




PROGRAMA GARANTIA SAFRA: UMA ANÁLISE INCREMENTAL NO PERÍODO DE 2002 A 2020

HARVEST GUARANTEE PROGRAM: AN INCREMENTAL ANALYSIS IN THE PERIOD FROM 2002 TO 2020

PROGRAMA DE GARANTÍA DE COSECHA: UN ANÁLISIS INCREMENTAL EN EL PERÍODO 2002 A 2020

Lorrane Marinho da Silva¹ 
Tales Vanderley Vital² 
Bruno Lopes Silva³ 

Submissão: 26/09/2022 / Aceito: 12/01/2023 / Publicado: 30/01/2023.

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de identificar as mudanças ocorridas no Programa Garantia Safra no período de 2002, quando foi criado, até o ano de 2020, fundamentando-se no modelo incremental de análise de políticas públicas proposto por Lindblom (1959), adaptado por Thomas Dye (2014). A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, utilizando-se de dados secundários, coletados em sites do governo, relatórios, artigos da área. Os resultados da pesquisa indicaram que as principais mudanças aconteceram nas seguintes variáveis: Instrumento Legal, Transição do fundo seguro-safra para fundo garantia-safra; Mudança do objetivo do programa, Fenômenos climáticos, Mudança na área de cobertura, Aumento da área de abrangência, Culturas cultivadas e Percentual de safra perdido, Área total plantada, Valores e Total de parcelas repassadas, Quantidade de beneficiários durante o período e Quantidade de municípios participantes. Foi observado que a maioria das alterações conseguiram aumentar a quantidade de agricultores e de municípios participantes no programa. Ainda, percebeu-se uma importante mudança, a inserção do fator excesso hídrico como causador das perdas das safras. Constatou-se que, devido aos cortes orçamentários, o setor das políticas públicas também foi afetado, assim, não houve aumento nos valores repassados aos agricultores desde a safra de 2013, tornando o programa difícil de ser executado.

Palavras-chave: Agricultura Familiar. Programa Garantia Safra. Modelo Incremental. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The purpose of this article is to identify the changes that occurred in the Safra Guarantee Program from 2002, when it was created, to 2020, based on the incremental model of analysis of public policies proposed by Lindblom (1959), adapted by Thomas Dye (2014). The research is characterized as qualitative, using secondary data, collected on government websites, reports, articles in the area. The survey results indicated that the main changes occurred in the following

¹Mestranda em Adm e Desenvolvimento. Universidade Federal Rural de Pernambuco. lorranezinho2@gmail.com

²Doutor em Economia. Universidade Federal Rural de Pernambuco. talesvital@hotmail.com

³Mestrando em Administração e Desenvolvimento. Universidade Federal Rural de Pernambuco. bruno.lopes@ufrpe.br



variables: Legal Instrument, Transition from the crop-insurance fund to the crop-guarantee fund; Change in program objective, Climate phenomena, Change in coverage area, Increase in coverage area, Cultivated crops and Percentage of lost crop, Total planted area, Values and Total of transferred plots, Number of beneficiaries during the period and number of municipalities participants. It was observed that most of the changes managed to increase the number of farmers and municipalities participating in the program. Also, an important change can be noticed, the insertion of the excess water factor as the cause of crop losses. It was found that, due to budget cuts, the public policy sector was also affected, thus, there was no increase in the amounts passed on to farmers since the 2013 harvest, making the program difficult to execute.

Keywords: Family farming. Harvest Guarantee Program. Incremental Model. Public Policies

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo identificar los cambios ocurridos en el Programa de Garantía Safra desde 2002, cuando fue creado, hasta el año 2020, a partir del modelo incremental de análisis de políticas públicas propuesto por Lindblom (1959), adaptado por Thomas Dye (2014). La investigación se caracteriza como cualitativa, utilizando datos secundarios, recopilados en sitios web gubernamentales, informes, artículos en el área. Los resultados de la encuesta indicaron que los principales cambios ocurrieron en las siguientes variables: Instrumento legal, Transición del fondo de seguro de cosecha al fondo de garantía de cosecha; Cambio de objetivo del programa, Fenómenos climáticos, Cambio de área de cobertura, Aumento de área de cobertura, Cultivos cultivados y Porcentaje de cosecha perdida, Área total sembrada, Valores y Total de parcelas transferidas, Número de beneficiarios en el período y número de municipios participantes. Se observó que la mayoría de los cambios lograron aumentar el número de agricultores y municipios participantes del programa. Además, se puede notar un cambio importante, la inserción del exceso de factor hídrico como causante de las pérdidas de cosecha. Se encontró que, debido a los recortes presupuestarios, el sector de políticas públicas también se vio afectado, por lo que no hubo aumento en los montos repercutidos a los agricultores desde la zafra 2013, lo que dificultó la ejecución del programa.

Palabras clave: Agricultura familiar. Programa de Garantía de Cosecha. Modelo incremental. Políticas publicas.

INTRODUÇÃO

Criado pela Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, o Fundo Garantia-Safra, de natureza financeira, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), é um instrumento de política pública que visa garantir a segurança alimentar dos familiares que residem em regiões onde ocorreram perda de safra por razão de seca ou excesso de chuvas. Este programa social auxilia o pequeno agricultor no caso de adversidades climáticas. O Programa foi criado devido a necessidade de haver políticas permanentes frente ao agravamento da pobreza e da fome das famílias nordestinas com perdas agrícolas em épocas de seca ou estiagem (SILVA et al, 2021).



