na estabilização de renda e seus efeitos regionais mais amplos.

Conclusões e Recomendações

A partir dos achados desta avaliação, recomenda-se: (i) a inclusão de comunidades quilombolas e indígenas no ranqueamento de grupos prioritários, precedida por um diagnóstico de suas necessidades; (ii) o desenvolvimento de indicadores para cada etapa da TdM do programa, desagregados por gênero, idade, deficiência, raça/cor, comunidade e território, com definição de metas plurianuais para aprimorar o monitoramento e futuras avaliações do programa; (iii) a criação de um plano de divulgação do GS, envolvendo coordenações estaduais e a Confederação Nacional de municípios (CNM), para aumentar a adesão de municípios e agricultores familiares, com possíveis incentivos atrelados; (iv) a realização de avaliações futuras para entender obstáculos e percepções dos beneficiários, além de estudos focados nos estados para identificar fatores de engajamento; (v) a avaliação da focalização do GS antes e depois da transição da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF-Pronaf); (vi) a realização de um diagnóstico de necessidades e avaliação de desenho para o componente de ATER, considerando experiências anteriores e programas similares; e (vii) a condução de uma avaliação de impacto do GS, considerando a defasagem do BGS e seus efeitos na renda dos agricultores e na área de abrangência do programa. Essas ações visam remediar as fraquezas identificadas e aprimorar a eficácia e a equidade do programa.

1. Apresentação

Esta Avaliação Executiva do Programa Garantia-Safra (GS) é um produto do Programa CLEAR Nordeste, iniciativa do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV CLEAR) que por sua vez compõe a Global Evaluation Initiative (GEI), uma rede coordenada pelo Banco Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em 2021, o FGV CLEAR lançou o Programa CLEAR Nordeste, com o objetivo de promover o uso de evidências junto a governos subnacionais (estados e municípios) e instituições acadêmicas, contribuindo para o desenvolvimento de capacidades e implementação de sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) na região Nordeste.

O objetivo central do CLEAR Nordeste é avaliar políticas públicas de combate à pobreza, com foco no mapeamento de recursos, programas e gastos relacionados a esse propósito na região, especialmente aqueles financiados pelos Fundos Constitucionais, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). O primeiro passo foi levantar informações sobre os gastos, características e abrangência dos programas financiados pelos fundos estaduais de combate à pobreza, o que subsidiou a elaboração de uma lista de programas em execução na região. Em seguida, foram selecionados alguns programas para a realização de Avaliações Executivas, em decisão que considerou tanto a relevância dos programas quanto eventuais lacunas na produção de conhecimento.

A Avaliação Executiva é um tipo específico de avaliação *ex post*, caracterizada por sua agilidade na consolidação de evidências. Considerando diferentes fases do ciclo da política pública, possui como objetivo informar os gestores sobre o desempenho de um programa, contribuindo para o aprimoramento contínuo do seu desenho, das ações implementadas, do monitoramento de indicadores e da análise dos resultados.

Para uma análise aprofundada e contextualizada de um programa, a Avaliação Executiva utiliza diversas fontes de dados, como registros administrativos, documentos institucionais, relatórios de execução e entrevistas com gestores e beneficiários. Seu produto final é um relatório abrangente que responde a perguntas avaliativas relacionadas às diferentes dimensões do ciclo da política pública, apresentando conclusões e propondo recomendações para o aprimoramento do programa avaliado.

2. Introdução

A Avaliação Executiva do GS está inserida nos esforços do Programa CLEAR Nordeste de avaliar programas financiados pelos fundos estaduais de combate à pobreza na região. O objetivo desta avaliação é compreender o desenho, a implementação do GS, bem como os resultados almejados. Em outras palavras, a Avaliação Executiva busca identificar possíveis falhas na teoria e na execução do programa, além de destacar seus pontos fortes e potencialidades.

O GS, iniciado em 2002 como Seguro Safra, é uma política pública vinculada ao Pronaf e supervisionada pela Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Seu objetivo é garantir condições

mínimas de sobrevivência a agricultores familiares em municípios afetados por estiagem ou excesso hídrico. Atualmente, o GS possui dois componentes: o Benefício Garantia-Safra (BGS) – uma transferência de renda anual para agricultores que comprovem perdas de safra – e ações de assistência técnica e capacitação para fomentar as condições de convivência com o Semiárido.

Esta avaliação, realizada entre julho e dezembro de 2024, baseia-se em uma revisão documental dos instrumentos que compõem o marco normativo do GS, relatórios publicados pelos órgãos públicos envolvidos em sua gestão, financiamento, monitoramento e avaliação, além de entrevistas semiestruturadas conduzidas com gestores do programa.

Para atingir seus objetivos, esta avaliação ancora-se em perguntas avaliativas com o intuito de permitir uma compreensão mais holística do GS e identificar pontos de interesse para futuras avaliações mais específicas. As perguntas avaliativas que norteiam este estudo possibilitam a análise do programa ao longo das diversas etapas de seu desenho e implementação, conforme resumido na Tabela 1.

TABELA 1: Perguntas avaliativas

| Etapas | Perguntas avaliativas |
|----------------------|---|
| Diagnóstico | <ul style="list-style-type: none"> • Qual é o problema abordado pelo GS? • Quais são as características da população e do território afetado? • Quais são as causas e consequências do problema? • Sobre quais causas e consequências do problema incide o GS? • Como se compara a solução proposta pelo GS com alternativas existentes? |
| Desenho | <ul style="list-style-type: none"> • Os insumos, atividades e produtos são capazes de gerar os resultados almejados? E os resultados são capazes de gerar os impactos esperados? • A quais riscos está sujeita a implementação do GS? • As hipóteses por trás dos resultados e impactos almejados possuem respaldo por evidências? |
| Implementação | <ul style="list-style-type: none"> • O GS está entregando os produtos aos quais ele se propõe? • Os insumos disponíveis para a execução do GS são suficientes e adequados? • Há esforços de mitigação de riscos? Estes são eficazes? |
| Resultados | <ul style="list-style-type: none"> • O GS logrou alcançar as metas de resultado almejadas? • Houve resultados imprevistos? |

Fonte: Elaboração própria.

A Avaliação Executiva do GS está organizada em cinco seções, a partir das perguntas avaliativas. A Seção 3 (**Caracterização do Programa**) detalha os objetivos, histórico, público-alvo e marcos legais do GS, incluindo seus principais componentes operacionais. Em seguida, a Seção 4 (**Análise de Diagnóstico do Problema**) discute o problema a ser

enfrentado pelo Programa, assim como suas causas e consequências. Já a Seção 5 (**Análise de Desenho**) analisa a lógica da intervenção, a coerência do encadeamento lógico para o alcance dos seus objetivos e a adequação das estratégias e atividades implementadas. A Seção 6 (**Análise de Implementação**) investiga se o programa logra entregar seus produtos e analisa como os riscos identificados na análise de desenho afetam a sua execução. A Seção 7 (**Análise de Resultados**) avalia o alcance das metas propostas e seus efeitos sobre o público beneficiado, com base nos indicadores de monitoramento. Finalmente, a Seção 8 (**Conclusões e Recomendações**) sintetiza as recomendações para o aprimoramento do GS, a fim de elevar a eficácia e a efetividade das ações desenvolvidas.

3. Caracterização do programa

3.1. Descrição geral

Iniciado em 2002, o programa Garantia-Safra (GS, até 2002 denominado de Seguro Safra) é uma ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), cuja supervisão é atualmente realizada pela Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Originalmente, o Seguro Safra foi instituído para assegurar uma renda mínima aos agricultores familiares em municípios “sujeitos a estado de calamidade ou emergência em razão do fenômeno da estiagem”, no entanto, essa abordagem foi modificada em 2003 pela Lei Federal 10.700/2003 (BRASIL, 2002, art. 1º). O GS visa “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” (BRASIL, 2024l).

Como programa do MDA, o GS faz parte das ações do ministério alinhadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Segundo o *Balanço de Ações do MDA em 2023 e os ODS*, o GS contribui junto com uma série de programas relacionados ao Plano Safra da Agricultura Familiar 2023/2024, para os ODS número 2 e 10: combate à fome e redução das desigualdades, respectivamente (BRASIL, 2023a).

O GS possui dois componentes, o Benefício Garantia Safra (GS) e a melhoria das condições de convivência com o Semiárido através de ações de assistência técnica de capacitação e profissionalização dos agricultores familiares. O BGS é a entrega principal do GS e consiste em uma transferência de renda paga por ano safra aos agricultores familiares que sofrerem perdas de safra comprovadas. Esta transferência é financiada por contribuições anuais realizadas pelos agricultores, municípios, Estados e pela União ao Fundo Garantia-Safra (FGS) (BRASIL, 2002).

Atualmente, o GS é entendido como um benefício condicionado com características de seguro (BRASIL, 2024o). Caso um agricultor aderido ao programa sofra perdas de safra iguais ou superiores a 50% do conjunto das culturas produzidas, conforme apurado pelo processo de verificação de perdas do programa, ele recebe um benefício máximo anual de R\$1.200, pago em parcela única (MEGDA, 2024). Tanto o teto do BGS quanto valor realmente pago aos participantes do GS tem variado ao longo do tempo. Em 2022, o

montante pago aos beneficiários foi ajustado de R\$ 850 para R\$1.200¹. Antes da pandemia de COVID-19, o BGS era distribuído em cinco parcelas (SATO et al., 2022).

O pagamento deste benefício é realizado por meio dos recursos do FGS, cujas contribuições pagas pelos agricultores, municípios, estados, e pela União, estão detalhadas na Tabela 2.

TABELA 2: Contribuições anuais para o Programa Garantia-Safra

| | Contribuição (% da previsão do benefício anual) desde 2016 | Valores nominais das contribuições por participante desde a safra 2022-2023 |
|--------------|---|--|
| Agricultores | 2% | R\$ 24,00 |
| Municípios | 6% | R\$ 72,00 |
| Estados | 12% | R\$ 144,00 |
| União | no mínimo 40% da previsão anual dos benefícios totais | no mínimo R\$ 480,00 |

Fonte: Brasil (2024n).

Além disso, o programa também busca apoiar a produção dos agricultores familiares no Semiárido por meio de ações complementares. Estas ações incluem “a introdução de tecnologias, lavouras e espécies de animais adaptadas às condições locais”, capacitações, estímulo à filiação a associações e cooperativas, bem como a ampliação do acesso ao crédito rural (BRASIL, 2002, art. 6ª). No entanto, conforme será discutido mais detalhadamente nas seções analíticas deste estudo, este componente não tem sido realmente implementado.

Cabe destacar que as características do GS enquanto seguro agrícola e benefício social vêm sendo discutidas pelos gestores e outros atores públicos e da academia há anos. Conforme a base legal do programa evoluiu, o equilíbrio entre estas características foi se alterando (ARRUDA, 2020). O marco principal neste desenvolvimento ocorreu em 2013, quando uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) exigiu que o GS esclarecesse se sua natureza constituía, de fato, a de um seguro ou de um benefício (BRASIL, 2013a). Desde então, o programa tem sido entendido pelos gestores como benefício social condicionado, cuja condição é a comprovação da perda de safra (BRASIL, 2024o). Essa questão será levada em consideração durante as análises realizadas nas Seções 5 e 6.

3.2. Critérios de focalização

Atualmente, a população-alvo do GS são agricultores familiares na área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que inclui a região Nordeste bem como o norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, e municípios fora da área de abrangência da Sudene que atendam os requisitos listados a seguir (BRASIL, 2024l). Desde 2021, sete municípios no Amazonas que atendem a estes requisitos participam do programa (AMAZONAS, 2021). Os municípios devem atender aos seguintes critérios de elegibilidade para participar do GS:

¹ O teto do valor do BGS já havia sido aumentado em 2012, conforme descrito na Figura 1.

- Comprovação que são sistematicamente sujeitos a perda de safra em razão de estiagem ou excesso hídrico.
- Existência de dimensionamento do número de agricultores potencialmente beneficiados.
- Disponibilidade orçamentária.
- Adesão do estado
- Estabelecimento de metodologia de apuração específica para perda de produção.

No Brasil, agricultores familiares são aqueles que, no meio rural, trabalham majoritariamente com mão-de-obra familiar, têm no mínimo metade de sua renda proveniente de atividades no seu empreendimento e não possuem mais de 4 módulos fiscais de terra (BRASIL, 2006; 2017). Para um agricultor familiar dos municípios participantes aderir ao programa, é preciso comprovar:

- Condição de agricultor familiar comprovada por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa ou Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF-Pronaf) válido.
- Renda familiar mensal média até 1,5 salários-mínimos durante os 12 meses anteriores à adesão.
- Plantação de 0,6 a 5,0 hectares de feijão, milho, arroz, algodão ou mandioca².
- Participação de programas de capacitação para a convivência com o Semiárido (BRASIL, 2002).

No entanto, conforme será explicado mais detalhadamente na Seção 5, em função do orçamento disponível para as contribuições federais ao FGS, o número de possíveis beneficiários em cada município é limitado, e nem todos os agricultores interessados no programa têm a garantia de poder participar. Assim, são priorizadas as famílias de menor renda per capita, sustentadas por mulheres, compostas por pessoas com deficiência ou idosas, e que não são proprietárias de imóvel rural (MEGDA, 2024).

Além disso, nem todos os contribuintes inscritos no GS recebem o benefício. O pagamento do BGS é aprovado apenas para os agricultores participantes que sofrem perdas de, pelo menos, 50% do conjunto das culturas produzidas, apuradas pelo processo de verificação de perdas.

O GS utiliza, portanto, três métodos de **focalização** (LONGHURST; SABATES-WHEELER, 2019; SATO et al., 2022):

1. Focalização geográfica, pois apenas agricultores situados em municípios aderidos ao programa são elegíveis a participar.
2. Focalização categórica, limitando a participação no programa a agricultores familiares produzindo espécies definidas sob condições de produção específicas e ranqueando estes agricultores, quando necessário para priorização, segundo gênero, idade e deficiências.
3. *Means testing*, uma vez que apenas agricultores de baixa renda são elegíveis e, dentre eles, os de menor renda são priorizados.

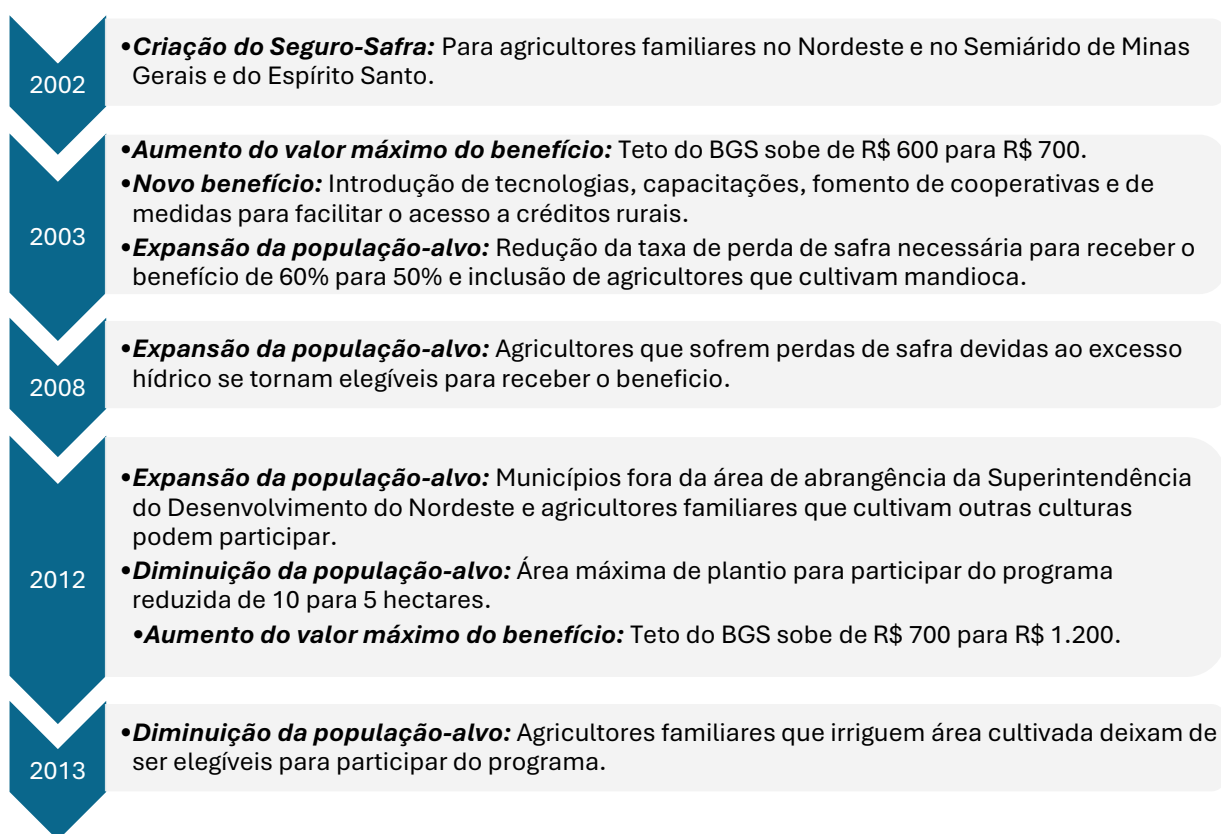
² Além de outras culturas definidas pelo Fundo Garantia-Safra (ver **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

Em janeiro e novembro de 2024, cerca de 675 mil pessoas estiveram aptas e inscritas no GS, resultando em um total de R\$ 823,4 milhões disponibilizados pelo programa. Nesse período, a cobertura do GS tem se concentrado na Bahia, onde se encontram 42% dos beneficiários, seguida pelo Ceará (15%) e Pernambuco (14%). Considerando a proporção da população beneficiada pelo GS por estado, a Bahia também consta com a maior proporção de pessoas beneficiadas (2% da população do estado), seguida pelo Piauí (1,6%) e pela Paraíba (1,3%). Observa-se também que 95% dos beneficiários residem na região Nordeste (BRASIL, 2024b). A distribuição dos beneficiários entre os estados será discutida em maior detalhe na Seção 6.

3.3. Base legal

O GS foi criado em 2002 pela Lei Federal nº 10.420, e seu marco legal foi modificado diversas vezes (Anexo 1), incluindo mudanças no escopo e na abrangência do programa. Notavelmente, os critérios de elegibilidade e os benefícios oferecidos pelo GS foram alterados em 2003, 2008, 2012 e 2013, como ilustrado na Figura 1.

FIGURA 1: Principais alterações no Programa Garantia-Safra fundamentadas em seu marco legal (2002-2024)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2002, 2003, 2008b, 2012b, 2013b).

Conforme apresentado no Anexo 1 **ANEXO 1** e na Figura 1, os territórios cobertos pelo GS e os municípios elegíveis a participar do programa se alteraram ao longo do tempo. De fato, o GS foi gradativamente se expandindo para além do território do Semiárido brasileiro, possibilitando a inclusão de municípios para além da Sudene. Portanto, também é

relevante analisar os instrumentos legais que afetaram a área de abrangência do GS, conforme detalhado na Tabela 3 **TABELA 3**.

TABELA 3: Instrumentos que afetam a abrangência territorial do Garantia-Safra

| Ano | Instrumento | Conteúdo |
|------|----------------------------------|---|
| 1998 | Lei nº 9.690 | Acrescenta Municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo à Sudene |
| 2001 | Medida Provisória no 2.156-5 | Cria a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e extingue a Sudene |
| 2002 | Lei nº 10.420/2002 | Cria o GS focando no Nordeste e nos Municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo mencionados na Lei nº 9.690 |
| 2003 | Lei nº 10.700/2003 | Altera o GS para focar na área de abrangência da Adene |
| 2007 | Lei Complementar nº 125 | Reinstitui a Sudene e define sua abrangência geográfica (Estados da região Nordeste e Municípios específicos de Minas Gerais e do Espírito Santo) |
| 2008 | Lei nº 11.775/2008 | Altera o GS para cobrir território sob responsabilidade da Sudene |
| 2012 | Lei nº 12.766/2012 | Altera o GS para incluir Municípios de fora da Sudene caso estes cumpram com requisitos específicos |
| 2021 | Lei Complementar nº 185, de 2021 | Inclui Municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo na Sudene |

Fonte: Elaboração própria.

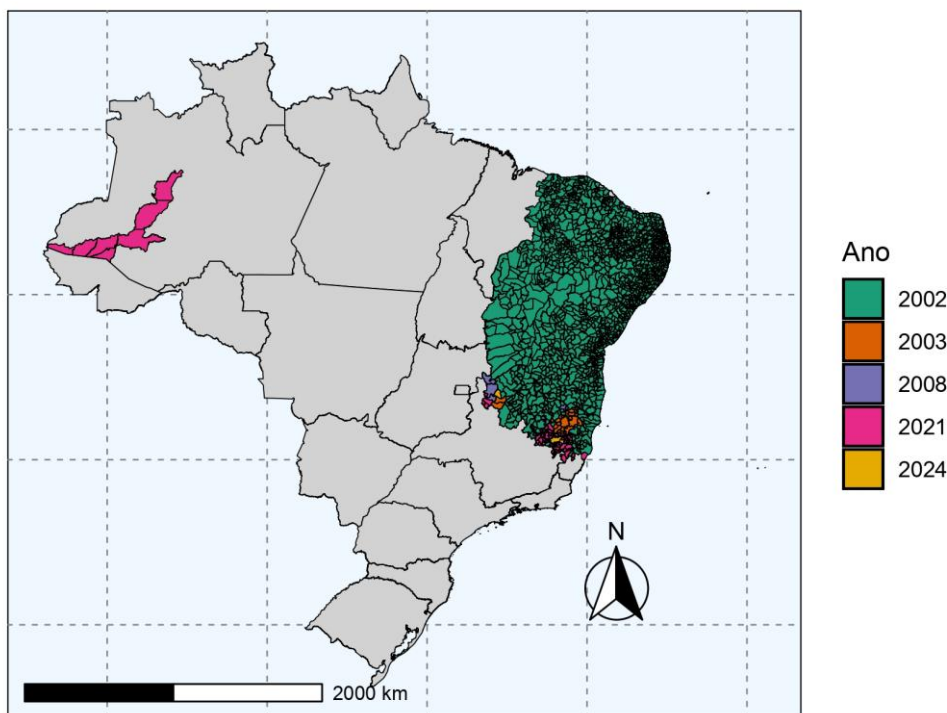
4. Análise de diagnóstico do problema

O GS tem como objetivo atual “garantir condições mínimas de sobrevivência” aos agricultores familiares, principalmente àqueles localizados na área da abrangência da Sudene, nos municípios da região que são “sistematicamente sujeitos a perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico” (BRASIL, 2024l). Em outras palavras, o problema central sobre o qual este programa atua é a **perda dos meios de subsistência** de agricultores familiares decorrente da perda de safra. A seguir, as principais causas e consequências deste problema serão apresentadas. Estas estão relacionadas às características da área de abrangência do GS – especialmente do Semiárido brasileiro – enquanto ecossistema, bem como ao perfil socioeconômico da população situada nesta região.

4.1. Características do Semiárido brasileiro enquanto ecossistema

Atualmente, a área da abrangência da Sudene inclui todos os municípios dos Estados da região Nordeste, 249 Municípios do Estado de Minas Gerais, e 31 Municípios do Estado do Espírito Santo (SUDENE, [s.d.]). O Mapa 1 **MAPA 1** ilustra a área coberta pelo GS desde sua criação em 2002 até o presente.

MAPA 1: Território coberto pelo GS desde 2002



Fonte: Elaboração própria com base em Amazonas (2021); Brasil (1998, 2001, 2002, 2003, 2007, 2008b, 2012b, 2021c); Centro de Estudos de Convivência com o Semiárido (1997).

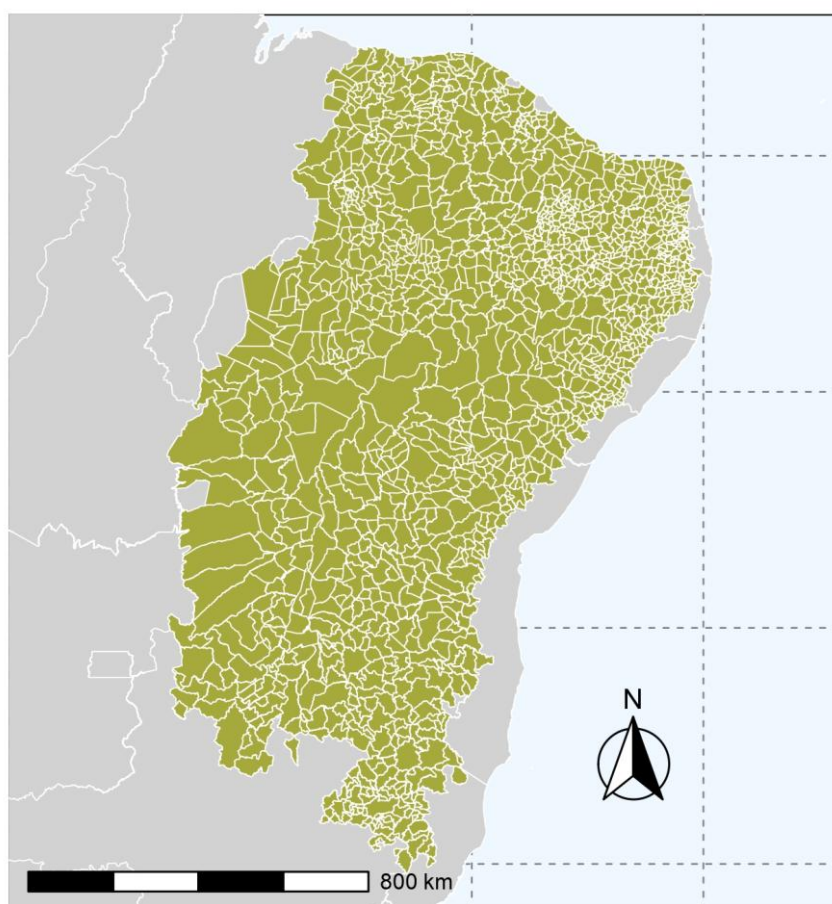
Enquanto os limites do GS abrangem várias regiões, a área que é mais bem caracterizada como “sistematicamente sujeita a perda de safra por fenômeno da estiagem ou excesso hídrico” é o Semiárido. Essa região constitui o escopo geográfico original do GS e inclui a maior parte da área atendida pelo programa (BRASIL, 2002; IBGE, 2022a). Portanto, a seguir, serão descritas em maior detalhe as características do Semiárido que contribuem para a perda de safra dos agricultores familiares, causando sua perda de meios de subsistência.

Historicamente, a delimitação do Semiárido tem variado de acordo com os critérios técnicos empregados por diferentes órgãos públicos, assim como por questões políticas. De maneira geral, a região inclui o interior dos Estados nordestinos e o norte de Minas Gerais, sendo que cerca de 85% da área do Nordeste é classificada como semiárida, com o Ceará sendo o Estado cuja maior parte se encontra nesta zona climática (ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO, [s.d.]; GOMES; ZANELLA, 2023; IBGE, [s.d.]). Devido à relevância

da Sudene para o GS, este estudo baseia-se na delimitação do Semiárido mais recente feita por esse órgão, como ilustrado pelo Mapa 2**MAPA 2**³.

Diferentes fontes relatam que as principais características do Semiárido brasileiro são a baixa pluviosidade, forte insolação e temperaturas elevadas (Tabela 4**TABELA 4**) (GOMES; ZANELLA, 2023; INSA, [s.d.]; SUDENE, 2021). Observa-se que, fora do Semiárido, mas ainda dentro da área da abrangência da Sudene, muitas das características que expõem os agricultores a riscos elevados de perdas de safra devido a fenômenos climáticos ainda estão presentes, embora não sempre com a mesma intensidade. Por exemplo, Oliveira (2021), destaca que quase todos os municípios da área da Sudene (cerca de 99%) sofreram um desvio negativo em relação à média histórica de chuvas entre 2012 e 2017.

MAPA 2: Delimitação do Semiárido



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2022a, [s.d.]).

³ A própria delimitação do semiárido pela SUDENE foi relativamente polêmica. Esta foi criticada pela falta de transparência dos critérios empregados para definir os municípios do Semiárido, e porque uma revisão da delimitação do semiárido só seria realmente necessária em 2027. Isso não só resultou em sua revisão em 2023, mas outra atualização da área delimitada do Semiárido está prevista para o final de 2024 (CONFEDERAÇÃO DE AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL, 2023; GOMES; ZANELLA, 2023; SUDENE, 2023). O Mapa utilizado neste estudo inclui os 50 municípios que, segundo a revisão feita em 2023, devem permanecer no Semiárido (CONFEDERAÇÃO DE AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL, 2023; IBGE, [s.d.]).

TABELA 4: Características do Semiárido segundo a Sudene

| | |
|-------------------------------------|---|
| Evaporação média | 2.000 mm/ano |
| Precipitação média anual | ≤800 mm |
| Insolação média | 2.800 h/ano |
| Temperaturas médias anuais | 23-27 °C |
| Umidade relativa do ar média | Cerca de 50% |
| Solo | Predominantemente arenoso e com baixo potencial produtivo devido à falta de: <ul style="list-style-type: none">• Fertilidade• Profundidade do perfil• Restrições na drenagem• Elevado nível de sódio |

Fonte: Brasil (2021).

A Caatinga, que ocupa aproximadamente um décimo do território nacional, é o principal bioma do Semiárido. Apesar de ser um bioma rico em espécies de plantas e animais, o desmatamento e as queimadas utilizadas para preparar o solo para a produção agropecuária têm alterado a Caatinga, prejudicando a diversidade das espécies que a habitam. Atualmente, estima-se que ações humanas modificaram cerca de 35% do bioma (IBGE, [s.d.]).

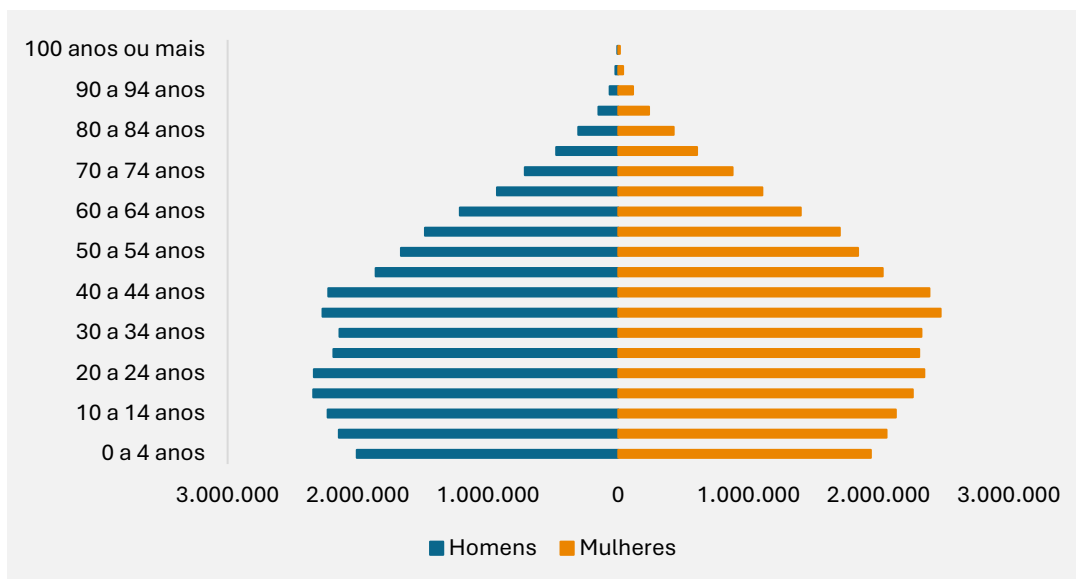
Tanto o clima quanto as atividades humanas têm efeitos importantes sobre os diversos tipos de solo encontrados no Semiárido. A região inclui desde solos rasos e pedregosos até solos mais profundos e argilosos, que normalmente contêm uma maior quantidade de nutrientes. Além disso, a capacidade de drenagem de cada tipo de solo varia. As práticas agrícolas mencionadas, quando combinadas com sistemas de irrigação inadequados, tendem a afetar negativamente a qualidade dos solos. Isso tem por consequência a salinização da terra, tornando-a mais suscetível à degradação, o que, por sua vez, pode levar à desertificação do Semiárido (INSA, [s.d.]).

Estima-se que cerca de 28 milhões de pessoas habitam o Semiárido, numa área de aproximadamente 1,2 milhões de quilômetros quadrados, tornando esta região a zona seca mais densamente populada do mundo. Considerando apenas a população nordestina, estima-se que 40% vivem nesta região (GOMES; ZANELLA, 2023; INSA, [s.d.]). A seguir, será apresentado o perfil dessa população.

