

Relatório Geral 2019

# Garantia-Safra

Benefício condicionado da  
Agricultura Familiar

Departamento de Gestão de Riscos

SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

# GARANTIA-SAFRA

## BENEFÍCIO CONDICIONADO DA AGRICULTURA FAMILIAR

### APRESENTAÇÃO

Agricultura Familiar não é propriamente um termo novo, mas seu uso atual, com ampla difusão nos meios acadêmicos, nas políticas de governo e nos movimentos sociais, adquire novos significados quando, por exemplo, o poder público implanta políticas públicas específicas para este segmento.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, através da Lei nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, foi norteador para consolidar a importância desse setor. Vale salientar que a delimitação desse público foi uma opção adotada para o uso “operacional” do conceito, centrado na caracterização geral de um grupo social bastante heterogêneo.

No ano de 2017, o IBGE realizou o Censo Agropecuário Brasileiro. Nele, verificou-se a força e a importância da agricultura familiar para a produção de alimentos no país. Do total de estabelecimentos agropecuários, 77% (3.897.408) foram classificados como de agricultura familiar, sendo responsáveis por 23% do valor da produção e ocupando uma área de 80,89 milhões de hectares, ou seja, 23% da área total. A agricultura familiar ocupava 10,1 milhões de pessoas, 67% do total de trabalhadores nos estabelecimentos agropecuários. Esses números demonstram o potencial produtivo da agricultura familiar.

Por se tratar de um setor que é acometido por diferentes elementos de risco sejam eles climáticos, biológicos ou de variações de preços (dos produtos, dos insumos, etc.) a agricultura familiar requer especial atenção quanto à mitigação desses riscos.

Diante disso, o Governo Federal institucionalizou, em 2002, o Garantia-Safra (GS), que é uma política pública voltada aos agricultores familiares na região semiárida brasileira, integrada às ações do PRONAF. O GS consiste num benefício condicionado voltado a atender agricultores familiares de baixa renda, que tenham perdas iguais ou superiores a 50% nas produções de: algodão, arroz, feijão, mandioca, milho ou outras atividades agrícolas de convivência com o semiárido, proveniente de seca ou excesso de chuvas.

## O PROGRAMA GARANTIA-SAFRA

O Garantia-Safra (GS) é uma ação integrada ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), atualmente executada pela Secretaria de Política Agrícola (SPA), no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Foi criado através da Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, instituindo também o Fundo Garantia-Safra, que promove o gerenciamento dos recursos financeiros empregado a partir da contribuição dos agricultores, Municípios, Estados e União.

A logística do Programa em safras, preconiza num conjunto de processos e procedimentos que são organizados em três macroprocessos: I. Implementação da Safra, II. Verificação de Perdas e III. Pagamento de Beneficiários.



Figura 1 - Fluxo operacional do Garantia-Safra

A operacionalização do GS segue rotinas, que de forma geral, baseia-se em cinco etapas: 1º Reunião do Comitê Gestor; 2º Adesão dos Estados e Municípios; 3º Inscrições, Homologações e Adesões dos agricultores; 4º Análise da perda de safra; 5º Pagamento do benefício GS aos agricultores familiares.

O Comitê Gestor é a instância deliberativa do Programa, constituído por órgãos do Governo Federal (Ministérios), representações dos Governos Estaduais (aderidos ou que tenha interesse em aderir ao GS) e Organizações da Sociedade Civil. Reúnem-se anualmente, ordinariamente, antes do início do ano safra (que tem início no dia 1º de julho de cada ano) e extraordinariamente, quando necessário.

Nas reuniões ordinárias do Comitê Gestor dentre as deliberações, são definidas: número de cotas disponibilizadas para cada Estado no ano safra, ou seja, a quantidade máxima de agricultores que poderão ser beneficiados pelo programa; o valor do benefício e o quantitativo de parcelas; alterações no calendário de plantio – quando necessário, que serve de referência para todas as etapas e procedimentos do GS na referida safra. É salutar informar que todas as decisões tomadas no Comitê Gestor são publicadas no Diário Oficial da União (DOU).

