



# Quem Mais Precisa, Menos Acessa

## Recomendações para um Pronaf Inclusivo e Sustentável



CLIMATE  
POLICY  
INITIATIVE



RESUMO PARA POLÍTICA PÚBLICA

MAIO 2026

O Brasil anunciou R\$ 89 bilhões no Plano Safra 2025/26 em políticas para a agricultura familiar, setor que responde por mais de 75% dos estabelecimentos rurais brasileiros e desempenha papel central na geração de renda e na inclusão produtiva no campo.<sup>1</sup> Trata-se, contudo, de um segmento altamente heterogêneo, que abrange desde produtores relativamente capitalizados até agricultores com elevada vulnerabilidade e severas restrições financeiras. Essa diversidade, porém, não tem sido adequadamente refletida na implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), principal instrumento de financiamento do setor.

**Neste trabalho, pesquisadores do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) analisam o Pronaf, com foco em sua distribuição, execução e capacidade de promover inclusão produtiva e sustentabilidade. A partir dessa análise, o trabalho apresenta recomendações para melhorar a focalização da política, ampliar o acesso ao crédito pelos agricultores familiares mais vulneráveis e fortalecer instrumentos voltados à transição produtiva e à resiliência climática.**

**O Pronaf apresenta graves falhas de focalização. Apenas 21% dos agricultores familiares acessaram o crédito do Pronaf no ano agrícola 2024/25 — o que significa que praticamente 4 em cada 5 ficam de fora —, enquanto os recursos se concentram em produtores de maior porte, em regiões historicamente mais atendidas e em cadeias produtivas consolidadas.<sup>2</sup> Em termos de volume financeiro, as regiões Sul e Sudeste concentram cerca de 68% dos recursos do Pronaf, e culturas como soja, milho e café respondem por quase 67% do crédito agrícola do programa. A execução revela, portanto, um padrão regressivo de acesso ao crédito subsidiado: quem mais precisa, menos acessa.**

A magnitude dos recursos em jogo torna urgente corrigir esse desalinhamento. Dos R\$ 89 bilhões do Plano Safra da Agricultura Familiar 2025/26, R\$ 78,2 bilhões foram destinados ao crédito do Pronaf. Além da equalização de juros pelo Tesouro, o programa mobiliza recursos da sociedade por meio de benefícios fiscais — como a isenção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) — e de fontes públicas, incluindo os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs). Diante desse volume expressivo de recursos e incentivos financeiros, é essencial assegurar que a política gere retorno social efetivo em termos de inclusão produtiva, redução de desigualdades, aumento de produtividade e sustentabilidade.

<sup>1</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Agropecuário 2017: Resultados Definitivos*. 2017. [bit.ly/4eML2KZ](https://bit.ly/4eML2KZ).

<sup>2</sup> CPI/PUC-Rio com base em dados do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor), do Banco Central do Brasil (BCB), e do Censo Agropecuário 2017 (IBGE).

**Os dados revelam uma desigualdade marcante: os 10% dos contratos com maior volume de crédito acessam 47% do volume de recursos do programa, enquanto os 50% menores contratos ficam com apenas 8% do crédito.<sup>3</sup> Desta forma, o Pronaf distribui recursos de forma regressiva, favorecendo os mais capitalizados em detrimento dos mais vulneráveis.** Reformar o programa para revertê-la é condição indispensável para beneficiar os produtores que sofrem maiores restrições financeiras. Estudo do CPI/PUC-Rio mostra que direcionar o crédito a quem enfrenta restrição financeira gera maiores impactos produtivos e ambientais: esses produtores de menor porte respondem ao financiamento de forma mais expressiva, aumentando a produtividade e convertendo pastagens em áreas cultivadas, reduzindo o desmatamento.<sup>4</sup>

**Entretanto, as linhas de inclusão produtiva e sustentabilidade permanecem marginais na execução do programa.** Os dados de crédito por linha de financiamento mostram que Pronaf Custeio e Pronaf Mais Alimentos concentram 80% do volume total no Plano Safra 2024/25. Enquanto o Microcrédito Produtivo Rural (Grupo B) representa 11% do crédito e o Pronaf Bioeconomia representa 4%, outras linhas voltadas especificamente à transição agroecológica e à inclusão de grupos vulneráveis — Agroecologia, Jovem, Mulher e Sistemas Agroflorestais — respondem, em conjunto, por menos de 1% do crédito. Ao mesmo tempo, várias linhas como Pronaf Conectividade, Pronaf Acessibilidade Rural e Pronaf Habitação não aparecem sequer de forma individualizada nos dados de crédito rural, o que indica que existem no papel, mas não são operadas. **O problema, portanto, não é a ausência de instrumentos voltados à inclusão e à sustentabilidade, mas a ausência de escala e de incentivos institucionais para que esses instrumentos operem de forma efetiva.**

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) é central para enfrentar o desafio dos produtores mais vulneráveis, especialmente aqueles que precisam realizar transições produtivas e adotar práticas sustentáveis. Eles enfrentam maiores dificuldades para acessar crédito, implementar mudanças tecnológicas e obter ganhos produtivos duradouros. Associar o crédito rural à ATER é, portanto, essencial para reduzir barreiras operacionais, ampliar a adoção de boas práticas, garantir retorno social efetivo dos recursos do Pronaf e fortalecer a capacidade de adaptação climática. Evidências indicam que a ATER também é um determinante importante do próprio acesso ao Pronaf, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste.<sup>5</sup>

Apesar dessa relevância, os recursos destinados à ATER permanecem modestos e apresentam tendência recente de estagnação. **No Plano Safra 2025/26, foram previstos apenas R\$ 240 milhões para assistência técnica — valor que equivale a menos de 0,3% dos R\$ 89 bilhões de recursos destinados à agricultura familiar no mesmo período.** Em um contexto no qual a agricultura familiar permanece pouco atendida por instrumentos de gestão de riscos como seguros rurais, a ATER é fundamental para transformar o crédito em indutor de resiliência produtiva e climática, e não apenas em resposta emergencial a perdas após eventos extremos.

**Corrigir as falhas de focalização do Pronaf e dar escala efetiva à ATER e aos instrumentos voltados à transição produtiva são condições necessárias para que a política cumpra sua função econômica, social e climática. Este documento apresenta recomendações de política pública para ampliar o acesso dos agricultores familiares mais vulneráveis ao crédito e fortalecer sua capacidade de promover desenvolvimento produtivo e resiliência climática.**

<sup>3</sup> CPI/PUC-Rio, com base em dados do Sicor e do BCB.

<sup>4</sup> Assunção, Juliano e Priscila Souza. *Os impactos do Crédito Rural na produção agropecuária e no uso da terra: Uma análise por linhas de crédito, tipo de produtor e finalidade do crédito*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. [bit.ly/42QENyf](https://bit.ly/42QENyf).

<sup>5</sup> Leal, Alan, Juliano Assunção e Natalie Hoover. *Quem Fica de Fora do Pronaf? Caminhos para ampliar o acesso ao crédito entre agricultores familiares*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2026. [bit.ly/QuemFicaDeForaPronaf](https://bit.ly/QuemFicaDeForaPronaf).

# Recomendações para um Pronaf inclusivo e sustentável

As recomendações abaixo têm como objetivo focalizar os recursos públicos em quem mais precisa, dar escala real às linhas inclusivas e sustentáveis e criar mecanismos de monitoramento que assegurem retorno social, produtivo e ambiental. As recomendações detalhadas estão apresentadas na seção “Propostas para um Pronaf Inclusivo e Sustentável”.

## 1. Focalizar os recursos públicos em quem mais precisa

- Estabelecer metas mínimas de alocação para agricultores com propriedades menores, produtores do Norte e Nordeste e cadeias produtivas diversificadas.
- Criar incentivos para que instituições financeiras incorporem novos tomadores, em vez de apenas renovar carteiras já atendidas.
- Definir metas regionais de desembolso, com prioridade para regiões e perfis hoje subatendidos.