4.2. Perfil da população residente na área de abrangência do GS

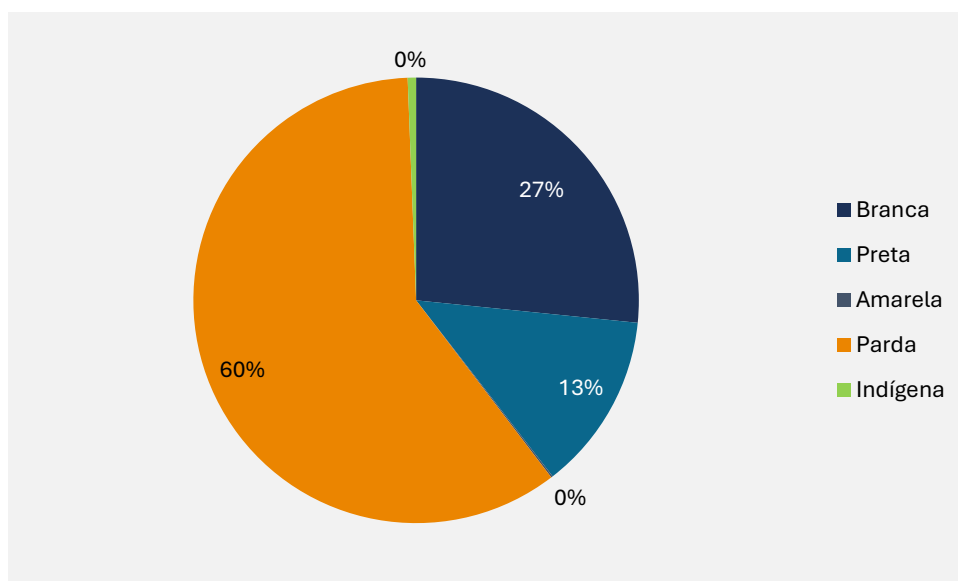
A população residente da área coberta pelo GS é relativamente jovem, com apenas cerca de 15% de idosos. Mais da metade está em idade ativa, colocando a região em uma situação de bônus demográfico. Crianças e adolescentes de até 19 anos representam aproximadamente um terço da população. Esse cenário, ilustrado pela Figura 2 **FIGURA 2**, é basicamente idêntico quando se considera apenas os municípios da área de abrangência da Sudene, e mesmo apenas os que estão localizados no Semiárido.

FIGURA 2: Pirâmide populacional dos habitantes da área coberta pelo GS (2022)



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2022b).

FIGURA 3: Raça/cor da população residente da área coberta pelo GS (2022)



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2022b).

No mais, a área coberta pelo GS abriga 76% da população quilombola do Brasil. Mais de um milhão de pessoas quilombolas residem nos municípios cobertos pelo programa (Tabela 5)

TABELA 5). Segundo o Censo de 2022, a Bahia é o Estado com a maior população quilombola recenseada (29,9%), seguida pelo Maranhão (20,3%) (BRASIL, 2023g).

TABELA 5: População quilombola no Brasil, na área de abrangência do GS, da Sudene e do Semiárido (2022)

| Território | Pessoas quilombolas | | População residente |
|----------------|---------------------|--------------------------|---------------------|
| | Total | % da população residente | |
| Garantia Safra | 1.015.693 | 1,7 | 59.456.822 |
| Semiárido | 567.071 | 1,8 | 31.003.693 |
| Brasil | 1.330.186 | 0,7 | 203.080.756 |

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2022b).

Menos da metade dos habitantes do Semiárido brasileiro (aproximadamente 10 milhões) vive no campo, indicando a presença de centros urbanos na região. No entanto, esses centros tendem a ser menores em comparação com outras regiões, com a exceção da cidade de Teresina (GOMES; ZANELLA, 2023).

No campo da região Nordeste, o setor econômico principal é a agricultura familiar. Estima-se que, em 2017, dos 2,3 milhões de estabelecimentos rurais nordestinos recenseados, quase 80% pertenciam à agricultura familiar (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2020). Estas proporções são parecidas considerando apenas o Semiárido brasileiro: 1,4 de 1,8 milhões de estabelecimentos agropecuários pertencem à agricultura familiar (SILVA et al., 2020).

O Semiárido é, historicamente, caracterizado pela alta concentração de terras e água nas mãos de poucos proprietários. De fato, apenas 1,3% dos latifúndios⁴ detêm 38% das terras nesta região, enquanto 1,5 milhões de famílias de pequenos produtores – quase um terço da agricultura familiar nacional – ocupam apenas 4,2% da área agricultável. Essa extrema desigualdade no acesso à terra resulta tanto na exclusão social de agricultores familiares quanto na degradação ambiental da região, levando a um estado de “crise socioambiental e econômica” (SUDENE, 2021, p. 9).

As consequências disso se manifestam nas altas taxas de pobreza, baixo nível de desenvolvimento infantil, bem como no baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região (0,6) e (GOMES; ZANELLA, 2023; UNICEF, 2024). Quase seis em dez pessoas que vivem em situação de pobreza no Brasil residem na região Nordeste do país. Entre estas pessoas, pouco mais da metade (52,5%) reside em zonas rurais (BRASIL, 2021).

O modelo agrícola predominante no Semiárido é o sequeiro⁵. De acordo com uma pesquisa conduzida em 2013, 60% dos agricultores na região produzem exclusivamente em áreas de sequeiro (NASUTI; EIRÓ; LINDOSO, 2013). Assim, temporadas de falta de chuva podem ter consequências enormes para as famílias agrícolas na região. Por exemplo, segundo Nasuti, Eiró e Lindoso (2013), em 2012, o primeiro ano de uma estiagem que durou até 2017, as perdas de safra em Municípios visitados pelos autores no Estado do Ceará variaram de 50% a 100%. Os autores relatam que a falta de chuva nesta época foi um desincentivo para o plantio, pois “aqueles que arriscaram sofreram prejuízos substanciais” (p.293). Como 68,6% dos agricultores familiares na região destinam a produção principalmente para consumo próprio, essas perdas de safra não só afetaram a rendas dos agricultores, mas

⁴ Estabelecimentos rurais maiores que 1 milhão de hectares (SUDENE, 2021).

⁵ Modelo caracterizado pelo uso exclusivo da chuva e da água armazenada no solo para irrigação (ANA, 2022).

também comprometeram sua segurança alimentar e seu bem-estar (SILVA et al., 2020; COSTA; VIZCAINO; COSTA, 2020).

Entre os produtos agrícolas cobertos pelo programa, a maior parte do valor da produção dos agricultores familiares (93%) provém da farinha de mandioca. No total, os produtos cobertos pelo GS representam 26% do valor produzido dos agricultores familiares na área de abrangência da Sudene (Tabela 6TABELA 6).

TABELA 6: Valor da produção pela agricultura familiar de bens cobertos pelo Garantia-Safra na área de abrangência da Sudene (2017)

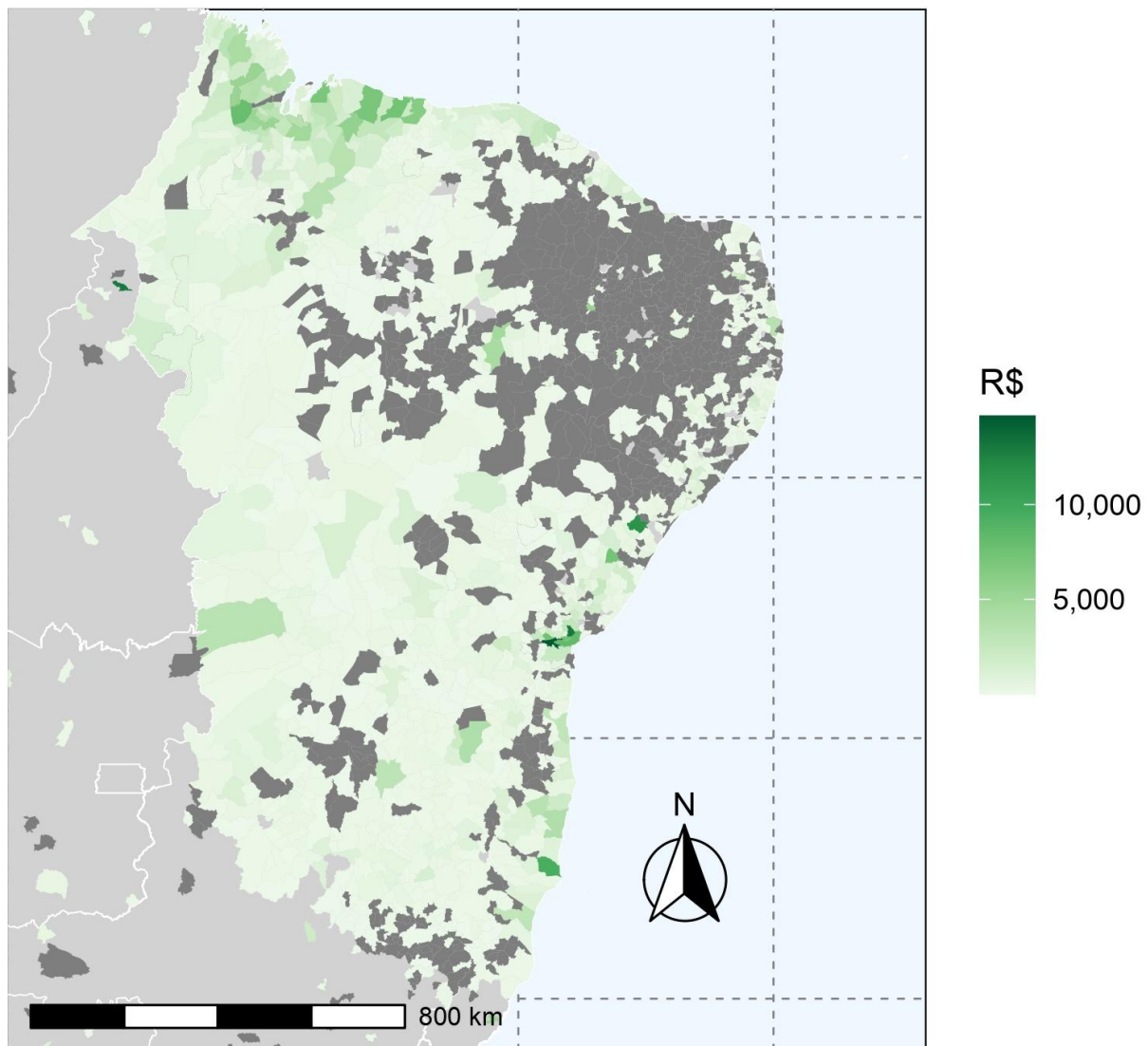
| Produto | Valor da produção (mil R\$) |
|--|-----------------------------|
| Algodão em pluma | 78 |
| Arroz em grão | 30.869 |
| Farinha de mandioca | 452.090 |
| Fubá de milho | 2.291 |
| Legumes e verduras (processadas) | 91 |
| Produção coberta pelo GS | 485.419 |
| Todos os bens produzidos pela agricultura familiar na Sudene | 1.838.937 |

Observação: Esta tabela se baseia nos dados disponíveis relacionados à produção agrícola por agricultores familiares dentro e fora de Unidades de Conservação. Foram selecionados os produtos derivados de ou semelhantes a algodão, arroz, feijão, mandioca e milho.

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2017).

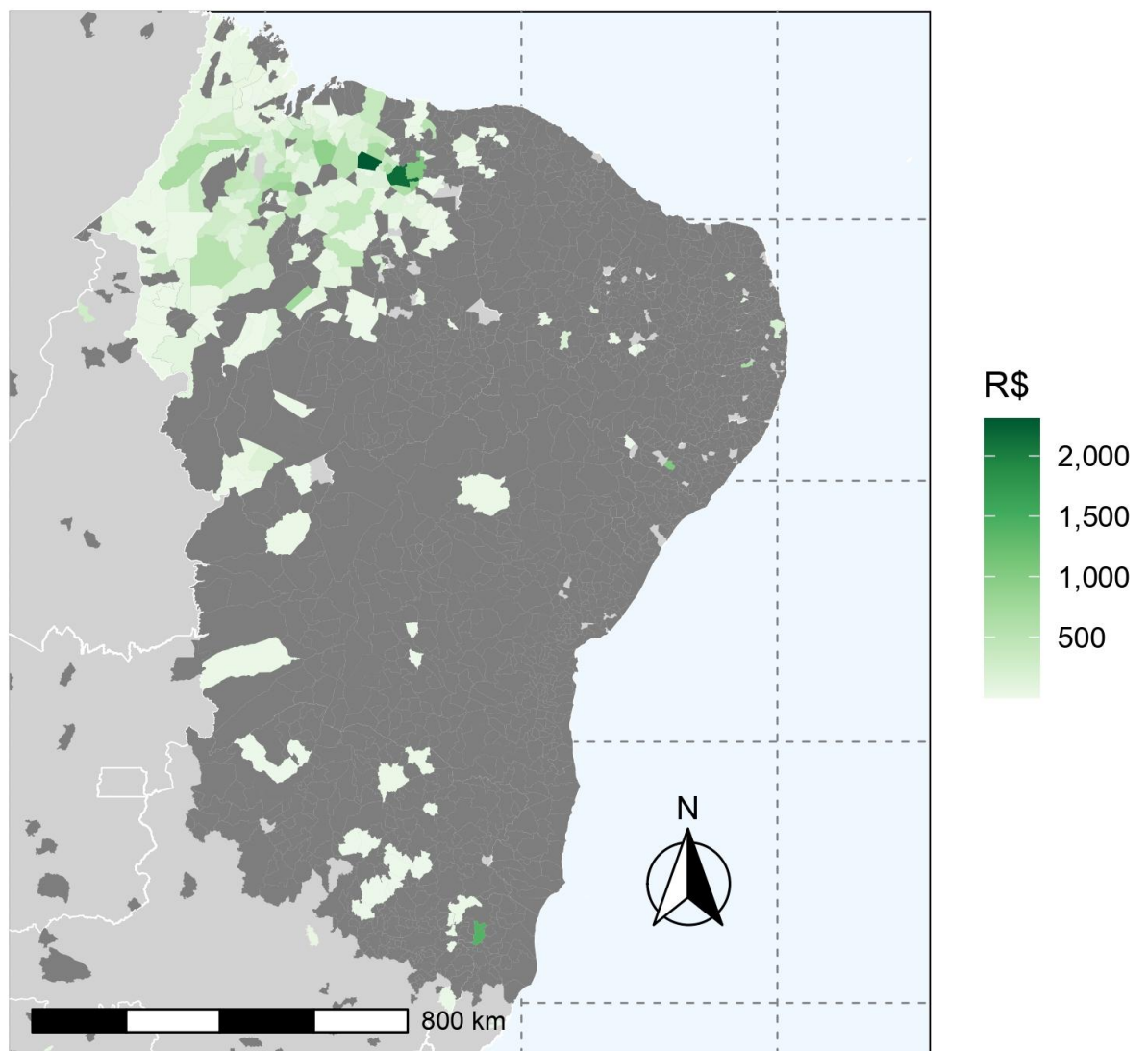
Nos Municípios com dados disponíveis, observa-se que a produção de mandioca é a mais predominante (ver mapas a seguir).

MAPA 3: Valor da produção de mandioca em Municípios cobertos pelo GS (2017)



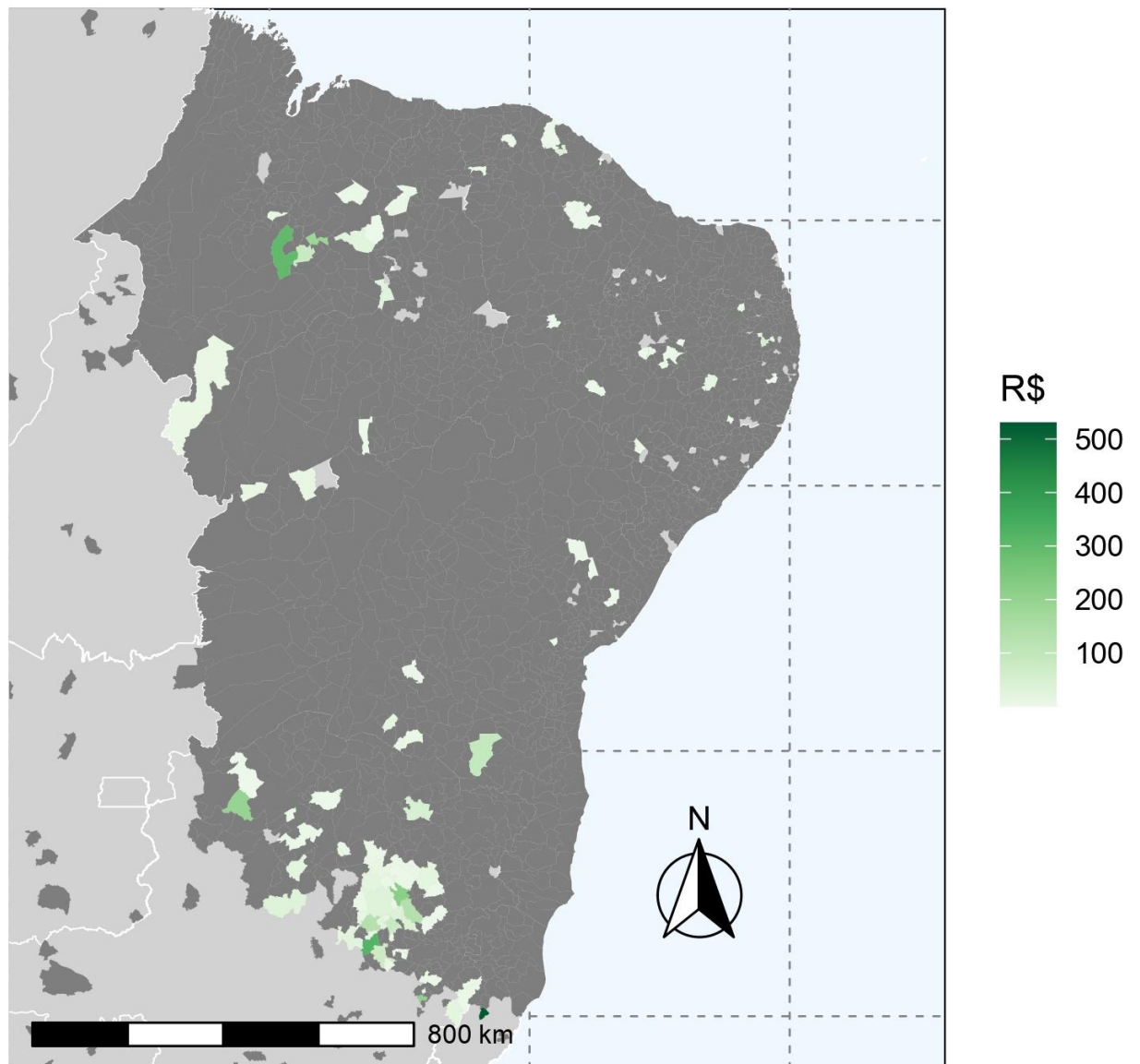
Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2017).

MAPA 4: Produção de arroz em Municípios cobertos pelo GS (2017)



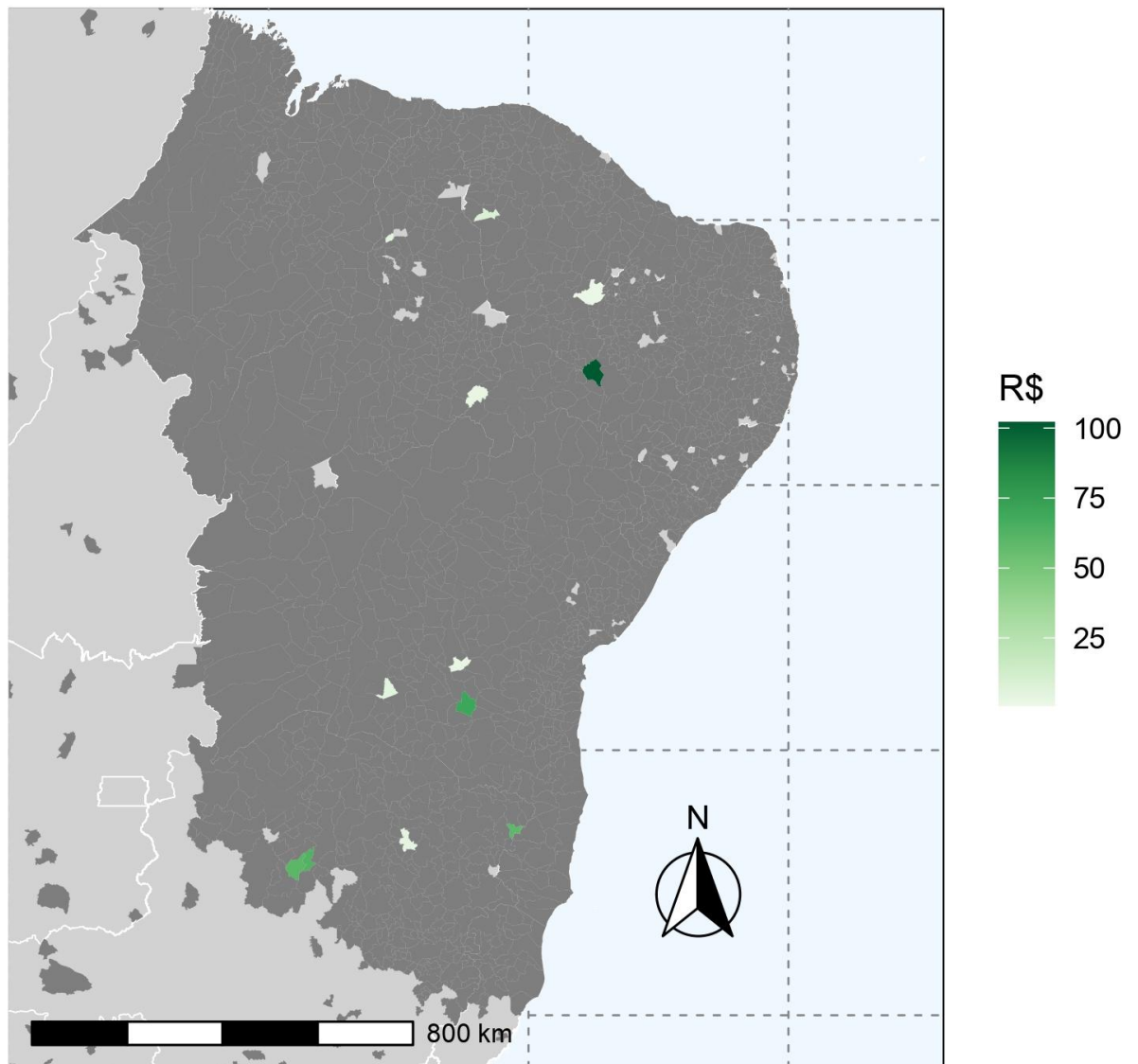
Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2017).

MAPA 5: Produção de milho em Municípios cobertos pelo GS (2017)



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2017).

MAPA 6: Produção de legumes e verduras em Municípios cobertos pelo GS (2017)



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2017).

4.3. Causas e consequências do problema abordado pelo GS

A perda de safra, principalmente no Semiárido, constitui o mecanismo central que causa a perda dos meios de subsistência dos agricultores familiares que o GS visa remediar. Diversos fatores relacionados ao Semiárido e à população que nele reside são apontados pela literatura como causas da perda de safra. No geral, estes incluem fenômenos climáticos naturais, alterações ambientais antropogênicas, efeitos das atividades agropecuárias locais, bem como a pobreza e exclusão social existentes na região.

Como exposto anteriormente, cerca de 85% do Nordeste é considerado semiárido, o que faz da região a mais seca do país (ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO, [s.d.]). Diversos estudos sobre a precipitação nesse território sugerem que a semiaridez é um fenômeno ocorrente na região há milhares de anos. Essas mudanças estão relacionadas a fenômenos oceânicos-atmosféricos, como El Niño e La Niña, que provocam longos períodos de chuva e seca, documentados desde os primeiros registros coloniais portugueses na região (GOMES; ZANELLA, 2023; OLIVEIRA, 2021).

Além disso, alterações ambientais antropogênicas têm exacerbado essas características da região, tornando as secas mais comuns e intensas (TAVARES; ARRUDA; SILVA, 2019). Como explicado previamente, diversas atividades para o preparo de terras para a produção agropecuária têm reduzido a biodiversidade da região e contribuído para a salinização e degradação do solo, acelerando a desertificação do Semiárido (BAIARDI, 2014; INSA, [s.d.]). Esse processo de desertificação aumenta ainda mais a vulnerabilidade da região a secas (ARAÚJO et al., 2015).

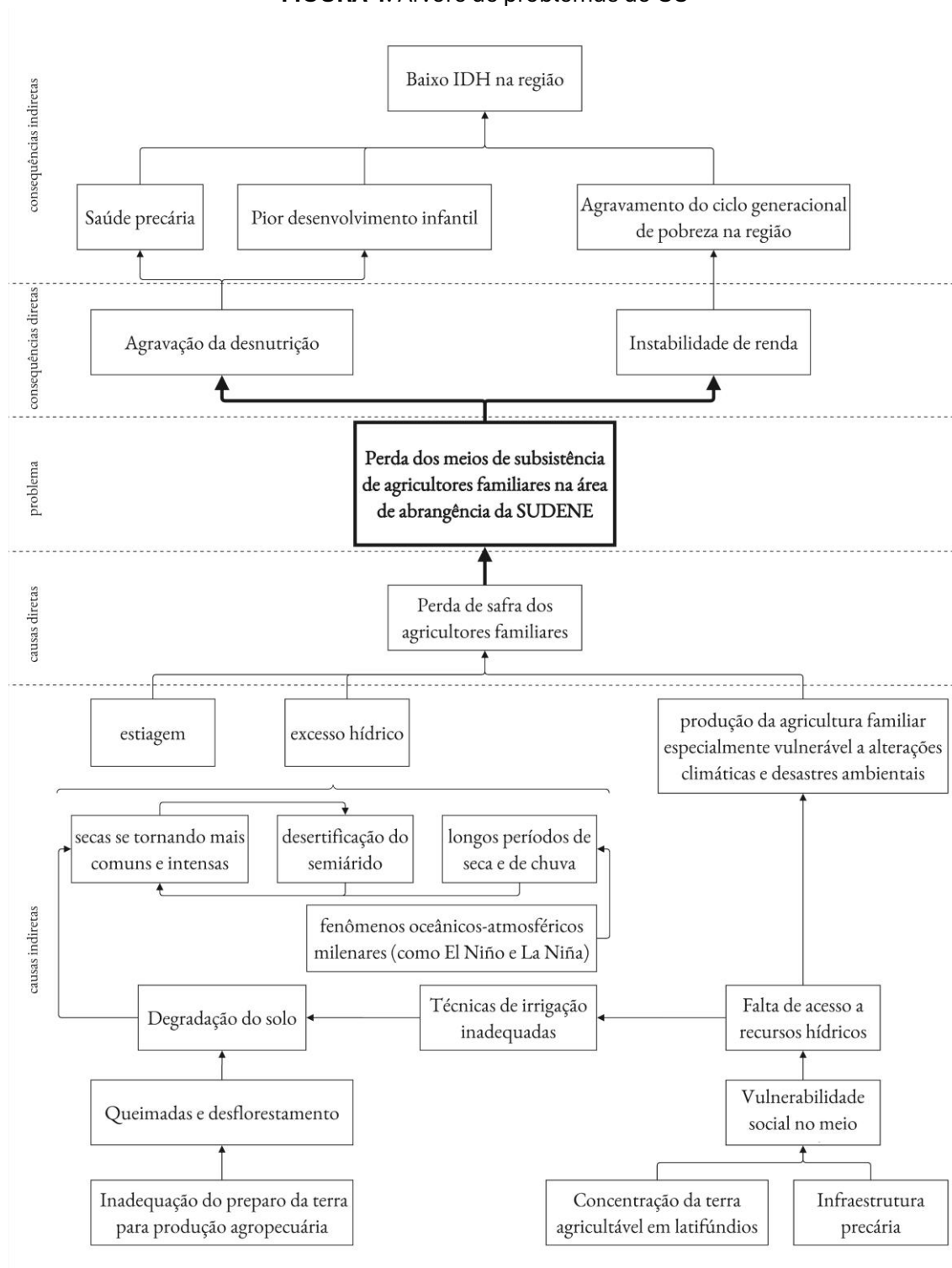
Como as rendas dos agricultores, especialmente dos mais pobres, são fortemente influenciadas pelas mudanças climáticas, essas condições globais aumentam o risco de perda de renda (ASSAD et al., 2013). Nesse contexto, a própria exclusão social prevalente no Nordeste contribui para a formação de um ciclo vicioso: a falta de políticas socioambientais adequadas, a escassez de recursos financeiros para pequenos produtores e a infraestrutura precária, incluindo a de saneamento básico, resultam no uso de tecnologias de irrigação inadequadas, agrotóxicos e outras práticas agrícolas pouco sustentáveis que, por sua vez, prejudicam ainda mais o meio ambiente na região (MONTEIRO et al., 2020).

Finalmente, a pobreza limita as opções dos agricultores para reduzir o risco de perdas de safra devido às secas. Como exposto anteriormente, enquanto a maior parte da produção agrícola na região é cultivada por grandes empresas, a maioria dos estabelecimentos é formada por agricultores familiares. Entre os estabelecimentos com mais de 500 hectares, 95,6% têm acesso a recursos hídricos não dependentes da chuva, sendo os poços tubulares profundos a fonte mais comum. Em contraste, apenas 58,2% dos estabelecimentos com menos de um hectare têm acesso a recursos hídricos, geralmente utilizando cisternas quando disponíveis (OLIVEIRA, 2021).

A Figura 4 **FIGURA 4** sistematiza estes fatores em uma árvore de problemas, cujo centro é a perda de meios de subsistência. A seguir, serão apresentadas soluções propostas por

outras políticas públicas a desafios similares, antes de discutir como o GS aborda as causas e consequências deste problema.

FIGURA 4: Árvore de problemas do GS



Fonte: Elaboração própria.

4.4. Soluções alternativas para o problema

Devido à grande volatilidade na renda proveniente da agricultura, os **seguros agrícolas** são amplamente promovidos por governos e instituições de desenvolvimento devido ao seu potencial para reduzir riscos e garantir uma renda mínima para os agricultores. No entanto, com os altos custos dos seguros fornecidos pelo setor privado e a baixa demanda por parte dos agricultores, que frequentemente enfrentam falta de confiança nas seguradoras e restrições de liquidez, é raro que os agricultores familiares adquiram apólices de seguros sem a intervenção dos governos (VILA, 2018). Assim, o GS é um exemplo de uma prática comum entre governos ao redor do mundo: subsidiar, fornecer ou, de outra forma, apoiar os pequenos produtores para que tenham acesso a indenizações após perdas de renda decorrentes de perdas de safra.

Vale ressaltar que o Brasil é referência internacional em políticas públicas para a agricultura familiar. Além do GS, agricultores familiares e outros produtores agrícolas também contam com outros tipos de políticas públicas, como o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), seguros subvencionados pelo Governo Federal. O Proagro visa apoiar pequenos produtores em sua capacidade de investimento, oferecendo proteção contra potenciais dívidas resultantes de perdas de produção devido a eventos adversos (VILA, 2018).

Já o PSR é semelhante ao GS, pois seu objetivo é assegurar produtores agropecuários em todo o Brasil contra perdas de produção causadas por fenômenos climáticos (VILA, 2018). Este programa é uma iniciativa governamental para apoiar agricultores na compra de seguros agrícolas. Através deste programa, o Governo Federal subsidia entre 20% e 45% dos prêmios para seguros de diferentes tipos de produção (ver Tabela 7 **TABELA 7**), com um limite anual de R\$ 60.000 por grupo de produto e de R\$ 120.000 no total (BRASIL, 2023d). Assim, o PSR beneficia-se do fornecimento pelo setor privado, promovendo a competição entre empresas, mantendo preços baixos e reduzindo distorções econômicas, ao mesmo tempo em que preserva um custo fiscal baixo (BRASIL, 2023b).

Em 2013, uma avaliação da implementação do PSR encontrou que o programa é relevante, e justificado pela demanda por seus produtos. No entanto, sua eficácia tem sido limitada pela falta de orçamento disponível para a subvenção dos prêmios, resultando em uma demanda por seguros que supera a capacidade de oferta do PSR. Além disso, a avaliação indicou que a gestão do programa poderia ser aprimorada por meio de melhorias na condução e administração do Comitê Gestor Interministerial (MEDEIROS, 2013).

TABELA 7: Panorama do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR)

| | |
|----------------------------------|---|
| Objetivo | Proteger produtores agrícolas contra perdas de capital investido em sua produção devido a adversidades climáticas |
| Órgão gerenciador | Ministério da Agricultura e Pecuária |
| Elegibilidade | Produtores (pessoas físicas ou jurídicas) de espécies contempladas de grãos, frutas, olerícolas, café, cana-de-açúcar, florestas, pecuária e aquicultura |
| Tipo de intervenção | Subvenção de contribuição a seguro agrícola |
| Benefício ofertado (2023) | Percentual subvencionado <ul style="list-style-type: none">• Soja: 20%• Outros produtos: 40% Subvenções do prêmio no componente Programa ABC <ul style="list-style-type: none">• Soja: 25%• Outros produtos: 45% Subvenções para produtores no Norte e Nordeste: <ul style="list-style-type: none">• Soja: 30%• Outros produtos: 45% |

Fonte: Brasil (2023d).

Também foi realizada uma avaliação de impacto do PSR na área plantada e na produtividade dos assegurados no período entre 2006 e 2018. A avaliação revelou um impacto positivo do número de produtores segurados e do valor total do seguro na produtividade dos participantes dentro de um período de, em média, seis anos. Além disso, o valor do seguro também teve um impacto positivo na área plantada pelos produtores. No entanto, a avaliação também evidenciou um efeito negativo das apólices sobre a área plantada e a produtividade dos assegurados. Adicionalmente, o estudo constatou uma concentração de beneficiários nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil (TABOSA; VIEIRA FILHO, 2021).