Para participar do Garantia Safra, é necessário que, anualmente – Estados, Municípios e agricultores façam adesão ao programa. Esse procedimento é realizado pelo Estado através do Termo de Adesão que deverá ser apresentado à SPA até o início da reunião ordinária do Comitê Gestor. Os municípios interessados em participar do

Programa fazem a adesão nos Estados e os agricultores através das inscrições realizadas no próprio município, com posterior pagamento de boletos de adesão.

Deve ser observado que o Programa Garantia-Safra, dentre as Políticas Públicas voltadas para Agricultura Familiar, tem uma peculiaridade de natureza democrática e participativa, tendo em vista o estabelecimento político e gerencial de todas as etapas da implementação. Isso pode ser observado, a partir das deliberações do Comitê Gestor, o qual é representado por agentes públicos federais e membros da sociedade civil organizada, atingindo os gestores públicos estaduais e municipais, conselhos públicos e os próprios agricultores familiares, motivados pela implementação, desenvolvimento e monitoramento do Programa.

A participação desses “atores sociais” desenvolve direta ou indiretamente o controle social do programa, os agentes e gestores públicos implementam em conjunto com a Coordenação-Geral as etapas de gestão que perpassam pela mobilização à adesão ao programa; inscrição, seleção e adesão dos agricultores; disponibilização dos índices para análise das perdas de safra; contribuição dos aportes ao Fundo GS e apoio gerencial aos agricultores no que se refere ao processo do pagamento do benefício (se ocorrer).

Destaca-se a constituição e manutenção do Fundo Garantia Safra, que possibilita o pagamento dos benefícios aos agricultores familiares a partir das contribuições dos mesmos e dos aportes municipais, estaduais e federal; este último assume todas as despesas referente a gestão desse fundo junto a instituição bancária que realiza o gerenciamento dos recursos financeiros, no caso em questão, a Caixa Econômica Federal (CEF).

As contribuições ao Fundo GS são de forma equitativas e atendem o dispositivo legal disposto no Art. 6º da Lei No 10.420, de 10 de abril de 2002, alterada pela Lei No 12.766, de 27 de dezembro de 2012 que dispõe sobre as contribuições dos partícipes (Agricultor, Município, Estado e União) na consolidação do GS. O cálculo do valor das contribuições está vinculado ao valor do benefício que será pago na safra, como descrito na Tabela 1, que demonstra os percentuais e valores das contribuições de forma evolutiva até a safra 2019/2020.

Observa-se que a alteração da Lei no ano de 2012, corrigiu uma defasagem de dez anos no que se refere as contribuições dos agricultores e nos aportes pagos pelos entes federativos, a partir desta modificação foi verificado um aumento gradativo das contribuições ao Fundo GS, por quatro safras subsequentes, a partir da safra 2012/2013, estabilizando um novo índice percentual na safra 2015/2016.

O cálculo para o pagamento do aporte pelos gestores municipais e estaduais, está vinculado ao quantitativo de agricultores aderidos nos respectivos municípios e estados. A contribuição desses entes é determinante para o efetivo pagamento do benefício GS aos agricultores, caso seja comprovada a perda da safra.

**Tabela 1 - Histórico do percentual e valor de contribuição de agricultores, Municípios, Estados e União ao Fundo Garantia-Safra.**