Na área econômica, o setor agrícola é um dos que mais poderá se prejudicar devido as mudanças climáticas, pois depende diretamente do clima. Essas mudanças podem resultar em safras menores e produtos de menor qualidade. A ausência de medidas por parte do governo poderá causar prejuízos na produção de alimentos e na geração de trabalho e renda na área rural, influenciando na promoção de segurança alimentar e nutricional, principalmente para o agricultor familiar (BRASIL, 2015). Têm direito a receber o benefício os agricultores que possuem renda mensal de até 1 salário-mínimo e meio pertencentes, aos municípios que tiverem perdas de produção igual ou superior a 50%. Além disso, o agricultor familiar, precisa possuir Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ativa; e plantar entre 0,6 e 5,0 hectares de feijão, milho, arroz, algodão e/ou mandioca (BRASIL, 2019).

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar a trajetória do Programa Garantia Safra no Brasil desde a sua criação em 2002 até o ano de 2020, identificando as mudanças que aconteceram no programa durante esse período fundamentando-se no modelo incremental de análise de políticas públicas baseado em Dye (2014).

MODELO ANALÍTICO INCREMENTAL DE ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A área das ciências políticas criou vários modelos para ajudar na compreensão da vida política. Com o objetivo de estudar a mesma, esses modelos identificam um conceito básico de análise. Além disso, os modelos conseguem apresentar maneiras diversas sobre o modo de pensar e de ver como funciona a política (DYE, 2010). Ao examinar o modelo incremental, é possível verificar que Charles Edward Lindblom foi seu principal formulador. Onde, em 1959 escreveu um artigo criticando o modelo racional utilizado na formulação de decisões (LINDBLOM, 1959).

Para Lindblom (1981), através desse modelo analítico, é identificado que as políticas públicas são alteradas e nenhum formulador de políticas públicas é capaz de conceber novas realizações, excluindo as políticas públicas que já existem.

Essas políticas são desenvolvidas com o objetivo de alcançar metas desejadas, o objeto em questão, se encaminha para mudar de alguma maneira sempre que é reconsiderado, e muitas vezes não se consegue formular novas políticas em tempo hábil (LINDBLOM, 1981).



Baseado nestes pensamentos de Lindblon (1959 e 1981), Dye (2014), indica que o incrementalismo enxerga a política pública como sendo uma continuação de atividades de governos anteriores, passando por algumas modificações. Além disso, segundo ele, esse modelo é considerado conservador, tendo em vista que ele julga que os formuladores das políticas não possuem informações, tempo ou dinheiro para conseguirem investigar todas as alternativas políticas possíveis. Também infere, que possam ter sido feitos grandes investimentos nos programas atuais, tornando difícil e inviável tentar realizar mudanças radicais. Outra justificativa se refere a incerteza sobre às consequências trazidas por políticas totalmente novas.

Rua (2012), também discute sobre o modelo analítico incremental, para ela, o referido modelo, tenta solucionar os problemas encontrados de forma gradativa, sem que haja inclusão de modificações grandiosas nas políticas já existentes.

Após realizar buscas por trabalhos acadêmicos que discutam o modelo analítico incremental, pôde-se identificar o trabalho de Costa e Vital (2018), onde utilizaram o referido modelo para analisar as principais mudanças ocorridas no Programa de Aquisições de Alimentos PAA. Além disso, Silva et al (2015), também utilizaram o modelo para analisar as mudanças ocorridas no Programa de distribuição de Leite do estado de Pernambuco. Além destes, outros trabalhos foram feitos utilizando o modelo analítico incremental para analisar políticas públicas.

O PROGRAMA GARANTIA SAFRA

Alguns programas no Brasil são oferecidos a fim de apoiar o pequeno produtor rural, e possuem as mais diversas finalidades, dentre elas, proporcionar segurança alimentar através de transferência de renda aos agricultores que são mais afetados e propensos aos efeitos negativos das crises causadas pelo clima (SILVA et al.,). Por contemplar elementos agro meteorológicos nas regras de pagamento, faz-se necessário considerar a severidade e frequência de ocorrência de eventos adversos, principalmente seca, tendo em vista um melhor desenho financeiro do programa e a garantia de sua sustentabilidade.

A definição dos gatilhos para pagamentos pelo Garantia-Safra, partindo das condições agro meteorológicas locais e seus impactos na produção agrícola, portanto, é uma tarefa essencial para planejamento de receitas e despesas. Quanto mais objetivos e de baixo custo de obtenção das informações para o programa, tanto mais eficiente e sustentável deve ser o Garantia Safra (VICTORIA et al., 2019). O Programa se mantém com recursos do Fundo Garantia Safra, composto pelas contribuições anuais dos estados, municípios, da União e pela contribuição



individual da família agricultora (BRASIL, 2002).

Silva et al., (2021), inferem que as estimativas futuras projetam cenário climático ainda mais extremo para a região do semiárido brasileiro. Portanto, o desafio será fortalecer medidas de adaptação para a região, de forma que as mudanças climáticas não ponham em riscos os avanços voltados para uma melhor convivência das famílias com o semiárido. Além disso, os autores indicam que, é necessário que haja a reformulação dessa política pública considerando os futuros impactos que as mudanças climáticas exercerão cada vez mais sob as áreas de abrangência de sua atuação (AQUINO et al., 2021).