De fato, embora o PSR cubra todo o território nacional, apenas 2,3% das apólices beneficiaram agricultores na região Nordeste em 2021. Para abordar esse problema, em 2020 foram destinados R\$50 milhões para apólices de seguro rural no Norte e Nordeste. No entanto, comparado com o valor total de subvenções do PSR de 2021, isso representa apenas 4,2% do montante total desembolsado (TABOSA; VIEIRA FILHO, 2021). Assim, enquanto o PSR ofereça vantagens em termos de custo para o Estado, suas limitações destacam a necessidade de um programa como o GS, que tem como alvo específico o Nordeste brasileiro e exige contribuições mais adequadas dos agricultores familiares (VILA, 2018).

Além dos seguros agrícolas, o Brasil também possui décadas de experiência com políticas públicas de **Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)**, cujo objetivo têm sido fomentar a produtividade do setor através da difusão de conhecimento e tecnologias. Além do poder público, outros atores, como cooperativas, também têm desempenhado funções similares no país. No geral, há evidências que constata impactos desejáveis de ATER sobre a produção e rentabilidade agropecuária (PEREIRA; DE CASTRO, 2021).

Entretanto, os beneficiários destas atividades se concentram predominantemente nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, enquanto o Nordeste é a região com a menor proporção de estabelecimentos agropecuários que relatam receber assistência técnica (8,2% em 2017). No mais, produtores com maiores áreas de cultivo são os que mais gozam

deste serviço, enquanto pequenos produtores têm menor chance de receber tal assistência. A isso se soma o obstáculo que, dependendo da abordagem, pode haver uma certa resistência entre agricultores contra as técnicas promovidas, caso haja uma percepção que seus conhecimentos tradicionais são desconsiderados pelos extensionistas (PEREIRA; DE CASTRO, 2021).

Existem iniciativas no Brasil que abordam estas críticas. Há um entendimento de que a extensão rural deve ser um processo cooperativo que respeite os conhecimentos tradicionais (NÉTO, 2023). Além disso, o papel da **agroecologia** para o fomento de práticas agropecuárias sustentáveis, inclusive no Semiárido, tem demonstrado relevância. Trata-se de um movimento que “historicamente preza por caminhos mais sustentáveis, igualitários e justos do cultivo, manejo do solo e escoamento da produção alimentar” (DE JESUS et al., 2023, p.1). Pode-se relacionar a ideia de **convivência com o Semiárido** à agroecologia, principalmente quando parte de uma abordagem que respeita conhecimentos tradicionais dos agricultores que atuam neste bioma e práticas sustentáveis adequadas ao contexto cultural e ambiental local (DE JESUS et al., 2023).

No Semiárido cearense, o Projeto Paulo Freire (PPF), tem obtido resultados positivos utilizando uma abordagem agroecológica para oferecer assistência técnica a agricultores familiares (FACUNDO et al., 2020; LAVORATO et al., 2022). O PPF, resumido na Tabela 8, possui diversas linhas de atuação, promovendo práticas agrícolas para a mitigação dos efeitos da seca através de capacitações e desenvolvimento produtivo, considerando a sustentabilidade ambiental como aspecto central (FACUNDO et al., 2020).

Com uma avaliação de impacto com resultados promissores, o PPF está entre os cinco melhores projetos do FIDA em implementação no mundo (CEARÁ, 2023). LAVORATO et al. (2022) constataram que a assessoria técnica contínua ofertada no âmbito do projeto logrou um aumento na adoção de práticas agroecológicas sustentáveis. Outros impactos encontrados incluem o maior acesso a políticas públicas e a participação de mulheres e juventudes em ações comunitárias. Por outro lado, vale ressaltar que o PPF ainda não obteve o mesmo nível de sucesso em termos de melhorar os indicadores de convivência com a seca, pobreza, associatividade, acesso a políticas agrícolas e segurança alimentar.

À luz destas evidências, o GS pode tanto tomar inspiração, quanto complementar uma iniciativa como o PPF. Além disso, o componente de assistência técnica do GS possui potencial para suprir uma deficiência relevante no Nordeste, uma vez que há uma baixa cobertura de ATER entre os agricultores familiares na região.

TABELA 8: Panorama do Projeto Paulo Freire

| | |
|-----------------------------|--|
| Objetivos | <ul style="list-style-type: none">• Redução da pobreza por meio da inclusão social e econômica sustentável dos agricultores familiares no Ceará.• Em 2023, a segunda fase do programa foi anunciada, cuja abordagem reforçará a recuperação, preservação e uso sustentável da caatinga. |
| Órgãos gerenciadores | Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará com financiamento do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e apoio de organizações não-governamentais. |
| Elegibilidade | Agricultores familiares, especialmente jovens, mulheres, pescadores artesanais e pessoas de comunidades quilombolas dentro dos 31 Municípios cearenses cobertos pelo programa nos territórios Cariri, Sertão dos Inhamuns, Sertão dos Crateús, Sertão de Sobral, Serra da Ibiapaba e Litoral Oeste/Vale do Curu. |
| Tipo de intervenção | Assistência Técnica e Extensão Rural. |
| Benefício ofertado | O PPF oferece assistência técnica nas seguintes linhas de atuação: <ul style="list-style-type: none">• Assessoria técnica contínua.• Organização e fortalecimento comunitário e produtivo.• Capacitação em acesso a políticas públicas.• Planos de investimento.• Acesso à água através de cisternas.• Promoção de tecnologias sociais, como sistemas de reúso de água, biogestores e fogões ecoeficientes.• Igualdade de gênero, raça e etnia.• Protagonismo de juventudes rurais.• Educação em saúde.• Feiras agroecológicas e de agricultura familiar. |

Fontes: Elaboração própria com base em Ceará (2023, [s.d.]).

Considerando tanto os seguros agrícolas, quanto as iniciativas de ATER atualmente disponíveis do Brasil, pode-se constatar que o GS pode preencher uma lacuna de políticas públicas voltadas a agricultores familiares na região Nordeste do país. Se desenhado apropriadamente, este programa pode ser um dos poucos meios para que estes produtores agrícolas tenham acesso a renda e tecnologias que lhes permitam superar e prevenir perdas de meios de subsistência decorrentes de perdas de safra devido à escassez ou ao excesso hídrico.

4.5. Análise crítica do problema

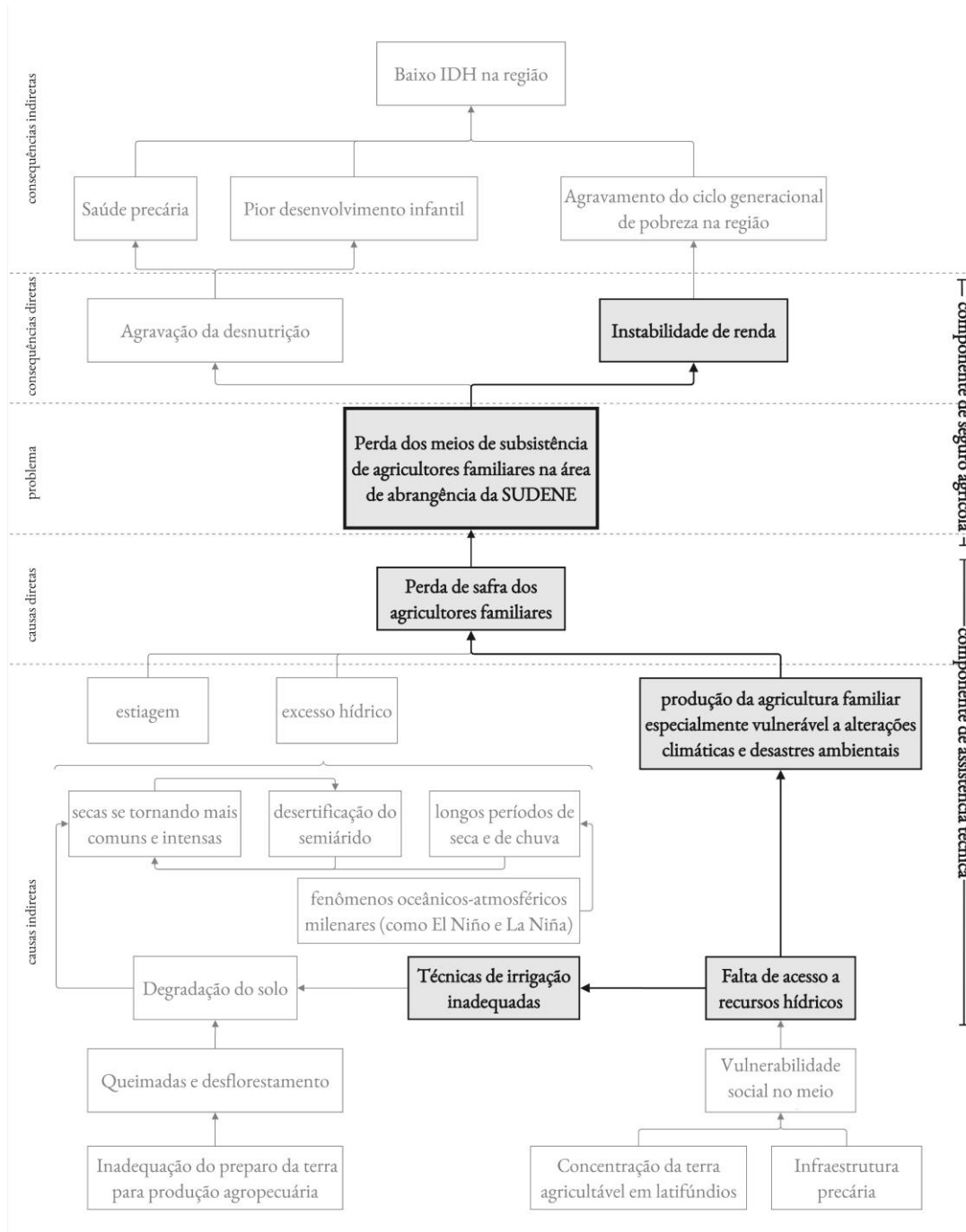
À luz das evidências apresentadas nesta seção, pode-se concluir que o benefício monetário pago pelo GS – seu componente análogo a um seguro agrícola – aborda primordialmente a instabilidade de renda dos agricultores familiares. Ou seja, remedia uma consequência direta da perda de meios de subsistência dos agricultores familiares decorrente da perda de safra. No entanto, a perda de safra na área de abrangência do programa pode ser causada por uma série de fatores expostos ao longo desta seção.

Percebe-se que a pobreza é tanto uma consequência, quanto um agravante do problema abordado pelo GS. O aporte monetário após a ocorrência de sinistros tem potencial para, pelo menos, impedir o agravamento da situação de vulnerabilidade na qual se encontra a população afetada. Já o componente de assistência técnica para fomentar o convívio com o Semiárido tem o potencial para abordar certas causas da perda de meios de subsistência. Este componente pode incidir sobre fatores como a falta de acesso a tecnologias para prevenir pelo menos parte das perdas de produção.

A Figura 5 revisita a árvore de problemas apresentada anteriormente, ilustrando o escopo de cada componente do GS. Políticas públicas que abordam desafios parecidos, como as destacadas anteriormente, possuem escopos similares. Seguros agrícolas tendem a reagir à ocorrência de sinistros, ou seja, não se propõem a prevenir as perdas de produção de agricultores. Já programas de assistência técnica, especialmente quando incentivam a adaptação a condições climáticas adversas, possuem grande potencial para incidir sobre as causas da perda de safra e prevenir a perda dos meios de subsistência dos agricultores.

A seguinte Seção avaliará o desenho do GS com o objetivo de averiguar se seu Marco Lógico, representado pela Teoria da Mudança, condiz com o que seria realmente necessário para solucionar a parte do problema que o programa se propõe a abordar.

FIGURA 5: Escopo da solução proposta pelo GS



Fonte: Elaboração própria.

5. Análise de desenho

A presente análise do desenho do Programa Garantia-Safra, conforme seu funcionamento atual, se baseia em uma revisão documental da legislação regulatória do GS e das diretrizes, atas de reuniões, relatórios e sites oficiais do Comitê Gestor do GS. Também foi realizada uma entrevista semiestruturada com gestores do programa no nível federal. Com base nos dados coletados, foi traçado o Marco Lógico do GS em formato de Teoria da Mudança (TdM), que serve como guia para esta Seção. Além disso, uma literatura secundária, como estudos mais antigos sobre o GS⁶, informa a análise crítica dos elos causais que compõem a teoria do programa.

Apesar de seus mais de vinte anos de existência, o GS não possui um Marco Lógico pré-definido. Portanto, a equipe do FGV CLEAR desenvolveu com a participação de gestores da Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) uma Teoria do Programa para o GS em forma de Teoria da Mudança (TdM). Essa abordagem busca, por meio de uma ferramenta gráfica, estabelecer conexões entre os insumos (recursos financeiros, humanos e tecnológicos disponíveis para os gestores do programa), as atividades (ações realizadas), os produtos (bens e serviços fornecidos), os resultados (melhorias de curto prazo para os beneficiários) e os impactos esperados (efeitos de longo prazo que representam os objetivos estratégicos do programa).

5.1. Teoria da mudança

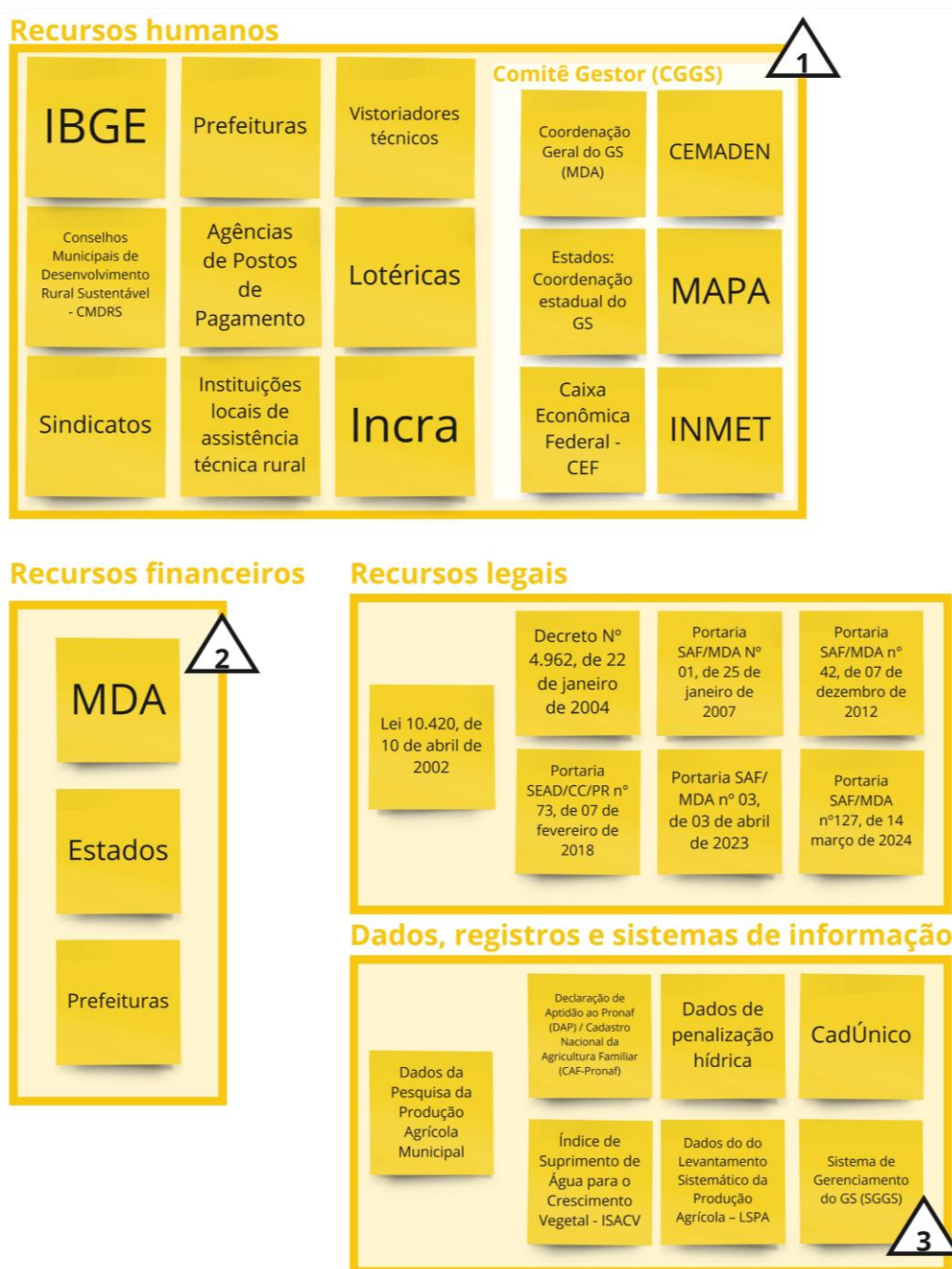
A TdM desenvolvida para o GS presume que **SE** agricultores familiares receberem uma transferência de renda após perdas de safra sofridas em decorrência de secas, estiagens ou excessos hídricos, e **SE** eles se associarem a cooperativas, adaptarem sua produção com espécies e técnicas mais adequadas para o Semiárido e acessarem créditos rurais, **ENTÃO** estes agricultores gozarão da maior previsibilidade de renda, investirão em sua produção e adequarão sua produção a seus contextos locais, **O QUE** propiciará condições mínimas de sobrevivência em municípios em situação de vulnerabilidade climática, bem como a melhor convivência com o Semiárido. A seguir, serão analisadas suas etapas (ilustradas no Anexo 2 **ANEXO 2**), bem como seus Riscos (Anexo 3 **ANEXO 3**) e Hipóteses (Anexo 4 **ANEXO 4**).

5.1.1. Insumos

Conforme demonstrado pela Figura 6 **FIGURA 6**, o GS necessita de um conjunto de recursos humanos, financeiros e legais, além de manuais e dados fornecidos por registros e seu sistema de gerenciamento.

⁶ Sato, et al. (2022); Alves (2009); Silva (2016); da Silva, et al. (2023).

FIGURA 6: Insumos necessários para a execução do GS



Observação: os números em triângulos representam os riscos identificados nesta etapa da TdM e serão abordados ao longo da análise.

Fonte: Elaboração própria em colaboração com a SAF e com base em Brasil (2023c, 2023k, 2024c, 2024h, 2024i, 2024j, 2024l).

Observa-se que muitos atores – sejam órgãos públicos federais, estaduais e municipais, ou sindicatos e associações de agricultores familiares – são responsáveis pela implementação do GS⁷. Mesmo considerando apenas o grupo restrito de atores que compõem o Comitê Gestor do GS⁸ (CGGS), percebe-se que os interesses e as perspectivas de diversas instituições desempenham um papel na tomada de decisões acerca do programa (BRASIL, 2023k).

A grande quantidade de atores pode resultar no **Risco Nº 1** – entraves durante tomadas de decisão, levando a ineficiência e atrasos – pois há uma maior chance de haver desacordos entre representantes com interesses diferentes. Além disso, quanto mais órgãos se envolvem no programa, mais complexa se torna a coordenação de atividades e prazos para a sua implementação. A coordenação destes atores com responsabilidades e cronogramas próprios requer, portanto, um envolvimento mais intenso de recursos humanos no âmbito federal (BRASIL, 2024o).

Por outro lado, considerando que o GS visa abordar um problema de natureza ambiental e social, faz sentido que representantes técnicos com conhecimentos sobre essas duas frentes estejam presentes no CGGS. Também parece sensato que os governos estaduais afetados participem, uma vez que a implementação do programa ocorre de forma descentralizada. De fato, a própria SAF enxerga a participação desses diversos atores como um ponto forte do programa. Os gestores entrevistados para este estudo ressaltaram que a tomada de decisão não pode ser baseada apenas nas percepções e prioridades do Governo Federal e que o envolvimento de diversos atores com suas próprias competências e responsabilidades confere confiança na atuação do programa.

Os **recursos financeiros** necessários para a implementação do GS provêm da União, dos Estados e dos Municípios, além das contribuições dos agricultores familiares para o Fundo Garantia-Safra. Outros autores, analisando o desenho do GS, afirmam que o orçamento da União desempenha um papel central no programa, pois é esse recurso que determina quantos agricultores familiares poderão participar (ALVES, 2009; SILVA, 2016). Desde 2017, a União empenha um orçamento anual de R\$ 468.040.642 para o FGS (BRASIL, 2024d). Sendo assim, o **Risco Nº 2**, constituído pela possível falta de recursos orçamentários, é principalmente relevante considerando o orçamento disponibilizado pelo Governo Federal.

As responsabilidades dos principais atores envolvidos, bem como os principais aspectos do desenho do programa estão fundamentados na Lei nº 10.420 e em decretos e portarias. **Marcos normativos** robustos trazem vantagens importantes para as políticas públicas. Há evidência de diversos países que confirmam que programas sociais fundamentados em leis tendem a ser mais resistentes a mudanças de governo ou decisões arbitrárias (LAZZARINI, 2020).

Não obstante, a definição do valor do benefício no texto da Lei nº 10.420 constitui uma dimensão problemática do normativo do GS, pois pode acabar engessando o programa no momento de atualizar o valor das indenizações a serem disponibilizadas. De fato, esta questão tem sido discutida pelo próprio CGGS: há um interesse em introduzir reajustes do

⁷ Como ressaltado por Silva (2016).

⁸ Chama a atenção que o governo do Espírito Santo não está representado no CGGS. Apesar de ser elegível para aderir ao GS, gestores do programa explicaram que este estado nunca manifestou interesse em participar.

benefício pela inflação, mas a operacionalização dessa mudança requer modificações no marco legal do programa (BRASIL, 2023j).

Outro ponto a ser destacado positivamente é o uso de um **sistema de gerenciamento** para operacionalizar o programa. O Sistema de Gerenciamento do GS (SGGS) exerce grande influência sobre a eficácia do programa. Diversas etapas relevantes para a seleção dos agricultores beneficiários dependem do SGGS, como o ranqueamento dos agricultores familiares de acordo com a disponibilidade de cotas. Além disso, o SGGS automatiza certas atividades do GS, como é o sorteio da amostra para as vistorias *in loco*.

Naturalmente, qualquer problema com o SGGS pode comprometer a eficácia do GS, o que constitui o **Risco Nº 3**. Por isso a sua manutenção contínua deve ser uma das prioridades dos gestores responsáveis pela execução do programa. Em sua 27ª reunião ordinária, uma das pautas discutidas pelo CGGS foi o planejamento de uma atualização do SGGS (BRASIL, 2024n). No entanto, não há, atualmente, nenhuma ferramenta ou mecanismo disponível para evitar ou contornar panes do sistema (BRASIL, 2024o).

Outro insumo chave para as atividades desempenhadas pelo GS são os **registros** utilizados para identificar potenciais beneficiários. Atualmente, o GS e outras políticas voltadas para a agricultura familiar estão passando por um processo de transição da Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP) para o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF-Pronaf) (BRASIL, 2024n). No geral, as inscrições na DAP ou no CAF possuem uma validade de dois anos. Conforme a validade das DAPs ativas expirar, os agricultores familiares serão inscritos somente no CAF (BRASIL, 2024g; DISTRITO FEDERAL, 2023).

Tanto a DAP como o CAF são necessários para participar de mais de vinte políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Assim, ambos possuem um papel importante como nexos entre estas políticas (BRASIL, 2024o; SATO et al., 2022).

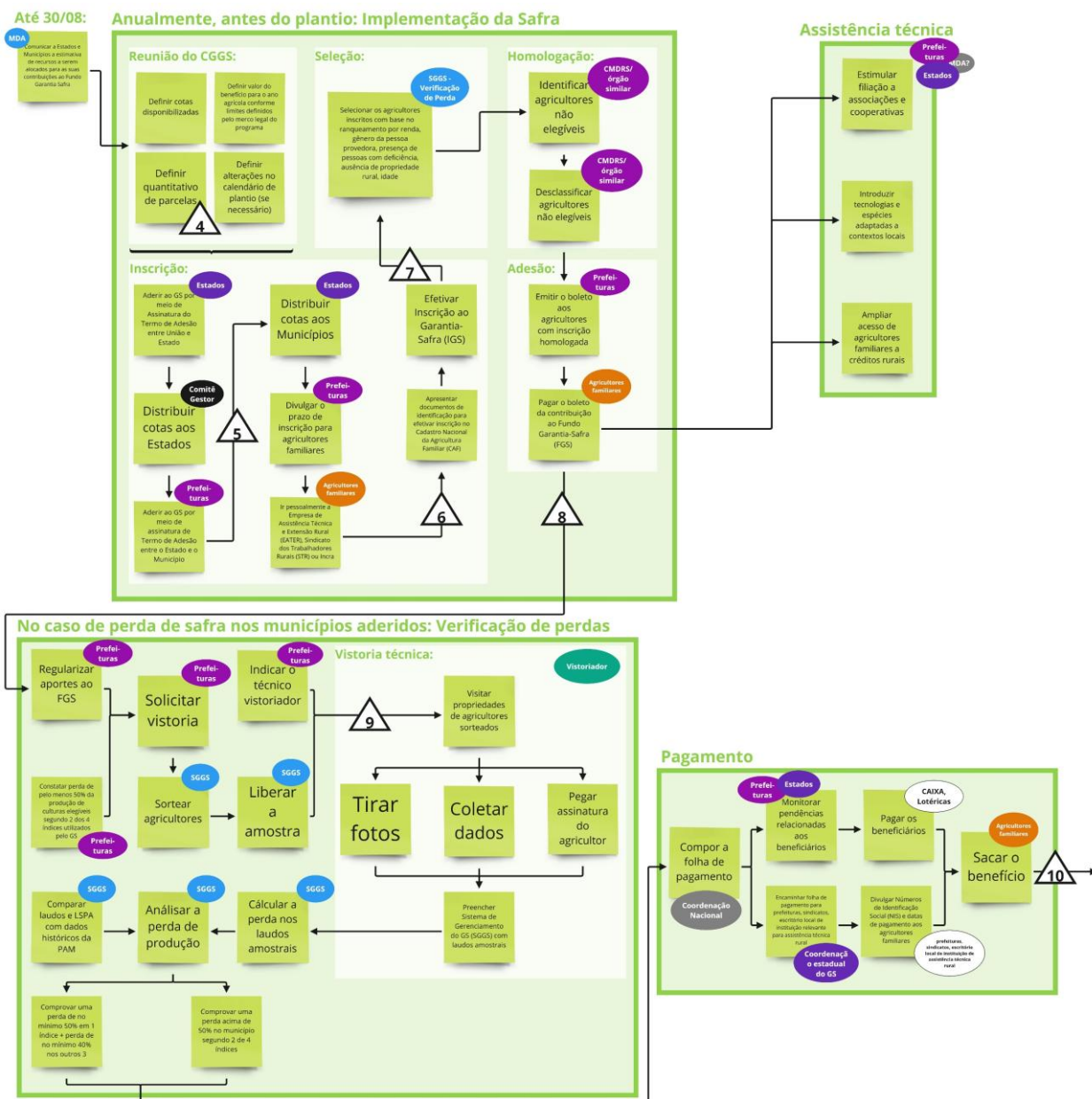
Pensado como uma versão aprimorada da DAP, o CAF-Pronaf permite o cruzamento com diversas bases de dados, como os dados da Receita Federal, do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Isso deve agilizar e fortalecer o processo de verificação da elegibilidade dos agricultores pois, diferente da DAP, o CAF não depende somente das informações declaradas pelos agricultores.

Atualmente, agricultores podem utilizar tanto a DAP como o CAF para realizar sua inscrição no GS. Assim, o risco de que haja exclusão de algum agricultor por não estar inscrito no CAF ainda é baixo (BRASIL, 2024o).

5.1.2. Atividades

A partir da TdM do GS, percebe-se que o programa é composto por uma complexa série de atividades (Figura 7 **FIGURA 7**). Também fica evidente que o componente do programa destinado à entrega do BGS está mais desenvolvido e detalhadamente elaborado do que o componente de assistência técnica.

FIGURA 7: Atividades previstas no desenho do GS



Observação: Os Número em triângulos representam os riscos identificados nesta etapa da TdM e serão abordados ao longo da análise. Fonte: elaboração própria em colaboração com a SAF e com base em Brasil (2023c, 2023k, 2024c, 2024h, 2024i, 2024j, 2024l).

As atividades do GS relacionadas à **assistência técnica para a melhor convivência com o Semiárido** ainda não figuram proeminentemente no desenho do programa. Conforme o marco normativo, este componente deve ser implementado uma vez que o FGS esteja superavitário após o pagamento de despesas administrativas e do BGS (BRASIL, 2024o). Por isso, diferente do processo voltado para o pagamento do BGS, parece haver uma falta de direcionamentos específicos sobre as atividades desse componente.

Por outro lado, o FGS está superavitário desde 2017, o que reforça a urgência de aprimorar o componente de assistência técnica do programa (BRASIL, 2024o). A necessidade de introduzir mais efetivamente e aprimorar essas atividades já foi levantada pelo TCU, e tem

sido levantada por analistas e gestores do programa. Em seu Acórdão 451 de 2014, o TCU requer que o MDA elabore nas responsabilidades de cada esfera federativa para a implementação do componente de ATER do GS (BRASIL, 2023j; BULHÕES, 2022; SILVA, 2016).

Em 2023, o CGGS discutiu a possibilidade de introduzir um projeto no GS combinando transferências de renda para investimento produtivo e o acompanhamento social e produtivo dos participantes (BRASIL, 2023j). No ano seguinte, durante a sua 27ª reunião ordinária, o CGGS retomou esta pauta, desta vez para pensar em como seria facilitado o acesso dos agricultores familiares às atividades de assistência técnica e de extensão rural. Aparentemente, já existe um curso virtual em andamento ofertado pela Escola Nacional de Gestão Agropecuária (Enagro), mas ainda há necessidade de aprimorar o diálogo com participantes (BRASIL, 2024n).

Alguns possíveis riscos para um eventual componente de ATER têm sido levantados durante estas discussões do CGGS, conforme resumido na Tabela 9 **TABELA 9**.

TABELA 9: Preocupações levantadas sobre o componente de ATER (2023 e 2024)

| Membro do CGGS | Possíveis riscos |
|--|--|
| Casa Civil | Dotação orçamentária baseada nas “sobras” do FGS – preocupação com falta de recursos |
| Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) | <ul style="list-style-type: none"> • Possível sobreposição de atividades, inclusive com outros órgãos, como o MDS – necessita diálogo entre o MDA e o MDS • Considerar obstáculos de implementação de ATER nos Estados |
| Maranhão | <ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de reforçar ATER nos Estados - Maranhão enfrenta dificuldades em realizar este tipo de atividade • Importante considerar os PPAs estaduais • Disparidades climáticas dentro do Nordeste, como no caso do Maranhão, que não possui municípios apenas no Semiárido |
| Minas Gerais | Necessidade de envolver todas as coordenações estaduais |
| Sudene | Questionamentos sobre o foco do componente: <ul style="list-style-type: none"> • Semiárido ou toda a área de abrangência do programa • Definição de Semiárido empregada • ATER para superar tanto seca quanto excesso hídrico |
| Confederação Nacional de Municípios (CNM) | Dificuldade de integrar políticas públicas para a graduação do GS |

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2023j, 2023n).

Percebe-se que considerações sobre o escopo geográfico e a diversidade dentro da área de abrangência do programa – tanto em termos climáticos quanto de capacidades locais – são pontos levantados por mais de um ator.

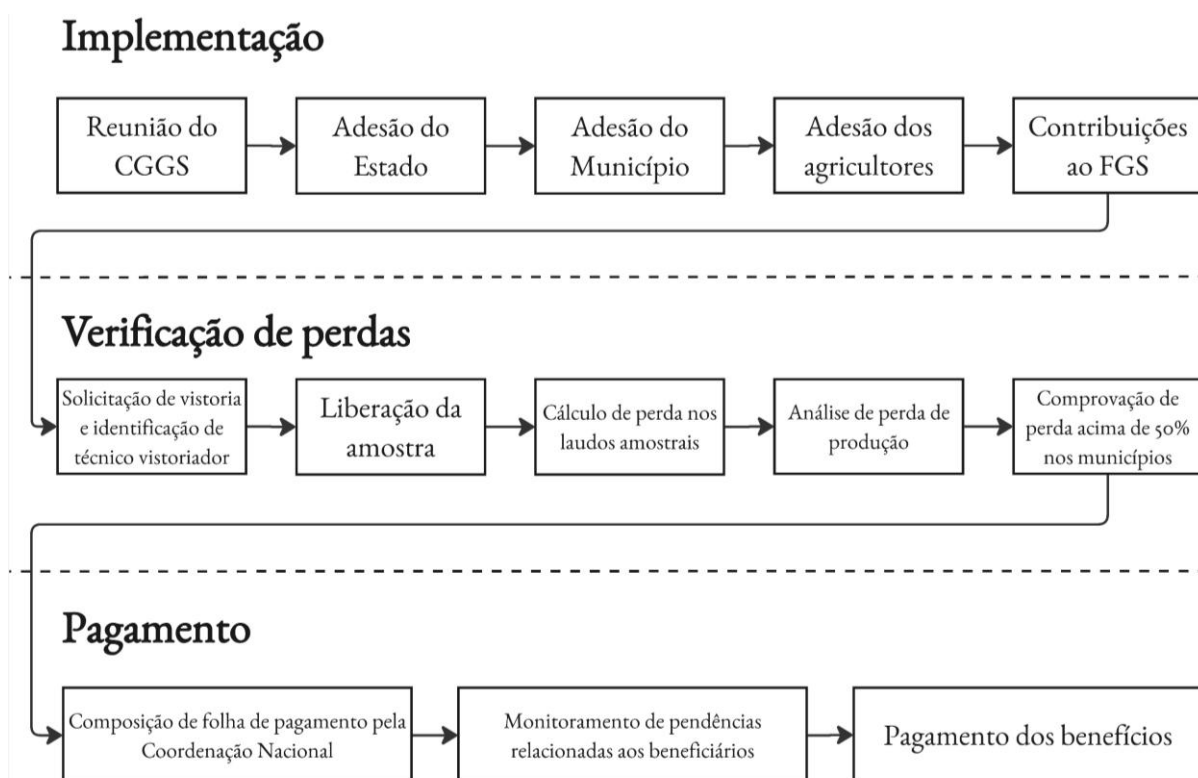
Conforme confirmado em entrevista com a SAF, o GS ainda não possui um plano mais aprimorado e ações claramente definidas no âmbito do componente de ATER para melhorar a convivência com o Semiárido (BRASIL, 2024o). Portanto, conforme ilustrado na TdM do programa, o desenho das atividades e produtos pertinentes a este componente seguem relativamente incipientes.