Safra	Valor do Benefício (R\$)	Quantidade de Parcelas.	Valor da Parcela (R\$)	Contribuição do Agricultor (%)	Contribuição do Agricultor (R\$)	Aporte Municipal (%)	Aporte Municipal (R\$)	Aporte Estadual (%)	Aporte Estadual (R\$)	Aporte Federal (%)	Aporte Federal (R\$)
2002-2003	475,00	5	95,00	1	4,75	3	14,25	6	28,50	20	95,00
2003-2004	550,00	5	110,00	1	5,50	3	16,50	6	33,00	20	110,00
2004-2005	550,00	5	110,00	1	5,50	3	16,50	6	33,00	20	110,00
2005-2006	550,00	5	110,00	1	5,50	3	16,50	6	33,00	20	110,00
2006-2007	550,00	5	110,00	1	5,50	3	16,50	6	33,00	20	110,00
2007-2008	550,00	5	110,00	1	5,50	3	16,50	6	33,00	20	110,00
2008-2009	550,00	5	110,00	1	5,50	3	16,50	6	33,00	20	110,00
2009-2010	600,00	4	150,00	1	6,00	3	18,00	6	36,00	20	120,00
2010-2011	640,00	4	160,00	1	6,40	3	19,20	6	38,40	20	128,00
2011-2012	680,00	5	136,00	1	6,80	3	20,40	6	40,80	20	136,00
2012-2013	760,00	5	152,00	1,25	9,50	3,75	28,50	12,5	95,00	25	190,00
2013-2014	850,00	5	170,00	1,5	12,75	4,5	38,25	15	127,50	30	255,00
2014-2015	850,00	5	170,00	1,75	14,88	5,25	44,63	17,5	148,75	35	297,50
2015-2016	850,00	5	170,00	2	17,00	6	51,00	20	170,00	40	340,00
2016-2017	850,00	5	170,00	2	17,00	6	51,00	20	170,00	40	340,00
2017/2018	850,00	5	170,00	2	17,00	6	51,00	20	170,00	40	340,00
2018/2019	850,00	5	170,00	2	17,00	6	51,00	20	170,00	40	340,00
2019/2020	850,00	5	170,00	2	17,00	6	51,00	20	170,00	40	340,00

Fonte: CGSAF/DEGER/SPA/MAPA

Quanto o aporte da União, deverá ser disponibilizado anualmente, o montante equivalente a 20% (vinte por cento) da previsão anual dos benefícios totais a serem pagos, ou seja, do quantitativo de cotas disponibilizadas (definidas na reunião do Comitê Gestor). No caso de não haver recursos suficientes no fundo para fazer face ao montante a ser efetivamente pago aos beneficiários, na safra em questão, a União deverá complementar com o montante necessário.

Nesse escopo, considera-se imprescindível a participação desses “atores”, seja deliberando, analisando ou contribuindo, para que esta política seja efetivamente consolidada a ponto de cumprir sua função social, que é a promoção da segurança mínima a sobrevivência da população no semiárido brasileiro, diante das adversidades que enfrentam cotidianamente, a partir da perspectiva do desenvolvimento de ações que os possibilitem a convivência com esse bioma.

## **Evolução do Programa Garantia-Safra**

Ao longo dos anos de existência do Programa, conforme evidenciado na Tabela 2, verifica-se um aumento gradativo das cotas disponibilizadas, refletindo a demanda dos municípios em aumentar a quantidade de agricultores beneficiados, bem como o empenho do governo federal e estadual para dar condições aos agricultores do semiárido brasileiro de permanecerem em suas atividades, produzindo alimentos com segurança.

**Tabela 2 - Quantitativo de cotas disponibilizadas para adesão ao Garantia Safra - 2002 a 2019.**

<b>Safra</b>	<b>Cotas disponibilizadas</b>
<b>2002-2003</b>	<b>551.000</b>
<b>2003-2004</b>	<b>550.000</b>
<b>2004-2005</b>	<b>550.000</b>
<b>2005-2006</b>	<b>459.091</b>
<b>2006-2007</b>	<b>459.087</b>
<b>2007-2008</b>	<b>686.363</b>
<b>2008-2009</b>	<b>686.363</b>
<b>2009-2010</b>	<b>694.852</b>
<b>2010-2011</b>	<b>748.907</b>
<b>2011-2012</b>	<b>940.000</b>
<b>2012-2013</b>	<b>1.072.000</b>
<b>2013-2014</b>	<b>1.200.000</b>
<b>2014-2015</b>	<b>1.350.000</b>
<b>2015-2016</b>	<b>1.350.000</b>
<b>2016-2017</b>	<b>1.350.000</b>
<b>2017/2018</b>	<b>1.350.000</b>
<b>2018/2019</b>	<b>1.350.000</b>
<b>2019/2020</b>	<b>1.350.000</b>