Avaliações recentes indicam a efetividade do Programa em reduzir a insegurança alimentar no campo, uma vez que os agricultores beneficiados utilizam 80,1% do dinheiro recebido para comprar alimentos para a família. Além disso, o tema torna-se relevante, pois o Programa contribui para a manutenção da agricultura familiar e para a continuidade de suas atividades produtivas pelos agricultores (AQUINO *et al.*, 2021). Segundo o marco legal do programa, o seu público é formado principalmente pela parcela mais pobre e vulnerável da agricultura familiar, que possuem renda de até 1,5 salário- mínimo mensal e com áreas de terras de até quatro módulos fiscais onde se plantem entre 0,6 e 10 hectares de feijão, milho, arroz, mandioca, algodão ou de alguma outra atividade agrícola priorizadas pela legislação.

O programa apareceu no contexto das políticas de apoio à produção rural no semiárido e representa uma tentativa definitiva de implantação de um programa permanente de adaptação no contexto regional que possui foco nas populações do campo (AQUINO *et al.*, 2021; SILVA *et al.*, 2021).

MÉTODOS

Esta pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, observando e analisando os dados referentes ao Programa Garantia Safra no Brasil entre o período de 2002 a 2020, através do modelo incremental baseado em Dye (2014), observando quais foram as mudanças que ocorreram neste período.

Os dados utilizados na pesquisa foram secundários, sendo coletados através da técnica documental. Segundo Gil (2008), este tipo de coleta se constitui através de dados adquiridos de maneira indireta na forma de documentos como registros institucionais escritos, documentos pessoais, documentos estatísticos e registros de comunicação em massa. No presente trabalho, houve a prevalência da procura de documentos institucionais como: leis, decretos, resoluções e



portarias. Os dados quantitativos foram retirados de Brasil (2019), e posteriormente organizadas em gráficos e quadros para melhor representação visual. Com relação ao desenvolvimento que acontece durante o tempo, este artigo deve se enquadrar como uma pesquisa retrospectiva. Neste caso, são os estudos nos quais o pesquisador pode fixar um ponto no passado e guiar a sua pesquisa até um certo momento, através de uma análise documental (FONTELLES, 2009).

Os quadros exibidos a seguir, foram baseados no trabalho de Arruda (2020), com algumas adaptações.

RESULTADOS E ANÁLISES

Nesta sessão serão analisadas as mudanças ocorridas em algumas variáveis do Programa Garantia safra, desde a sua concepção no ano de 2002 até o ano de 2020.

Com base nas informações exibidas no quadro 1 abaixo, é possível perceber que o programa Garantia Safra passou pelas suas primeiras mudanças já no seu segundo ano. Inicialmente o programa era intitulado Seguro Safra, o que mudou no ano de 2003, passando a ser intitulado como Garantia safra, como é conhecido até os dias de hoje. Essa alteração pode demonstrar um conflito inicial da ideia de política. Para Arruda (2020), a substituição do nome de Seguro-Safra para Garantia Safra pode ser vista não apenas como a substituição de uma expressão por outra, mas também como uma tentativa de se adaptar à ideia principal do Programa.

Quadro 1: Transição do Fundo Seguro-Safra para Fundo Garantia-Safra.

TRANSIÇÃO DO FUNDO SEGURO SAFRA PARA O FUNDO-GARANTIA SAFRA	
PRESIDENTE	Luiz Inácio Lula da Silva
ANO	2003
INSTRUMENTO LEGAL	Lei nº 10.700, de 9/7/2003: Alteração da ementa.
INCREMENTO	<p>Mudou de: Cria o Fundo Seguro-Safra e institui o benefício Seguro Safra para os agricultores familiares da Região Nordeste, do semiárido do Estado de Minas Gerais (Norte de Minas Gerais e Vale do Jequitinhonha) e da região Norte do Estado do Espírito Santo, definidos pela Lei nº 9.690 de 15 julho de 1998, nos municípios sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem.</p> <p>Para: Cria o Fundo-Garantia e institui o Benefício Garantia-Safra a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem nas regiões que especifica.</p>

Fonte: Elaboração dos autores com dados de Arruda (2020) e Brasil (2003).

O quadro de número 2, traz as informações sobre a mudança no objetivo do programa. Desta forma, deixa de ser um programa que tem como objetivo garantir renda mínima para os agricultores que estão sujeitos a perderem as suas safras, e passa a garantir condições mínima de sobrevivência a esses agricultores familiares.

Quadro 2: Mudanças nos objetivos do Programa Garantia Safra

MUDANÇA DO OBJETIVO DO PROGRAMA	
PRESIDENTE	Luiz Inácio Lula da Silva
ANO	2003
INSTRUMENTO LEGAL	Lei nº 10.700, de 9/7/2003: Alteração do art. 1º.
INCREMENTO	Mudou de: garantir renda mínima para os agricultores familiares sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem. Para: garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos a situação de emergência ou estado de calamidade pública em razão do fenômeno da estiagem.

Fonte: Elaboração dos autores com dados de Arruda (2020) e Brasil (2003).

O quadro 3 a seguir, apresenta importante mudança ocorrida com relação ao acréscimo do fator excesso hídrico como fenômeno climático causador da perda das safras dos agricultores. Desta forma, a estiagem, juntamente com o excesso hídrico compõem os fenômenos climáticos que podem causar danos às safras. Esta decisão foi de grande importância considerando que a variabilidade climática do Semiárido também significa chuvas concentradas.