## 2. Dar escala real às linhas inclusivas e sustentáveis

- Garantir orçamento explícito, crescente e monitorável para Agroecologia, Bioeconomia, Floresta, Mulher, Jovem e demais linhas de inclusão.
- Criar incentivos para recuperação e conversão de pastagens degradadas, com limites de crédito mais elevados e melhores condições para produtores com projeto técnico aprovado.
- Vincular essas linhas à assistência técnica, à transferência de tecnologia e à capacitação dos agentes financeiros.
- Estabelecer indicadores verificáveis por linha para diferenciar política ambiental efetiva de simples reclassificação de operações convencionais.
- Ampliar a destinação dos Fundos Constitucionais de Financiamento para linhas sustentáveis e de inclusão, harmonizando suas regras com o Sistema Nacional de Crédito Rural.
- Diversificar as instituições financeiras habilitadas a operar crédito sustentável e incentivar mecanismos de financiamento misto para alcançar produtores subatendidos.

## 3. Reduzir barreiras de acesso ao crédito

- Simplificar exigências de documentação e garantias, permitindo garantias mobiliárias, fundos de aval e crédito em grupo.
- Expandir a emissão do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) para povos e comunidades tradicionais.
- Criar mecanismos específicos de garantia para cooperativas e organizações comunitárias.
- Ampliar recursos para cadeias da sociobiodiversidade e adaptar os instrumentos do Pronaf aos ciclos produtivos desses grupos.

#### **4. Atualizar os critérios de elegibilidade**

- Modernizar os módulos fiscais com base na produtividade atual, no uso de mão de obra familiar e em indicadores de renda.
- Harmonizar limites entre municípios vizinhos para reduzir distorções que permitem o acesso de produtores de maior porte e excluem pequenos produtores intensivos.

#### **5. Alinhar o Pronaf à sustentabilidade e ao clima**

- Bloquear crédito subsidiado para propriedades com desmatamento recente, legal ou ilegal, com impedimentos incidentes sobre o produtor, não apenas sobre o imóvel financiado.
- Estender o corte temporal das restrições de julho de 2019 para julho de 2008, em linha com o Código Florestal.
- Usar o Pronaf como instrumento de cumprimento do Código Florestal, vinculando o crédito à recomposição de áreas de preservação permanente e reserva legal, com melhores condições para produtores que aderirem ao Programa de Regularização Ambiental.
- Integrar a Taxonomia Sustentável Brasileira ao Pronaf, com melhores condições de financiamento para produtores com maior conformidade ambiental.
- Reverter retrocessos regulatórios, preservar a autonomia do Conselho Monetário Nacional para atualizar critérios socioambientais e rejeitar iniciativas que enfraqueçam os impedimentos ambientais do crédito rural.

#### **6. Fortalecer a assistência técnica como condição de efetividade do crédito**

- Ampliar substancialmente o orçamento da ATER pública no Plano Safra 2026/27.
- Garantir acompanhamento contínuo do produtor, do planejamento à execução e ao monitoramento dos projetos.
- Tratar a ATER vinculada a práticas sustentáveis, conforme definidas pela Taxonomia Sustentável Brasileira, como parte integrante da política de crédito, com melhores condições de financiamento para as operações que a incluam.
- Desenvolver programas específicos para mulheres, jovens, povos tradicionais e produtores em transição agroecológica.
- Capacitar instituições financeiras para avaliar projetos sustentáveis e acompanhar indicadores socioambientais.

#### **7. Integrar crédito, seguro rural e gestão de risco climático**

- Inserir explicitamente a agricultura familiar no Programa de Seguro Rural, com produtos adequados aos valores e riscos do Pronaf.
- Desenvolver seguros paramétricos e de baixo custo para proteger pequenos produtores contra eventos climáticos extremos.
- Expandir o ZarcNM para as linhas do Pronaf e para todas as regiões.

- Avançar na regulamentação do fundo público-privado de resseguro rural, assegurando que ele amplie a cobertura para biomas, culturas e produtores subatendidos, com compartilhamento de dados de crédito e seguro.
- Assegurar que eventual obrigatoriedade do seguro favoreça produtores com boas práticas ambientais, agricultores de menor porte e regiões subatendidas.

## 8. Monitorar o uso do crédito e dar transparência aos subsídios públicos

- Automatizar a verificação ambiental no fluxo de concessão, integrando Sicor, CAR, PRODES e Cadastro de Empregadores em Condições Análogas à Escravidão.
- Exigir monitoramento socioambiental durante toda a vigência dos contratos.
- Criar sanções efetivas para instituições financeiras que descumpram os impedimentos socioambientais.
- Divulgar periodicamente dados sobre concessões, distribuição regional, cumprimento de critérios socioambientais e retorno social dos recursos aplicados.

A transparência é condição para avaliar se os subsídios públicos estão promovendo inclusão produtiva, resiliência climática e uso eficiente da terra.

## Limitações na Execução da Política

O Plano Safra da Agricultura Familiar 2025/26 anunciou R\$ 89 bilhões em recursos, dos quais R\$ 78,2 bilhões destinados ao crédito do Pronaf. Os demais recursos cobrem o Proagro Mais (R\$ 5,8 bilhões), compras públicas (R\$ 3,7 bilhões), Garantia-Safra (R\$ 1,1 bilhão), assistência técnica (R\$ 240 milhões) e o PGPM-Bio (R\$ 42,7 milhões).

A evidência disponível aponta para três desafios estruturais que comprometem a efetividade do programa: falhas de focalização no acesso ao crédito, baixa escala das linhas voltadas à inclusão produtiva e à sustentabilidade, e insuficiência da assistência técnica.

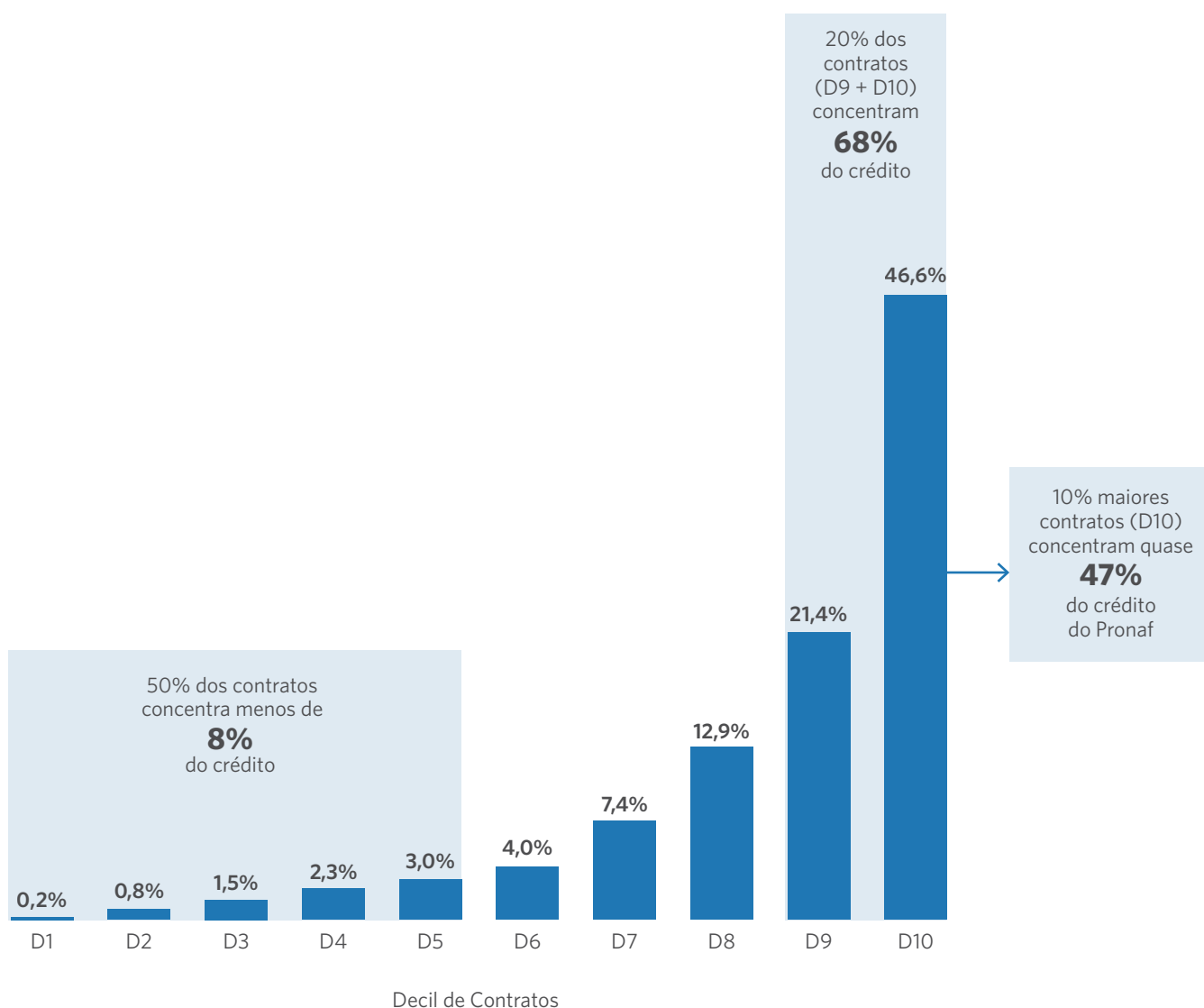
### Falhas de Focalização no Acesso ao Crédito