Fonte: CGSAF/DEGER/SPA/MAPA

Apesar do aumento no número de cotas disponibilizadas, o número de adesões ao programa por parte dos municípios e agricultores não atingiu ainda o máximo possível de adesões. O pico de adesões ao Programa se deu na safra 2013-2014, quando cerca de 87% das cotas disponibilizadas foram acessadas.

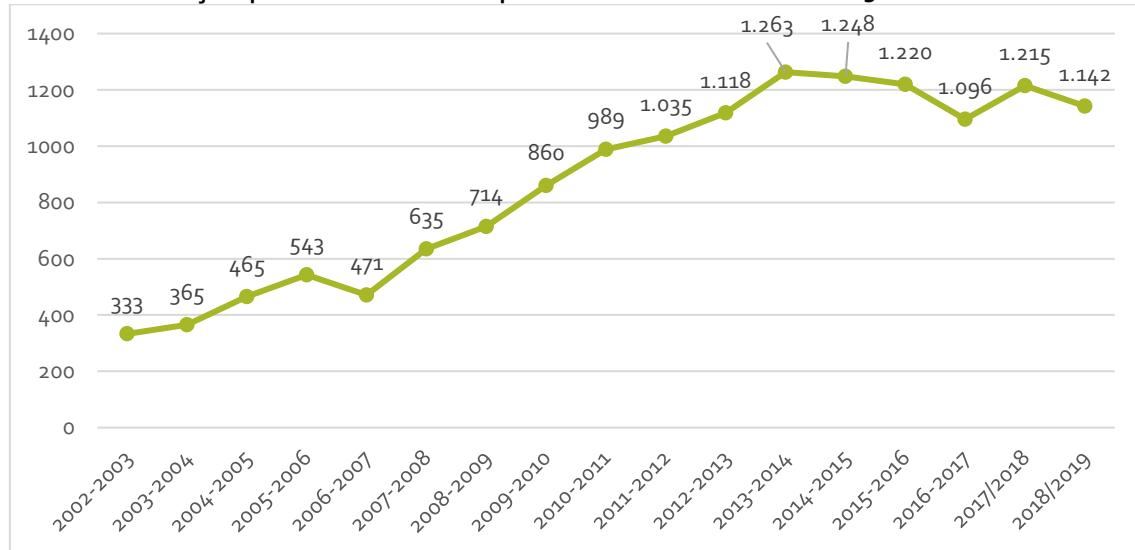
**Tabela 3 - Quantitativo de adesões efetivadas por safra - Municípios e Agricultores – 2002 a 2019.**

Safra	Adesões	
	Municípios	Agricultores Familiares
<b>2002-2003</b>	<b>333</b>	<b>200.292</b>
<b>2003-2004</b>	<b>365</b>	<b>177.839</b>
<b>2004-2005</b>	<b>465</b>	<b>287.861</b>
<b>2005-2006</b>	<b>543</b>	<b>356.584</b>
<b>2006-2007</b>	<b>471</b>	<b>346.321</b>
<b>2007-2008</b>	<b>635</b>	<b>558.606</b>
<b>2008-2009</b>	<b>714</b>	<b>553.225</b>
<b>2009-2010</b>	<b>860</b>	<b>661.802</b>
<b>2010-2011</b>	<b>989</b>	<b>737.917</b>
<b>2011-2012</b>	<b>1.035</b>	<b>771.343</b>
<b>2012-2013</b>	<b>1.118</b>	<b>977.552</b>
<b>2013-2014</b>	<b>1.263</b>	<b>1.177.452</b>
<b>2014-2015</b>	<b>1.248</b>	<b>1.162.086</b>
<b>2015-2016</b>	<b>1.220</b>	<b>991.853</b>
<b>2016-2017</b>	<b>1.096</b>	<b>884.062</b>
<b>2017/2018</b>	<b>1.215</b>	<b>903.452</b>
<b>2018/2019</b>	<b>1.142</b>	<b>801.522</b>