Quadro 3: Fenômenos climáticos que causam as perdas das safras

FENÔMENOS CLIMÁTICOS	
PRESIDENTE	Luiz Inácio Lula da Silva
ANO	2008
INSTRUMENTO LEGAL	Medida Provisória nº432, de 2008 / Lei nº 11.775, de 2008: Alteração do Art. 1º.
INCREMENTO	Mudou de: Participam do programa os municípios sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico. Para: Participam do programa os municípios sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico.

Fonte: Elaboração dos autores com dados de Arruda (2020) e Brasil (2008).

O quadro 4 traz informações sobre os estados que participam do programa, visto que durante a trajetória do programa, algumas mudanças foram feitas neste sentido. Inicialmente, a área de cobertura do programa foi definida conforme a área de atuação da Superintendência do



Desenvolvimento Nordeste (SUDENE). Porém, a lei nº 12.766, permitiu o Poder Executivo a acrescentar agricultores familiares que residem em municípios que estão situados fora da área de atuação da SUDENE, contanto que, comprovem que também estejam submetidos à perda de safra em razão da estiagem ou excesso hídrico (BRASIL, 2012). Para a próxima safra referente a 2021-2022, pretende-se a Inclusão de agricultores familiares de municípios situados no estado do Amazonas no Fundo Garantia-Safra, através da portaria SPA/MAPA Nº 27, instituída pelo atual governo do presidente Jair Messias Bolsonaro.

Quadro 4: Mudanças na área de cobertura do Programa

MUDANÇA NA ÁREA DE COBERTURA	
PRESIDENTE	Luiz Inácio Lula da Silva
ANO	2008
INSTRUMENTO LEGAL	Medida Provisória nº 432; Lei nº 11.775, Alteração do Art. 1º.
INCREMENTO	Mudou de: Região Nordeste, do Semiárido do Estado de Minas Gerais (norte de Minas e Vale do Jequitinhonha) e da região norte do Estado do Espírito Santo. Para: Área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE . Inclusão do Vale do Mucuri (MG)
1º AUMENTO DA ÁREA DE COBERTURA	
PRESIDENTE	Dilma Vana Rousseff
ANO	2012
INSTRUMENTO LEGAL	Lei nº 12.766, Alteração do § 4º Art. 1º.
INCREMENTO	Inclusão de agricultores e agricultoras familiares de municípios situados fora da área da SUDENE, desde que, comprovadamente, também estejam, sistematicamente, sujeitos à perda de safra em razão de estiagem ou excesso hídrico.
2º AUMENTO DA ÁREA DE COBERTURA	
PRESIDENTE	Jair Messias Bolsonaro
ANO	2021
INSTRUMENTO LEGAL	Portaria SPA/MAPA Nº 27, de 24 de junho de 2021
INCREMENTO	Dispõe sobre a participação do Estado do Amazonas no Fundo Garantia-Safra, a partir da safra 2021/2022.

Fonte: Elaboração dos autores com dados de Arruda (2020) e Brasil (2021; 2012).

As informações do quadro 5 abaixo apresentam as alterações no quesito culturas cultivadas e percentual da safra perdido. Desta forma, pode-se perceber que houve incremento no tipo de cultura que o seguro cobria, assim em 2008 feijão, milho, arroz ou algodão, acrescentou-se a mandioca. Essa mudança deve-se, segundo Arruda (2020), ao fato de a mandioca ser uma cultura

suscetível à perda em razão da ocorrência das secas severas. Além disso, em 2012 uma nova alteração permite que outras culturas a serem definidas pelo órgão gestor do Fundo, podem ser inseridas no Programa. Com relação ao percentual de safra perdida, este foi reduzido de 60% para 50%, possibilitando que mais agricultores possam vir a participar do programa.

Quadro 5: Culturas produzidas cobertas pelo Seguro e o Percentual de safra perdido

CULTURAS CULTIVADAS E PERCENTUAL DE SAFRA PERDIDO	
PRESIDENTE	Luiz Inácio Lula da Silva
ANO	2003 e 2008
INSTRUMENTO LEGAL	-Lei nº 10.700 (2003) - Medida Provisória nº 432 (2008).
INCREMENTO	Mudou de: terão direito ao benefício os agricultores familiares inscritos no Seguro-Safra que perderem pelo menos 60% da produção de feijão, milho, arroz ou algodão, em razão da estiagem. Para: Farão jus ao Benefício Garantia-Safra os agricultores familiares que, tendo aderido ao Fundo Garantia-Safra, vierem a sofrer perda em razão de estiagem, comprovada na forma do regulamento, de pelo menos 50% da produção de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão.
NOVA ALTERAÇÃO:	
PRESIDENTE	Dilma Vana Rousseff
ANO	2012
INSTRUMENTO LEGAL	-Lei nº 12.766: Altera o Art. 8º.
INCREMENTO	Agricultores familiares inscritos no Seguro-Safra que perderem em razão de estiagem ou excesso hídrico, comprovada na forma do regulamento, de pelo menos 50% do conjunto da produção de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão, ou de outras culturas a serem definidas pelo órgão gestor do Fundo, sem prejuízo, disposto no § 3º.