Uma primeira limitação do Pronaf diz respeito à sua cobertura entre os agricultores familiares. Aproximadamente 79% dos produtores familiares ficaram fora do crédito do Pronaf no ano agrícola 2024/25.<sup>6</sup>

Além da baixa cobertura, a Figura 1 evidencia a concentração extrema do crédito do Pronaf: os 10% dos contratos com maior volume (D10) absorvem sozinhos 47% de todo o crédito do programa. Os dois decis superiores (D9 e D10) juntos concentram 68% dos recursos, ao passo que os cinco decis inferiores (D1 a D5) — metade de todos os contratos — dividem entre si apenas 8% do crédito. O decil inferior (D1) recebe 0,2% do total.

<sup>6</sup> Para esse cálculo, utilizou-se o Sicor para identificar as transações vinculadas ao Pronaf e, a partir da contagem de Cadastros Ambientais Rurais (CAR) distintos, identificou-se um total de 810.191 propriedades que acessaram o Pronaf no ano agrícola 2024/25. Para o número de estabelecimentos da agricultura familiar, utilizou-se o Censo Agropecuário de 2017, em que foram registrados 3.897.329 estabelecimentos. A partir desses valores, calculou-se  $1 - (810.191/3.897.329)$ , obtendo-se aproximadamente 79%. Cerca de 8,32% das transações do Pronaf em 2024/25 não possuíam registro de CAR no Sicor e foram removidas.

**Figura 1.** Concentração do Volume de Crédito do Pronaf por Decil de Contratos



**Nota:** Cada decil contém aproximadamente 225.929–225.930 contratos. O eixo Y mostra a participação percentual no volume de crédito total do programa. Decis ordenados do menor (D1) ao maior (D10) volume de crédito por contrato.

**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do SICOR/Banco Central do Brasil (BCB), 2026

Verifica-se ainda forte concentração regional e produtiva no acesso ao crédito.<sup>7</sup> As regiões Sul e Sudeste respondem pela maior parte do volume financiado, refletindo maior integração dessas regiões às cadeias agroindustriais e ao sistema financeiro. Em contraste, agricultores familiares das regiões Norte e Nordeste — frequentemente mais expostos a vulnerabilidades climáticas e restrições de acesso a serviços financeiros — participam de forma significativamente menor da política de crédito.

Souza e Albuquerque (2023) mostram que o acesso ao financiamento também varia fortemente com o tamanho da propriedade. Usando dados do Censo Agropecuário de 2017, menos de 8% dos produtores com área entre 0 e 1 hectare obtêm financiamento, e apenas 11% dos estabelecimentos entre 1 e 4 hectares acessam crédito. Por outro lado, mais de 19% dos produtores com propriedades entre 50 e 100 hectares obtêm financiamento, proporção que chega a 16% entre propriedades de 100 a 500 hectares.<sup>8</sup>

O crédito rural também apresenta forte concentração em algumas cadeias produtivas, tais como soja, milho e café. Assim, por exemplo, considerando o Plano Safra 2024/25, o número de contratos de Pronaf para a soja e seu volume médio por contrato foram de 2.269.762 e R\$ 280.402, respectivamente. No caso do milho, o número de contratos de Pronaf para esse bem e o valor do contrato médio foram de 1.864.278 e R\$ 148.150, respectivamente. O café teve 1.071.323 como número de contratos de Pronaf no período analisado, enquanto as liberações médias para esse bem alcançaram R\$ 152.242. Para produtos associados mais frequentemente à agricultura familiar, os empréstimos do Pronaf para financiar mandioca tiveram contratos médios alcançando os valores de R\$ 31.262 e estiveram associados a 215.805 contratos. Já o cacau, por sua vez, obteve financiamento médio de R\$ 29.717 por contrato no Plano Safra 2024/25, enquanto o número de contratos atingiu o valor de 60.643. Por fim, a banana teve contratos médios da ordem de R\$ 35.698 no Pronaf, associados ao 139.063 contratos.<sup>9</sup>

Esse padrão revela que o Pronaf opera, na prática, como uma política de crédito voltada sobretudo aos agricultores mais capitalizados. Em vez de focalizar recursos em quem tem menos acesso ao mercado financeiro, o programa reproduz e aprofunda as assimetrias preexistentes. Corrigir essa lógica regressiva não é um ajuste marginal — é condição para que o Pronaf priorize quem efetivamente precisa de crédito.

A desigualdade de gênero é outro marcador relevante das assimetrias no acesso ao Pronaf. Embora as mulheres contratem de 39% das operações do Pronaf, elas respondem por apenas 23% do volume total de crédito. Em média, cada empréstimo contratado por mulheres é de R\$ 20.950 — menos da metade do valor médio dos empréstimos firmados por homens. Essa disparidade evidencia barreiras estruturais: acesso desigual à assistência técnica, inserção mais limitada nas redes cooperativas e maior dificuldade na obtenção da documentação. O Pronaf Mulher cresceu 363% no Plano Safra 2024/25 em relação ao Plano Safra 2020/21.<sup>10</sup>

7 Souza, Priscila e Amanda de Albuquerque. *Agricultura Familiar Brasileira: Desigualdades no Acesso ao Crédito*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. [bit.ly/AgriculturaFamiliarBrasileira](https://bit.ly/AgriculturaFamiliarBrasileira).

8 Ibid.

9 Banco Central do Brasil (BCB). *Matriz de Dados do Crédito Rural - MDCR*. 2026. Data de acesso: 29 de abril de 2026. [bit.ly/42Rx17n](https://bit.ly/42Rx17n).

10 Ibid.

Estudo do CPI/PUC-Rio mostra que direcionar os recursos públicos a quem de fato enfrenta restrição financeira gera maiores retornos produtivos e ambientais.<sup>11</sup> Produtores de menor porte respondem ao crédito de forma expressiva: aumentam a produtividade agrícola e pecuária e convertem pastagens em áreas cultivadas, reduzindo pressões de desmatamento. Grandes produtores, em contraste, não apresentam mudança produtiva comparável — e o crédito expande a produção na margem extensiva, aumentando o desmatamento.