Fonte: CGSAF/DEGER/SPA/MAPA

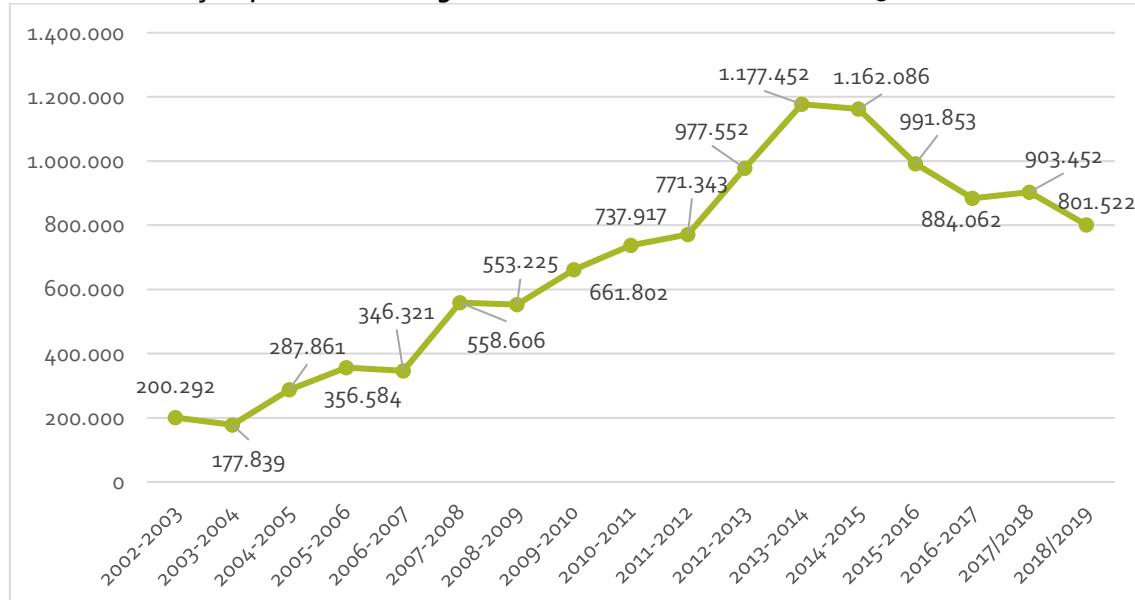
Verifica-se uma tendência de estabilização em torno de 1.200 municípios aderidos e 900 mil agricultores participantes. A CGSAF tem se empenhado em criar meios de divulgar o programa a fim de se aproximar do limite de cotas disponibilizadas.