Fonte: Elaboração dos autores com dados de Arruda (2020) e Brasil (2012; 2008; 2003).

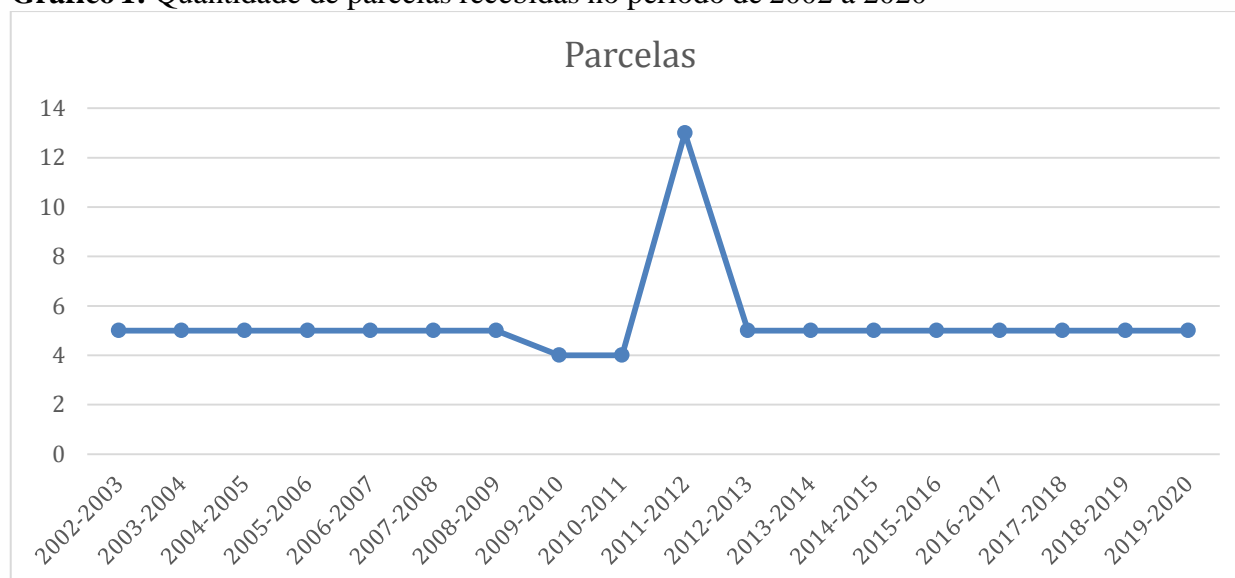
As informações expostas a seguir, indicam as alterações ocorridas na área total plantada. Tais informações estão dispostas no quadro 6. A presidente Dilma Vana Rousseff, em 2012 cria a lei nº 12.766, onde indica que a área total plantada não poderá exceder 5 hectares. Desta forma, pode-se supor que esta alteração impede os agricultores que trabalham em áreas maiores de 5 hectares de aderirem ao programa, visto que antes, quem possuía área total plantada de até 10 hectares poderia participar. Tal modificação pode desfavorecer os agricultores pobres do Semiárido, já que perderam o direito de aderir ao programa.

Quadro 6: Mudanças na área total plantada

DIMINUIÇÃO DA ÁREA TOTAL PLANTADA	
PRESIDENTE	Dilma Vana Rousseff
ANO	2012
INSTRUMENTO LEGAL	Lei nº 12.766: Alteração do IV Art. 10°.
INCREMENTO	Mudou de: a área total plantada com as culturas cobertas que não poderia superar 10 hectares. Para: a área total plantada com as culturas cobertas que não poderia superar 5 hectares.

Fonte: Elaboração dos autores com dados de Arruda (2020) e Brasil (2012).

A seguir, estão apresentadas informações quantitativas relevantes sobre algumas variáveis que passaram por mudanças ao longo dos anos no Programa Garantia Safra. Os dados foram retirados de (BRASIL, 2019). O gráfico 1 traz os dados sobre a quantidade de parcelas que os agricultores receberam no período de 2002 a 2020. Através dos resultados obtidos no relatório anual do Programa Garantia Safra, pode-se perceber que durante grande parte da trajetória do programa garantia safra, a quantidade de parcelas manteve-se praticamente estagnada, exceto na safra de 2012, onde houve uma das secas mais prolongadas da história. Arruda (2020), infere em seu trabalho que as parcelas extras liberadas pela então presidente Dilma Vana Rousseff nas safras 2012/2013 através de Medida Provisória Medida Provisória nº 587, de 9 de novembro 2012, teve o objetivo de garantir a sobrevivência dos agricultores até a colheita seguinte.