O **componente de transferência do BGS**, análogo a um seguro agrícola subsidiado, possui diversas etapas que são resumidas pelos gestores federais em três macroprocessos, conforme ilustrados na Figura 8 **FIGURA 8**. Vale ressaltar que essa representação gráfica é apresentada pelo site do GS como o fluxo operacional do programa, sem menção ao componente de assistência técnica.

Os diversos atores envolvidos na implementação do GS compartilham a responsabilidade pelo desempenho dessas atividades, muitas vezes em momentos distintos. Em todos os macroprocessos do programa, há uma alternância entre o protagonismo federal e municipal, frequentemente envolvendo a coleta e o repasse de dados sobre os agricultores familiares e sua produção. Isso justifica a importância do SGGs e reforça a necessidade de priorizar sua manutenção contínua.

Apesar do grande número de etapas nos macroprocessos do GS, há poucas **atividades desempenhadas pelos agricultores familiares**. A Tabela 10 resume estas atividades e seus requisitos do ponto de vista da população-alvo do programa. Observa-se que o GS se empenha em simplificar as tarefas para seu público-alvo, assumindo a responsabilidade pela emissão do Número de Identificação Social (NIS) e pela abertura de uma Conta Poupança Social Digital para os beneficiários após seu consentimento (BRASIL, 2024h). Considerando a vulnerabilidade social dessa população, ações como essas são de extrema importância para minimizar o risco de exclusão das pessoas que mais necessitam do benefício pelo próprio desenho do programa.

FIGURA 8: Macroprocessos do GS segundo a gestão federal



Fonte: Adaptação de Brasil (2024l).

TABELA 10: Atividades desempenhadas pelos agricultores familiares e seus requisitos

| Atividade | Requisitos |
|-------------------------------------|--|
| Inscrição no GS | <ul style="list-style-type: none">• Visitar uma Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EATER), um Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) ou uma unidade do Incra• Inscrição na DAP ou no CAF-Pronaf• Documentos de identificação |
| Pagar boleto da contribuição ao FGS | <ul style="list-style-type: none">• Confirmar dados pessoais no boleto• Cumprir prazos alinhados com o Calendário de Plantio vigente• Salvar uma cópia do boleto |
| Vistorias <i>in loco</i> | Estar presente durante a vistoria para assinar o laudo |
| Saque do benefício | <ul style="list-style-type: none">• Visitar um terminal de autoatendimento da CAIXA, um Correspondente CAIXA AQUI, uma lotérica ou um posto de pagamento; ou• Baixar o App CAIXA Tem |

Fontes: Brasil (2023c, 2023k, 2024c, 2024h, 2024i, 2024j, 2024l).

Observa-se que algumas barreiras ainda precisam ser superadas pelos agricultores para aderir ao GS e acessar o BGS. É comum que programas de assistência social destinados a populações rurais enfrentem custos monetários e temporais, tanto para gestores quanto para beneficiários, que precisam se deslocar entre áreas rurais e mais urbanizadas para realizar atividades presenciais no âmbito do programa (BURATTINI et al., 2022a). Isso também se aplica ao GS, pois o programa exige deslocamento para a realização das atividades listadas na Tabela 10, contribuindo para os **Riscos Nº 6 e 10** que permeiam os processos de adesão ao programa e pagamento do BGS.

Os gestores responsáveis pela tomada de decisões do GS estão cientes desses obstáculos e medidas vêm sendo tomadas para remediar a situação. Especificamente, assim como ocorre com outras políticas públicas, a digitalização de processos governamentais e financeiros pode ser uma solução para superar barreiras geográficas e a infraestrutura física precária. Por exemplo, através do App CAIXA Tem e futuramente via PIX, espera-se que os beneficiários possam acessar o BGS mais rapidamente, sem os custos de deslocamento para áreas mais urbanizadas. Além disso, o pagamento do BGS deixou de ser parcelado, reduzindo ainda mais o esforço necessário para agricultores receberem o benefício (BRASIL, 2024o).

Os gestores do GS também estão cientes que a digitalização de políticas públicas e serviços sociais no meio rural pode resultar na exclusão de beneficiários devido à falta de acesso a dispositivos digitais, de internet, de alfabetização tradicional e digital, e de motivação para utilizar ferramentas digitais (BURATTINI et al., 2022a). Embora o uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) por agricultores familiares no Brasil não seja inviável, o alto nível de exclusão e desigualdade social no país e, particularmente no Nordeste, sugere que tanto agricultores individuais quanto cooperativos em áreas mais remotas podem não ter a capacidade de utilizar essas tecnologias (BURATTINI et al., 2022b). Para mitigar este risco, ainda é possível realizar a adesão através das plataformas sociais (BRASIL, 2024o).

Apesar dos esforços para evitar a exclusão dos agricultores familiares, ainda há alguns grupos que podem ficar de fora do programa. Estes seriam os agricultores que não possuem acesso a TICs, nem a instituições públicas e registros como o NIS e CPF regularizado (BRASIL, 2024o).

As atividades desempenhadas tanto pelos agricultores familiares quanto pelos órgãos públicos responsáveis pelo GS devem seguir **Calendários de Plantio** vigentes para cada ano agrícola. Um estado não precisa ter necessariamente apenas um calendário, pois pode haver variações das condições agrícolas independentes das fronteiras entre unidades federativas. Na teoria, cada região dentro da área coberta pelo GS deve possuir calendários de plantio adequados ao contexto agrícola de cada localidade (BRASIL, 2023j, 2024j).

É importante que o marco regulatório do GS inclua previsões para garantir que os calendários de plantio sejam adaptáveis tanto a mudanças ao longo do tempo quanto às decorrentes da geografia de cada município (BRASIL, 2024j). Porém, isso abre a possibilidade para o **Risco Nº 4**, de que haja falhas na coordenação devido ao alto nível de complexidade causado pelo uso de múltiplos calendários.

Além das possíveis alterações nos calendários de plantio, cada ano o CGGS deve definir as cotas de cobertura do GS, conforme o orçamento disponível para os aportes ao FGS pela União. Estas cotas são distribuídas aos estados e aos municípios apenas quando estes formalizam sua adesão ao GS. Estes processos têm repercussões importantes para a **focalização** do GS, pois implicam que agricultores legalmente elegíveis para participar no programa sejam excluídos tanto pela eventual não-adesão do estado ou município onde residem (**Risco Nº 5**) ou pela insuficiência das cotas disponíveis⁹.

Segundo os gestores, o risco de insuficiência de cotas é baixo, pois trata-se de algo que nunca sucedeu nos mais de vinte anos de existência do programa. Para determinar o quantitativo de cotas disponibilizadas, é considerado além do orçamento o quantitativo de unidades de agricultores familiares por município segundo o Censo Agropecuário, bem como o histórico de agricultores inscritos por estado e município. No mais, a cada ano, cotas não utilizadas por um estado podem ser realocadas para outro (BRASIL, 2024o).

Caso realmente haja menos cotas disponibilizadas do que inscrições realizadas, o SGGS automaticamente realiza o ranqueamento dos agricultores. Nesta etapa de focalização adicional, chama atenção a ausência de critérios relacionados a comunidades tradicionais, principalmente quilombolas, durante o processo de seleção dos agricultores a serem priorizados durante a inscrição no programa (BRASIL, 2024j). Essa falta de ações afirmativas promovidas pelo programa é surpreendente por duas razões. Primeiro, conforme exposto na Seção 4, a população quilombola nacional está concentrada justamente na área de abrangência do GS.

Segundo, já existem outras políticas públicas no Brasil, inclusive no âmbito da agricultura familiar, que incluem uma abordagem diferenciada para comunidades tradicionais, inclusive quilombolas. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por exemplo, tem experiência com a diferenciação de processos de verificação de elegibilidade para facilitar a inclusão destas comunidades (BURATTINI et al., 2022b). Além disso, ao lançar o novo

⁹ Essa questão vem sendo realçada há anos (ALVES, 2009).

PPA em 2023, foram incorporadas novas medidas para priorizar comunidades indígenas e quilombolas, sinalizando que existem lições do próprio MDA que podem informar uma atualização do desenho do GS para incluir melhor estas comunidades (BRASIL, 2023f).

Diferente das comunidades tradicionais, mulheres, pessoas com deficiências e idosos são priorizados durante a seleção dos beneficiários. Trata-se de um passo importante para garantir que os mais vulneráveis entre os agricultores familiares sejam indenizados por perdas de safra. No entanto, é possível ir além para alcançar este objetivo.

No caso das mulheres, além da priorização de famílias chefiadas por mulheres agricultoras, é necessário considerar as dinâmicas de gênero ao longo dos processos de inscrição e pagamento do programa. Devido à expectativa de que as mulheres assumam o papel principal de cuidadoras na família e à prevalência do abandono paterno no Brasil, é possível concluir que elas enfrentam desafios adicionais quando precisam se deslocar para solicitar ou receber benefício (BILO; TEBALDI; GAVRILOVIC, 2017; UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2022).

Além disso, a violência sexual e de gênero pode colocar a segurança dessas mulheres em risco durante o deslocamento até os órgãos responsáveis pela solicitação ou pelo pagamento dos benefícios (TEBALDI; BILO, 2019). Conforme demonstrado anteriormente, essa preocupação se aplica ao GS.

Considerando também pessoas idosas e/ou com deficiência, é possível identificar um grupo de potenciais beneficiários do GS que podem ser excluídos do programa devido a obstáculos relacionados a restrições de mobilidade. No mais, as limitações do uso de TICs como potencial solução para este problema são agravadas quando aplicadas a estas pessoas devido à falta de familiaridade com novas tecnologias e a limitações sensoriais e motoras (BRASIL, 2014b; BURATTINI et al., 2022a).

Uma vez que agricultores elegíveis foram identificados, suas inscrições devem passar por um processo de **homologação**. Isso ocorre através da verificação das informações fornecidas realizada pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentáveis (CMDRS) locais. Esta tem o propósito de introduzir o controle social como ferramenta para evitar erros de inclusão e outras práticas não devidas.

Além disso, após auditorias realizadas pela CGU e pelo TCU em torno de 2013, foi incluído um maior foco em controle e verificação de informações para além do controle social a fim de evitar erros de inclusão no GS. Atualmente, o MDA conta com um acordo técnico com o TCU, que permite que os dados dos agricultores sejam encaminhados para que o Tribunal realize o cruzamento dos dados com outras bases federais, por meio de seu laboratório LAB Contas (BRASIL, 2024o). No entanto, ainda há possibilidade de que cobranças indevidas feitas aos agricultores por agentes locais afetem negativamente a focalização do programa, resultando, por exemplo, na exclusão de agricultores.

Irregularidades identificadas pelo TCU são comunicadas ao MDA, que realiza o bloqueio cautelar dos agricultores afetados. Esse processo requer intenso trabalho e alocação de tempo dos recursos humanos disponíveis, e é provável que possa levar a atrasos na execução do GS. Para melhorar a eficiência do programa, está sendo desenvolvido um módulo no SGGs que possa realizar esta verificação. No geral, a gestão do GS coloca uma forte ênfase em controle para evitar erros de inclusão no programa (BRASIL, 2024o).

O processo de **adesão** dos agricultores familiares, cuja inscrição foi homologada, ocorre após o pagamento dos boletos emitidos pelas respectivas prefeituras, ou seja, uma vez que sejam efetivadas as contribuições individuais ao FGS. Vale ressaltar que há um prazo fixo para que estes pagamentos sejam efetivados em cada ano safra, podendo excluir agricultores homologados caso estes não concluam esta etapa no período determinado. Assim como em outras etapas mencionadas anteriormente, riscos associados à falta de inclusão financeira podem resultar na exclusão de certos agricultores. Como medidas vêm sendo tomadas pela gestão do GS para mitigar esse risco, pode-se imaginar que apenas os agricultores sem CPF regularizado, NIS ou acesso a ferramentas digitais correm o risco de exclusão, desde que não existam falhas de implementação ao longo deste processo (BRASIL, 2024o). Os riscos com maior probabilidade de ocorrência ao longo do processo de adesão dos agricultores detalhados acima estão resumidos na **TABELA 11**.

TABELA 11: Riscos durante o processo de adesão dos agricultores familiares no GS

| Numeração na TdM | Risco |
|------------------|--|
| 6a | Exclusão de agricultores incapazes de se deslocar até instituições públicas (mitigação parcial através da digitalização) |
| 6b | Exclusão de agricultores por falta de acesso, habilidades ou motivação para utilizar TICs |
| 6c | Exclusão de agricultores marginalizados (como mulheres, pessoas idosas e com deficiências) devido a obstáculos adicionais de segurança, mobilidade e acessibilidade (ações de mitigação possíveis) |
| 7 | Cobranças indevidas feitas aos agricultores por agentes locais. |
| 8 | Agricultores não são capazes de pagar o boleto a tempo |

Fonte: Elaboração própria.

No evento de uma perda de safra, agricultores aderidos precisam passar pelo processo de **verificação de perdas** para receber o BGS. O CGGS está ciente das limitações dos indicadores utilizados e vem discutindo soluções para aprimorá-los. Conforme as atas das reuniões do CGGS em 2023 e 2024, estão sendo realizadas mudanças nos indicadores utilizados para a verificação de perda, como o indicador do INMET que, até a safra 2022/2023, possuía um limite de distância máxima de 30km. Graças à inclusão de outros índices nesta parte do processo do GS, foi possível eliminar essa restrição do indicador do INMET. Além disso, espera-se que um novo normativo sobre os indicadores de verificação de perda seja publicado ainda em 2024, e outros meios de verificação de perda, como imagens de satélites, estão sendo estudados (BRASIL, 2024n, 2024o).

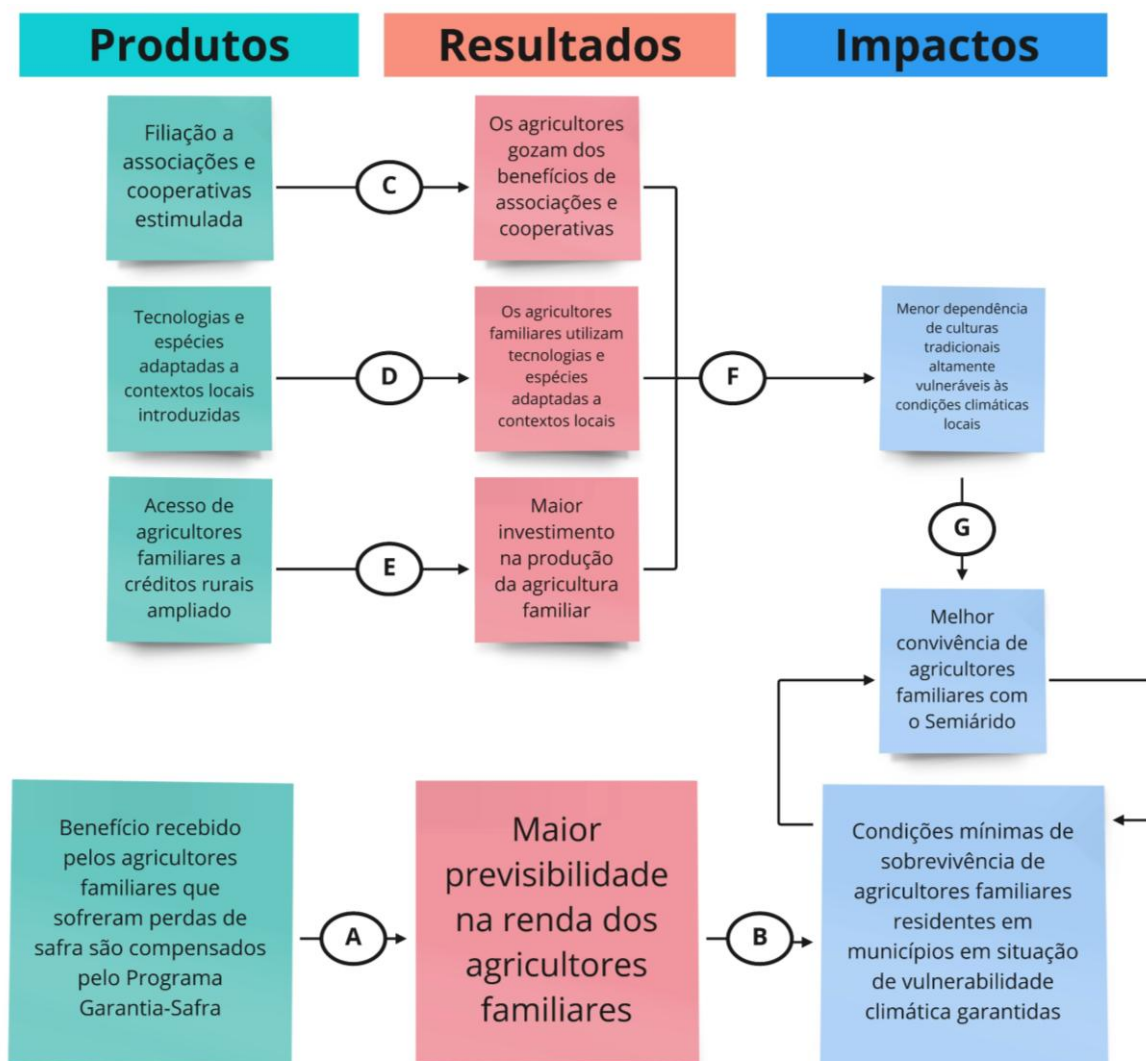
Além disso, os laudos das vistorias técnicas estão sujeitos ao risco de que os técnicos não consigam realmente visitar as lavouras selecionadas de forma amostral. Assim, uma eventual falta de recursos humanos e orçamentários para novas contratações pode sobrecarregar esses técnicos e levar ao **Risco Nº 9**: a incapacidade de realizar todas as vistorias necessárias. Esse problema é agravado pelos custos associados ao deslocamento dos técnicos até as propriedades rurais.

5.1.3. Produtos, resultados e impactos

Os produtos entregues pelo GS podem ser divididos em dois grupos. Primeiro, o pagamento do BGS no caso de perdas de safra verificadas e elegíveis para indenização. O segundo grupo é composto pelos produtos associados ao componente de assistência

técnica para a melhor convivência com o Semiárido. Estes produtos e os resultados e impactos associados a eles estão ilustrados na **FIGURA 9**.

FIGURA 9: Produtos, resultados e impactos do GS



Fonte: Elaboração própria em colaboração com a SAF e com base em Brasil (2023c, 2023k, 2024c, 2024h, 2024i, 2024j, 2024l).

O **BGS** é o principal produto do programa visando a maior previsibilidade na renda dos agricultores familiares (resultado) que, por sua vez, proporciona condições mínimas de subsistência dos agricultores familiares (impacto).

Para que este produto realmente resulte no impacto desejado, é necessário que as seguintes hipóteses sejam válidas:

- A. Os recursos no FGS devem ser suficientes em relação ao quantitativo de perdas de safra sofridas cada ano para financiar o pagamento do BGS aos agricultores aderidos.
- B. O valor do BGS deve ser adequado, ou seja, suficiente para apoiar os agricultores familiares com seus custos de vida em suas localidades.

O próprio marco legal do GS já leva em consideração a necessidade de que a **Hipótese A** esteja válida. Conforme explicado anteriormente, o valor máximo do Benefício GS (BGS) e os montantes das contribuições para o Fundo Garantia-Safra (FGS) estão definidos na Lei nº 10.420, sendo que o valor das contribuições depende da previsão do benefício anual (BRASIL, 2002, art. 6, inciso I). Com esses valores fixos no marco legal do programa, e para evitar que limitações de orçamento impeçam que agricultores aderidos com perdas de safra verificadas fiquem sem receber o BGS, GS precisa iniciar suas atividades definindo cotas anuais de cobertura, conforme o cálculo resumido na Tabela 12 **TABELA 12**.

TABELA 12: Cálculo do total de cotas (valores fictícios).

| (a) Orçamento da União para o FGS | (b) Valor do benefício | (c) Aporte da União por agricultor (40% x b) | (d) Quantidade de cotas para o ano agrícola (a/c) |
|-----------------------------------|------------------------|--|---|
| R\$ 100.000.000 | R\$ 1.200 | R\$ 480 | 208.333 |

Fonte: Adaptação da Tabela 1 em Alves (2009, p. 87).

A Lei nº 10.420 também prevê que, no caso de perda de safra “sem que haja recursos suficientes no Fundo Garantia-Safra, a União antecipará os recursos necessários para o pagamento dos benefícios, limitado às suas disponibilidades orçamentárias, observados o valor máximo fixado por benefício e a devida comprovação” (BRASIL, 2002, art. 6º, § 1º).

Para analisar a **Hipótese B**, é necessário contemplar a adequabilidade do BGS, investigando como o valor nominal e real do benefício têm evoluído ao longo dos anos, e como este se compara com estimativas existentes do valor da produção da agricultura familiar e do custo de vida no Nordeste. Observa-se que, apesar do aumento do teto do BGS de R\$ 700 para R\$ 1.200 em 2012, o BGS atingiu seu valor máximo apenas em 2023, pois, até então, o CGGS não definia montantes que chegassem até o teto estabelecido pela lei (BRASIL, 2024o).

Com base nos dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017, foi possível estimar o valor médio da produção vegetal da agricultura familiar no Nordeste. Observa-se que, nesse período, tanto o número de estabelecimentos da agricultura familiar produtores de vegetais recenseados na região quanto o valor total da produção vegetal pela agricultura familiar apresentaram queda. No entanto, a Tabela 13 **TABELA 13** evidencia que o valor do BGS, em relação ao valor médio da produção vegetal pela agricultura familiar, aumentou entre os dois períodos de recenseamento. Ao considerar exclusivamente a produção de lavoura temporária, que inclui a maior parte dos produtos cobertos pelo GS (algodão, arroz, feijão e milho), verifica-se que o BGS correspondia a quase um terço do valor médio da produção em 2017 (IBGE 2006; 2017; 2018).

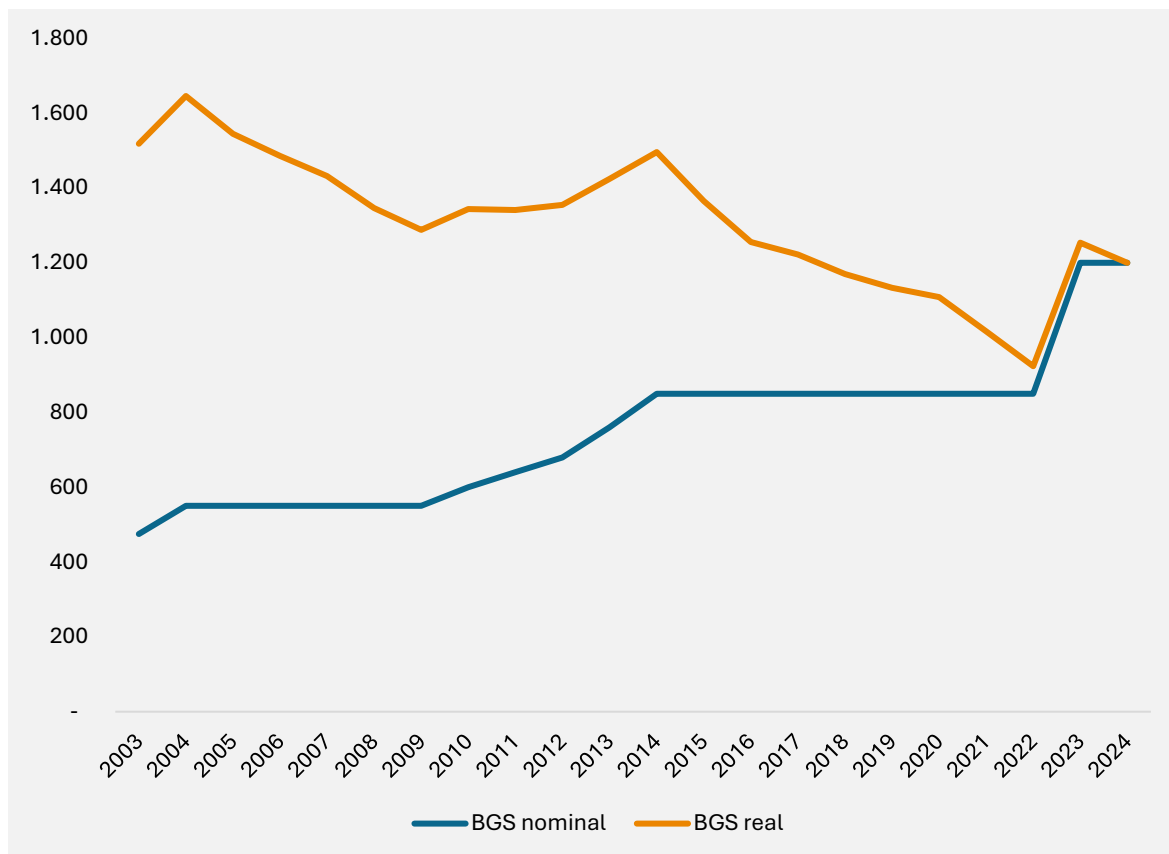
TABELA 13: Evolução do valor do Benefício Garantia-Safra como proporção do valor médio da produção vegetal por estabelecimento da agricultura familiar no Nordeste

| Ano | % do valor médio da produção vegetal por estabelecimento | % do valor médio da produção em lavoura temporária por estabelecimento |
|------|--|--|
| 2006 | 8,5% | 16,7% |
| 2017 | 17,1% | 30,8% |

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2006; 2017).

Em termos nominais, o valor do BGS tem aumentado desde a criação do GS, como ilustrado pela Figura 10. Porém, observa-se que o valor real da transferência paga aos agricultores vem depreciando ao longo dos anos, apesar de eventuais reajustes. Mais recentemente, o valor real do BGS passou por uma queda contínua entre seu reajuste de 2014 e o seguinte, realizado apenas em 2023.

FIGURA 10: Evolução dos valores nominal e real do Benefício Garantia-Safra (valores reais calculados utilizando o IPCA para agosto de 2024)



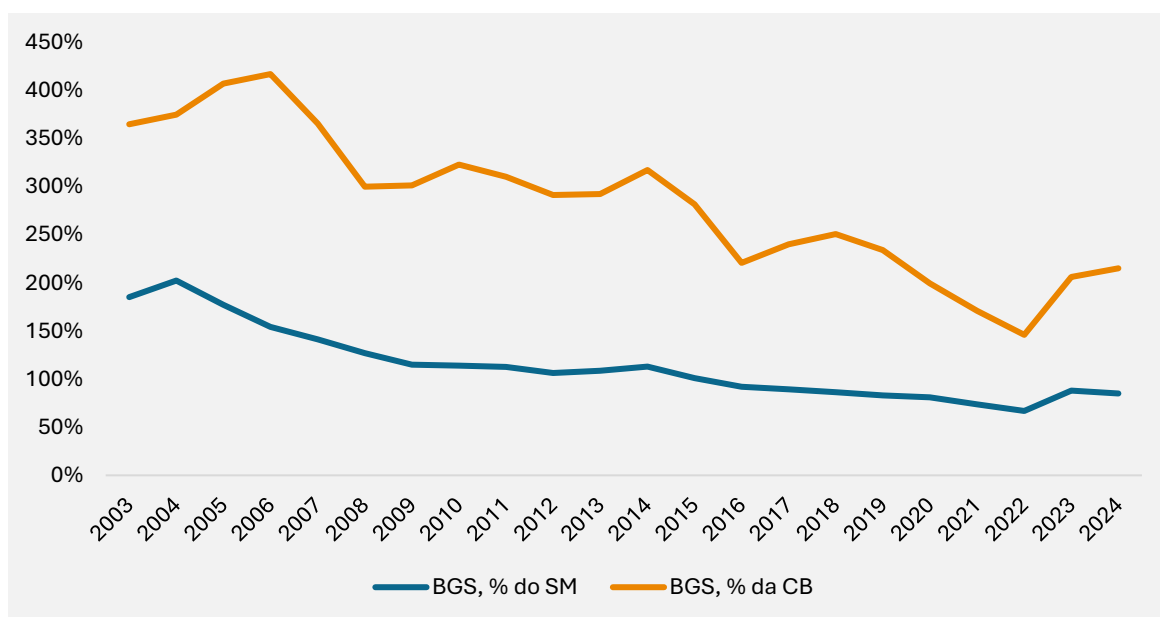
Observação: Na safra 2011/2012, foi disponibilizado um valor adicional através da Medida Provisória nº 587, de 9 de novembro 2012, fazendo com que o valor do BGS subisse para R\$ 1.800. Devido ao foco no desenho da presente análise, foi utilizado o valor previsto originalmente para aquele ano.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2022a).

A ausência de reajustes do BGS pela inflação tem como resultado a queda contínua da adequabilidade do benefício, conforme ilustrado na Figura 11. Observa-se que as indenizações recebidas pelos participantes do GS têm caído em relação ao preço da cesta básica no Nordeste¹⁰ e ao salário-mínimo. Por outro lado, parece evidente também que, graças a reajustes como o ocorrido em 2023, essa tendência pode ser interrompida. Em outras palavras, na ausência de reajustes, a **Hipótese B** de que o BGS seja suficiente para apoiar os agricultores familiares pode ficar comprometida.

¹⁰ O preço da cesta básica se baseia nas capitais, então pode-se esperar que o BGS possui maior poder de compra do que foi calculado para este estudo.

FIGURA 11: Benefício Garantia-Safra como % do Salário-mínimo (SM) e da Cesta Básica (CB) (valores reais calculados utilizando o IPCA para agosto de 2024)



Observações: (a) O valor da cesta básica utilizado é a média dos custos mensais das cestas básicas nas capitais nordestinas com dados disponíveis em agosto dos anos 2003 a 2024. (b) Para a safra 2011/2012, foi considerado o valor previsto originalmente.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2022a); Ipea (2024); DIEESE (2024).

A queda na adequabilidade do BGS é uma pauta discutida pelo CGGS, que tem analisado a possibilidade de reajustar o benefício pela inflação. No entanto, a necessidade de alterações na legislação regulatória do programa e as limitações orçamentárias são obstáculos para esse tipo de mudança (BRASIL, 2023j; DA SILVA; VITAL; SILVA, 2023). De fato, mesmo cabendo dentro das competências do CGGS, o reajuste do BGS realizado em 2023 necessitou que o quantitativo de cotas disponibilizadas fosse reduzido de 1.350.000 para 975.000. Atualmente, o CGGS está estudando a possibilidade de alterar o marco normativo do GS para permitir que o valor do BGS seja reajustado de acordo com a inflação regularmente (BRASIL, 2024o).

Conforme as críticas feitas pelos próprios gestores, este produto e os resultados e impactos esperados graças a ele aplicam uma abordagem predominantemente assistencialista, pois apenas aborda uma consequência do problema posto pela perda de safra (BRASIL, 2023j). Seu foco é válido e necessário, pois complementa a renda e os meios de subsistência perdidos após as perdas de produção. No entanto, o BGS não ataca nenhuma causa destas perdas.

O componente de **assistência técnica para a melhor convivência com o Semiárido** foi introduzido ao GS justamente com o objetivo de abordar esta crítica. Este prevê a promoção do acesso dos agricultores a créditos rurais, a introdução de tecnologias e espécies adaptadas aos contextos locais, e a filiação dos agricultores a associações e cooperativas (conforme ilustrado pela Figura 9). Através destes produtos, espera-se que os agricultores invistam na sua produção agrícola, utilizem tecnologias agrícolas mais adequadas, e gozem dos benefícios associados às cooperativas agrícolas (resultados), eventualmente logrando uma menor dependência de culturas vulneráveis às

condições climáticas locais e, assim, aprimorando sua convivência com o Semiárido (impactos).