**Gráfico 1 - Evolução quantitativa de Municípios aderidos ao GS - 2002 a 2019.**



Fonte: CGSAF/DEGER/SPA/MAPA

**Gráfico 2 - Evolução quantitativa de agricultores aderidos ao GS - 2002 a 2019.**



Fonte: CGSAF/DEGER/SPA/MAPA

**Tabela 4 - Quantitativo de municípios com perda comprovada e benefício autorizado – 2002 a 2019.**

Safra	Municípios com Perda Comprovada	Agricultores aderidos com benefício autorizado
<b>2002-2003</b>	<b>148</b>	<b>85.056</b>
<b>2003-2004</b>	<b>136</b>	<b>75.810</b>
<b>2004-2005</b>	<b>311</b>	<b>211.339</b>
<b>2005-2006</b>	<b>174</b>	<b>106.081</b>
<b>2006-2007</b>	<b>390</b>	<b>316.529</b>
<b>2007-2008</b>	<b>190</b>	<b>182.177</b>
<b>2008-2009</b>	<b>509</b>	<b>423.538</b>
<b>2009-2010</b>	<b>801</b>	<b>639.227</b>
<b>2010-2011</b>	<b>261</b>	<b>166.935</b>
<b>2011-2012</b>	<b>1.015</b>	<b>769.023</b>
<b>2012-2013</b>	<b>980</b>	<b>865.319</b>
<b>2013-2014</b>	<b>894</b>	<b>909.444</b>
<b>2014-2015</b>	<b>1.010</b>	<b>975.822</b>
<b>2015-2016</b>	<b>1.035</b>	<b>864.894</b>
<b>2016-2017</b>	<b>704</b>	<b>566.996</b>
<b>2017/2018</b>	<b>560</b>	<b>522.425</b>

Fonte: CGSAF/DEGER/SPA/MAPA

A relação entre municípios com perda comprovada e agricultores aderidos, explicitada pela Tabela 4, deixa clara a importância do Programa. Como exemplo podemos utilizar a safra mais recente concluída, 2017/2018, que disponibilizou cerca de R\$ 420 milhões para o grupo de agricultores beneficiados, fazendo este montante de recursos circular na economia de municípios atingidos pela seca.

Por outro lado, através dos Gráficos 3 e 4, verifica-se queda significativa a partir da safra 2015-2016 nas quantidades de municípios e agricultores para os quais o benefício foi disponibilizado. Fatores climáticos favoráveis podem explicar tal tendência.

**Gráfico 3 - Evolução quantitativa de Municípios com perda comprovada – Programa Garantia-Safra 2002 a 2019.**



Fonte: CGSAF/DEGER/SPA/MAPA

É importante salientar que disponibilizar o benefício aos agricultores enquadrados nas normas do Programa nem sempre culmina em seu pagamento, 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.

**Gráfico 4 - Evolução quantitativa de agricultores aderidos aptos a receberem o Benefício Garantia-Safra – 2002 a 2019.**



Fonte: CGSAF/DEGER/SPA/MAPA

Municípios com perda comprovada tem sido, ao longo da maior parte da série histórica do Garantia-Safra, em menor número em relação àqueles aderidos. Os entes públicos municipais, estaduais e federais têm compreendido a importância do Programa para sua população e buscam sempre atingir o máximo de beneficiários

possível e mesmo sem apresentar perdas por várias safras seguidas continuam aderindo.

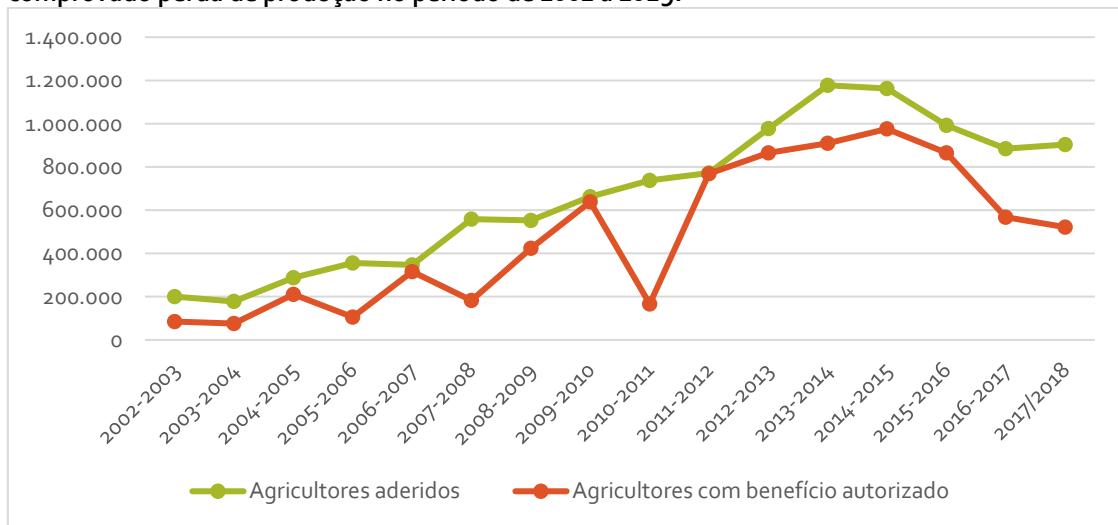
**Gráfico 5 – Comparativo entre o quantitativo de municípios aderidos ao Programa Garantia-Safra, com os que tiveram perda comprovada no período de 2002 a 2019.**