Gráfico 1: Quantidade de parcelas recebidas no período de 2002 a 2020

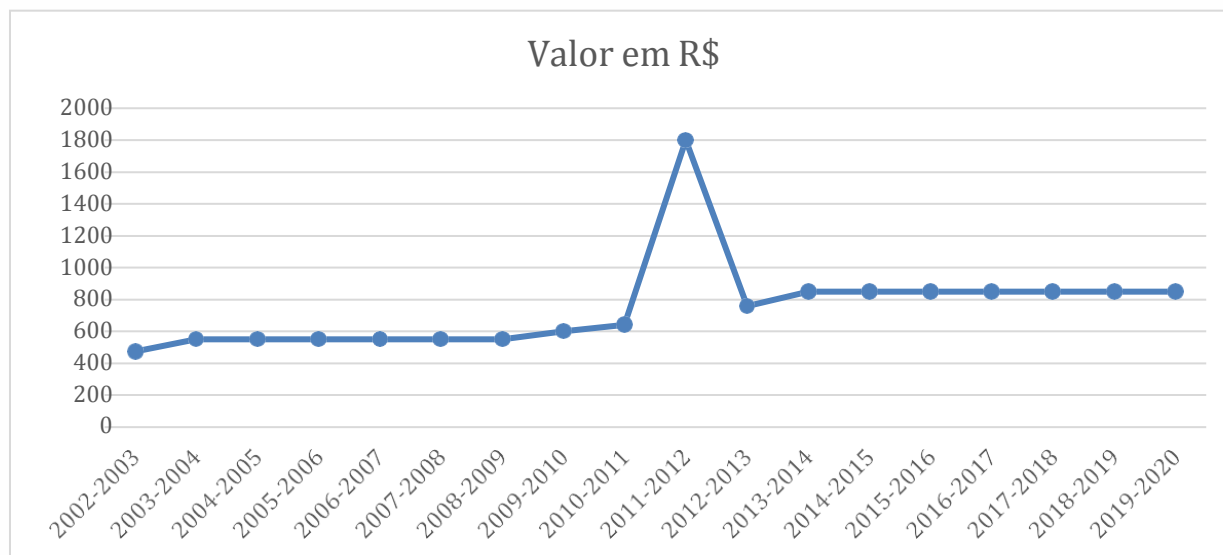
Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2019).

O gráfico 2 apresenta as informações referentes aos valores recebidos pelos agricultores familiares participantes do programa. Assim, diante da avaliação dos dados, pôde-se perceber que, do ano de 2002, onde houve concepção do programa, até o ano de 2003 houve um incremento no valor recebido, porém, esse valor de R\$ 550,00 ficou estagnado até o ano de 2009. Na safra de 2009-2010 houve um incremento, e os anos seguintes também tiveram um incremento.

Porém, o valor do benefício volta ao ponto de estagnação de R\$ 800,00 entre a safra de 2013-2014 até 2019-2020. Na safra de 2011/2012, foi editada Medida Provisória nº 587, de 9 de novembro 2012, autorizando o pagamento do valor adicional ao benefício. Assim, além das 5 parcelas fixas que eles já recebiam, foi disponibilizado mais 8 parcelas extras.

Desta forma, o total recebido foi de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais). Para Arruda (2020), desde que houve a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário em, no ano de 2016, as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, de uma maneira geral estão cada vez mais perdendo seu valor, com as constantes reduções de previsões orçamentárias para esta pasta. Além disso, imagina-se que as perspectivas para o futuro sejam ainda piores, diante do cenário causado pelo novo Coronavírus (COVID-19).

Gráfico 2: Valores recebidos em R\$ entre 2002 e 2020.



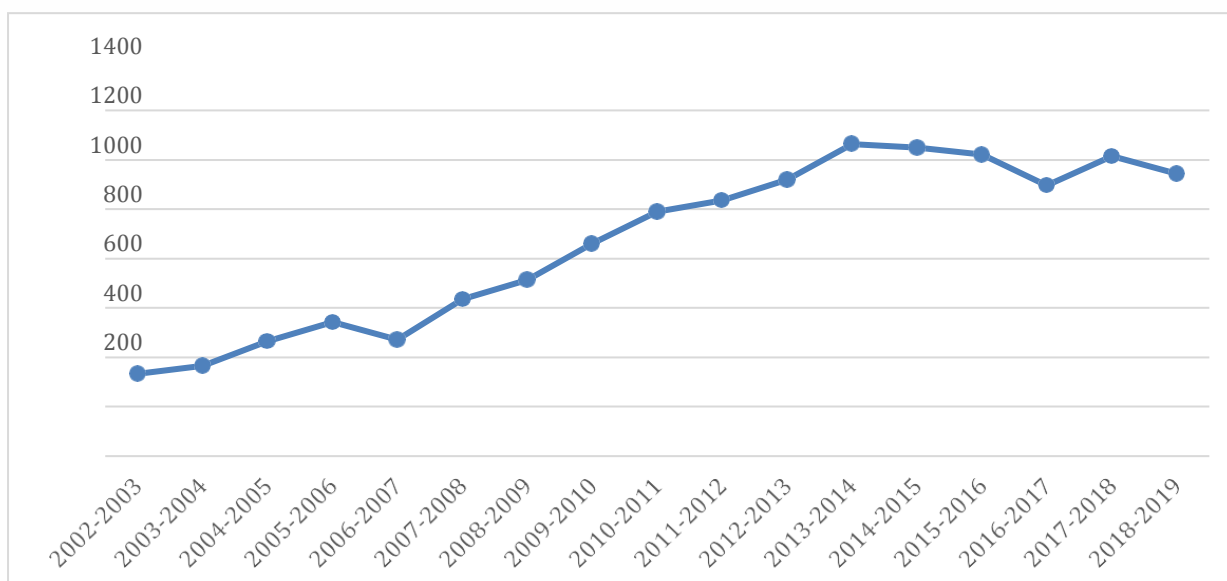
Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2019).