## Linhas Inclusivas e de Sustentabilidade Permanecem Marginais

O Pronaf dispõe de linhas específicas para agroecologia, mulheres, jovens, sistemas agroflorestais e povos tradicionais — e, no entanto, nenhuma delas opera com escala mínima para induzir mudanças estruturais. A Figura 2 mostra que as linhas Pronaf Custeio e Pronaf Mais Alimentos respondem por aproximadamente 80% do volume total de crédito do programa. Essa concentração reflete um padrão de financiamento voltado predominantemente a atividades agrícolas convencionais, deixando sem escala as linhas desenhadas para diversificação produtiva, inclusive práticas sustentáveis.

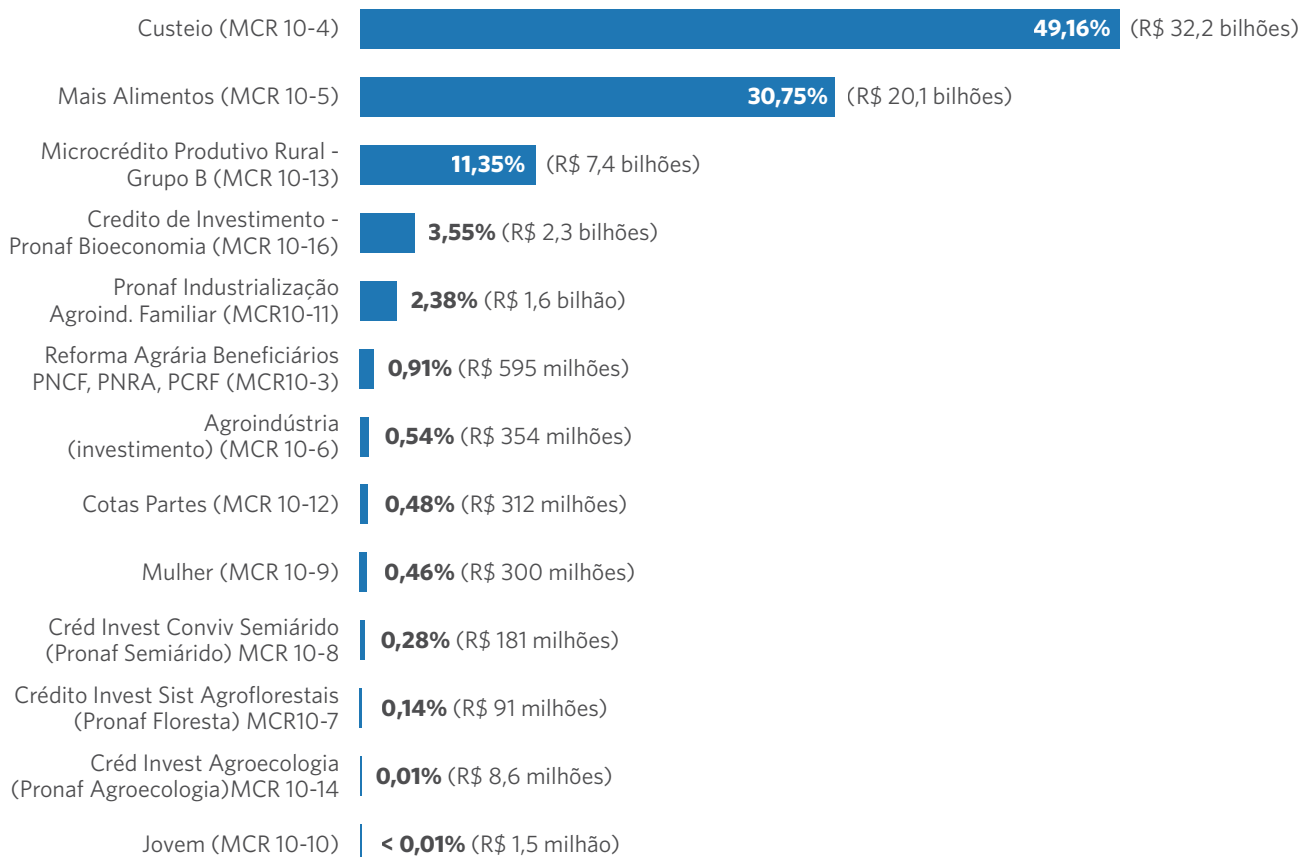
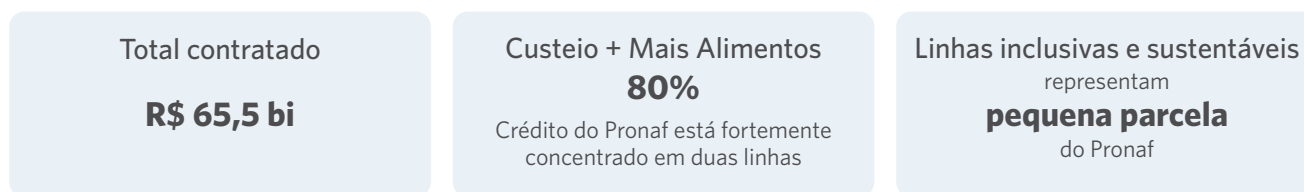
O Microcrédito Produtivo Rural (Grupo B) — linha de inclusão — representa 11,3%, e a Bioeconomia — linha sustentável — representa 3,5%. Modalidades como Pronaf Agroecologia, Pronaf Mulher e Pronaf Jovem, bem como linhas associadas a sistemas agroflorestais, representam menos de 1% do volume total de crédito do programa, frequentemente com participação inferior a 0,5% individualmente.

O Pronaf Semiárido, por exemplo, aparece nas bases com R\$ 181,4 milhões contratados (0,28% do total) no Plano Safra 2024/25. Já o Pronaf Agroecologia atingiu R\$ 8,6 milhões (0,01% do total) no Plano Safra, e os quintais produtivos agroecológicos — principalmente conduzidos por mulheres — registraram 7.264 operações com R\$ 139,8 milhões contratados. Esses valores são ínfimos frente ao volume total do programa: as linhas inovadoras permanecem residuais e ainda não têm escala para induzir mudanças estruturais.

Linhas mais especializadas em transição agroecológica e inclusão de grupos vulneráveis existem sobretudo no papel. Algumas linhas anunciadas em Planos Safra recentes — como Pronaf Conectividade, Pronaf Acessibilidade Rural, Pronaf Habitação e Pronaf Produtivo Orientado — não aparecem de forma individualizada nas bases de execução do crédito rural, indicando volume de operações inexistente ou não informado.

<sup>11</sup> Assunção, Juliano e Priscila Souza. *Os impactos do Crédito Rural na produção agropecuária e no uso da terra: Uma análise por linhas de crédito, tipo de produtor e finalidade do crédito*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. [bit.ly/42QENyf](https://bit.ly/42QENyf).

**Figura 2.** Distribuição do Crédito por Linha de Financiamento, Jul/2024-Jun/2025



**Nota:** A soma das linhas de custeio e Mais Alimentos se aproxima de 80% do total. O Microcrédito Produtivo Rural (Grupo B), linha de inclusão, representa cerca de 11,3%; a Bioeconomia, linha sustentável, representa 3,5%. As linhas agroecológicas e de inclusão especializada (Agroecologia, Jovem, Mulher e Floresta) somam, em conjunto, menos de 1% do total.

**Fonte:** CPI/PUCRio com base nos dados do SICOR/BCB, 2025

Esses dados indicam que o Pronaf tem instrumentos voltados à inclusão produtiva e sustentabilidade, mas falta escala e incentivos institucionais para que essas linhas sejam efetivamente utilizadas.

## Assistência Técnica Insuficiente e Mal Distribuída

Os recursos destinados à assistência técnica são muito inferiores aos destinados ao crédito rural. Em 2025, embora o Plano Safra tenha previsto R\$ 240 milhões para ATER, os dispêndios federais efetivos somaram R\$ 235,4 milhões em 2025, valor equivalente a menos de 0,26% dos recursos destinados à agricultura familiar no ano agrícola 2024/25.

A baixa cobertura do Pronaf está ligada à questão da assistência técnica, que é fundamental para reduzir custos de informação, apoiar a elaboração de projetos produtivos, a adoção de novas

tecnologias, a implementação de práticas produtivas mais resilientes, além de facilitar a interação entre agricultores e instituições financeiras. Sem ATER, o agricultor familiar não consegue elaborar projetos, atender às exigências dos bancos nem executar o financiamento de forma eficaz.