É evidente que as ideias e expectativas por trás deste componente ainda necessitam de maior elaboração. Com base nas informações disponíveis, as seguintes hipóteses por trás deste componente foram identificadas:

- C. A filiação a cooperativas e associações traz benefícios para os agricultores familiares.
- D. Segundo a percepção dos agricultores, vale a pena trocar as espécies utilizadas pelas espécies locais propagadas pelo GS.
- E. Agricultores investem o capital acessado em melhorias na sua produção agrícola.
- F. Investimentos na produção, benefícios do uso de espécies locais e da associação de agricultores familiares são suficientes para eliminar a dependência destes agricultores no plantio de espécies tradicionais mais vulneráveis a alterações climáticas.
- G. Basta superar a dependência em espécies tradicionais vulneráveis a alterações climáticas para alcançar uma convivência mais adequada e sustentável com o Semiárido, mesmo considerando a crise climática atual.

No tocante à **Hipótese C**, a literatura sobre cooperativas agropecuárias no Nordeste sugere que, atualmente, o GS pode trazer mais benefícios a este tipo de organização do que o contrário. Evidências internacionais e nacionais constataam que cooperativas podem atuar como pontes entre produtores agrícolas e o mercado. Agricultores associados também tendem a arcar com menores custos e riscos em ações conjuntas, bem como maior acesso a insumos e tecnologias para suas produções e poder de barganha no mercado (NEVES; DE CASTRO; FREITAS, 2019; COSTA; VIZCAINO; COSTA, 2020; VEDANA et al., 2022).

Atualmente, estes efeitos positivos das cooperativas agropecuárias são predominantemente observados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. No Nordeste, desigualdades históricas que tem permeado a vida no campo, menor tradição cooperativa e a falta de fomento estatal em comparação com as outras regiões do Brasil, têm contribuído para uma menor presença de cooperativas e um menor efeito positivo na produtividade agropecuária nordestina (NEVES; DE CASTRO; FREITAS, 2019).

Segundo os dados do Censo Agropecuário de 2017, mais de um terço dos estabelecimentos agropecuários cooperados no Nordeste produzem para o próprio consumo, enquanto apenas 0,6% recebem orientação técnica das cooperativas (VEDANA et al., 2022). Em sua análise de sete cooperativas agropecuárias nordestinas, Soares e Pires (2018, p.83) encontraram uma “baixa capacidade de absorção da produção dos cooperados, ausência de assessoria técnica, e falta de profissionais com expertise no campo da gestão de negócios agrícolas”. A falta de participação e comprometimento dos agricultores cooperados, segundo os autores, pode estar relacionada à reprodução do coronelismo dentro das cooperativas, resultando na exclusão de pequenos produtores dos processos de tomada de decisão e apropriação das organizações pelos interesses de latifundiários. Segundo Vedana et al. (2022), estes obstáculos podem contribuir para uma resistência às cooperativas tradicionais na região.

Por outro lado, a literatura aponta para a importância de associações de produtores, empreendimentos econômicos solidários (EES) e sindicatos para os pequenos produtores rurais do Nordeste. Estas associações, tanto formais quanto informais, possuem estruturas organizacionais e jurídicas mais simples e podem ser mais bem aceitas localmente, podendo ser alternativas importantes para políticas públicas como o GS que visam fomentar o associativismo no campo nordestino (NEVES; DE CASTRO; FREITAS, 2019; VEDANA et al., 2022).

A criação de cooperativas e filiação às mesmas não garante acesso a ATER ou políticas públicas no âmbito rural, especialmente em contextos vulneráveis onde as próprias cooperativas carecem de capacidades institucionais para ofertar estes serviços (VEDANA et al., 2022; COSTA; VIZCAINO; COSTA, 2020). Portanto, não seria factível contar com cooperativas tradicionais para apoiar o GS em ofertar assistência técnica para promover a convivência com o Semiárido.

No entanto, há potencial para que organizações semelhantes se tornem relevantes para mitigar a exclusão e vulnerabilidade no campo nordestino (COSTA; VIZCAINO; COSTA, 2020). Ao elaborar o desenho de seu componente de assistência técnica, o GS pode incluir ações que fomentem as capacidades de cooperativas e associações de pequenos produtores, para que estas se tornem aliadas futuras na difusão de tecnologias e saberes sustentáveis. Neste caso, o associativismo poderá contribuir para a melhor convivência com o Semiárido como um impacto almejado para GS no longo prazo.

A evidência atual sobre ATER e agroecologia no Semiárido sugere que há potencial para que a **Hipótese D** seja válida, desde que o futuro desenho deste componente conte com a participação dos agricultores familiares e uma abordagem pedagógica que considere saberes locais (NÉTO, 2023; PEREIRA; DE CASTRO, 2021; DE JESUS et al., 2023; FACUNDO et al., 2020). Para evitar uma baixa adesão à assistência técnica, também será útil entender o papel da obrigatoriedade de assistência técnica para a baixa demanda pela linha de crédito Pronaf Semiárido (ALVES et al., 2022).

A experiência do PPF mencionada na seção anterior pode servir como exemplo para os gestores do GS durante a elaboração do desenho deste componente. Também podem ser úteis as ponderações de Néto (2023), resumidas no Quadro 1 **QUADRO 1**.

QUADRO 1: Perguntas norteadoras para o desenho de intervenções de ATER

- Para que deverão ser utilizadas as tecnologias introduzidas? Que tipo de atividades são essas?
- A quem se destinam estas tecnologias?
- Como estas tecnologias devem ser utilizadas?
- Qual é o ecossistema no qual estas tecnologias deverão ser utilizadas?
- Há justificativa econômica e social para a introdução destas tecnologias? As tecnologias se adequam ao contexto socioeconômico dos agricultores?
- É possível que as tecnologias introduzidas causem algum dano ambiental?
- A introdução das tecnologias parte do envolvimento dos agricultores durante a tomada de decisões?
- As tecnologias em questão foram testadas em campo antes de serem introduzidas em maior escala?

Fonte: Néto (2023).

É possível aplicar algumas destas ponderações ao curso virtual ofertado pela Enagro no âmbito da assistência técnica do GS. Conforme constatado pelo próprio Comitê Gestor, ainda falta aprimorar o diálogo com os participantes (BRASIL, 2024n). Além disso, pode-se questionar se um curso de modalidade virtual é realmente adequado para o contexto socioeconômico de agricultores familiares em situação de vulnerabilidade no Semiárido.

A experiência brasileira com os créditos rurais tais como os ofertados pelo Pronaf, bem como outros programas que fomentam a renda dos agricultores familiares, como o PAA, parecem respaldar, pelo menos em parte, a **Hipótese E**. No geral, o maior rendimento graças a créditos rurais tem tido impactos desejáveis sobre a produtividade agropecuária brasileira (BORGES; PARRÉ, 2022). Além disso, foi observado que agricultores investem a renda derivada do PAA no processo produtivo, o que resulta no impacto desejável e significativo do programa sobre a diversificação da produção da agricultura familiar (SAMBUICHI et al., 2022).

No entanto, para promover a convivência com o Semiárido, as melhorias em questão não podem se limitar a impactos positivos sobre a produção dos agricultores familiares. Os investimentos realizados devem focar não apenas na produtividade, mas também na sustentabilidade. Para que a Hipótese E seja válida neste sentido, será crucial que o desenho do componente de assistência técnica do GS inclua condições e incentivos apropriados para direcionar o investimento realizado pelos beneficiários do programa.

Sobre as **Hipóteses F e G**, falta um desenho mais elaborado do componente de assistência técnica do GS para uma análise mais aprofundada. No entanto, as evidências apresentadas acima sugerem que há potencial para que estas hipóteses estejam válidas. Os principais obstáculos para isso, além de um futuro desenho inadequado, são o contexto histórico de exclusão no campo nordestino, assim como o agravamento da crise climática, que representam fatores exógenos ao GS que têm se demonstrado relevantes para o contexto da agricultura familiar nordestina, conforme demonstrado na Seção 4.

5.2. Análise crítica do desenho

A TdM desenhada no âmbito desta Avaliação Executiva e validada pela SAF visa representar o marco lógico do GS como ele é pensado atualmente, sem corrigir potenciais falhas de teoria. No geral, apesar de sua imensa complexidade e dos riscos elencados ao longo desta Seção, a teoria do programa GS apresenta um fluxo lógico, relevante e coerente entre os insumos, atividades, produtos, resultados e impactos esperados.

Diversos riscos permeiam o desenho do programa, vários dos quais se tornam obstáculos reais para a sua execução, conforme será discutido na Seção seguinte. No tocante às hipóteses relacionadas ao BGS e seus resultados e impactos almejados, vale destacar que a adequabilidade do valor pago por ano aos beneficiários deve ser um ponto de atenção para os gestores do programa. Isso reforça a importância das discussões atuais para modificar o marco legal do GS para que este inclua provisões para o reajuste periódico do BGS à inflação.

Atualmente há ideias coerentes para o que pode ser o fluxo lógico das ações de convivência com o Semiárido no âmbito do componente de assistência técnica. Há respaldo na literatura sobre a agricultura familiar no Brasil para as ideias por trás deste componente. Contudo, falta um desenho mais robusto da assistência técnica ofertada

pelo GS. Conforme levantado pelos membros do CGGS, é crucial que o programa defina o escopo geográfico de seu componente de ATER, reconhecendo a diversidade de sua área de abrangência, tanto do ponto de vista agrícola, quanto administrativo. Neste quesito, será necessário revisitar se o foco do componente deve ser realmente apenas a convivência com o Semiárido, ou também outros ecossistemas.

No mais, o que existe atualmente – os cursos virtuais da ENAGRO – não parece promissor em comparação com a evidência existente sobre ATER para pequenos produtores nordestinos. Além disso, será necessário elaborar as expectativas do programa para o papel das cooperativas e associações de pequenos produtores no curto, médio e longo prazo, considerando o estado atual destas organizações no Nordeste. Espera-se que os gestores do GS utilizem as evidências existentes sobre associações de pequenos produtores, assistência técnica e agroecologia para rever o curso atual deste componente, cujo potencial para afetar positivamente as vidas dos agricultores familiares e os ecossistemas onde residem é grande.

A ausência atual de um componente de assistência técnica propriamente elaborado reforça a semelhança do GS a um seguro agrícola. Portanto, considerando que o discurso oficial empregado pela gestão do programa é que se trata, em realidade, de um benefício condicionado, é crucial que as atividades de ATER sejam desenhadas e implementadas para conferir maior coerência entre este entendimento sobre o programa e o que é de fato ofertado por ele.

6. Análise de implementação

A seguir, será analisada a execução do GS com base em seus relatórios de implementação, relatórios de dados consolidados, bem como dados orçamentários do Portal da Transparência e atas das reuniões do CGGS. Para complementar estas informações, também será utilizada a entrevista semiestruturada realizada com gestores da SAF e demais dúvidas esclarecidas pela secretaria por e-mail ao longo de outubro e novembro de 2024.

Esta análise está limitada pelo período para os quais há dados disponíveis. Alguns dados sobre o processo de adesão e sobre o pagamento do BGS estão disponíveis apenas até a safra 2020/2021. Por outro lado, informações sobre o valor transferido aos beneficiários estão disponíveis apenas a partir de 2012, enquanto os dados sobre inadimplência encontrados não passam de 2018. Sempre foram utilizados os dados mais atualizados disponíveis.

Outra limitação importante desta Seção é que a maioria das informações tratam apenas da perspectiva federal. Com a exceção das atas das reuniões do CGGS, o ponto de vista dos Estados e Municípios está ausente dos dados utilizados. No mais, não foi usada nenhuma fonte que contivesse qualquer indício da perspectiva dos agricultores familiares.

Com isso em mente, a seguinte análise investiga o nível de transparência e controle durante a execução do GS, incluindo a divulgação do programa. Depois, será analisada a sua execução ao longo de seus processos de adesão, verificação de perdas, contribuições ao FGS, pagamento do BGS, e o que tem sido feito no âmbito da assistência técnica para melhor convivência com o Semiárido. Durante esta análise, serão investigados os riscos previamente identificados ao longo da TdM do programa.

6.1. Transparência, controle e divulgação

Não foram encontradas disposições que estabelecessem a necessidade de desempenhar avaliações do GS por gestores do programa ou de outros órgãos relacionados à agricultura familiar. No entanto, o GS está sujeito a auditorias pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria Geral da União (CGU).

Houve uma auditoria realizada pelo TCU (2013a) e outra pela CGU (2014a). A primeira tinha como objetivo investigar um aumento anormal de dispêndios pelo GS no ano anterior, enquanto a segunda constituiu uma avaliação da execução das contribuições ao FGS. As principais recomendações tocavam em questões relacionadas a controles nos sistemas informatizados, erros de focalização, o controle de transações financeiras, a sustentabilidade financeira do FGS, bem como a necessidade de introduzir atividades pertinentes à ATER para promover a convivência com o semiárido. Apesar destes pontos para aprimoramento, de forma geral, a CGU constatou uma atuação satisfatória por parte da gestão federal e a relevância do programa.

Boa parte das recomendações destas auditorias vêm sendo implementadas, tal como demonstra o acordo de cooperação entre o MDA e o TCU visando aprimorar a focalização do GS através do melhor controle de irregularidades no processo de seleção de beneficiários. Desde a safra 2015/2016, o GS encaminha sua base de dados de potenciais beneficiários ao TCU para que este cruze as informações com o seu Laboratório de Informações para o Controle (LabContas), podendo resultar no bloqueio da inscrição de agricultores explicado na Seção 5.

No caso de bloqueio cautelar do benefício, as pessoas afetadas podem acessar o serviço de Solicitar Requerimento de Defesa. Observa-se que este serviço possui alguns critérios de elegibilidade, conforme detalhados no Quadro **2QUADRO 2**. Se estes critérios se aplicarem, o agricultor deverá enviar um requerimento de defesa por ano-safra afetado, por meio do cadastro no formulário padrão. Junto ao formulário, devem ser enviadas cópias do RG ou CPF, da DAP ou do CAF ativo, da notificação do bloqueio e documentos específicos relacionados aos diferentes motivos de bloqueio do BGS (BRASIL, 2023h).

Os requerimentos enviados pelos agricultores são analisados por comitês estaduais que contam com representantes do MDA, assim como dos agricultores familiares, reforçando o papel do controle social para a focalização do programa (BRASIL, 2024o).

Além dos cruzamentos de dados realizados pelo LabContas, a própria transição da DAP para o CAF também tem contribuído para a melhor verificação de elegibilidade dos potenciais participantes do programa. A DAP acarreta maiores erros de inclusão, pois suas informações são autodeclaradas. Segundo os gestores, a DAP possibilita que agricultores omitam fontes de renda; algo que deixa de ser possível com a introdução do CAF. Um obstáculo que tem sido enfrentado pela SAF durante esta transição, análogo ao **Risco Nº 3** identificado na TdM do GS, é que a introdução do CAF tem sobrecarregado o SGGs, que não possui atualmente mecanismos de gestão de riscos para contornar panes (BRASIL, 2024o).

QUADRO 2: Critérios de elegibilidade para solicitar requerimento de defesa após bloqueio do benefício

Os agricultores familiares devem ter aderido ao GS entre as safras 2015/2016 e 2021/2022 e seus benefícios devem ter sido bloqueados pelo TCU neste mesmo período devido a:

- possível óbito,
- características da propriedade,
- vínculo empregatício ou cargo público,
- discrepâncias entre endereços encontrados no CadÚnico e na DAP ou CAF,
- residência fora da área de abrangência da Sudene,
- empresa registrada fora do ramo agrícola.

Fonte: Brasil (2023h).

Observa-se que o uso de TICs tem facilitado a divulgação dos prazos do GS, seus critérios de elegibilidade, bem como dos pagamentos do BGS. Os calendários dos pagamentos do BGS para cada ano são disponibilizados pelo Governo Federal e pela CAIXA em seus sites, bem como em sites de notícia como o Agência Gov (AGÊNCIA GOV, 2024; BRASIL, 2024h; CAIXA, [s.d.]). Estes serviços digitais parecem mitigar, pelo menos em parte, o **Risco Nº 6** identificado na TdM do programa, pois reduzem a necessidade de deslocamento físico para interagir com o programa.

Além disso, o GS possui alguns mecanismos que permitem que agricultores familiares se comuniquem com o programa a respeito dos processos que lhes afetam. Estes mecanismos podem ser acessados através do site *Serviços e Informações do Brasil* do Governo Federal. Além de incluir uma página dedicada ao acesso ao GS, este site também contém o portal de Consulta de Beneficiários por Safra disponibilizado pela SAF, que permite que os beneficiários consultem o status de disponibilização do benefício, verifiquem as informações contidas nos seus cadastros e seus dados do NIS e, se necessário, entendam as causas de eventuais bloqueios do benefício. Para dar início à consulta são necessários, além do acesso à internet, o CPF, NIS, a filiação e a data de nascimento da pessoa beneficiária (BRASIL, 2023i).

Durante a triagem e distribuição dos requerimentos questionando bloqueios do BGS, os agricultores podem acompanhar o status dos seus processos e, se necessário, são notificados sobre a necessidade de submeter documentação adicional através do Portal.gov.br. É também pela plataforma Gov.br que os agricultores são notificados sobre decisões referentes a seus requerimentos. Se necessário, podem submeter recursos para solicitar a reconsideração da decisão tomada (BRASIL, 2023i).

Observa-se que o uso destes sites e destas plataformas digitais é recente. Durante a maior parte da história do GS, a divulgação dos processos de adesão e pagamento era realizada apenas por atores locais, como sindicatos e prefeituras, e isso ainda é necessário em contextos em que não se pode contar com o letramento digital ou o acesso a TICs entre os agricultores familiares. Nestes casos, obstáculos relacionados a conflitos de interesse ou incentivos perversos no nível local – análogos ao **Risco Nº 7** identificado na TdM – estão fora do controle dos gestores federais, e são entraves à execução do GS reconhecidos pela SAF. Existem relatos de cobranças indevidas sendo feitas a agricultores ao longo do

processo de adesão, por exemplo. Mesmo atualmente, foi levada à SAF uma denúncia de que emissores de CAF estão cobrando pela inscrição no GS. Para solucionar este problema, casos como estes são encaminhados ao Ministério Público (BRASIL, 2024o).

De fato, apesar das oportunidades da era digital, a divulgação do GS continua sendo um problema na perspectiva do Governo Federal, pois trata-se de uma atividade executada pelos governos dos Estados e Municípios, bem como de outros atores locais. Em outras palavras, a SAF não possui pleno controle sobre a execução das atividades de divulgação do programa. Durante a reunião ordinária do CGGS em agosto de 2024, a SAF anunciou que desenvolveria uma campanha de comunicação e atividades de capacitação para técnicos municipais com apoio da CNM, com fim de informar tanto agricultores quanto técnicos sobre a inscrição gratuita no programa (BRASIL, 2024n).

Conforme será discutido ao longo desta Seção, os diferentes níveis de interesse e comprometimento dos Estados e Municípios com o GS – comparáveis ao **Risco Nº 5** na TdM – têm se manifestado nos diferentes níveis de adesão de agricultores ao programa (BRASIL, 2024o).

6.2. Plano de monitoramento

Segundo o marco regulatório do programa, atividades transversais, como monitoramento e avaliação (M&A), devem ser desempenhadas conforme permitidas pela eficácia do FGS. Em outras palavras, o desempenho de M&A depende de quando houver fundos suficientes para realizar atividades além do pagamento do BGS e da remuneração dos servidores responsáveis pelo programa (BRASIL, 2002). É possível que a baixa prioridade atribuída a M&A pelo normativo do GS e eventuais faltas de recursos resultem na ausência destas atividades.

De fato, entre as informações disponíveis publicamente, foram encontrados apenas relatórios e indicadores focados em atividades do programa, especialmente no âmbito do macroprocesso de implementação da safra. Após comunicação com a SAF, foram encontrados indicadores de produtos, todos focados no BGS, conforme demonstrado pela Tabela 14 **TABELA 14**.

Entre estes indicadores estão os que são monitorados no âmbito das metas estabelecidas nos Planos Plurianuais (PPA) da União. No Plano Plurianual (PPA) atual (2024-2027), o Governo Federal estabeleceu o objetivo de “assegurar aos agricultores familiares garantia de proteção da produção de decorrência de perda de safra” e especificou o indicador correspondente como o *número de famílias beneficiadas/total de cotas disponibilizadas*. No PPA, a meta é alcançar 85% deste indicador em 2024, aumentando para 95% em 2027 (BRASIL, 2024a).

Vale ressaltar que o PPA anterior (2020-2023), embora incluísse objetivos e metas relevantes para a agricultura familiar, não mencionou especificamente o GS em seu Anexo sobre Programas Finalísticos, sendo o único PPA que não incorporou indicadores para o monitoramento do programa (BRASIL, 2019a). Apenas as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) deste período apresentaram metas para o GS (BRASIL, 2020, 2021b, 2022b, 2023e). Os demais objetivos e metas definidos nos PPAs desde a criação do GS estão resumidos no Anexo 5 **ANEXO 5** deste estudo.

TABELA 14: Indicadores monitorados pelo Garantia-Safra

| Indicadores | Componente da TdM | | | | |
|---|-------------------|------------|----------|------------|----------|
| | Insumos | Atividades | Produtos | Resultados | Impactos |
| Macroprocesso de implementação da safra: | | | | | |
| Número de cotas disponibilizadas | | | | | |
| Número de municípios aderidos | | | | | |
| Número de cotas utilizadas na seleção dos agricultores | | | | | |
| Quantidade de inscrições de agricultores | | | | | |
| Indicadores de elegibilidade (critérios de renda, área plantada e tipo de cultura, ativos registrados) ^a | | | | | |
| Potenciais agricultores inscritos | | | | | |
| Número de agricultores selecionados | | | | | |
| Total de agricultores desclassificados pelos CMDRS | | | | | |
| Boletos gerados | | | | | |
| Agricultores aderidos | | | | | |
| Porcentagem de mulheres rurais atendidas obrigatoriamente | | | | | |
| Número de famílias beneficiadas/total de cotas disponibilizadas | | | | | |
| Número de famílias participantes da agricultura familiar em situação de vulnerabilidade climática | | | | | |
| Macroprocesso de verificação de perdas: | | | | | |
| Número de municípios com perda comprovada (incidência de perdas agrícolas) | | | | | |
| Macroprocesso de pagamento: | | | | | |
| Agricultores aderidos com benefício autorizado | | | | | |
| Projeção do montante de benefício autorizado | | | | | |

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| Número de beneficiários atendidos (quantitativo de famílias contempladas pelo BGS) | | | | | |
| Valor total dos benefícios pagos (montante total repassado aos beneficiários) | | | | | |
| Eficiência administrativa | | | | | |
| Tempo médio de resposta e processamento de demandas | | | | | |
| Indicadores de transparência ^b | | | | | |
| Taxas de resposta às solicitações dos beneficiários | | | | | |

Observações (a, b): Trata-se de um grupo de indicadores fornecido pela SAF sem maior especificação.

Fonte: Elaboração própria segundo Brasil (2012a, 2021a, 2022a, 2024a, 2024k, 2024p).

Considerando que as atividades desempenhadas pelo GS seguem ciclos anuais, não é surpreendente que os indicadores encontrados se baseiem em dados administrativos referentes a cada ano de safra. É possível acessar os dados referentes a estes indicadores durante todo o ano, com seus valores sendo atualizados conforme o ciclo de implementação, verificação de perda e pagamento de benefícios avança. Estes dados estão publicamente disponíveis no nível municipal, permitindo o monitoramento dos indicadores de atividades e produtos tanto nos níveis locais como também estaduais e regionais.

Considerando que o desenho do programa prevê um ranqueamento dos agricultores durante o processo de adesão baseado nestes critérios, pode-se presumir que existam dados que possam ser utilizados para o monitoramento dos indicadores listados na Tabela 14 **TABELA 14** desagregados por, pelo menos, renda familiar per capita, sexo da pessoa provedora, marcador de deficiência, pessoas não proprietárias e faixa etária dos agricultores.

Percebe-se que são acompanhados os indicadores para o macroprocesso de implementação de safra¹¹, ou seja, a adesão dos agricultores, para a verificação de perda, e benefícios pagos a agricultores elegíveis. Vale ressaltar também que o programa acompanha sua eficiência administrativa por meio de indicadores relacionados ao tempo de processamento e resposta, bem como de transparência¹². Os indicadores acompanhados são utilizados para a produção de relatórios de implementação e são regularmente publicados nas páginas do programa. No mais, os gestores do programa estão cientes que, atualmente, há necessidade de acompanhar e monitorar a execução do GS de forma mais qualitativa, além dos indicadores já existentes (BRASIL, 2024o).

Para acompanhar seus indicadores, o GS se baseia em dados meteorológicos sobre condições climáticas, chuvas e secas, entre outras variáveis. Também utiliza dados de produção agrícola sobre as culturas cobertas pelo programa, bem como informações socioeconômicas dos beneficiários. Estas incluem renda familiar e a extensão da área plantada. Para acompanhar a entrega dos produtos e a execução orçamentária, o GS utiliza dados sobre os valores repassados, número de famílias beneficiadas e áreas geográficas cobertas (BRASIL, 2024p).

Em termos da qualidade dos indicadores, averiguou-se se os indicadores utilizados para monitorar o GS aos quais a equipe do FGV CLEAR teve acesso aderem ao modelo SMART propagado pelo Governo Federal. Segundo este modelo, indicadores devem ser específicos, mensuráveis, atribuíveis, relevantes, e temporalmente regulares (BRASIL, 2018). No caso do GS, pode-se constatar que os indicadores listados neste estudo são, em geral, específicos, mensuráveis, relevantes e temporalmente regulares. Porém, a maioria dos indicadores utilizados não possuem metas.

As metas definidas pelo normativo do GS têm se concentrado exclusivamente na adesão dos agricultores familiares ao programa, uma tendência observada desde a sua criação, conforme evidenciado pela Tabela 15 **TABELA 15**. Apenas o PPA 2012-15 incluiu metas para

¹¹ Aqui se utiliza a terminologia empregada pelo programa.

¹² Atualmente, a equipe do FGV CLEAR não possui acesso à lista completa de indicadores de transparência.

além da taxa de adesão, ao focar também na porcentagem de mulheres rurais atendidas pelo programa (no mínimo 35%).

A Tabela 15 também revela a ausência de instrumentos normativos que trabalhem com valores de linhas de base para os indicadores do GS. De fato, conforme indicado no Anexo **5ANEXO 5**, o PPA 2024-27 é o único que inclui uma linha de base para as metas estabelecidas para o programa. Para os indicadores de monitoramento existentes, é possível utilizar informações de safras anteriores para realizar comparações com outros períodos em que o programa já estava em vigor. No entanto, caso novos indicadores sejam criados e suas metas incorporadas ao planejamento do programa, será importante estabelecer suas linhas de base para facilitar o monitoramento do desempenho (BRITAN, 2010).

TABELA 15: Metas do Garantia-Safra entre 2019 e 2024

| Instrumento normativo | Indicador | Componentes da TdM | | | | | Valor da linha base | Meta | | | |
|---|---|--------------------|------------|----------|------------|----------|---------------------|-----------|-------|-------|-------|
| | | Insumos | Atividades | Produtos | Resultados | Impactos | | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 |
| LOA 2024 | Agricultores aderidos | | | | | | - | 975.000 | - | | |
| PPA 2024-27 | Número de famílias beneficiadas/total de cotas disponibilizadas | | | | | | 80% | 85 % | 90 % | 90 % | 95 % |
| Resoluções MDA/CG-Garantia-Safra nº 04 e SAF/MDA nº 05, de 27 de novembro de 2023 | Agricultores aderidos | | | | | | - | 975.000 | - | | |
| LOA 2023 | Agricultores aderidos | | | | | | - | 1.350.000 | - | | |
| Resolução nº 1 de 28 de setembro de 2022 | Agricultores aderidos | | | | | | - | 975.000 | - | | |
| LOA 2022 | Agricultores aderidos | | | | | | - | 1.350.000 | - | | |
| Resolução nº 2/SAF/MAPA, de 16 de dezembro de 2021 | Agricultores aderidos | | | | | | - | 1.350.000 | - | | |
| LOA 2021 | Agricultores aderidos | | | | | | - | 1.350.000 | - | | |
| Resolução nº 39, de 1º de outubro de 2020 | Agricultores aderidos | | | | | | - | 1.350.000 | - | | |
| LOA 2020 | Agricultores aderidos | | | | | | - | 1.350.000 | - | | |
| PPA 2020-23 | | Não consta | | | | | | | | | |
| Resolução nº 26, de 10 de julho de 2019 | Agricultores aderidos | | | | | | - | 1.350.000 | - | | |
| LOA 2019 | Agricultores aderidos | | | | | | - | 1.350.000 | - | | |

Fontes: Elaboração própria com base nos instrumentos normativos do GS.

6.3. Entraves, ajustes e fatores de sucesso ao longo da entrega dos produtos

A seguir serão identificados e analisados os pontos fortes e as necessidades de melhoria durante a execução do GS. Como será demonstrado, há riscos identificados durante a análise de desenho do programa que possuem maior relevância, enquanto outros não parecem ocorrer com grande frequência.

Os **Riscos Nº 1 e 4**, por exemplo, não pareceram ser uma grande preocupação para a SAF. Durante a entrevista, seus representantes indicam que esperam que, apesar de tornar a tomada de decisões mais lenta, a quantidade de atores envolvidos contribua positivamente para a qualidade do programa. Os gestores da SAF reconhecem a grande complexidade do GS que resulta do grande número de atores envolvidos, de etapas durante a sua execução, bem como do uso de diversos calendários de plantios, mas não percebem isso como uma deficiência do programa (2024o).

No entanto, um obstáculo não capturado na TdM do GS, relacionado aos calendários de plantio, é que estes são, na prática, primariamente de natureza cultural, com épocas de plantio e colheita de certos produtos estando vinculadas a feriados, tais como o milho está com os dias de São José e São João (BRASIL, 2024o). Nenhum dado analisado no âmbito desta avaliação aponta para isso como um obstáculo central do GS, principalmente considerando que sua entrega principal é, atualmente, o pagamento do BGS. Porém, uma vez que o componente de ATER for propriamente desenhado e implementado, é possível aspectos relacionados aos calendários possam afetar este componente.

No que tange os diferentes componentes do GS, está claro que o desenho atual do programa foca quase exclusivamente no seu componente de transferência de renda, enquanto as ações de ATER para fomentar a convivência com o Semiárido ainda se encontram em uma etapa de planejamento e redesenho. Em outras palavras, o GS ainda não executa um componente propriamente dito que fomente a convivência com o Semiárido.

No entanto, vale destacar alguns obstáculos ressaltados durante as reuniões mais recentes do CGGS para guiar a futura execução do novo componente. Os pontos destacados pelo Estado do Maranhão têm se referido à falta de capacidade estatal para realizar atividades de ATER no geral (BRASIL, 2023j; 2023n). Conforme exposto na Seção 5, a literatura sobre a falta assistência técnica no campo da região Nordeste respalda a preocupação trazida pelo Estado. Assim, será necessário que a execução do novo componente do GS considere a falta de capacidade local.

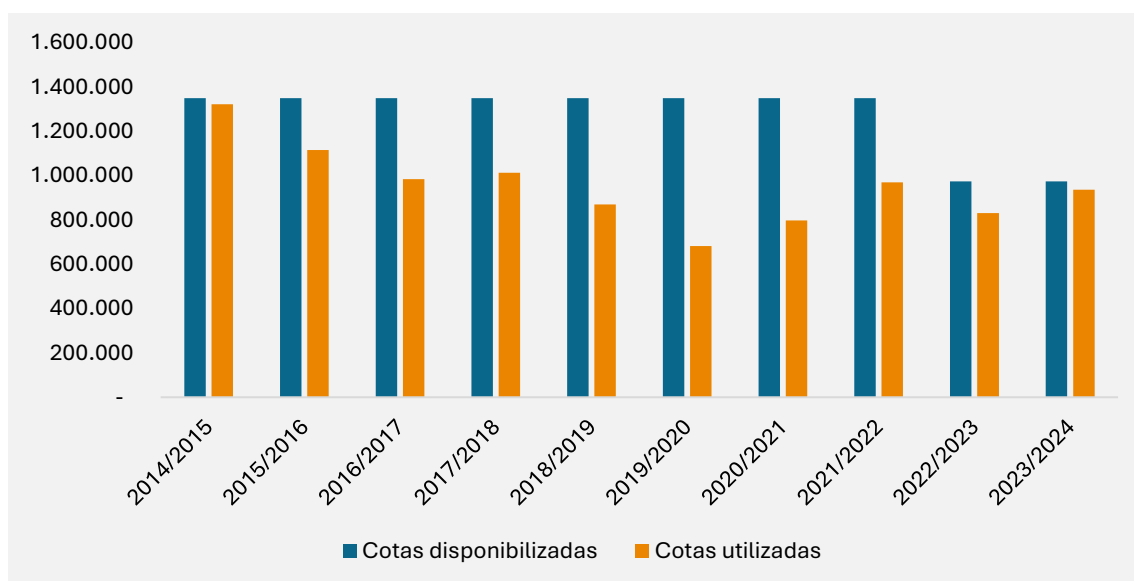
A seguir, será analisada a implementação do componente de transferência de renda do GS, que também é o único braço do programa atualmente em execução. Os entraves, ajustes, e fatores de sucesso ao longo do processo de adesão ao FGS, verificação de perdas de safra, e do pagamento do BGS serão contemplados em maior detalhe.