Com base nos dados que serão apresentados no gráfico 3, foi possível verificar que na maior parte do período analisado, foi constatado que houve um incremento na quantidade de municípios participantes do programa. Apenas nas safras de 2006-2007 foi possível perceber uma diminuição na quantidade de municípios participantes, e nas safras entre 2013 e 2017, onde

houve uma queda progressiva na quantidade de municípios que aderiram ao programa. Sarmiento, Guimarães e Filho (2016), indicam, que a política do programa Garantia Safra estabelece subsídio econômico capaz de impactar significativamente na economia, atuando como amenizador da perda econômica da produção de grãos causada pelos fenômenos climáticos.

Além disso, o programa ajuda a manter o homem no campo, principalmente em momentos em que ocorrem perdas da produção agrícola, subsidiando o público mais fragilizado da agricultura. Estes resultados coincidem com os resultados encontrados por Arruda (2020), onde percebeu-se que a evolução do Programa Garantia Safra, em termos de adesão de municípios, atingiu seu pico nas safras de 2011/2012 a 2014/2015. Dando destaque para o aumento ocorrido na safra 2013/2014, onde havia 1.177.452 beneficiários aderidos, contemplando 1.263 municípios. Desta forma, pode-se perceber que, houve um aumento de mais de 580% de beneficiários aderidos em relação à primeira safra.

Gráfico 3: Quantidade de municípios participantes do programa entre 2002 e 2019.



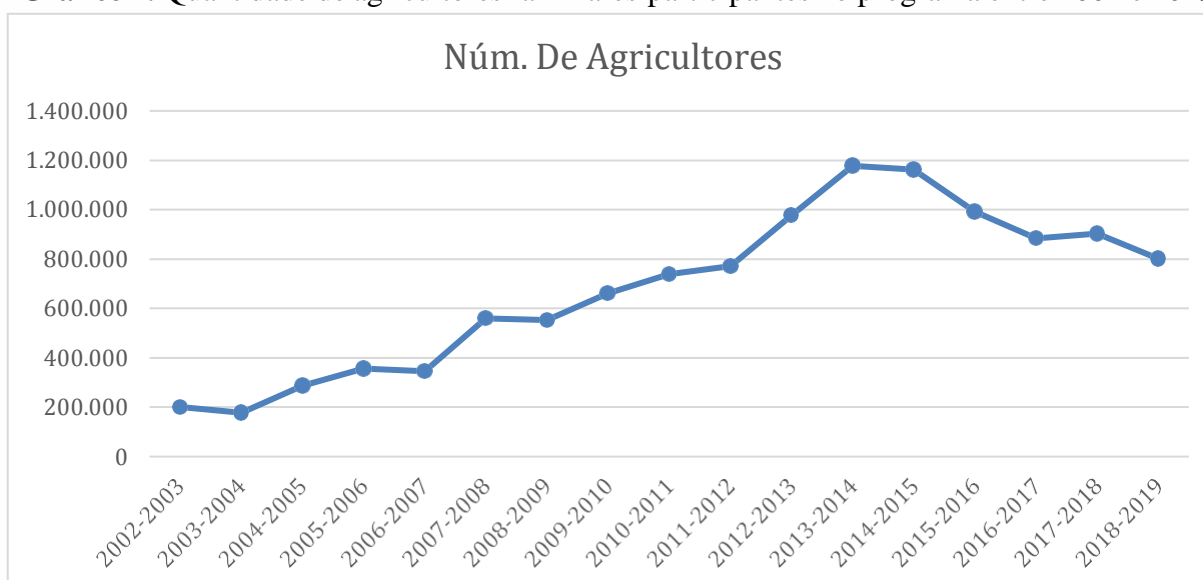
Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2019).

A análise realizada através do gráfico 4, indica que do primeiro para o segundo ano de execução do programa houve uma queda no número de agricultores familiares participando do programa garantia safra. Os dados mostram que a maioria dos anos seguintes tiveram um incremento no número de participantes, porém entre 2014 e 2019, apenas a safra de 2017-2018

apresentou um incremento positivo. Sarmiento, Guimarães e Filho (2016), indicam que o aumento de aderidos ao programa demonstra a fragilidade em que está a produção e a baixa renda do agricultor familiar.

O programa Garantia Safra alcançou sua maior dimensão no governo de Dilma Vana Rousseff, alcançando nas safras 2012-2013 e 2013-2014, onde alcançou mais de um milhão de agricultores e agricultoras familiares, devido ao prolongamento da seca que ocorreu naquela época. Nos governos de maior base popular, além do Programa Garantia Safra, diversos programas direcionados a agricultura familiar e na lógica de convivência com semiárido ganharam destaque (ARRUDA, 2020).

Gráfico 4: Quantidade de agricultores familiares participantes no programa entre 2002 e 2019.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2019).

Embora o presente estudo tenha como o objetivo de analisar as mudanças ocorridas no período de 2002 a 2020, não foi possível encontrar dados disponíveis para o ano de 2020 para as seguintes variáveis: quantidade de municípios e de agricultores participantes do programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como seu principal objetivo, identificar as mudanças que ocorreram em algumas variáveis do Programa Garantia Safra no período referente a sua criação em 2002 até o ano de 2020, baseando-se no modelo incremental de análise de políticas públicas de Lindblom (1959), adaptado por Dye (2014).