Estudos recentes do CPI/PUC-Rio mostram que a oferta de assistência técnica permanece limitada e desigual entre regiões e perfis de produtores, restringindo o acesso ao crédito e a adoção de práticas produtivas mais sustentáveis.<sup>12,13</sup> A ATER é o fator mais relevante para aumentar o acesso ao crédito para agricultores familiares nas regiões Norte e Nordeste, podendo contribuir para aumentar esse acesso em cerca de 53,8% e 63,5%, respectivamente. A ATER fortalece a resiliência produtiva, financeira e climática dos agricultores familiares, sendo componente essencial da política de inclusão produtiva.

## Barreiras Estruturais para Produtores Vulneráveis

Os produtores menores e localizados em regiões mais pobres enfrentam diversas barreiras adicionais para acessar o Pronaf: burocracia excessiva, documentação, dificuldade em fornecer garantias, maior risco climático e baixa presença de agências bancárias. Além disso, o desenho do programa não diferencia adequadamente os diversos perfis de produtores, tornando o financiamento de grãos mais atrativo para os bancos do que culturas diversificadas.

Essas barreiras elevam o custo operacional das instituições financeiras para atender os agricultores mais vulneráveis. Na prática, isso cria um viés em favor de produtores mais capitalizados, com histórico bancário, garantias mais sólidas e inserção em cadeias produtivas já consolidadas.

## Distorções Causadas pelos Módulos Fiscais

O critério central de elegibilidade do Pronaf limita o tamanho da área a quatro módulos fiscais. Um módulo fiscal é uma unidade de área criada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na década de 1980 para determinar a área mínima que garantiria subsistência a uma família. O módulo fiscal de cada município permanece o mesmo desde sua criação há mais de quatro décadas e, portanto, não acompanhou os avanços tecnológicos na agropecuária.

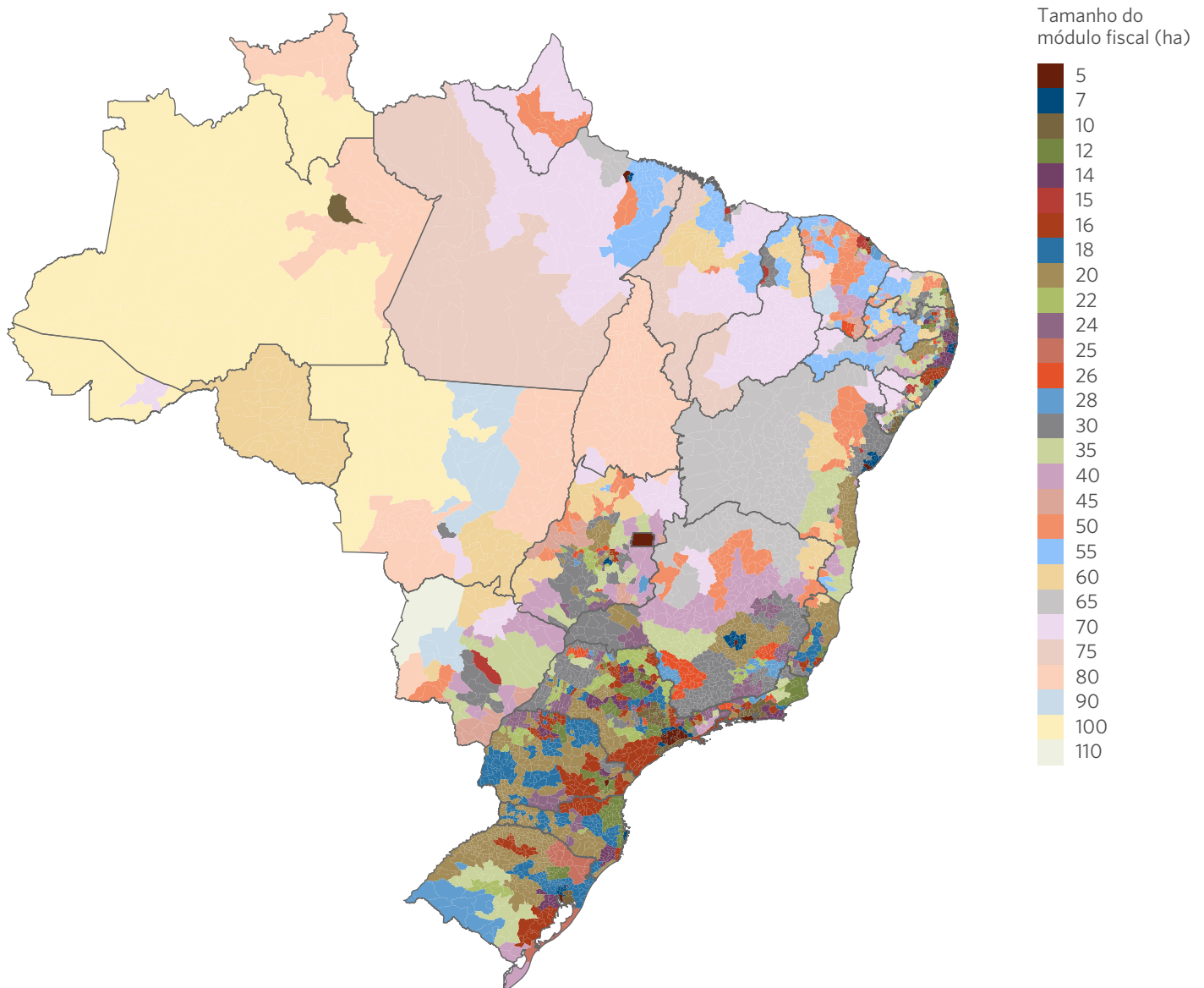
A Figura 3 mostra que os módulos fiscais variam entre 5 e 110 hectares conforme o município e produz distorções entre municípios vizinhos que podem ter tamanhos de módulos bastante diferentes. Além disso, módulos fiscais menores concentram-se em capitais litorâneas e os maiores em biomas como o Cerrado. Grandes produtores em regiões extensivas conseguem se enquadrar, enquanto produtores de horticultura intensiva em áreas pequenas são excluídos. Isso gera um viés ambiental perverso: regiões extensivas podem ter mais terra e continuar “familiares” no papel, enquanto regiões intensivas ultrapassam rapidamente o limite.

Essa falta de atualização dos módulos fiscais compromete a capacidade do Pronaf de focalizar recursos nos agricultores com maiores restrições e necessidades. Hoje o módulo fiscal frequentemente opera como um critério administrativo defasado, que reproduz desigualdades territoriais e produtivas.

<sup>12</sup> Leal, Alan, Juliano Assunção e Natalie Hoover. *Quem Fica de Fora do Pronaf? Caminhos para ampliar o acesso ao crédito entre agricultores familiares*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2026. [bit.ly/QuemFicaDeForaPronaf](https://bit.ly/QuemFicaDeForaPronaf).

<sup>13</sup> de Albuquerque, Amanda et al. *Agricultores Familiares da Caatinga e do Cerrado: Mapeamento para a Promoção de uma Transição Rural Justa no Brasil*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. [bit.ly/AgricultoresdaCaatingaeCerrado](https://bit.ly/AgricultoresdaCaatingaeCerrado).

**Figura 3.** Variação do Tamanho dos Módulos Fiscais por Município



**Nota:** Tons mais escuros indicam módulos fiscais menores; as variações refletem critérios defasados que distorcem a elegibilidade ao Pronaf.

**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do INCRA

## Linhas do Plano Safra 2025/26

O Pronaf possui várias linhas voltadas à inclusão social, renda, qualidade de vida e sustentabilidade. Algumas dessas linhas foram incluídas no anúncio do programa para a safra 2025/26. Entre as principais linhas, destacam-se:

**Inclusão social e renda:** microcrédito Pronaf B - Quintais Produtivos para mulheres; linhas para cooperativas de assentados, indígenas e quilombolas; Pronaf Conectividade para internet no meio rural; Pronaf Acessibilidade Rural para adaptação de moradias de pessoas com deficiência; Pronaf Semiárido, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem e Pronaf Habitação; apoio à regularização fundiária.