6.3.1. Processo de adesão

Antes de investigar se as metas para a adesão dos agricultores foram atingidas, é importante distinguir entre as cotas disponibilizadas pelo CGGS no início de cada ano-safra e as cotas utilizadas pelos Estados e Municípios para a adesão dos agricultores familiares. O primeiro tipo se refere essencialmente à cobertura prevista e à meta de adesão estabelecida após planejamento prévio com base em dados sobre a demanda por cotas nos Estados e Municípios, bem como da disponibilidade de orçamento da União. Já as cotas utilizadas se referem às cotas que foram, de fato, usadas para o a inscrição dos agricultores, número que depende do trabalho de divulgação feito por Estados e Municípios (BRASIL, 2024o).

Desde 2022, o número de cotas disponibilizadas foi reduzido de 1.350.000 para 975.000 agricultores (Figura 12 **FIGURA 12**). Conforme explicado pelos gestores, isso foi necessário para justificar o aumento do valor pago pelo BGS (BRASIL, 2024o). Ressalta-se que, para isso, foi levado em consideração o histórico de cotas utilizadas, que não tem superado 975.000 desde a safra 2017/2018. Portanto, considerando a pressão social e possíveis riscos políticos para os Estados na época desta decisão, o CGGS optou pelo aumento do BGS e a redução das cotas disponibilizadas.

FIGURA 12: Histórico de cotas disponibilizadas e utilizadas entre 2014 e 2024



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2022a, 2024k).

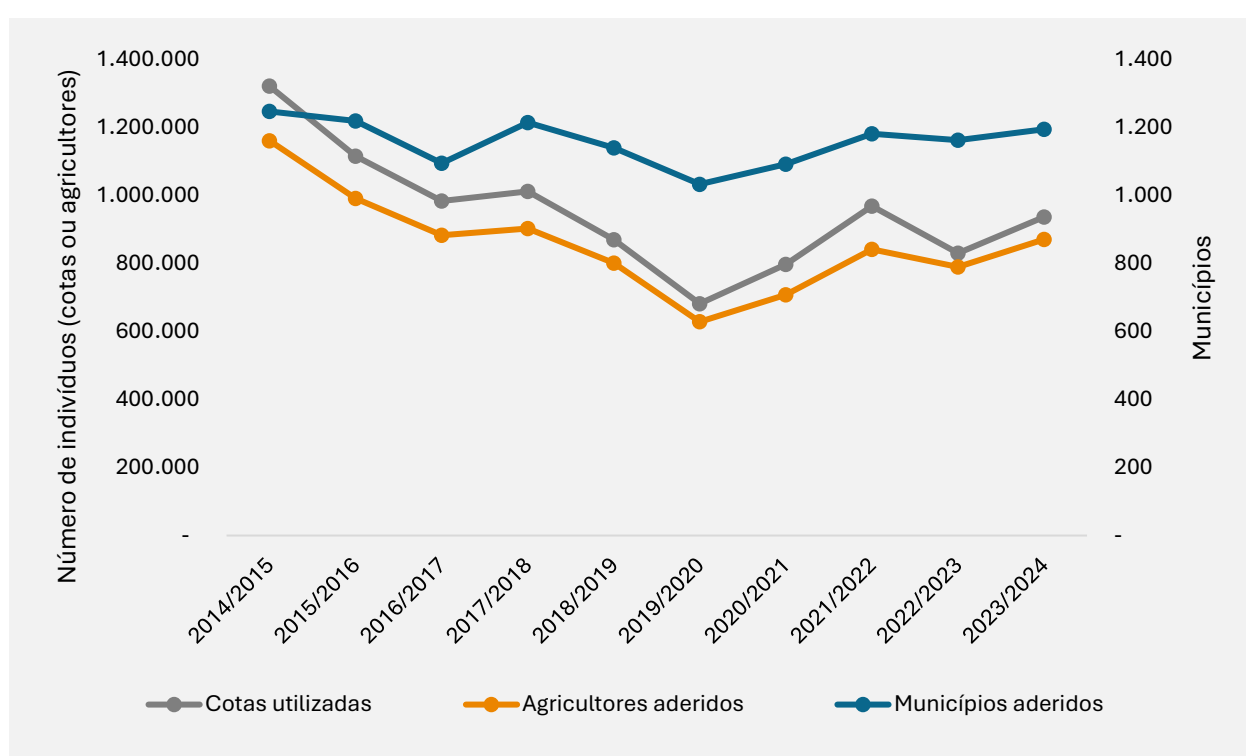
A Figura 13 **FIGURA 13** mostra que diminuições do número de Municípios aderidos entre uma safra e a anterior tendem a correlacionar-se com reduções no número de cotas utilizadas e no número de agricultores aderidos. Esses dados ilustram que a adesão dos Municípios é necessária para garantir a adesão entre os agricultores e a não-adesão de Municípios ou Estados pode comprometer o cumprimento das metas estabelecidas pelo CGGS e pelas LOAs (**Risco Nº 5** na TdM).

A percepção prevalente na SAF é que o programa possui forte relevância para sua região de abrangência e desfruta de um senso de pertencimento entre seus beneficiários. Conforme os relatos dos gestores federais, já houve momentos em que pressões dos agricultores familiares levaram à adesão de seus Municípios. Além disso, espera-se que a

adesão de Municípios e agricultores continue aumentando, devido ao aumento da incidência de secas (BRASIL, 2024o).

De fato, há uma relação entre a adesão de Municípios e agricultores com a incidência de secas mais severas, conforme ilustrado na Figura 13 **FIGURA 13** e na Figura 14 **FIGURA 14**. Observa-se que o período de alta adesão entre 2015 e 2017 coincide com picos de seca severa, enquanto quedas na adesão acompanham a melhora de condições entre 2018 e 2020. Por outro lado, o aumento da adesão desde a safra 2019/2020 pode indicar um maior interesse de Municípios e agricultores no programa. Vale ressaltar que, em 2024, foi observada a seca mais abrangente desde 1950, e espera-se que a ocorrência de secas no Brasil aumente em cerca de 29% na próxima década (BRASIL, 2024r; DOVE, 2021). Isso pode resultar no aumento da adesão de municípios e agricultores ao GS no futuro próximo.

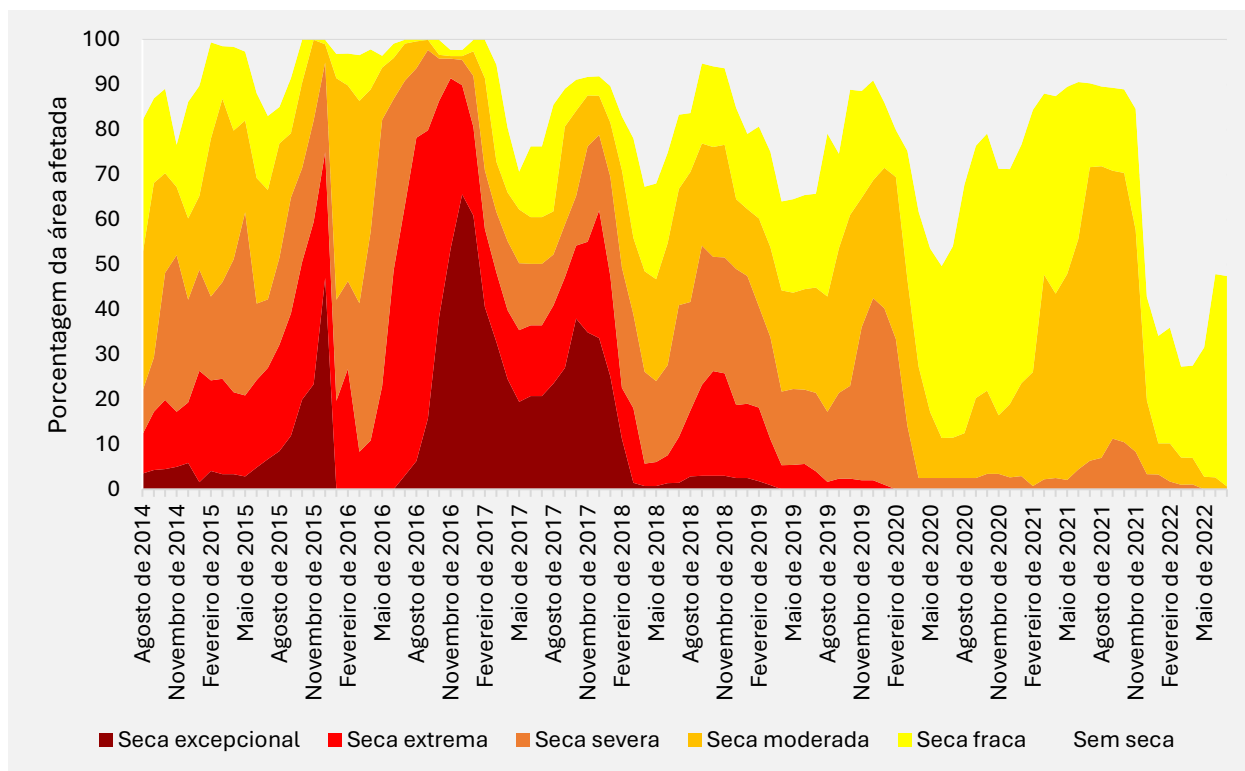
FIGURA 13: Comparativo entre cotas utilizadas, Municípios aderidos e agricultores aderidos entre as safras 2014 e 2022



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2022a, 2024k).

Conforme relatado pelos gestores, a execução do processo de adesão esbarra em um entrave importante durante a etapa de adesão. Nem todos os Estados e Municípios demonstram o mesmo interesse em aderir ao GS, como é ilustrado mais claramente pelo Espírito Santo que, apesar de elegível para participar desde a criação do programa, nunca aderiu (BRASIL, 2024o, 2024p).

FIGURA 14: Histórico das áreas isoladas de seca no Nordeste (julho 2014 – julho 2022)



Fonte: ANA (2024).

Em casos menos extremos, entes federativos podem estar aderidos ao GS, mas não sensibilizam a população local para divulgar o programa, resultando em menores taxas de adesão. Este é o caso do Maranhão por exemplo que, ao longo da história do GS, não tem realizado uma divulgação forte do programa.

O porquê deste comportamento não é uma unanimidade entre os gestores entrevistados. Por um lado, a SAF relata que a falta de interesse político estadual resulta em menos orçamento repassado para Municípios, tornando-se uma barreira para que estes possam contribuir para o FGS. Pelo outro, é possível que exista uma falta de identificação com políticas públicas voltadas para o Semiárido, devido à situação geográfica de certos estados, como o Maranhão, num ecossistema de transição.

Outro fator que pode explicar as baixas taxas de adesão é a falta de representantes estaduais engajados e com orçamento necessário para divulgar o GS. Além de uma possível falta de engajamento, pode haver uma falta de capacidade de gestão em certos Estados ou Municípios.

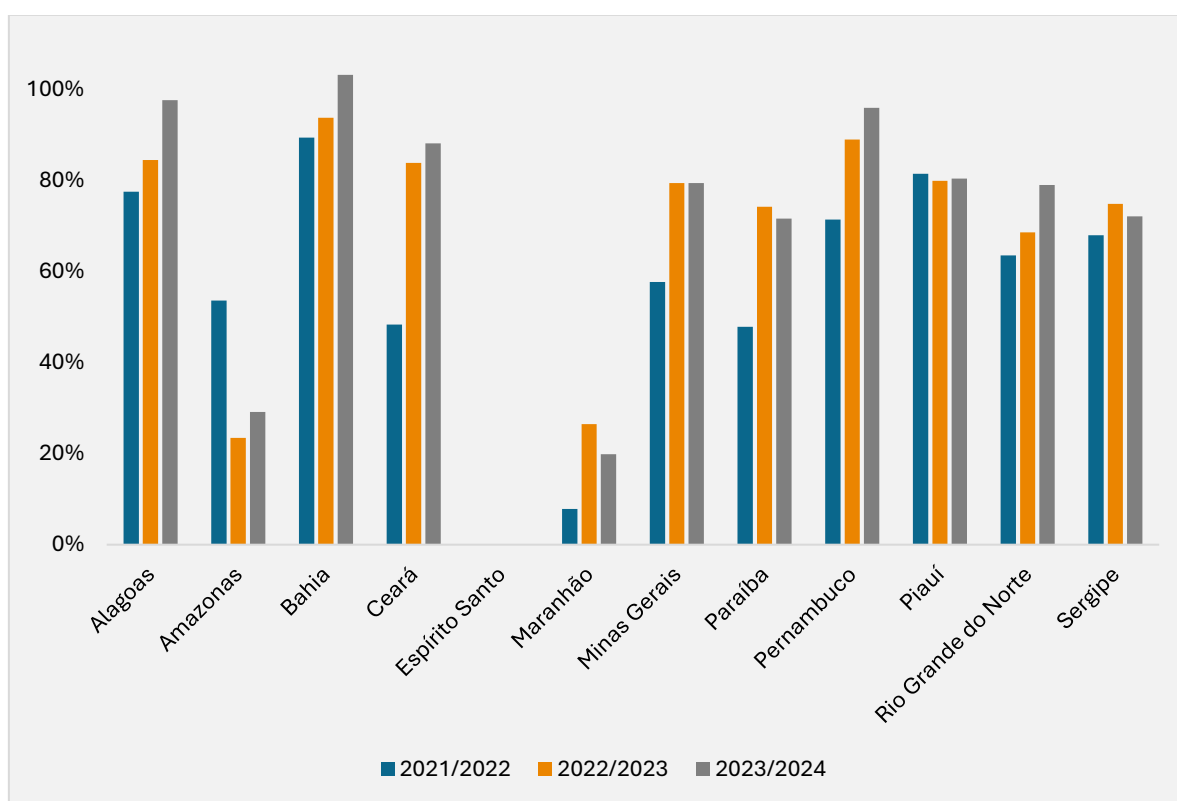
A necessidade para um maior envolvimento das coordenações estaduais foi levantada na reunião ordinária do CGGS de agosto de 2024. Esse ponto foi trazido por um representante da Paraíba, que destacou que coordenadores estaduais teriam maior contato direto com os agricultores familiares e, portanto, teriam uma melhor compreensão de suas necessidades e vulnerabilidades (BRASIL, 2024n). Com base nos dados disponíveis para este estudo, não é possível determinar o nível de consenso em torno desta afirmação. No entanto, vale considerar que, desde a perspectiva dos gestores estaduais e municipais,

pode haver uma demanda por maior envolvimento que, talvez, tenha que ser incentivado mais pelo Governo Federal.

A experiência da Bahia parece reforçar a importância da divulgação e dos incentivos estaduais para o alcance das metas de adesão. Segundo os gestores federais, a Bahia desempenha um forte papel de sensibilização sobre o programa. Além disso, o Governo Estadual aporta com um subsídio adicional equivalente a 50% das contribuições dos agricultores familiares e dos municípios ao FGS (BRASIL, 2024o).

As discrepâncias no engajamento estadual com o programa são evidenciadas quando desagregamos as taxas de adesão com base nas cotas disponibilizadas por Estado. Além da ausência de agricultores aderidos no Espírito Santo, observamos que o Maranhão tem apresentado a menor taxa de adesão nas três últimas safras com dados disponíveis¹³ enquanto a Bahia está entre os Estados com as maiores taxas de adesão, inclusive excedendo 100%, o que é possível graças às cotas de reserva e à possibilidade de realocação de cotas caso estas não sejam utilizadas por outros territórios (Figura 15 **FIGURA 15**). Além disso, como vemos na Tabela 16 **TABELA 16**, mais de quatro em dez beneficiários do GS no Brasil residem neste Estado.

FIGURA 15: Taxas de adesão dos agricultores por Estado com base nas cotas disponibilizadas para a inscrição (safras 2021/2022 a 2023/2024)



Fonte: Elaboração própria segundo Brasil (2024k).

Outro obstáculo para a adesão dos agricultores familiares é o não-pagamento dos boletos emitidos após a homologação das suas inscrições, ou seja, o **Risco Nº 8** conforme a TdM

¹³ Desconsiderando o Amazonas e sua baixa taxa de adesão em 2022/2023, pois apenas foi incluído no programa em 2021.

do programa. Em média, entre as safras 2014/2015 e 2023/2024, 4% dos boletos gerados para a contribuição dos agricultores ao FGS – etapa necessária para concluir a adesão – não são pagos. Embora essa proporção seja baixa, ela representa, em média, cerca de 34.500 agricultores que acabam não aderindo ao GS por ano (BRASIL, 2024k; 2024q).

TABELA 16: Número de beneficiários do Programa Garantia-Safra por Unidade Federativa (janeiro – dezembro 2024)

| Unidade Federativa | Número de beneficiários | % do total nacional |
|---------------------|-------------------------|---------------------|
| Alagoas | 22.523 | 3% |
| Amazonas | 187 | 0% |
| Bahia | 280.386 | 42% |
| Ceará | 100.625 | 15% |
| Espírito Santo | 0 | 0% |
| Maranhão | 1.258 | 0% |
| Minas Gerais | 36.332 | 5% |
| Paraíba | 48.334 | 7% |
| Pernambuco | 97.383 | 14% |
| Piauí | 49.939 | 7% |
| Rio Grande do Norte | 25.344 | 4% |
| Sergipe | 12.642 | 2% |

Fonte: Brasil (2024b).

A SAF também relata que obstáculos de implementação no âmbito local também podem resultar no não-pagamento dos boletos. Segundo os gestores entrevistados, já houve denúncias à gestão federal – e encaminhadas ao Ministério Público - sobre a não entrega de boletos para a adesão ao programa devido a conflitos de interesse por parte de atores locais. Com a digitalização desta etapa do processo, espera-se que esse tipo de situação se torne cada vez mais rara (BRASIL, 2024o).

6.3.2. Verificação de perdas

A Figura 16 apresenta uma série histórica do quantitativo de Municípios com perdas verificadas desde a criação do GS. O pico em perdas comprovadas entre 2012 e 2017 coincide com o pico em áreas isoladas afetadas por secas mais severas no Nordeste no mesmo período, conforme ilustrado anteriormente pela Figura 14 **FIGURA 14**. Isso indica que a comprovação de perdas realizada pelo programa está de fato alinhada com a incidência de secas observadas na região ao longo dos anos.

Além dos eventos climáticos, fatores relacionados à execução do programa também afetam a quantidade de perdas comprovadas. Relacionado ao **Risco Nº 9** identificado na TdM do programa, os gestores da SAF entrevistados não ressaltaram nenhuma falta de capacidade de realizar vistorias como um risco pertinente. Isso não significa que este obstáculo não ocorra, mas não parece representar um risco de alta probabilidade. Porém, outros entraves no âmbito da verificação de perdas foram identificados.

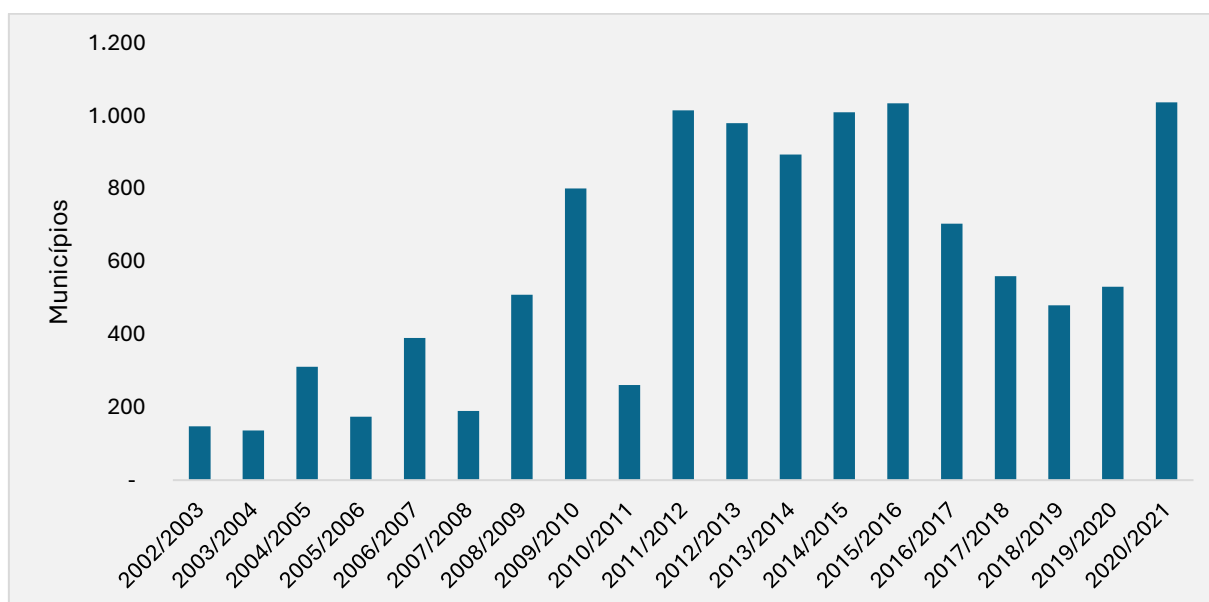
Há alguns gargalos relacionados ao processo de vistoria como competência municipal. Primeiro, há Municípios que não solicitam as vistorias. Na safra 2021/2022, por exemplo, houve Estados onde menos de 30% dos Municípios aderidos tiveram perdas de safra comprovadas, em parte por causa disso (BRASIL, 2023j). Gestores do GS relatam que baixas taxas de perdas verificadas pode desestimular a participação de Estados e

Municípios, levando a menos interesse político em contribuir ao FGS e divulgar o programa entre os agricultores familiares (BRASIL, 2024o).

Segundo, existem casos de vistoriadores que possuem cargos vinculados às prefeituras que podem representar conflitos de interesse e levar a fraudes. A percepção dos gestores federais é que se trata de casos pontuais, mas relatam que estão verificando como prevenir situações desta natureza por meios jurídicos (BRASIL, 2024o).

Atualmente, o CGGS e a SAF estão considerando diversos ajustes nos indicadores e no processo de verificação de perdas. Além das ponderações explicadas na Seção 5, um obstáculo cuja solução está sendo estudada é que há pessoas que não possuem realmente plantios elegíveis para permitir a participação no BGS. Há um incentivo para estas pessoas se arrisquem a participar do programa, pois podem não ser sorteadas para participar das vistorias *in loco* e receberem o benefício. Um ajuste ao processo de verificação de perdas que está sendo estudado no momento é o uso de imagens de satélite para realizar as vistorias (BRASIL, 2024o).

FIGURA 16: Quantitativo de Municípios com perda de safra comprovada (2002-2021)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2022a).

6.3.3. Contribuições ao FGS

A Figura 16 **FIGURA 16** ilustra que, no final da década passada, o programa vivenciou um período de relativamente menos perdas de safra verificadas conforme os critérios empregados pelo programa, o que tem contribuído para o crescimento do FGS. De fato, desde 2017, o FGS acumulou um superávit de mais de R\$ 1,6 bilhões, após um período de déficit com a União entre 2003 e 2016 (BRASIL, 2023j).

Apesar do superávit, a inadimplência de Estados e Municípios é um risco real que pode levar à exclusão de agricultores familiares do programa (Tabela 17 **TABELA 17**). Entre as safras 2003/2004 e 2017/2018, um total de 106 estiveram em situação de inadimplência. Em outras palavras, estes Municípios não contribuíram com seus aportes ao FGS e tiveram sua adesão ao programa bloqueada (BRASIL, 2024m; CAIXA, 2019).

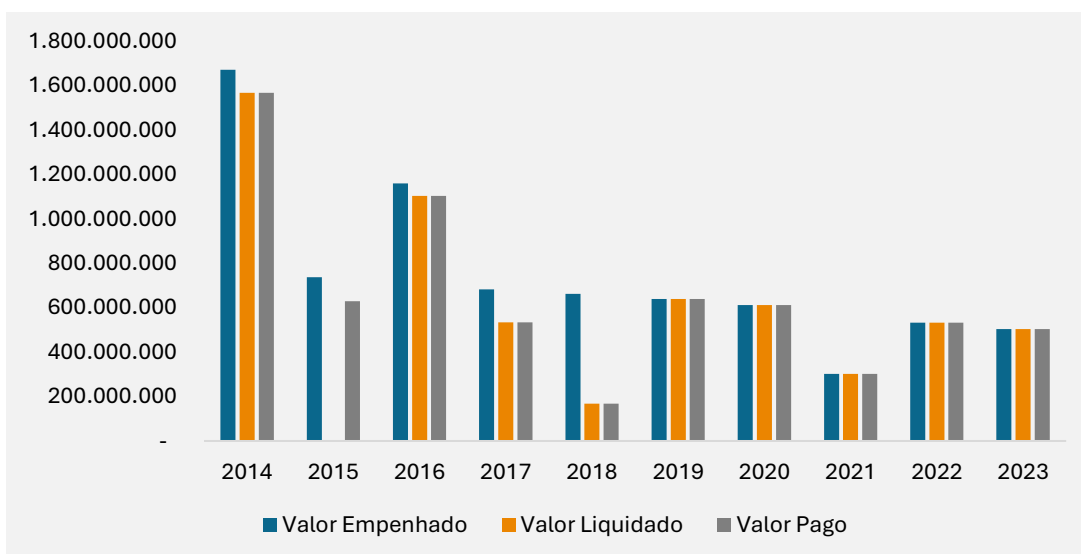
TABELA 17: Total geral de municípios inadimplentes por estado (2003-2018)

| Estado | Número de municípios inadimplentes |
|---------------------|------------------------------------|
| Alagoas | 0 |
| Bahia | 6 |
| Ceará | 2 |
| Maranhão | 26 |
| Minas Gerais | 8 |
| Paraíba | 10 |
| Pernambuco | 2 |
| Piauí | 22 |
| Rio Grande do Norte | 9 |
| Sergipe | 3 |

Fonte: Caixa (2019).

Também vale destacar que o orçamento empenhado para as contribuições da União ao FGS, R\$ 468.040.642, não foi reajustado desde 2017 e, inclusive, foi reduzido temporariamente para R\$ 245.734.447 em 2021 (BRASIL, 2024d). A Figura 17 **FIGURA 17** ilustra não apenas como, em termos reais, o valor das contribuições da União ao FGS têm diminuído desde 2017, mas também que o orçamento empenhado para estas contribuições já foi muito mais alto. Isso pode estar relacionado à evolução do quantitativo de perdas de safra comprovadas nos Municípios aderidos.

FIGURA 17: Contribuições da União ao FGS entre 2014 e 2023 (valores reais calculados utilizando o IPCA para agosto de 2024)

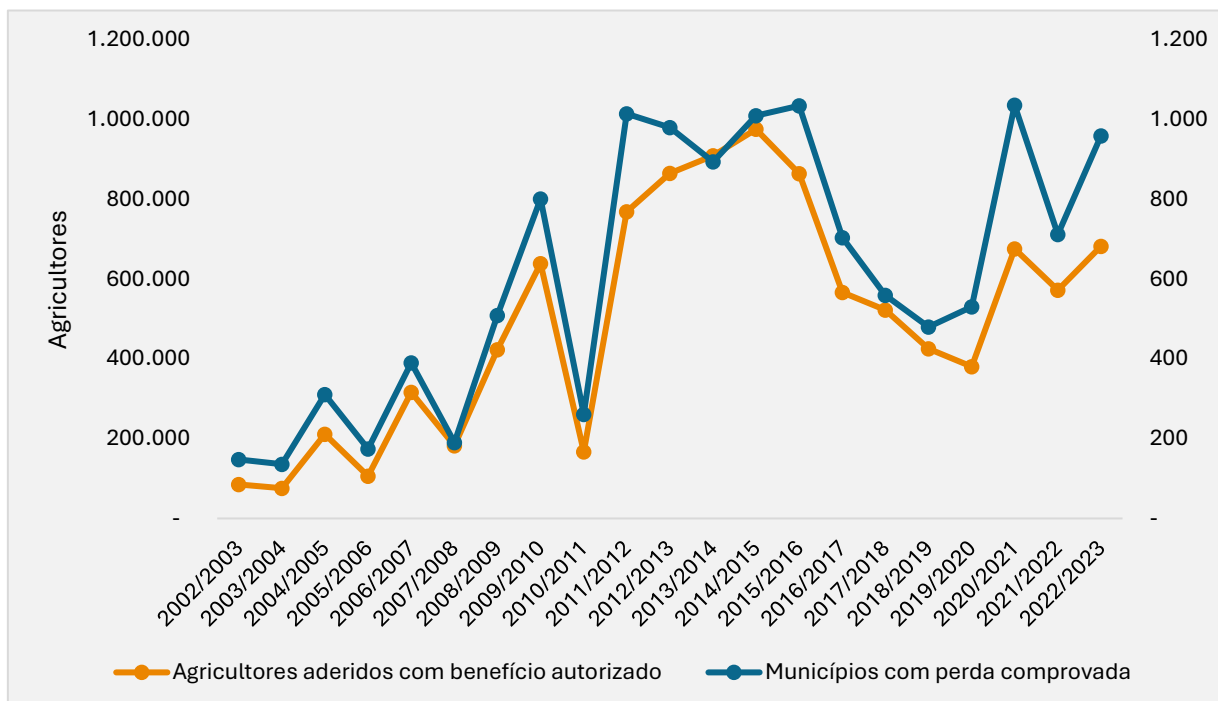


Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024e)

6.3.4. Pagamento do BGS

Como esperado, a quantidade de agricultores aderidos com o pagamento do BGS autorizado está positivamente associada à quantidade de Municípios com perda de safra comprovada (Figura 18 **FIGURA 18**).

FIGURA 18: Comparativo entre os quantitativos de Municípios com perda comprovada e de agricultores com o pagamento do BGS autorizado (2002-2023)



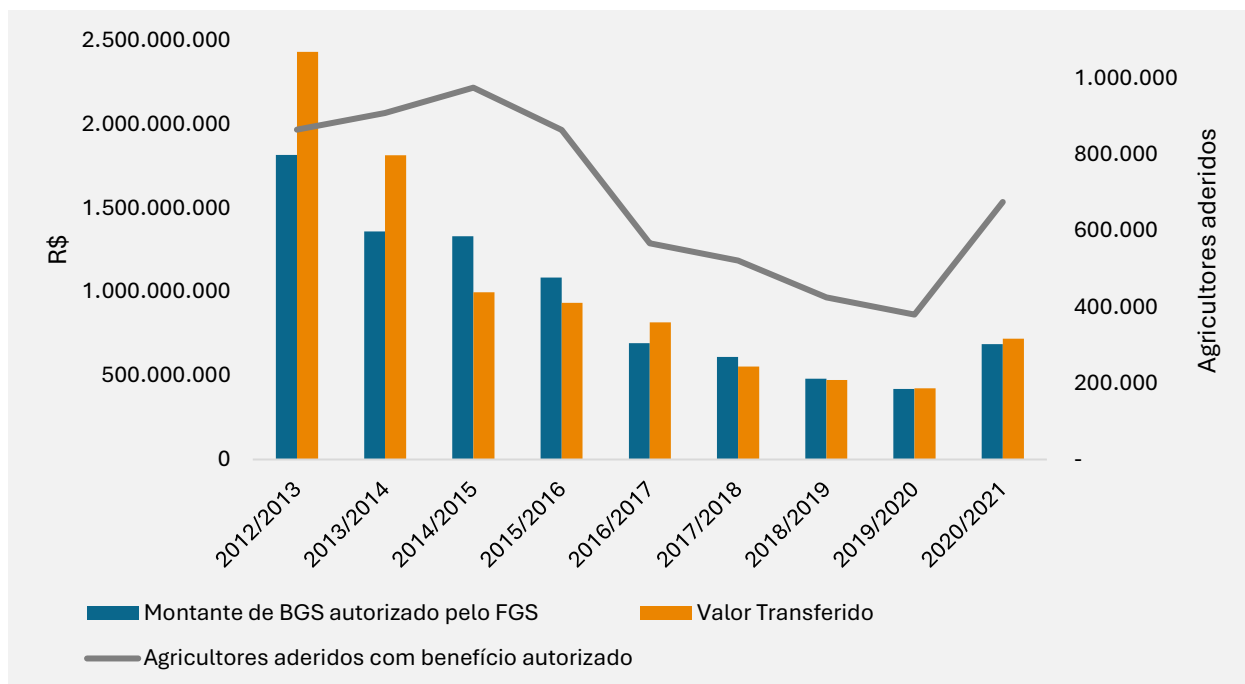
Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024q).

Os dados administrativos consolidados sobre os montantes de BGS autorizados pelo FGS condizem, geralmente, com o número de agricultores aderidos com benefícios autorizados e com o valor do BGS naquele ano-safra. Entre as safras 2002/2003 e 2020/2021, apenas a safra 2012/2013 possui um montante autorizado que não condiz com a quantidade de agricultores e valores do BGS.

Assim como na safra anterior, o Governo Federal disponibilizou mais recursos do que os previstos anteriormente para o pagamento do BGS devido à seca particularmente severa que atingiu o Brasil em 2012 (CEPED UFSC, 2013). O montante adicional disponibilizado pelo FGS na safra 2012/2013 se refere à Medida Provisória nº 635 de 26 de dezembro de 2013, que liberou R\$ 155 mensais adicionais por família, cujo pagamento da última parcela pôde ocorrer até abril de 2014 em alguns Estados (BRASIL, 2013b).