Pode ser observado que ao longo da execução do Programa, que várias modificações foram realizadas. Além disso, foi possível perceber que, dentre essas mudanças ocorridas no período estudado, muitas delas foram positivas, e a maioria aconteceram durante os governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da Presidente Dilma Vana Rousseff como: aumento na quantidade de culturas cobertas pelo Programa, diminuição na área total plantada, diminuição nos percentuais de perdas das safras. Além do acréscimo do fator climático excesso hídrico como responsável por perdas nas safras. Essas alterações no programa proporcionaram uma participação ainda maior do pequeno agricultor familiar rural.

No quesito recursos, foi percebido que, na maior parte do tempo, os valores se mantiveram estagnados, inclusive, é possível verificar que, desde a safra 2013-2014 não houve nenhum tipo de aumento dos repasses, implicando diretamente no funcionamento do programa. Tal acontecimento pode ser explicado pelo fato de ter acontecido diversos cortes orçamentários, iniciados pelo presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018), continuados pelo atual presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022).

Os resultados sobre participação dos agricultores e adesão dos municípios, indicam que o programa atingiu seu pico durante a safra de 2012, onde foi possível constatar uma das maiores secas já registradas.

Diante do exposto e dos resultados obtidos, é importante evidenciar a utilização do modelo incremental durante o processo de análise das políticas públicas, visto que através dele é possível observar não apenas as transformações que acontecem nas políticas públicas, mas também as relacionam com acontecimentos sociais e políticos que, de alguma maneira podem interferir neste processo.

Por fim, para estudos futuros, recomenda-se dar continuidade no acompanhamento dos incrementos que ocorrerão neste programa, devido as constantes mudanças que estão ocorrendo no cenário político e econômico brasileiro. Além das modificações consequentes de fatores climáticos.

REFERÊNCIAS

AQUINO, J. R. de; VIDAL, M. F.; ALVES, M. O. Políticas públicas de adaptação à seca prolongada no Nordeste: O papel do PRONAF e do Garantia- Safra **A ação pública de adaptação da agricultura à mudança climática no Nordeste semiárido brasileiro**, p. 99, 2021. Disponível em: <https://agritrop.cirad.fr/599263/1/ID599263.pdf#page=101>>. Acesso em: nov. 2021.



ARRUDA, M. P. G. **Entre o alívio, à pobreza e o desenvolvimento rural: ideias e paradigmas do Programa Garantia Safra. 2020.** Dissertação – Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural. Universidade de Brasília, 2020.

BRASIL, **Lei nº 10.700, de 9 de julho de 2003.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.700.htm. Acesso em: jan.2022.

BRASIL, **Lei nº 11.775, de 2008: Alteração do Art. 1º.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11775.htm. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL, **Lei nº 12.766, dezembro de 2012. alteração do § 4º Art. 1º.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112766.htm. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. **Plano nacional de adaptação à mudança do clima.** Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PlanoNacionaldeAdaptacaoMudancadoClima_Junho2015.pdf. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL, **Relatório Geral 2019.** Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/garantia-safra/arquivos/dados-consolidados.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL, **Portaria SPA/MAPA nº 27, de 24 de junho de 2021.** Dispõe sobre a participação do Estado do Amazonas no Fundo Garantia-Safra. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-spa/mapa-n-27-de-24-de-junho-de-2021-328294515>. Acesso em: jan. 2022.

COSTA, J. M. da; VITAL, T. W. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: uma análise incremental no período de 2003 a 2016: uma análise incremental no período de 2003 a 2016. **Revista INTERFACE**, v.15, n. 2, p. 3-23, 2018.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** 3. ed., Brasília: Editora UnB, 2014.

FONTELES, M. J. SIMÕES, M. G., FARIAS, S.H., FONTELES, R.G. Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. **Revista paraense de medicina**, v. 23, n. 3, p.1-8,2009. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C8_NONAME.pdf. Acesso em: nov. 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. LINDBLOM, C. E. The Science of “muddling through”. **Public Administration Review, Washinston D. C.**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, C. E. **O Processo de Decisão Política.** Brasília Ed. Universidade De Brasília - UNB, 1981. 124p.

RUA, M. das G. **Políticas Públicas.** 2ª ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração – UFRGS, 2012.

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**, v. 13, n. 23, 2016. Disponível em: [http://www.conhecer.org.br/enciclop/2016a/agrarias/evolucao%](http://www.conhecer.org.br/enciclop/2016a/agrarias/evolucao%20da%20bahia%20e%20no%20territorio%20de%20identidade%20sudoeste%20baiano)



20do%20programa.pdf. Acesso em: jan. 2022.

SILVA, R. M. F. da; VITAL, T. W.; FREIRE, R. E. **Avaliação do programa de distribuição de leite no estado de Pernambuco: uma análise incremental. 2014.** Artigo em anais do congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. João Pessoa: SOBER: UFPB, 2015.

SILVA, T. P. de P.; DEMARTELAERE, A. C. F.; LIRA, V, M.; FERREIRA, R. L. A.; COUTINHO, P. W. R.; MARINHO, J. R. D. Políticas públicas na agricultura familiar refletindo no contexto sobre as mudanças climáticas com enfoque no programa garantia safra. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n.9, p. 94707-94726, 2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/36816/pdf>. Acesso em: dez. 2021.

VICTORIA, D. de C.; OLIVEIRA, A. E. F. de; CUADRA, S.V. Relação entre acionamentos do garantia-safra, precipitação e índices de vegetação. In: **Congresso Brasileiro de Agrometeorologia**, 21., 2019. Catalão: CBAGRO:UFGO, 2019.