**Meio ambiente e clima:** linhas de Agroecologia, Bioeconomia e Floresta; reforço para irrigação eficiente com energia solar, adaptação às mudanças climáticas e redução de agrotóxicos (Pronara).

No papel, o Plano Safra 2025/26 reconhece que a agricultura familiar é diversa e exige instrumentos diferenciados. Na prática, porém, as linhas inovadoras seguem marginais: criar uma linha sem dotar de orçamento específico, sem treinar os agentes financeiros e sem vincular à assistência técnica resulta em linhas que não são operadas.

## Gargalos de Execução

Há desalinhamento entre os objetivos declarados do Pronaf de inclusão e sustentabilidade e os incentivos efetivos gerados pelo desenho do programa. As principais limitações incluem:

**Estrutura de risco e seleção de tomadores:** bancos priorizam produtores mais capitalizados e com garantias, deixando de fora agricultores vulneráveis.

**Burocracia e documentação:** as exigências de garantias reais, certidões e comprovação de renda são complexas e custosas, especialmente para quem não possui titulação da terra ou histórico bancário.

**Distorção nos critérios de elegibilidade:** módulos fiscais defasados permitem que produtores de maior porte acessem o Pronaf, ao mesmo tempo que pequenos produtores intensivos são excluídos.

**Baixa escala das linhas sustentáveis e de inclusão:** embora crescentes, representam fração ínfima dos recursos e não geram mudança estrutural.

**Falta de assistência técnica e seguro rural:** produtores sem acompanhamento técnico tendem a reduzir o potencial produtivo do crédito, e a inexistência de instrumentos adequados de seguro aumenta a exposição a riscos climáticos.

**Ausência de monitoramento robusto:** falta de verificação do cumprimento de projetos técnicos e das condições socioambientais após a concessão impede que o crédito funcione como indutor de sustentabilidade.

Esses gargalos são parte de um padrão sistêmico, que resulta em vultuosos recursos públicos com retorno social aquém do potencial: dinheiro público que financia quem menos precisa, em regiões mais ricas, em cadeias já consolidadas. Tornar o Pronaf 2026/27 mais inclusivo e sustentável é o núcleo das propostas a seguir.

# Propostas para um Pronaf Inclusivo e Sustentável

## 1. Focalização do Pronaf

**Priorizar produtores excluídos:** estabelecer metas de alocação mínima para agricultores com propriedades pequenas (como até quatro ou dez hectares), localizados no Norte e Nordeste ou em cadeias produtivas diversificadas. Incentivos e metas socioambientais podem orientar bancos a direcionar parte da carteira a esses perfis.

Sem metas explícitas, o sistema financeiro seguirá priorizando produtores de menor risco e maior retorno privado — reproduzindo o padrão regressivo atual. Metas mínimas de alocação são o instrumento mais direto para alinhar os recursos públicos ao retorno social através do aumento de produtividade e melhor uso da terra.

**Garantir orçamento explícito para linhas sustentáveis do Pronaf:** ampliar o volume de recursos destinados às linhas Agroecologia, Bioeconomia e Floresta, priorizando práticas sustentáveis e uso eficiente da terra e de energia.

Linhas que representam menos de 1% do crédito, e que em alguns casos sequer são operadas, não transformam a agricultura familiar. Escala orçamentária é a condição para que essas linhas saiam do papel e alterem a composição real do crédito rural.

O Plano Safra 2026/27 deve garantir orçamento explícito, crescente e monitorável para as linhas inclusivas e sustentáveis com metas quantificadas e passíveis de acompanhamento público. A mera existência dessas linhas no texto normativo não garante sua operacionalização: é preciso converter intenção em alocação orçamentária verificável.

## 2. Expandir a Inclusão e a Cobertura do Pronaf

**Simplificar a documentação:** reduzir exigências de garantias e certidões, permitindo o uso de garantias mobiliárias, fundos de aval e instrumentos de crédito em grupo. A maioria dos produtores excluídos carece da capacidade de cumprir exigências que foram desenhadas para outro perfil de tomador. Simplificar, portanto, é uma condição de acesso para muitos agricultores vulneráveis.

**Expandir assistência técnica:** associar o crédito a serviços de extensão rural e treinamento contínuo, em especial para mulheres, jovens e comunidades tradicionais. Evidências mostram que crédito isolado tem impacto limitado em projetos de recuperação ambiental e produtiva.

Essa associação aumenta a efetividade do crédito, reduz inadimplência e melhora a capacidade de execução dos projetos financiados. Para muitos produtores, a assistência técnica é condição para transformar financiamento em resultado produtivo.

**Superar gargalos estruturais:** avançar na regularização fundiária, promover a titulação coletiva para quilombolas e povos indígenas e incentivar bancos a utilizar instrumentos de compartilhamento de risco, como fundos garantidores e seguros.

Sem enfrentar esses entraves estruturais, a ampliação do crédito continuará limitada aos produtores já formalizados e bancarizados. O compartilhamento de risco é particularmente importante para tornar economicamente viável o atendimento a perfis mais vulneráveis.

**Estabelecer incentivos para que agentes financeiros incorporem novos tomadores:** a concentração do crédito nos mesmos produtores, ano após ano, perpetua as assimetrias de acesso. É necessário criar incentivos — financeiros e regulatórios — para que os operadores do Pronaf priorizem a incorporação de agricultores até então excluídos. A réplica contínua da mesma carteira de clientes demonstra que o programa está operando para quem já tem acesso, e não como instrumento de inclusão na agricultura familiar.

As comunidades tradicionais — quilombolas, indígenas, extrativistas, ribeirinhos e povos da floresta — enfrentam barreiras que vão além da documentação: ausência de assistência técnica especializada, dificuldade de acesso geográfico e incompatibilidade entre os prazos do programa e os ciclos produtivos tradicionais.

**Expandir e descentralizar a emissão do CAF para povos tradicionais:** aproximadamente 40% das famílias envolvidas nas cadeias da sociobiodiversidade na Amazônia não possuem CAF ativo, o que as impede de acessar qualquer linha do Pronaf.<sup>14</sup> Expandir a emissão do CAF é importante para a inclusão financeira nesse segmento. Além disso, é necessária a criação de mecanismos de garantia específicos para cooperativas e organizações comunitárias de povos tradicionais, simplificação documental para CAF em territórios com titulação coletiva, e expansão das linhas Pronaf A e A/C para cooperativas de quilombolas e indígenas com teto de crédito adequado ao porte coletivo. Esses produtores concentram atividades que mais contribuem para a conservação da floresta — e hoje está sistematicamente excluído do crédito rural.

**Ampliar a destinação de recursos do Pronaf para as cadeias da sociobiodiversidade:** dados do Instituto Socioambiental (ISA) revelam que 91,7% do orçamento do Pronaf na região Norte foi destinado à pecuária convencional — uma das principais atividades responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa — enquanto apenas 2% alcançou as cadeias da sociobiodiversidade.<sup>15</sup> Agricultores extrativistas, pescadores artesanais e povos da floresta enfrentam burocracia incompatível com seus ciclos produtivos, produção descentralizada e ausência de documentação convencional. Para reverter esse padrão, recursos do Pronaf devem ser destinados especificamente às cadeias da sociobiodiversidade, com permissão para que cooperativas e associações de produtores emitam o CAF coletivamente.

**Estabelecer metas regionais de desembolso do Pronaf:** 68% dos recursos do Pronaf se concentram nas regiões Sul e Sudeste, comprometendo tanto a diversidade produtiva e a inclusão. O Plano Safra 2026/27 deve incluir um mecanismo explícito de metas regionais de desembolso, especialmente para as regiões Norte e Nordeste, onde a agricultura familiar é mais vulnerável e menos atendida.