O Portal da Transparência do Governo Federal contém dados referentes aos valores transferidos aos beneficiários do GS a partir de 2012. Observa-se que, entre 2012 e 2021, os valores transferidos por ano-safra parecem, no geral, condizer com a quantidade de agricultores com perdas verificadas e com os valores autorizados pelo FGS (Figura 19).

Figura 19: Comparativo entre agricultores com pagamento do BGS autorizado, montante autorizado pelo FGS para o pagamento do BGS e o valor total transferido aos beneficiários por ano-safra entre 2012 e 2021 (valores calculados utilizando o IPCA para agosto de 2024)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2021a, 2022a, 2024f).

Os próprios gestores observam que pagamentos autorizados não resultam, necessariamente, no pagamento do BGS aos agricultores, pois “outros fatores podem impedir o saque dos valores, como restrições cadastrais em órgãos governamentais, dificuldades para sacar o montante disponibilizado, desconhecimento do direito ao benefício, entre outros” (BRASIL, 2022a, p. 8). Estas questões – análogas ao **Risco N° 10** na TdM – representavam obstáculos pertinentes principalmente quando o pagamento do BGS ainda era realizado em múltiplas parcelas que precisavam ser sacadas presencialmente pelos beneficiários (BRASIL, 2024o). Além disso, mesmo quando os pagamentos são realizados, há evidências que sugerem que podem ser atrasados (BARBOSA, 2019).

Atualmente, graças à maior presença de agentes bancários em zonas rurais, o pagamento em parcela única e o uso de tecnologias digitais, os gestores acreditam que a probabilidade de não conseguir sacar o BGS tenha diminuído (BRASIL, 2024o). A SAF estima que cerca de 98% dos pagamentos do BGS aos agricultores são, atualmente, realizados em contas de poupança digital (BRASIL, 2023j).

6.4. Análise crítica da implementação

Neste estudo, o GS é analisado sob a ótica do Governo Federal, responsável pela gestão do Programa. Portanto, é importante reconhecer que a análise carece das percepções de demais atores envolvidos no programa, desde os Governos Estaduais e Governos Municipais, até os beneficiários. Dito isso, a execução do GS não ocorreu livre de

obstáculos (ver Tabela 18 **TABELA 18**) e possui espaço para melhorias, mas aparenta ser, no geral, satisfatória.

A implementação do GS parece ocorrer de acordo com o que é proposto pelo desenho do programa, pelo menos no âmbito de seu componente original de pagar o BGS a agricultores com perda de safra comprovada. O principal entrave identificado e que ainda precisa ser solucionado é a ausência do componente de assistência técnica para a melhor convivência com o Semiárido, embora exista uma proposta de reestruturação do GS para elaborar no componente de ATER e aprimorar a conexão do GS com outras políticas para a agricultura familiar (BULHÕES, 2022). Portanto, atualmente, não é possível esperar que o GS atue de forma preventiva, abordando as causas da pobreza resultante de perdas de safra devido a secas ou excesso hídrico (SILVA, 2016).

No que tange o componente do BGS, a falta de ações de contingência para contornar panes no SGGs precisa ser remediada urgentemente para contornar entraves na execução do programa. Outros obstáculos importantes, mas que requerem esforços além da esfera federal, são a falta de interesse e de divulgação do programa em certos estados e municípios – mais notavelmente nos Estados do Espírito Santo e do Maranhão. No mais, há suspeita de eventuais conflitos de interesses entre atores locais e eventuais demoras na tomada de decisões devido ao grande número de atores, segundo informações da SAF.

Em suas mais de duas décadas de existência, o GS demonstrou sua capacidade de evolução, evidenciada principalmente pela introdução de maiores controles da focalização do programa após as auditorias realizadas pelo TCU e pela CGU. No geral, o GS vem incorporando diversos ajustes para aprimorar sua execução, tais como a digitalização de processos internos e dos que requerem ações dos agricultores familiares, e mudança para o pagamento em parcela única. Outras soluções, como a atualização do SGGs e a introdução de novos indicadores e metodologias para a verificação de perdas de safra também estão sendo estudadas. Além disso, apesar de estar fora do controle dos gestores do GS, a transição atual das políticas públicas para a agricultura familiar da DAP para o CAF pode contribuir para aprimorar a focalização do programa.

TABELA 18: Comparativo entre os riscos mapeados na TdM e os observados durante a implementação do GS

| Numeração na TdM | Riscos | Achados da análise de implementação |
|------------------|--|--|
| 1 | Entraves durante a tomada de decisão levam a ineficiência e atrasos | Entre gestores federais, há uma expectativa que a maior quantidade de atores resulte na melhor qualidade do programa, justificando potenciais atrasos durante a tomada de decisão. |
| 2 | Falta de recursos orçamentários | <ul style="list-style-type: none"> • O FGS está superavitário desde 2017. • O aumento de secas previstas para o futuro próximo pode exercer mais pressão no FGS, com possíveis repercussões para um futuro componente de ATER. |
| 3 | Panes no SGGs (risco interno com manutenções previstas) | <ul style="list-style-type: none"> • A transição da DAP para o CAF tem sobrecarregado o SGGs, que ainda não possui mecanismos de gestão de riscos para contornar panes. • Introdução de SGGs atualizado está prevista e deve mitigar este risco. |
| 4 | Falhas na coordenação devido ao alto nível de complexidade causado pelo uso de múltiplos calendários | <ul style="list-style-type: none"> • Os gestores entrevistados parecem aceitar a complexidade do programa, mas não expressam preocupação com ela como um obstáculo central. • Constata-se que os calendários de plantio são primariamente culturais, e menos fundamentados em fatores agrônomos. Isso pode afetar a execução de um futuro componente de ATER. |
| 5 | Não-adesão do Estado ou Município | <ul style="list-style-type: none"> • O Espírito Santo nunca aderiu ao programa apesar de ser elegível desde a sua criação. • Falta de divulgação do programa no Maranhão. • Segundo a SAF, a falta de interesse político em certos Estados resulta em menor orçamento municipal para que estes possam contribuir para o FGS. • Demanda, pelo menos por parte da Paraíba, por maior envolvimento das Coordenações Estaduais no programa. • Forte engajamento da Bahia com o programa (divulgação, subsídio das contribuições municipais) parece resultar em maiores taxas de adesão. • Aumento de adesão de Municípios desde a safra 2019/2020. |

| | | |
|----|---|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Percepção da SAF que há um senso de pertencimento entre os beneficiários do programa. Os gestores relatam que há um histórico de pressão por parte dos agricultores familiares para garantir a adesão de seus Municípios. • Previsão de aumento de secas no futuro próximo, então há uma expectativa de que as taxas de adesão aumentem. |
| 6a | Exclusão de agricultores incapazes de se deslocar até instituições públicas (mitigação parcial através da digitalização). | A possibilidade recente de interagir com o programa através de canais digitais reduz o risco de exclusão associado ao deslocamento físico. |
| 6b | Exclusão de agricultores por falta de acesso, habilidades ou motivação para utilizar TICs. | |
| 6c | Exclusão de agricultores marginalizados (como mulheres, pessoas idosas e com alguma deficiência) devido a obstáculos adicionais de segurança, mobilidade e acessibilidade (ações de mitigação possíveis). | |
| 7 | Cobranças indevidas feitas aos agricultores por agentes locais. | <ul style="list-style-type: none"> • Existe relatos de que isso ocorre no nível local, como emissores de CAF que estão cobrando pelo serviço que deve ser gratuito. Esforços para mitigação: • Introdução de TICs ao longo do processo de adesão e pagamento. • Campanha de comunicação anunciada em 2024. • Capacitação de técnicos municipais sobre a inscrição no GS anunciada em 2024. |
| 8 | Agricultores não são capazes de pagar o boleto a tempo. | <ul style="list-style-type: none"> • Em média, 4% dos boletos para a contribuição ao FGS gerados entre as safras 2014/2015 não foram pagos, representando cerca de 34.500 agricultores por ano. • Houve denúncias ao Governo Federal no passado sobre conflitos de interesse locais que têm impedido o pagamento de boletos. Atualmente, o uso de TICs tem o potencial para mitigar este risco. |

| | | |
|----|---|---|
| 9 | Técnicos vistoriadores não são capazes de realizar todas as vistorias | <ul style="list-style-type: none"> • Segundo os dados disponíveis e a entrevista com a SAF, não se trata um risco de alta probabilidade. No entanto, os seguintes entraves durante a verificação de perdas foram identificados: • Como o processo de vistorias se baseia em um sorteio, há participantes do GS que não possuem realmente plantios elegíveis, mas não são visitados porque não são sorteados. Uma solução por meio de imagens de satélite para este problema está sendo estudada. • Há Municípios que não solicitam vistorias. • Baixas taxas de perdas verificadas podem desestimular a participação estadual e municipal no programa. • É possível que haja conflitos de interesse, como nos casos de vistoriadores que possuem cargos vinculados às prefeituras, podendo levar a fraude. No entanto, a percepção da SAF é que se trata de casos pontuais, e há soluções jurídicas para eles. |
| 10 | Agricultores não conseguem acessar benefícios devido à falta de acesso a instituições financeiras, seja presencialmente ou online | <ul style="list-style-type: none"> • Os gestores do GS monitoram os pagamentos autorizados, mas não há dados sobre os montantes do BGS realmente sacados pelos agricultores familiares. • É possível que restrições cadastrais, a falta de divulgação do pagamento e outros obstáculos possam ter impedido que os beneficiários sacassem o BGS. • Com a maior capilaridade de agentes bancários em zonas rurais, e a introdução recente de formas de pagamento digitais e do pagamento em parcela única, a chance deste risco ocorrer tem diminuído. • Há evidência de eventuais atrasos nos pagamentos. |

Fontes: Elaboração própria com base em Brasil (2024k; 2024n; 2024o; 2024q) e Barbosa (2019).

7. Análise de resultados

Conforme discutido na seção anterior, os indicadores utilizados para o M&A do GS estão restritos às atividades e aos produtos do programa. Conseqüentemente, o programa não possui, atualmente, metas definidas para os resultados almejados. Portanto, com base no plano de monitoramento atual e nos indicadores existentes, não é possível realizar uma avaliação dos resultados do GS com dados recentes nesta avaliação executiva. Assim sendo, serão considerados estudos produzidos por outros autores.

7.1. Efeitos documentados na literatura

Estudos prévios sobre o GS têm reforçado que, apesar da defasagem do valor da indenização disponibilizada, o GS continua sendo um programa de alta relevância para sua população-objetivo. O programa fornece uma fonte adicional de renda aos agricultores afetados por fenômenos climáticos, pelo menos amortecendo o dano financeiro aos seus beneficiários e tratando da pobreza rural como sintoma dos problemas estruturais relacionados à terra e à exclusão social no Nordeste brasileiro (BARBOSA, 2019; BULHÕES, 2022; SARMENTO; GUIMARÃES; FILHO, 2016; SATO et al., 2022; SILVA, 2016). Além disso, conforme ressaltado na Seção 4, o GS cobre uma lacuna de proteção das safras contra riscos climáticos que afetam uma população que não tem acesso a outros seguros.

Os achados de Silva (2016) trazem uma perspectiva adicional interessante sobre a relevância do programa. Este autor investigou o padrão de reincidência na adesão dos agricultores familiares através de simulações guiadas por uma modelagem baseada em agentes. Suas simulações sugerem que há um alto nível de reincidência, reforçando a relevância do programa para eles.

Além disso, foi encontrada uma avaliação de impacto do GS, baseada em dados sobre o programa coletados em 2016 no Ceará. Foram avaliados seus efeitos sobre a insegurança alimentar, escolhas intertemporais dos agricultores, e na demanda pelo programa de microcrédito Agroamigo do Banco do Nordeste. Segundo este estudo, o GS reduziu, em média, a insegurança alimentar entre seus beneficiários em 25 p.p. e possui um efeito desejado mais ameno sobre agricultores não participantes que residem em municípios onde o pagamento do BGS foi realizado. No que tange a tomada de decisões intertemporais, o autor não encontrou um impacto robusto sobre comportamento relacionado a impaciência dos agricultores, que parece ser influenciada somente por condições climáticas. Por fim, houve um impacto desejado e significativo na contratação do microcrédito analisado, com produtores de menor renda sendo os principais beneficiados, mas se baseia em dados mais limitados que os das outras dimensões avaliadas (BARBOSA, 2019).

Apesar da disponibilidade limitada de evidências, há indícios de que o GS contribui positivamente para o bem-estar de seus beneficiários. Porém faltam estudos sobre seu impacto na estabilização de renda dos agricultores, bem como seus efeitos na sua região de abrangência como um todo. Para possibilitar a avaliação destes resultados, será necessário criar indicadores mais adequados para permitir o acompanhamento do programa e avaliar se este está alcançando seus resultados almejados. A seguir, alguns indicadores de resultado fundamentados na TdM do programa serão propostos.

7.2. Estratégias adicionais de monitoramento

Sabe-se que os gestores do GS possuem acesso a dados meteorológicos, produção agrícola, e informações socioeconômicas dos agricultores familiares. Porém, a SAF também enfrenta suas próprias restrições para acessar dados do Governo, tendo que se basear num acordo entre o MDA e o TCU para delegar parte do cruzamento de dados para o LabContas. Isso foi levado em consideração para propor possíveis indicadores de resultados para o GS, apresentados na Tabela 19 **TABELA 19**.

Vale ressaltar que os indicadores propostos para os resultados associados a um futuro componente de assistência técnica são extremamente especulativos, pois dependem de como será, de fato, o desenho completo deste componente. No caso dos resultados relacionados à associação dos agricultores a cooperativas, não foram propostos indicadores, pois falta clareza sobre quais resultados exatamente são esperados neste âmbito. Além disso, os indicadores sugeridos abaixo presumem que existem dados para medi-los, ou que seria possível propor instrumentos de coleta de dados para serem utilizados ao longo da implementação do GS.

TABELA 19: Potenciais indicadores de resultados do Garantia-Safra

| Resultado | Indicador | Tipo |
|--|---|--------------|
| Agricultores familiares nos municípios aderidos são sempre compensados em caso de perdas de safra | | |
| | Razão entre o valor do Benefício Garantia Safra e o valor médio da produção perdida por agricultor familiar no respectivo ano safra | Quantitativo |
| | Evolução do número de reclamações submetidas devido a atrasos ou à falta completa de transferência do BGS, apesar da perda ter sido verificada | Quantitativo |
| Aumento do investimento na produção da agricultura familiar | | |
| | Valor do investimento realizado por agricultores familiares em sementes e equipamentos para a produção agrícola (em R\$) | Quantitativo |
| | Frequência de uso dos insumos adquiridos para a produção agrícola com fundos obtidos através de créditos rurais pelos agricultores familiares | Quantitativo |
| Os agricultores familiares utilizam tecnologias e espécies adaptadas aos contextos locais | | |
| | Frequência de uso da tecnologia X na produção agrícola pelos agricultores familiares (<i>especificar a tecnologia X em questão</i>) | Quantitativo |
| | Toneladas de (sementes plantadas/ frutos colhidos) da espécie local Y introduzida pelo programa (<i>especificar a espécie Y em questão</i>) | Quantitativo |
| | Razão entre (sementes plantadas/ frutos colhidos) da espécie local Y introduzida pelo programa e (sementes plantadas/ frutos colhidos) da espécie tradicional Z utilizada anteriormente (<i>especificar as espécies Y e Z em questão</i>) | Quantitativo |

Fonte: Elaboração própria.

Entende-se que pesquisas de satisfação com agricultores beneficiários do programa podem ser relativamente dispendiosas devido aos custos associados ao transporte para regiões rurais. Neste sentido, pesquisas de satisfação digitais podem ser uma alternativa,

mas seriam limitadas pelo acesso a TICS, nível de letramento digital e motivação dos agricultores. Além disso, certos grupos de agricultores podem não se sentir confortáveis em expressar opiniões sinceras sobre o programa, dependendo do contexto local. Por isso, os indicadores sugeridos são quantitativos.

Além da incorporação desses indicadores de resultados no M&A do GS, a próxima seção detalha as demais conclusões e recomendações derivadas dos achados detalhados nesse estudo.

8. Conclusões e recomendações

A presente Avaliação Executiva apresenta diversos achados que confirmam a relevância do Programa Garantia-Safra, bem como seus pontos fortes. Seu componente principal, centrado na oferta de um benefício monetário para agricultores familiares atingidos por perdas de safra decorrentes de estiagens ou excesso hídrico, oferece uma indenização por sinistros climáticos a qual esse grupo não teria acesso de outra forma. No entanto, para abordar algumas causas por trás da perda de meios de subsistência decorrente das perdas de safra, é necessário que o componente de ATER seja elaborado e implementado.

O programa atua na área de abrangência da Sudene e em municípios do Amazonas, cobrindo uma região com diferentes grupos em situação de pobreza. No Semiárido, principal área de atuação do GS, residem agricultores familiares cuja produção está sujeita a longas secas e eventuais períodos de chuvas intensas. Trata-se de uma população relativamente jovem, mas os poucos idosos, assim como as pessoas com deficiência, estão expostos a riscos para além dos relacionados à produção agrícola, como barreiras de acessibilidade a serviços públicos e dificuldades de mobilidade. As mulheres, que compõem cerca da metade da população na região, também enfrentam diversos tipos de desigualdades e violências de gênero.

Além destes grupos, grande parte das comunidades quilombolas brasileiras reside no Semiárido, constituindo uma população cuja marginalização histórica representa mais uma camada adicional de exclusão que afeta sua capacidade de lidar com perdas de safra. No entanto, embora o GS inclua provisões para priorizar os três primeiros grupos de agricultores familiares, não faz menção às comunidades quilombolas ou indígenas em seu marco normativo e em seu desenho.

Apesar da existência de outros programas que visam apoiar agricultores familiares, bem como de seguros agrícolas, a Seção 4 demonstrou que há uma carência de programas que protejam pequenos produtores na região Nordeste contra perdas de produção resultantes de fenômenos climáticos. Além disso, como demonstrado na Seção 6, as altas taxas de adesão, e um aumento na frequência de secas previstas para o futuro próximo, reforçam a importância da existência e da manutenção do GS.

O BGS é o componente principal do programa e, conforme concluído na Seção 4, aborda as consequências diretas da perda de meios de subsistência resultante das perdas de safra. Em outras palavras, seu foco é remediar os efeitos das perdas sofridas pelos agricultores familiares, o que confere ao GS uma semelhança a um seguro agrícola. Reconhecendo que isso não é suficiente para enfrentar as causas das perdas de produção, o programa inclui um segundo componente com o objetivo de melhorar a convivência dos agricultores familiares com o Semiárido.

Observou-se na Seção 5 que o GS carece de atividades propriamente elaboradas para iniciar a implementação do componente de assistência técnica, algo que é reconhecido pelos gestores do programa. A lógica por trás do componente parece, em geral, coerente com a literatura sobre ATER para agricultores familiares na região. No entanto, as atas das reuniões do CGGS demonstram que ainda há pontos de divergência a respeito do desenho deste componente que precisam ser abordados, como a vinculação ao Semiárido e a área de abrangência das atividades de ATER, bem como capacidades locais necessárias para a sua execução.

Em teoria, o eventual apoio à adaptação e ao financiamento da produção deveria abordar algumas causas das perdas de safra. No entanto, atualmente, pode-se afirmar que apenas o primeiro componente do GS está efetivamente em operação, tornando a abordagem do programa primordialmente reacionária. Considerando que o discurso oficial, atualmente, não define este programa como um seguro agrícola, é crucial que seu componente de ATER seja devidamente implementado para dar jus à definição do programa empregada pelos gestores.

O componente de transferência de renda do GS possui um desenho complexo, composto por diversas etapas desempenhadas por vários atores. Apesar de possíveis riscos associados ao desenho do programa e a entraves enfrentados ao longo de sua implementação, a execução do GS parece satisfatória considerando o ponto de vista do Governo Federal. Seus pontos fortes e fracos, bem como fatores externos que representam oportunidades e ameaças, estão resumidos na Tabela 20 **TABELA 20**.

Observa-se que o GS possui diversos pontos fortes, que parecem estar refletidos na evidência que há sobre os efeitos do programa. Pelo menos no Ceará, o GS logrou uma redução de insegurança alimentar entre os agricultores familiares. Além disso, há outros estudos que relatam a relevância do programa para seu público-alvo, inclusive projetando altos níveis de reincidência entre os agricultores participantes.

TABELA 20: Matriz de Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças do Garantia-Safra

| | Fatores internos (controláveis) | Fatores externos (incontroláveis) |
|---------------|---|--|
| Pontos fortes | <p>Forças</p> <ul style="list-style-type: none"> Diversas perspectivas representadas nas tomadas de decisão e na gestão do GS graças ao envolvimento de diversos atores no CGGS Robustez do marco normativo Ferramentas de automatização Minimização de atividades delegadas aos agricultores familiares Verificação de perdas não requer altos custos de locomoção pois não depende de vistorias individuais de todos os agricultores participantes Controle social e acordo com o TCU para evitar erros de inclusão Priorização de grupos mais vulneráveis entre os agricultores familiares Habilidade de pagar o BGS a cada ano graças às cotas Uso de TICs facilita a divulgação do programa, adesão dos agricultores e o pagamento do BGS Pagamento em parcela única e TICs reduzem necessidade de deslocamento | <p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> Transição da DAP para o CAF permitirá o melhor cruzamento de dados para aprimorar a focalização do GS Possibilidade de sinergia com outras políticas públicas para a agricultura familiar que também utilizam a DAP e o CAF Disponibilidade de agentes financeiros e plataformas sociais para oferecer apoio presencial a agricultores familiares Gestores estaduais e municipais engajados, como no caso da Bahia |
| Pontos fracos | <p>Fraquezas</p> <ul style="list-style-type: none"> Complexidade do desenho devido ao grande número de atores e etapas nos seus processos Lentidão da tomada de decisões devido grande número de atores envolvidos Exclusão de agricultores possivelmente elegíveis quando Estados ou Municípios não aderirem ao GS ou se estiverem inadimplentes Ausência de atividades planejadas para a inclusão de quilombolas Falta de gestão de riscos para contornar panes no SGGs Há incentivo para participar do programa mesmo se a área plantada não for suficiente, pois vistorias não são realizadas em todos os estabelecimentos Dificuldade para reajustar o BGS à inflação devido ao marco normativo do GS Ausência de um desenho concreto para o componente de assistência técnica Divulgação insuficiente ou ausente em Estados e Municípios menos interessados ou engajados no GS, ou em localidades com menos recursos financeiros Falta de indicadores de insumos, resultados e de impacto, bem como de indicadores mais qualitativos Ausência de metas e linhas de base | <p>Ameaças</p> <ul style="list-style-type: none"> Eventuais cortes de orçamento nos níveis Federal, Estadual e Municipal que limitem a cobertura do programa Exclusão financeira e digital, bem como obstáculos de mobilidade em zonas rurais Calendários de Plantio predominantemente culturais e não baseados em fatores agrícolas A DAP é baseada em dados autodeclarados Necessidade de acordos para apoiar o cruzamento de dados com outras bases públicas Previsão de aumento da ocorrência de secas no futuro próximo Conflitos de interesse no nível local |

Fonte: Elaboração própria.

Os gestores responsáveis pelo programa aparentam estar cientes dos aspectos do desenho e da implementação do GS que requerem aprimoramento, e estão conduzindo diversos estudos e discussões para aprimorar o programa. A transição da DAP para o CAF é uma das principais oportunidades sendo utilizadas pelos gestores para combater erros de inclusão e fraude. A digitalização dos processos do programa também tem sido crucial para proteger agricultores familiares de potenciais arbitrariedades no nível local decorrentes de possíveis conflitos de interesse que pudessem culminar na sua exclusão do programa. As TICs também têm aprimorado a divulgação e o acesso ao BGS.

Além disso, novas melhorias devem ser introduzidas em breve. Novas metodologias de verificação de perda estão sendo estudadas e introduzidas, e os gestores do GS estão preparando uma proposta de alteração do marco normativo do programa para que este permita reajustes periódicos do BGS à inflação. No tocante ao componente de assistência técnica, este está sendo amplamente discutido e há esforços para elaborar um desenho mais concreto.

Até abril de 2025, quando este relatório foi finalizado, havia previsão de melhorias no curto prazo. Novas metodologias de verificação de perda estavam sendo estudadas e introduzidas, e os gestores do GS preparavam uma proposta de alteração do marco normativo do programa para permitir reajustes periódicos do BGS à inflação. No que se refere ao componente de assistência técnica, este seguia em ampla discussão, com esforços voltados à elaboração de um desenho mais concreto para sua implementação.

Além destes ajustes planejados e realizados pelos gestores do GS, recomendamos uma série de ações destinadas a remediar e compreender melhor as fraquezas do programa identificadas neste estudo. Em relação ao **desenho** do programa, acredita-se que os gestores do GS já estão estudando diversas opções de melhoria para as fraquezas identificadas. Sugerimos, apenas, que seja considerada também a inclusão das comunidades quilombolas e indígenas no ranqueamento de grupos prioritários durante o processo de seleção dos agricultores inscritos. Isso pode ser precedido por um diagnóstico de necessidades destes grupos para entender melhor como incluí-los no programa.

Para aprimorar o **monitoramento** do GS, é crucial que os gestores do programa desenvolvam indicadores para todas as etapas da TdM. Estes indicadores devem se basear em dados que possibilitem a desagregação por gênero, idade, condição de deficiência, raça/cor, comunidade de origem e território de residência. Também devem ser definidos valores de linha de base e metas plurianuais para os indicadores existentes e para futuros indicadores.

A falta das perspectivas dos estados, municípios e agricultores familiares neste estudo limita sua capacidade de oferecer recomendações precisas para aprimorar a **implementação** do GS. No entanto, baseado nas informações disponíveis, recomenda-se que seja desenvolvido um plano de divulgação do GS. Este deve incluir a divulgação do programa para os municípios, bem como para os agricultores familiares. Para tal fim, devem ser envolvidas tanto as coordenações estaduais, como a CNM. Este plano poderá guiar o diálogo com os governantes. Caso necessário e factível, a SAF também poderá considerar incentivos atrelados a este plano.

Outros tipos de avaliações e estudos focados em aspectos mais específicos do GS poderão oferecer mais dados para aprimorar o programa. Futuras **avaliações de implementação** do GS serão necessárias para aprimorar a execução do programa desde a perspectiva dos beneficiários, dos estados e dos municípios. Para tal fim, será importante entender quais são os obstáculos para diferentes grupos entre os agricultores familiares em acessar o GS, bem como entender como estes grupos enxergam os benefícios ofertados pelo programa. Também é relevante avaliar a implementação do GS em estados como a Bahia e o Maranhão para entender quais fatores são necessários para o maior engajamento dos estados e municípios elegíveis para participar do GS.

A transição da DAP para o CAF ainda não está finalizada, mas recomenda-se que a **focalização** do GS antes e depois desta transição seja avaliada. Isso será útil não apenas para aprimorar a focalização do GS, mas também a de outras políticas públicas para a agricultura familiar.

Também seria valioso realizar um **diagnóstico de necessidades** e uma **avaliação de desenho** do componente de ATER. Este deve levar em consideração as tentativas anteriores de implementação realizadas pelo GS, bem como programas similares existentes no Brasil e em outros contextos semelhantes, a fim de aprimorar as atividades deste componente e iniciar sua operacionalização.

Por fim, é necessário realizar uma **avaliação de impacto** que considere a defasagem do BGS. Faltam evidências sobre o impacto do GS na renda dos agricultores familiares, bem como uma análise dos efeitos do programa em sua área de abrangência como um todo. Considerando que este programa tem existido há duas décadas, acredita-se que agora é um momento oportuno para avaliar o programa.

Abreviaturas e siglas

| | |
|------------|--|
| Adene | Agência de Desenvolvimento do Nordeste |
| ATER | Assistência Técnica e Extensão Rural |
| BGS | Benefício Garantia-Safra |
| CAF-Pronaf | Cadastro Nacional da Agricultura Familiar |
| CGGS | Comitê Gestor do Garantia-Safra |
| CGU | Controladoria Regional da União |
| CMDRS | Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável |
| CNIS | Cadastro Nacional de Informações Sociais |
| CNM | Confederação Nacional de Municípios |
| DAP | Declaração de Aptidão ao Pronaf |
| EATER | Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural |
| EES | Empreendimentos econômicos solidários |
| Enagro | Escola Nacional de Gestão Agropecuária |
| FGS | Fundo Garantia-Safra |
| FGV CLEAR | Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil |
| FIDA | Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola |
| FNE | Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste |
| GEI | Iniciativa Global de Avaliação |
| GS | Garantia-Safra |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| LabContas | Laboratório de Informações para o Controle |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| MDA | Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome |
| M&A | Monitoramento e avaliação |
| NIS | Número de Identificação Social |
| ODS | Objetivos do Desenvolvimento Sustentável |
| PAA | Programa de Aquisição de Alimentos |

| | |
|---------|--|
| PISF | Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PPA | Plano Plurianual |
| PPF | Projeto Paulo Freire |
| Proagro | Programa de Garantia da Atividade Agropecuária |
| Pronaf | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar |
| PSR | Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural |
| RAIS | Relação Anual de Informações Sociais |
| SAF | Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia |
| SGGS | Sistema de Gerenciamento do Garantia-Safra |
| Sisobi | Sistema Informatizado de Controle de Óbitos |
| STR | Sindicato dos Trabalhadores Rurais |
| Sudene | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |
| TdM | Teoria da Mudança |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TIC | Tecnologia de informação e comunicação |

Referências

- AGÊNCIA GOV. Garantia-Safra: até dia 30, 243 mil agricultores têm direito. Confira. Brasília, 25 abr. 2024. Agricultura. Disponível em: <<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/garantia-safra-caixa-pagara-mais-de-r-291-milhoes-a-agricultores-familiares-no-mes-de-abril>>. Acesso em: 9 set. 2024.
- ALVES, F. O Programa Garantia-Safra no Semiárido Brasileiro. Em: CARDOSO JR., J. C. (Ed.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasil: o estado de uma nação. Brasília: Ipea, 2009. v. 2, p. 281–302.
- ALVES, F.; VALADARES, A. A.; SILVA, S. P.; BASTIAN, L. Análise das linhas alternativas de investimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Lógica operacional e assimetrias regionais. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e análise**. Brasília: Ipea, 2022, n. 73, p. 141-155. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/bmt73/pf5>>. Acesso em: 16 dez. 2024.
- AMAZONAS. CASA CIVIL. **Governo do Amazonas vai aderir ao Programa Garantia Safra 2021/2022**. Notícias. 2021. Disponível em: <<https://www.casacivil.am.gov.br/governo-do-amazonas-vai-aderir-ao-programa-garantia-safra-2021-2022/#:~:text=Garantia%20Safra%20%E2%80%93%20Garantia%20Safra,de%20produ%C3%A7%C3%A3o%20superiores%20a%2050%25>>. Acesso em: 15 ago. 2024.
- ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **ANA e IBGE lançam levantamento sobre uso da água na agricultura de sequeiro no Brasil**. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-e-ibge-lancam-levantamento-sobre-uso-da-agua-na-agricultura-de-sequeiro-no-brasil-1>>. Acesso em: 12 dez. 2024.
- ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO. **Histórico dos dados tabulares de seca**. Monitor de Secas. 2024. Disponível em: <<https://monitordesecas.ana.gov.br/dados-tabulares?tipo=8&area=5>>. Acesso em: 9 jan. 2025.
- ARAÚJO, F. T. de V.; NUNES, A. B. de A.; FILHO, F. de A. de S.; CAMPOS, V. R. Risco de desertificação no Semiárido brasileiro: Uma abordagem multicritério. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 21., 2015. Brasília. **Anais** [...]. Brasília: ABRHidro, 2015. Disponível em: <<https://files.abrhidro.org.br/Eventos/Trabalhos/4/PAP019172.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2024.
- ARRUDA, M. P. G. **Entre o Alívio à Pobreza e o Desenvolvimento Rural: Ideias e Paradigmas do Programa Garantia Safra**. Dissertação de Mestrado - Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.rlbea.unb.br/jspui/bitstream/10482/39978/1/2020_MineiaPatr%C3%ADciaG%C3%B3esArruda.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2024.
- ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **Semiárido - É no Semiárido que a vida pulsa!** [s.d.]. Disponível em: <<https://www.asabrasil.org.br/semiarido>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

ASSAD, E.; PINTO, H. S.; NASSAR, A.; HARFUCH, L.; FREITAS, S.; FARINELLI, B.; LUNDELL, M.; BACHION, L. C.; FERNANDES, E. C. M. **Impactos das Mudanças Climáticas na Produção Agrícola Brasileira**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/observatorio-do-seguro-rural/estudos/Estudos-2013/impactos-das-mudancas-climaticas-na-producao-agricola-brasileira.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BAIARDI, A. Gênese e evolução da agricultura familiar: desafios na realidade brasileira e as particularidades do semiárido. **Revista Econômica do Nordeste**, [s. l.], p. 143–156, 2014.

BARBOSA, W. DE F. Intempérie climática e política de proteção social no Brasil: uma avaliação multidimensional do impacto do Programa Garantia-Safra. Dissertação de Doutorado - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: <repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/44146/1/2019_tese_wfbarbosa.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2024.