Fonte: CGSAF/DEGER/SPA/MAPA

A relação entre agricultores aderidos e autorizados a receberem o benefício, apesar de possuir uma diferença menor em relação a diferença apresentada pelos municípios, também apresentou balanço positivo ao longo das safras.

**Gráfico 6 – Comparativo entre o quantitativo de agricultores aderidos aos Programa Garantia Safra, com os agricultores que tiveram autorização para recebimento do benefício GS por terem comprovado perda de produção no período de 2002 a 2019.**



Fonte: CGSAF/DEGER/SPA/MAPA

**Tabela 5 – Projeção do montante disponibilizado pelo Fundo Garantia Safra para pagamento de benefícios do Programa Garantia Safra, no período de 2002 a 2016.**

Safra	Municípios	Agricultores	Valor do benefício	Montante de benefício autorizado
<b>2002-2003</b>	148	85.056	R\$ 475,00	R\$ 40.401.600,00
<b>2003-2004</b>	136	75.810	R\$ 550,00	R\$ 41.695.500,00
<b>2004-2005</b>	311	211.339	R\$ 550,00	R\$ 116.236.450,00
<b>2005-2006</b>	174	106.081	R\$ 550,00	R\$ 58.344.550,00
<b>2006-2007</b>	390	316.529	R\$ 550,00	R\$ 174.090.950,00
<b>2007-2008</b>	190	182.177	R\$ 550,00	R\$ 100.197.350,00
<b>2008-2009</b>	509	423.538	R\$ 550,00	R\$ 232.945.900,00
<b>2009-2010</b>	801	639.227	R\$ 600,00	R\$ 383.536.200,00
<b>2010-2011</b>	261	166.935	R\$ 640,00	R\$ 106.838.400,00
<b>2011/2012</b>	1.015	769.023	R\$ 1.800,00	R\$ 1.384.241.400,00 <sup>1</sup>
<b>2012-2013</b>	980	865.319	R\$ 760,00	R\$ 969.043.020,00 <sup>2</sup>
<b>2013-2014</b>	894	909.444	R\$ 850,00	R\$ 773.027.400,00
<b>2014-2015</b>	1.010	975.822	R\$ 850,00	R\$ 829.448.700,00
<b>2015-2016</b>	1.035	864.894	R\$ 850,00	R\$ 735.159.900,00
<b>2016-2017</b>	704	566.996	R\$ 850,00	R\$ 481.946.600,00
<b>2017-2018</b>	560	522.425	R\$ 850,00	R\$ 444.061.250,00
<b>TOTAL</b>		<b>7.680.615</b>		<b>R\$ 6.871.215.170,00</b>

Fonte: CGSAF/DEGER/SPA/MAPA

<sup>1</sup> Excepcionalmente, na safra 2011/2012, foi editada Medida Provisória nº 587, de 9 de novembro 2012, que autorizou pagamento de valor adicional ao benefício Garantia-Safra. Foi disponibilizado aos beneficiários as 5 parcelas fixas mais 8 parcelas extras, totalizando R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais).

<sup>2</sup> Excepcionalmente, na safra 2012/2013, foi editada Medida Provisória nº 635, de 26 de dezembro de 2013, que autorizou pagamento de valor adicional ao benefício Garantia-Safra. Foi disponibilizado para alguns Estados, ficando limitado o número de parcelas adicional ao número de meses entre o último pagamento regular do benefício Garantia-Safra e o mês de abril de 2014.