<sup>14</sup> Instituto Socioambiental (ISA). *Distorções no Plano Safra dificultam acesso de povos e comunidades tradicionais ao crédito rural*. 2026. Data de acesso: 6 de maio de 2026. [bit.ly/4uw4jVp](https://bit.ly/4uw4jVp).

<sup>15</sup> Instituto Socioambiental (ISA). *Pronaf financia pecuária na Amazônia e deixa sociobioeconomia à margem*. 2024. Data de acesso: 6 de maio de 2026. [bit.ly/4cVi7D6](https://bit.ly/4cVi7D6).

### 3. Revisar os Critérios de Elegibilidade e Modernizar os Módulos Fiscais

**Atualizar os módulos fiscais:** revisar o tamanho dos módulos com base na produtividade atual das regiões, evitando que propriedades maiores permaneçam “familiares” apenas por terem baixa produtividade histórica. A atualização deve considerar tecnologias modernas, uso de mão de obra familiar e indicadores de renda.

A atualização é necessária para restaurar a coerência do critério de elegibilidade com a realidade produtiva contemporânea. Hoje, o parâmetro premia a defasagem histórica e penaliza atividades intensivas, justamente aquelas que podem gerar mais renda por hectare e maior absorção de trabalho familiar.

**Harmonizar limites entre municípios vizinhos:** uniformizar critérios nos estados para evitar que produtores próximos com a mesma área tenham acesso diferente. Essa harmonização reduziria arbitrariedades e distorções espaciais que hoje comprometem a legitimidade e a efetividade do programa. Também facilita a gestão operacional e a compreensão das regras por produtores e agentes financeiros.

### 4. Alinhar o Crédito Rural à Sustentabilidade e ao Clima

**Exclusão de áreas irregulares:** impedir que contratos do Pronaf sejam concedidos a propriedades com desmatamento ou pendências ambientais. A verificação deve usar dados do CAR, análise de imagens de satélite e consultas aos órgãos ambientais. Os impedimentos ambientais devem incidir sobre o produtor (CPF/CNPJ), não apenas sobre o imóvel financiado.

Crédito com recursos públicos precisa desincentivar o desmatamento. Ao condicionar o financiamento à regularidade ambiental, a política pública passa a funcionar como indutor de conformidade — o que é coerente com a magnitude dos recursos públicos envolvidos.

**Integrar a Taxonomia Sustentável Brasileira ao Pronaf:** as atividades financiadas devem ser classificadas pelo grau de sustentabilidade, adotando a TSB como referência. Decretada em outubro de 2025, a TSB estabelece critérios para classificar diferentes atividades econômicas conforme a sustentabilidade e propõe indicadores de desempenho ambiental, mas sua utilização ainda é voluntária.

A TSB deve ser integrada às operações do Pronaf e produtores com maior conformidade ambiental — CAR regularizado, recuperação de passivos, adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) — devem acessar melhores condições de financiamento.

A proposta não é condicionar o acesso ao crédito à TSB nem criar barreiras adicionais de acesso para agricultores familiares. O que se recomenda é classificar as operações do Pronaf segundo os critérios da TSB, tornando públicas as informações sobre o grau de sustentabilidade. A classificação permite o monitoramento, orienta a alocação de incentivos e fundamenta a prestação de contas à sociedade sobre o retorno dos recursos públicos.

Essa abordagem permite diferenciar melhor o gasto público conforme o retorno social gerado. Em vez de subsidiar de forma homogênea atividades muito distintas, a política deve premiar práticas que aumentem produtividade, reduzam emissões e fortaleçam a resiliência climática.

**Incentivar regularização ambiental:** usar o Pronaf como instrumento para cumprir o Código Florestal, vinculando o crédito à recomposição de áreas de preservação permanente e reserva legal, e premiando boas práticas com melhores condições de financiamento.

Desta forma, o programa também se torna um mecanismo de adequação ambiental. A combinação entre crédito e incentivos de conformidade ambiental tende a ser mais efetiva do que exigências sem contrapartidas positivas.

**Reduzir o limite de ocupação em Florestas Públicas Não Destinadas passível de financiamento**

A Resolução CMN nº 5.193/2024 trouxe um retrocesso ao expandir de 4 para 15 módulos fiscais o limite de ocupação em Florestas Públicas Não Destinadas passível de financiamento, e removeu a exigência de comprovação de regularização fundiária junto ao Incra. Em regiões com módulo fiscal de 110 ha, isso permite financiar ocupações de até 1650 ha em terras públicas sem título. O limite anterior de 4 módulos com regularização deferida pelo Incra era mais adequado e deve ser restaurado. Sem exigência de regularização fundiária, a norma cria brechas que estimulam o desmatamento e a grilagem em áreas de floresta pública.

**Preservar a autonomia regulatória do CMN:** o Projeto de Lei nº 205/2025 — em tramitação no Congresso — busca restringir a autonomia do CMN para atualizar os critérios socioambientais de acesso ao crédito rural, vinculando qualquer nova exigência ao que já está expresso no Código Florestal. Se aprovado, o PL esvaziaria a capacidade do CMN de responder a novas evidências sobre desmatamento, trabalho análogo à escravidão ou degradação ambiental. Sua urgência cresceu diante dos recentes movimentos para suspender por decreto legislativo as Resoluções CMN nº 5.193/2024 e nº 5.268/2025. O PL nº 205/2025 deve ser rejeitado para a manutenção e o fortalecimento dos critérios socioambientais vigentes.

**Criar sanções efetivas para instituições financeiras que não aplicam ou fiscalizam os impedimentos socioambientais:** a Resolução CMN nº 5.193/2024 não prevê penalidades para os agentes financeiros que deixem de aplicar ou fiscalizar os impedimentos socioambientais — a “desclassificação” da operação como única consequência é insuficiente. Devem ser criadas penalidades explícitas para instituições financeiras que concedam crédito em desconformidade com os impedimentos socioambientais. A ausência de sanções para os agentes financeiros enfraquece estruturalmente a implementação das normas vigentes.

**Impedir o financiamento de desmatamento legal:** além de bloquear crédito para áreas com desmatamento ilegal, o crédito rural subsidiado não deve ser concedido para propriedades com desmatamento recente, independentemente da sua legalidade. A sociedade direciona elevados recursos para o Pronaf — sob a forma de subvenções, isenções e fontes públicas — e esses recursos não devem financiar a conversão de vegetação nativa, mesmo onde a legislação ambiental o permite.

**Estender o corte temporal das restrições para desmatamento ilegal para 2008:** É necessário estender o corte temporal de julho de 2019 para julho de 2008, alinhando a regulação à data de referência do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012): áreas desmatadas após 2008 devem cumprir exigências mais rígidas de recomposição da vegetação nativa, e o crédito rural não pode ignorar esse marco legal.<sup>16</sup>

**Exigir monitoramento ambiental ao longo de toda a vigência do contrato:** a Resolução CMN nº 5.268/2025 representa um avanço ao incorporar dados do PRODES (monitoramento de desmatamento por satélite do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais — INPE) como critério de restrição ao crédito — em vigor desde 1º de abril de 2026 para propriedades com mais de 4 módulos fiscais, e com previsão de se aplicar ao Pronaf a partir de 4 de janeiro de 2027. Contudo, esse mecanismo verifica o status ambiental apenas no momento da concessão do crédito, não ao longo de sua vigência. O monitoramento deve ser exigido durante todo o período de vigência da operação, com verificação frequente do status de desmatamento e penalização efetiva das operações em desconformidade. Adicionalmente, o setor ruralista ingressou com ação no Supremo Tribunal Federal (STF) em abril de 2026 para suspender a aplicação do PRODES como critério restritivo, tornando imperativo preservar a vigência da norma e ampliar o seu alcance.<sup>17</sup>

## 5. Fortalecer as Linhas Sustentáveis

**Criar incentivos para recuperação de pastagens:** Produtores com projeto técnico de recuperação ou conversão de pastagens degradadas devem ter maiores limites de crédito e melhores condições de financiamento.