BILO, C.; TEBALDI, R.; GAVRILOVIC, M. **From policy commitments to the effective implementation of gender-sensitive social protection programmes**. Brasília: IPC-IG, 2017. Disponível em: <https://ipcig.org/publication/28271?language_content_entity=en>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BORGES, M. J.; PARRÉ, J. L. O impacto do crédito rural no produto agropecuário brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s. l.], v. 60, n. 2, p. 1-22, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.230521>>. Acesso em: 14 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.690, de 15 de julho de 1998**. Dispõe sobre a inclusão do Vale do Jequitinhonha do Estado de Minas Gerais e de Municípios da região norte do Estado do Espírito Santo na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9690.htm>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2000-2003: Volume I - Programas Finalísticos**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão, 2000.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001**. Cria a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, extingue a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2156-5.htm>. Acesso em: 14 ago. 2024.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10420.htm>. Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.700, de 9 de julho de 2003**. Altera as Leis nos 10.420, de 10 de abril de 2002, e 10.674, de 16 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF:

Presidência da República, 2003. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.700.htm > Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2004-2007: Anexo II - Programas do Governo**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão, 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm >. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Lei complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória no 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp125.htm > Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2008-2011: Anexo I - Programas de Governo - Finalísticos**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão, 2008a.

BRASIL. **Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008**. Institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário; altera as Leis nos 11.322, de 13 de julho de 2006, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 11.524, de 24 de setembro de 2007, 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 11.718, de 20 de junho de 2008, 8.427, de 27 de maio de 1992, 10.420, de 10 de abril de 2002, o Decreto-Lei no 79, de 19 de dezembro de 1966, e a Lei no 10.978, de 7 de dezembro de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008b. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11775.htm > Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2012-2015: Anexo I - Programas Temáticos**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão, 2012a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/planos-plurianuais-anteriores/ppa-2012-2015>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.766/2012, de 27 de dezembro de 2012**. Altera as Leis nº s 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF:

Presidência da República, 2012b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm> Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria no Programa de Contribuição ao Fundo Garantia Safra**. Brasília: Tribunal de Contas da União: 2013a.

BRASIL. **Medida Provisória nº 635, de 26 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre a ampliação do valor do Benefício Garantia-Safra para a safra de 2012/2013, sobre a ampliação do Auxílio Emergencial Financeiro relativo aos desastres ocorridos em 2012 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Mpv/mpv635.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%3%93RIA%20N%C2%BA%20635%2C%20DE%2026%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20amplia%C3%A7%C3%A3o%20do,2012%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em 14 ago. 2024.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Contribuição ao Fundo Garantia-Safra**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2014a.

BRASIL. DEPARTAMENTO DE GOVERNO ELETRÔNICO. **eMAG Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Educação, 2014b. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-digital/eMAGv31.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2016-2019: Anexo I - Programas Temáticos**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9064.htm> Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018, v.1., p. 1-192. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>>. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Plano Plurianual 2020-2023: Anexo I - Programas Finalísticos**. Brasília: Ministério da Economia, 2019a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/Anexos/Anl13971.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA. **Relatório Geral 2019: Garantia-Safra - Benefício condicionado da Agricultura Familiar**. Brasília: Secretaria de Política Agrícola, 2019b.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **Leis, Decretos, Portarias e Resoluções**. 2019c. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-garantia-safra/lei-decretos-portarias-e-resolucao>>. Acesso em: 5 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13978.htm> Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **Relatório de dados consolidados 2021: Garantia-Safra - Benefício condicionado da Agricultura Familiar**. Brasília: Secretaria de Política Agrícola, 2021a.

BRASIL. **Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm> Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 185, de 6 de outubro de 2021**. Altera o art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, para incluir Municípios dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Brasília, DF: Presidência da República, 2021c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp185.htm> Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **Relatório de dados consolidados 2022: Garantia-Safra - Benefício condicionado da Agricultura Familiar**. Brasília: Secretaria de Política Agrícola, 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-garantia-safra/sobre-o-garantia-safra#:~:text=Dados%20Consolidados,agricultores%20familiares%20em%2017%20safra.>>>. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Brasília, DF: Presidência da República, 2022b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14303.htm> Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. COMISSÃO NACIONAL PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Levantamento de Informações para a Construção do Relatório Nacional Voluntário - 2024: Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar - MDA. [s.l.] : Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca_e_gestao_estrategica/planejamento-estrategico-institucional-1/objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel-ods>. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. **Programas de Apoio ao Seguro Rural federal, estaduais e municipais**. Brasília: Ministério da Agricultura e Pecuária,

2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/publicacoes-seguro-rural/programas-de-apoio-ao-seguro-rural-federal-estaduais-e-municipais.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. **Solicitar Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)**. Serviços e Informações do Brasil. 2023c. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/emitir-a-declaracao-de-aptidao-ao-pronaf>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. **Seguro Rural**. 2023d. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-garantia-safra/sobre-o-garantia-safra>>. Acesso em: 5 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023e. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14535.htm>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Governo Federal lança novo PAA priorizando mulheres, negros, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária**. Notícias. 2023f. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-lanca-novo-paa-priorizando-mulheres-negros-indigenas-quilombolas-e-assentados-da-reforma-agraria>>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **População quilombola é de 1,3 milhão, indica recorte inédito do censo**. Serviços e Informações do Brasil. 2023g. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2023/07/populacao-quilombola-e-de-1-3-milhao-indica-recorte-inedito-do-censo>>. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. **Solicitar Requerimento de Defesa após bloqueio do Benefício Garantia Safra**. Serviços e Informações do Brasil. 2023h. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-requerimento-de-defesa-apos-bloqueio-do-beneficio-garantia-safra>>. Acesso em: 5 set. 2024.

BRASIL. **Consultar o Garantia-Safra**. Serviços e Informações do Brasil. 2023i. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/consultar-o-garantia-safra>>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. COORDENAÇÃO-GERAL DO GARANTIA-SAFRA. **Minuta de ata da 26ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor do Fundo Garantia-Safra**, 2023j. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-garantia-safra/arquivos/atas-das-reunioes-ordinarias-do-comite-gestor>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **Comitê Gestor e Diretrizes**. 2023k. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-garantia-safra/analise-da-verificacao-de-perda>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Plano Plurianual 2024-2027: Anexo III - Programas Finalísticos**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024a. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/paginas-ppa-2024-2027/lei-do-ppa>>. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Comparativo de benefícios por localidade: Garantia-Safra**. 2024b. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios>>. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Documentos de execução da despesa pública**. 2024c. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/favorecido?de=01/06/2024&ate=30/06/2024&programa=1191&acao=0359&ordenarPor=valor&direcao=desc>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei N. 10.420, de 2002)**. 2024d. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/0359-contribuicao-ao-fundo-garantia-safra-lei-n-10-420-de-2002>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Execução da Despesa por Programa/Ação Orçamentária**. 2024e. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/programa-e-acao?acao=0359&ordenarPor=programa&direcao=asc>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Detalhamento dos Benefícios ao Cidadão**. 2024f. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2002&ate=31%2F12%2F2023&tipoBeneficio=3&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2ClinguagemCidada%2CmesAno%2Cvalor&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>>. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **Perguntas Frequentes**. 2024g. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/cadastro-nacional-da-agricultura-familiar/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **Pagamentos**. 2024h. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-garantia-safra/pagamentos>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **Análise da Verificação de Perda**. 2024i. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-garantia-safra/analise-da-verificacao-de-perda>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **Implementação**. 2024j. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-garantia-safra/implementacao>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **Relatórios Públicos de Implementação do Garantia-Safra**. 2024k. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-garantia-safra/relatorios-publicos-de-implementacao-do-garantia-safra>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **Sobre o Garantia-Safra**. 2024l. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-garantia-safra/sobre-o-garantia-safra>>. Acesso em: 5 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **Aportes Financeiros**. 2024m. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-garantia-safra/aportes-financeiros#:~:text=Ser%C3%A3o%20considerados%20inadimplentes%20os%20Estados,Garantia%2DSafra%20aos%20agricultores%20aderidos.>>. Acesso em: 5 ago. 2024.

BRASIL. COORDENAÇÃO-GERAL DO GARANTIA-SAFRA. **Minuta de ata da 27ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor do Fundo Garantia-Safra**, 2024n. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-garantia-safra/arquivos/atas-das-reunioes-ordinarias-do-comite-gestor>>. Acesso em: 28 set. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR E AGROECOLOGIA. Entrevista semiestruturada com a Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar para a Avaliação Executiva do Garantia-Safra realizada pelo FGV EESP Clear no âmbito do projeto Clear Nordeste. São Paulo: FGV Clear, 2024o.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR E AGROECOLOGIA. **[SAF e CLEAR LAB] Avaliação executiva do Garantia-Safra**. Destinatários: FGV Clear. Brasília, 29 de out. 2024p. 1 mensagem eletrônica.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR E AGROECOLOGIA. **[SAF e CLEAR LAB] Avaliação executiva do Garantia-Safra**. Destinatários: FGV Clear. Brasília, 6 nov. 2024q. 1 mensagem eletrônica.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Secas estão se tornando mais frequentes e intensas no Brasil, aponta Cemaden**. Notícias, 2024r. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/09/secas-estao>>

se-tornando-mais-frequentes-e-intensas-no-brasil-aponta-cemaden>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRITAN, G. **Baselines and targets: Performance monitoring and evaluation tips**. [s.l.] : USAID, 2010. Disponível em: <<https://www.betterevaluation.org/tools-resources/baselines-targets>>. Acesso em: 3 nov. 2024.

BULHÕES, I. S. **O programa garantia-safra como política de desenvolvimento rural sustentável no semiárido: o caso de Feira de Santana (BA)**. Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2022. Disponível em: <<http://tede2.uefs.br:8080/handle/tede/1472>>

BURATTINI, B.; PERIN, G.; ALVARENGA, K.; VALIYAPARAMBIL, V. Digital innovations in delivering social protection in rural areas: Lessons for public provisioning during the post-pandemic recovery and beyond. Brasília: IPC-IG e FAO, 2022a. Disponível em: <https://ipcig.org/publication/31890?language_content_entity=en>. Acesso em: 3 nov. 2024.

BURATTINI, B.; ROLON, C.; SATO, L.; THIVES, V.; WAGNER, L.; RÉNIQUE, A.; MIRELES, M. **Social protection response to COVID-19 in rural LAC: The potential of digitalisation to build back better**. Brasília: IPC-IG, 2022b. Disponível em: <https://ipcig.org/publication/31279?language_content_entity=en>. Acesso em: 25 mar. 2023.

CAIXA. Fundo Garantia-Safra - FGS - Relatório Financeiro de Controle da Inadimplência Estadual e Municipal. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2019.

CAIXA. **Perguntas Frequentes**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/poder-publico/infraestrutura-saneamento-mobilidade/area-rural/garantia-safra/perguntas-frequentes/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 5 set. 2024.

CEARÁ. ASCOM CASA CIVIL. **Governo do Ceará e FIDA pactuam segunda fase do Projeto Paulo Freire**. Desenvolvimento Agrário, 2023. Disponível em: <<https://www.ceara.gov.br/2023/03/22/governo-do-ceara-e-fida-pactuam-segunda-fase-do-projeto-paulo-freire/>>. Acesso em: 15 dez. 2024.

CEARÁ. SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Projeto Paulo Freire**. Conteúdo, [s. d.]. Disponível em: <<https://www.sda.ce.gov.br/ugp-paulo-freire/projeto-paulo-freire-conteudo/>>. Acesso em: 14 dez. 2024.

CECS - CENTRO DE ESTUDOS DE CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO. **Relação dos municípios integrantes do polígono das secas**, 1997. Disponível em: <http://www.cecs.unimontes.br/images/semiario/poligno_das_secas/municipios_in_seridos/Relacao_dos_municipios_Poligono_das_secas.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

CEPED UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2012**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, 2013.

CONFEDERAÇÃO DE AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **Comunicado Técnico: Nova Delimitação do Semiárido**, 2023. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/storage/arquivos/Ed.31-CT-CNA-Nova-Delimitacao-Semiario-14dezembro2023.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

COSTA, R. A.; VIZCAINO, C. A. C.; COSTA, E. M. Participação em cooperativas e eficiência técnica entre agricultores familiares no Brasil. *In*: FILHO, J. E. R. V.; GASQUES, J. G. (org.). **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: Cem anos do Censo Agropecuário**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. p. 243-256. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13011/1/Uma_jornada_Cap17.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2024.

DA SILVA, L. M.; VITAL, T. V.; SILVA, B. L. Programa Garantia-Safra: Uma análise incremental do período de 2002 a 2020. **Grifos**, Chapecó, v. 32, n. 60, 2023. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22295/grifos.v32i60.7314>>

DE JESUS, E. N.; FEITOSA, F. R. S.; PASSOS, K. F. S.; SANTOS, E. C. Agroecologia como sustentabilidade do Semiárido brasileiro. *In*: CONGRESSO SUL-AMERICANO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SUSTENTABILIDADE, 6, 2023, Foz do Iguaçu. **Anais** [...] Foz do Iguaçu: Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais e de Saneamento, 2023. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.55449/conresol.6.23.XV-010>>. Acesso em: 15 dez. 2024.

DIEESE. Banco de Dados da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos. [s.l.: s.n.] Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/notaBancoDados.html>>. Acesso em: 16 out. 2024.

DISTRITO FEDERAL. EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Ministério do Desenvolvimento Agrário prorroga validade da DAP por um ano**. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal, 2023. Disponível em: <<https://emater.df.gov.br/ministerio-do-desenvolvimento-agrario-prorroga-validade-da-dap-por-um-ano/>>. Acesso em: 1 nov. 2024.

DOVE, M. Climate Risk Country Profile: Brazil: Climate Risk Country Profiles. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial, 2021. Disponível em: <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2021-07/15915-WB_Brazil%20Country%20Profile-WEB.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2024.

FACUNDO, A. L., FALCÃO, C. L DA C; WITT, N. G. D. P. M., MORAIS, M. A., FERREIRA, M. V., FACUNDO, A DE S. Sustentabilidade e Agroecologia: técnicas de convivência com o semiárido na comunidade Trapiá, Massapê, Ceará. **Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade**, [s. l.] v.9, n.17, 2020. Disponível em: <<https://www.cadernosuninter.com/index.php/meioAmbiente/article/view/1547>>. Acesso em: 15 dez. 2024.

GOMES, F. I. B. P.; ZANELLA, M. E. Histórico, causas e características da semiaridez do Nordeste do Brasil. **Geografares**, Vitória, v. 3, n. 37, p. 209–233, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.47456/geo.v3i37.41515>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?=&t=downloads>. Acesso em: 9 jan. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017/resultados-definitivos>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisas Agropecuárias**. 3. Ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. (Série Relatórios Metodológicos, v.6). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101552.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Lista de municípios do Semiárido Brasileiro. Rio de Janeiro: IBGE, 2022a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15974-semiarido-brasileiro.html#:~:text=9.690%2C%20de%2015.07.1998%3B,Leme%20do%20Prado%2C%20Machacalis%2C%20Monte>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Semiárido Brasileiro**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15974-semiarido-brasileiro.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 3 nov. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Biomás Brasileiros**. IBGE educa, [s.d.]. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/territorio/18307-biomas-brasileiros.html>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

INSA - INSTITUTO NACIONAL DO SEMIÁRIDO. **O Semiárido Brasileiro**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/insa/pt-br/semiarido-brasileiro>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Salário-mínimo vigente (MTE12_SALMIN12). Brasília: Ipeadata, 2024. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=1739471028>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

LAVORATO, M. P.; LELIS, L. V. C.; RODRIGUES, C. T.; TEIXEIRA, E. C. **Avaliação de Impacto do Projeto Paulo Freire**. [s.l.]: Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável, Projeto Paulo Freire - Projeto de Desenvolvimento Produtivo e de Capacidades no Estado do Ceará e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, 2022. Disponível em: <<https://www.ippds.ufv.br/wp-content/uploads/2022/05/CARTILHA-RESULTADOS-PPF.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2024.

LAZZARINI, L. **Social protection legislative frameworks in South Asia from a children's rights perspective**. Brasília e Katmandu: IPC-IG e UNICEF ROSA, 2020. Disponível em:

<https://ipcig.org/publication/29886?language_content_entity=en>. Acesso em: 28 dez. 2021.

LONGHURST, D.; SABATES-WHEELER, R. **Operational Note No1: Benefit Modalities: Reference Document No 26 on Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus: Supplementary Volume of Operational Notes**. Brussels: SPan, 2019. Disponível em: <https://capacity4dev.europa.eu/library/supplementary-volume-operational-notes-span-2019_en?refpage=search>. Acesso em: 28 out. 2024.

MEDEIROS, E. A. De. Avaliação da implementação do programa de subvenção do prêmio do Seguro Rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 51, p. 295–308, 2013.

MEGDA, R. **Garantia Safra**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2024.

MONTEIRO, V. da S.; XAVIER FILHO, D. G.; SOUZA, F. A. S. De; LOPES, M. R.; MOREIRA, M. B. Características socioeconômicas e perfil de saúde auditiva de trabalhadores rurais do semiárido nordestino. **Audiology - Communication Research**, São Carlos, v. 25, p. e2246, 2020.

NASUTI, S.; EIRÓ, F.; LINDOSO, D. Os Desafios da Agricultura no Semiárido Brasileiro. **Sustainability in Debate**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 276–298, 2013.

NÉTO, F. Assistência Técnica e Extensão Rural: tecnologias para a sustentabilidade ambiental, econômica e social da agricultura e dos agricultores (as). Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, 2023. Disponível em: <<https://www.codevasf.gov.br/linhas-de-negocios/agricultura-irrigada/projetos-de-irrigacao/bip/30a-edicao/assistencia-tecnica-e-extensao-rural-tecnologias-para-a-sustentabilidade-ambiental-economica-e-social-da-agricultura-e-dos-agricultores-as>>. Acesso em: 14 dez. 2024.

NEVES, M. C.; DE CASTRO, L. S.; FREITAS, C. O. O impacto das cooperativas na produção agropecuária brasileira: uma análise econométrica espacial. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s. l.], v. 57, n. 4, p. 559-576, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.187145>>. Acesso em: 14 dez. 2024.

OLIVEIRA, P. A. **Drought shock, state-owned bank and local economic performance**. 2021. Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2021.

PEREIRA, C. N.; DE CASTRO, C. N. Assistência técnica na agricultura brasileira: uma análise sobre a origem da orientação técnica por meio do censo agropecuário de 2017. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10893>>. Acesso em: 15 dez. 2024.

SAMBUICHI, R. H. R.; PAULA, S. R.; PERIN, G.; ALMEIDA, A. F. C. S.; GUALDANI, C.; MARQUES, F. J. **Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a produção dos agricultores familiares**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: < <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11615>>. Acesso em: 14 dez. 2024.

SARMENTO, C.; GUIMARÃES, D.; FILHO, E. C. Evolução do Programa Garantia Safra no estado da Bahia e no território de identidade Sudoeste Baiano. **Enciclopédia Biosfera**,

[s. l.], v. 13, n. 23, 2016. Disponível em: <<https://conhecer.org.br/ojs/index.php/biosfera/article/view/1225>>. Acesso em: 3 nov. 2024.

SATO, L.; ROLON, C.; BURATTINI, B.; THIVES, V.; WAGNER, L.; RENIQUE, A.; MIRELES, M. **Social protection response to COVID-19 in rural LAC: Protection and promotion of employment in the agricultural sector**. Brasília: IPC-IG e FAO RLC, 2022.

SILVA, R. L. Da. **Avaliação do Programa Garantia-Safra: análise e prospecção a partir de um modelo baseado em agentes**. Dissertação de Mestrado - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2016.

SILVA, R. M. A. Da; AQUINO, J. R. De; COSTA, F. B.; NUNES, E. M. Características produtivas e socioambientais da agricultura familiar no Semiárido brasileiro: evidências a partir do Censo Agropecuário de 2017. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 55, 2020. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/73745>>. Acesso em: 3 nov. 2024.

SOARES, L. A. S.; PIRES, M. L. L. Análise dos processos de crise nas cooperativas agrícolas do Nordeste do Brasil. **Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE**, [s. l.], v. 1, n. 12, p. 83-110, 2018. Disponível em: <<https://www.journals.ufrpe.br/index.php/cadernosdecienciassociais/article/view/1847>>. Acesso em: 14 dez. 2024.

SUDENE - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Delimitação do Semiárido - 2021: Relatório Final**. Recife: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/02semiaridorelatorionv.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

SUDENE - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Relatório Conclusivo: Resultado da análise das argumentações técnicas apresentadas por Estados com municípios passíveis de exclusão do Semiárido. Recife: Comitê Provisório do Condel, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/conselho-deliberativo/arquivos/5-relatorio_semiarido.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024.

SUDENE - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Área de atuação da Sudene**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/sudene/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-atuacao>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

TABOSA, F. J. S.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Análise do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural e seu impacto na área plantada e na produtividade agrícola dos segurados no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 58, p. 73-100, 2021.

TAVARES, V. C.; ARRUDA, Í. R. P. De; SILVA, D. G. Da. Desertificação, mudanças climáticas e secas no semiárido brasileiro: uma revisão bibliográfica. **Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 70, p. 385-405, 2019.

TEBALDI, R.; BILO, C. **Gender and social protection in South Asia: an assessment of the design of non-contributory programmes**. Brasília e Catmandu: IPC-IG e Unicef ROSA,

2019. Disponível em:
<https://ipcig.org/publication/29146?language_content_entity=en>.

UNICEF - FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Selo UNICEF**. 2024. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/selo-unicef>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. **Abandono paterno é a regra no Brasil**. TV UFMA, 2022. Disponível em:
<<https://portalpadrao.ufma.br/tvufma/noticias/abandono-paterno-e-a-regra-no-brasil#:~:text=No%20ano%20de%202021%2C%20segundo,nome%20do%20pai%20no%20registro.>>. Acesso em: 3 nov. 2024.

VEDANA, R.; GARCIAS, M. O.; SHIKIDA, P. F. A., ARENDS-KUENNING, M. P. O cooperativismo na dinâmica econômica e social da agropecuária brasileira. *In*: DOS SANTOS, G. R.; DA SILVA, R. P. (org.). **Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. v. 1. p. 375-400. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11412>>. Acesso em: 14 dez. 2024.

VILA, F. Seguros agrícolas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe - Lineamientos para su desarrollo e implementación. Santiago: FAO, 2018. Disponível em: <<https://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1158183/>>.

Anexos

ANEXO 1: Legislação regulatória vigente referente ao programa Garantia Safra

Lei 10.420, de 10 de abril de 2002

- Cria o Fundo Seguro-Safra e o benefício para agricultores familiares no Nordeste e no semiárido de Minas Gerais e do Espírito Santo
- Define o objetivo do programa
- Define os critérios de elegibilidade
- Estabelece que o valor máximo do BGS equivale a R\$ 600

Alterações vigentes desde 2003 (Lei nº 10.700):

- Alteração do nome para Garantia-Safra
- Alteração do objetivo principal: Foco em renda mínima muda para “condições mínimas de sobrevivências” (Art. 1º)
- Introduce foco adicional do programa em melhorar as condições dos agricultores familiares através da introdução de tecnologias, capacitações, o fomento de cooperativas e de medidas para facilitar o acesso a créditos rurais
- Redução da taxa de perda de safra necessária para receber o benefício (de 60% para 50%)
- Inclusão de agricultores que cultivam mandioca
- O valor máximo do benefício aumenta de R\$ 600 para R\$ 700

Alterações vigentes desde 2008 (Lei nº 11.775):

- Estabelece que municípios elegíveis devem estar situados dentro da área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)
- Programa começa a cobrir perdas de safra devidas a excesso hídrico

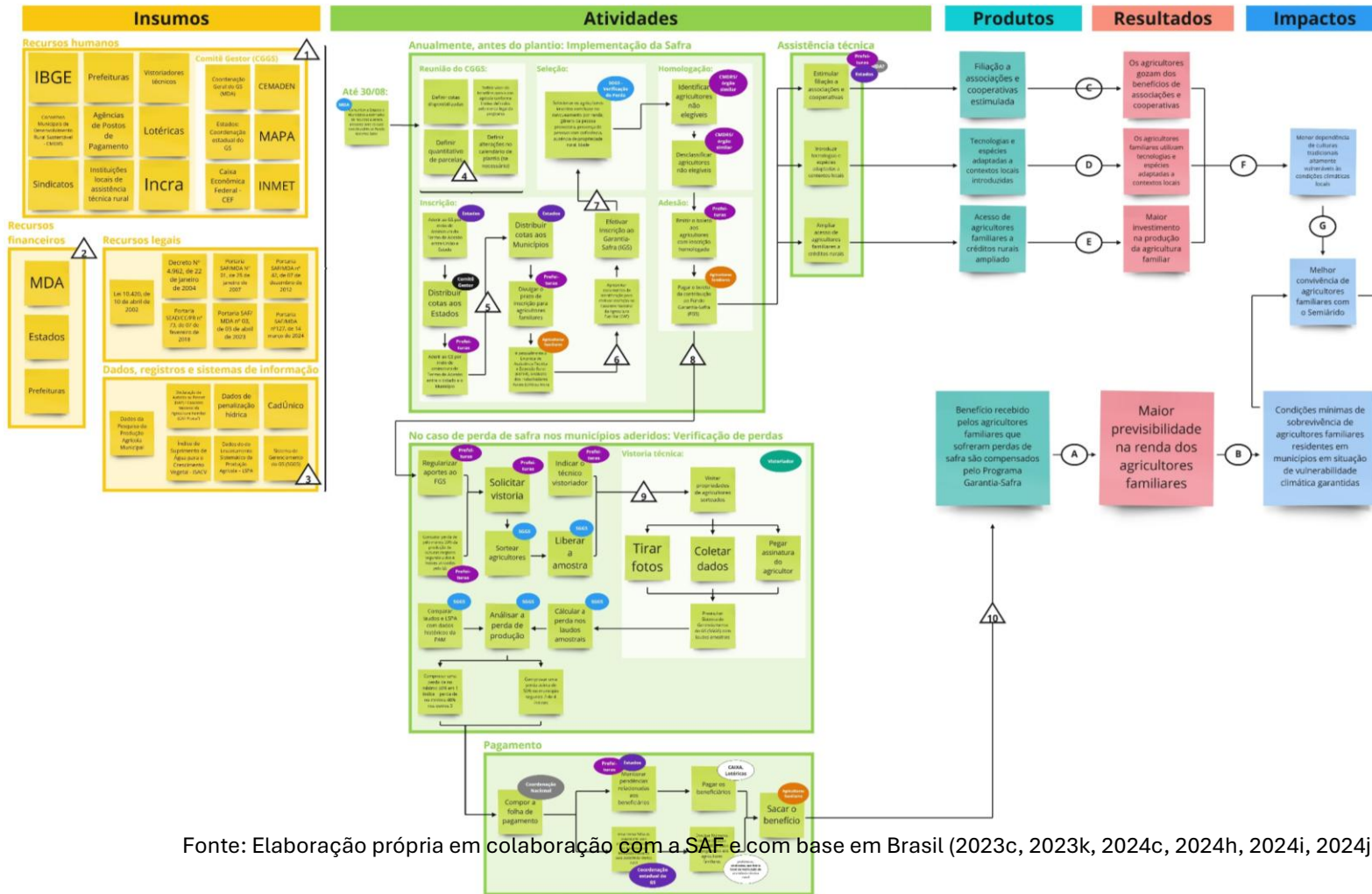
Alterações vigentes desde 2012 (Lei nº 12.766):

- Modifica as contribuições dos agricultores familiares dos Governos Municipais, Estaduais e da União
- Permite a participação de Municípios fora da área de abrangência da SUDENE

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Inclusão de agricultores familiares que cultivam outras culturas a serem definidas pelo Fundo • Diminui área máxima de plantio para participar do programa de 10 para 5 hectares • O valor máximo do benefício aumenta de R\$ 700 para R\$ 1.200 <p>Alterações vigentes desde 2013 (Lei nº 12.806):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deixa de ser vedada a participação de agricultores familiares que irriguem área cultivada |
| Decreto Nº 4.962, de 22 de janeiro de 2004 | <ul style="list-style-type: none"> • Regulamenta a Lei nº 10.420/2002, • Dispõe sobre o Comitê Gestor do programa |
| Portaria SAF/MDA Nº 01, de 25 de janeiro de 2007 | Trata da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), utilizada para inscrição ao programa |
| Portaria SAF/MDA nº 42, de 07 de dezembro de 2012 | Dispõe sobre a verificação de perdas da safra |
| Portaria SEAD/CC/PR nº 73, de 07 de fevereiro de 2018 | Regula a validação dos índices de perda de safra |
| Portaria SAF/MDA nº 03, de 03 de abril de 2023 | Define como o Benefício Garantia-Safra deve ser (des)bloqueado ou cancelado |
| Portaria SAF/MDA nº 127, de 14 março de 2024 | Altera procedimentos de verificação de perda do Garantia-Safra |

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2002, 2019c).

ANEXO 2: Teoria da Mudança do Programa Garantia-Safra (2024)



Fonte: Elaboração própria em colaboração com a SAF e com base em Brasil (2023c, 2023k, 2024c, 2024h, 2024i, 2024j, 2024l).

ANEXO 3: Riscos prováveis identificados na TdM do Programa Garantia-Safra

| Numeração na TdM | Riscos |
|------------------|--|
| 1 | Entraves durante a tomada de decisão levam a ineficiência e atrasos |
| 2 | Falta de recursos orçamentários |
| 3 | Planos no SGGs (risco interno com manutenções previstas) |
| 4 | Falhas na coordenação devido ao alto nível de complexidade causado pelo uso de múltiplos calendários |
| 5 | Não-adesão do Estado ou Município |
| 6a | Exclusão de agricultores incapazes de se deslocar até instituições públicas (mitigação parcial através da digitalização). |
| 6b | Exclusão de agricultores por falta de acesso, habilidades ou motivação para utilizar TICs |
| 6c | Exclusão de agricultores marginalizados (como mulheres, pessoas idosas e com alguma deficiência) devido a obstáculos adicionais de segurança, mobilidade e acessibilidade (ações de mitigação possíveis) |
| 7 | Cobranças indevidas feitas aos agricultores por agentes locais |
| 8 | Agricultores não são capazes de pagar o boleto a tempo |
| 9 | Técnicos vistoriadores não são capazes de realizar todas as vistorias |
| 10 | Agricultores não conseguem acessar benefícios devido à falta de acesso a instituições financeiras, seja presencialmente ou online |

Fonte: Elaboração própria em colaboração com a SAF e com base em Brasil (2023c, 2023k, 2024c, 2024h, 2024i, 2024j, 2024l).

ANEXO 4: Hipóteses identificadas na TdM do Programa Garantia-Safra

| Rotulação na TdM | Riscos |
|------------------|---|
| A | Os recursos no FGS devem ser suficientes em relação ao quantitativo de perdas de safra sofridas a cada ano para financiar o pagamento do BGS aos agricultores aderidos |
| B | O valor do BGS deve ser adequado, ou seja, suficiente para apoiar os agricultores familiares com seus custos de vida em suas localidades |
| C | A filiação a cooperativas e associações traz benefícios para os agricultores familiares |
| D | Segundo a percepção dos agricultores, vale a pena trocar as espécies utilizadas pelas espécies locais propagadas pelo GS |
| E | Agricultores investem o capital acessado em melhorias na sua produção agrícola |
| F | Investimentos na produção, benefícios do uso de espécies locais e da associação de agricultores familiares são suficientes para eliminar a dependência destes agricultores no plantio de espécies tradicionais mais vulneráveis a alterações climáticas |
| G | Basta superar a dependência em espécies tradicionais vulneráveis a alterações climáticas para alcançar uma convivência mais adequada e sustentável com o Semiárido, mesmo considerando a crise climática atual |

Fonte: Elaboração própria em colaboração com a SAF e com base em Brasil (2023c, 2023k, 2024c, 2024h, 2024i, 2024j, 2024l).

ANEXO 5: Objetivos e metas para o Garantia Safra nos Planos Plurianuais do Governo Federal desde a sua criação

| PPA | Objetivo | Indicador | Valor na linha de base | Meta para o último ano do PPA |
|---------|--|---|------------------------|-------------------------------|
| 2004-07 | Não consta. Apenas menciona a Contribuição ao Fundo Garantia-Safra | Número de agricultores segurados (implícito) | Não incluído | 3.391.561 |
| 2008-11 | Não consta. Apenas menciona a Contribuição ao Fundo Garantia-Safra | Número de agricultores segurados | Não incluído | 1.083.333 |
| 2012-15 | Expandir o Garantia-Safra | Número de famílias participantes da agricultura familiar em situação de vulnerabilidade climática | Não incluído | 1.000.000 |
| 2012-15 | Garantir atendimento obrigatório a mulheres rurais | Porcentagem de mulheres rurais atendidas obrigatoriamente | Não incluído | ≥ 35% |
| 2016-19 | Possibilitar a adesão ao Garantia-Safra para famílias da agricultura familiar | Número de famílias da agricultura familiar | | 1.350.000 |
| | Manter a adesão preferencialmente em nome das mulheres rurais | Não incluído | N/A | N/A |
| 2020-23 | Não menciona o Garantia-Safra especificamente em seus objetivos e metas para o desenvolvimento rural ou agricultura familiar | N/A | N/A | N/A |
| 2024-27 | Assegurar aos agricultores familiares garantia de proteção da produção em decorrência de perda de safra | % (número de famílias beneficiadas/total de cotas disponibilizadas) | 80% | 95% |

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2000, 2004, 2008a, 2012a, 2016, 2019a, 2024a).