**Integração com assistência técnica e extensão:** os financiamentos sustentáveis devem ser acompanhados de serviços de capacitação e transferência de tecnologia para garantir adoção de práticas sustentáveis.

A transição para uma produção sustentável exige mudança de manejo, conhecimento técnico e adaptação às condições locais. Sem financiar a assistência, o produtor muitas vezes recebe o crédito, mas não consegue executar o projeto.

**Priorizar sistemas de baixo carbono e cadeias da sociobiodiversidade:** incentivar produtores que reduzem emissões, recuperam solos e preservam vegetação nativa; priorizar atividades de extrativismo sustentável, agroflorestas e sistemas integrados.

Essas atividades geram benefícios ambientais e sociais que não costumam ser plenamente capturados pelo mercado. Por isso, a política pública deve usar o subsídio para corrigir essa falha de mercado.

**Monitorar efetividade:** estabelecer indicadores e metas ambientais claros para cada linha sustentável, com avaliação periódica e transparência pública sobre os resultados.

<sup>16</sup> Souza, Priscila e Wagner Faria de Oliveira. *Recomendações para o Plano Safra 2025/2026*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2025. [bit.ly/PlanoSafra2025-2026](https://bit.ly/PlanoSafra2025-2026).

<sup>17</sup> Ibid.

Sem indicadores verificáveis, linhas sustentáveis podem financiar operações convencionais sob nova classificação — sem qualquer mudança real na produção. O monitoramento é o mecanismo que distingue política ambiental de *greenwashing*.

### **Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) devem priorizar sustentabilidade e inclusão**

Os FCFs do Norte, Nordeste e Centro-Oeste devem destinar parcela crescente de recursos para linhas sustentáveis e de inclusão.

Além disso, regras dos FCFs devem ser harmonizadas com o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). A fragmentação regulatória entre FCFs e SNCR gera problema de monitoramento e deve ser superada com urgência.

**Combater a concentração de mercado no crédito sustentável:** A concentração de mercado inibe a competição entre agentes financeiros e limita o crédito. A política agropecuária deve fomentar a diversificação de instituições financeiras habilitadas a operar linhas de crédito sustentável no interior do país. Mecanismos de financiamento misto — combinação de recursos públicos e capital privado — devem ser incentivados para diversificar fontes e alcançar produtores subatendidos.

## **6. Fortalecer a Assistência Técnica**

**Ampliar substancialmente o orçamento para ATER pública no Plano Safra 2026/27:** a assistência técnica pública para a agricultura familiar continua dependente de dotações discricionárias e fragmentadas, insuficientes para atender à demanda existente. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) deve ampliar o orçamento dedicado à ATER no Plano Safra 2026/27. Evidências do CPI/PUC-Rio<sup>18</sup> apontam que a disponibilidade de ATER é o principal determinante do acesso ao Pronaf nas regiões Norte e Nordeste. Sem esse comprometimento orçamentário explícito, as demais recomendações de inclusão e sustentabilidade perdem sua viabilidade operacional.

**Acompanhamento contínuo da assistência técnica:** planos de assistência técnica devem acompanhar o produtor do planejamento à execução e ao monitoramento, especialmente em projetos de recuperação ambiental e transição agroecológica.

O acompanhamento contínuo reduz falhas de implementação e aumenta a probabilidade de êxito dos projetos. Em operações mais complexas, o risco de insucesso sem apoio técnico é elevado, o que enfraquece o impacto do crédito.

**Programas específicos para mulheres, jovens e comunidades tradicionais:** desenvolver pacotes técnicos adaptados às realidades socioeconômicas de diferentes grupos, assegurando que as linhas de inclusão atinjam seus públicos-alvo. A adaptação dos instrumentos técnicos é necessária para que o desenho inclusivo se traduza em acesso efetivo.

**Capacitação de agentes financeiros:** treinar bancos e cooperativas de crédito para avaliar projetos sustentáveis e acompanhar indicadores socioambientais. A baixa execução das

<sup>18</sup> Leal, Alan, Juliano Assunção e Natalie Hoover. *Quem Fica de Fora do Pronaf? Caminhos para ampliar o acesso ao crédito entre agricultores familiares*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2026. [bit.ly/QuemFicaDeForaPronaf](https://bit.ly/QuemFicaDeForaPronaf).

linhas sustentáveis é também resultado do desconhecimento e baixa capacidade operacional das instituições financeiras. Sem capacitação, o agente financeiro não sabe avaliar projetos sustentáveis, não conhece os critérios das linhas de crédito e tende a reproduzir os padrões de concessão que já conhece.

**A ATER deve ser elegível ao crédito com melhores condições de financiamento:** a assistência técnica vinculada à adoção de práticas agropecuárias sustentáveis — conforme definidas pela Taxonomia Sustentável Brasileira — deve ser elegível a melhores condições de financiamento. Sem suporte técnico, o agricultor familiar não consegue adotar boas práticas produtivas independentemente da disponibilidade de crédito. A ATER deve deixar de ser tratada como custo acessório e passar a ser parte integrante da política de crédito sustentável.<sup>19</sup>

## 7. Expandir o Seguro Rural e a Gestão de Risco Climático

**Inserir a agricultura familiar no Programa de Seguro Rural (PSR):** incluir explicitamente os agricultores familiares como público elegível e criar produtos de seguro adequados aos valores contratados no Pronaf.

O crédito sem proteção contra perdas climáticas pode aumentar a vulnerabilidade financeira do produtor. Para perfis mais frágeis, o risco climático elevado reduz tanto a demanda quanto a oferta efetiva de crédito.

**Desenvolver seguros paramétricos e de baixo custo:** instrumentos baseados em índices climáticos podem reduzir custos e agilizar pagamentos, protegendo pequenos produtores contra eventos extremos.

Esses produtos são particularmente promissores para a agricultura familiar porque exigem menor custo administrativo e podem funcionar em regiões com baixa presença institucional. Além disso, pagamentos mais rápidos ajudam a preservar a continuidade produtiva.

**Integração crédito-seguro-assistência técnica:** estruturar mecanismos em que o seguro cubra parcialmente riscos de produção, incentivando práticas de redução de risco e consolidando a relação entre banco e produtor.

A integração entre instrumentos gera complementariedade: o crédito financia, o seguro protege e a assistência técnica aumenta a chance de sucesso produtivo. Isoladamente, cada um desses instrumentos tende a ter impacto menor.

**Implementar o ZarcNM:** o ZARC atual trata todos os produtores como iguais, independentemente da tecnologia adotada. Um piloto do ZarcNM foi lançado para a soja no Paraná na safra 2025/26, com R\$ 8 milhões em subvenção diferenciada por desempenho ambiental — classificação em quatro níveis (NM1 a NM4) baseada em seis indicadores, como cálcio no solo, cobertura de palha, tempo sem revolvimento e diversidade de culturas. Para a safra 2026/27, o Ministério da Agricultura anunciou a expansão do ZarcNM para os três estados do Sul e Mato Grosso do Sul. A recomendação é continuar expandindo o ZarcNM para as linhas

<sup>19</sup> Souza, Priscila e Wagner Faria de Oliveira. *Recomendações para o Plano Safra 2025/2026*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2025. [bit.ly/PlanoSafra2025-2026](https://bit.ly/PlanoSafra2025-2026).

do Pronaf e para a agricultura familiar em todas as regiões, tornando-o instrumento de inclusão de produtores com melhores práticas e de modernização do seguro rural público.

### **Priorizar produtores com práticas sustentáveis e em regiões subatendidas na reforma**

**do PSR:** o Governo Federal anunciou o redesenho do seguro rural como novidade do Plano Safra 2026/27, com proposta de tornar a contratação de seguro obrigatória para produtores que acessarem crédito controlado. Se o seguro se tornar obrigatório, o desafio passa a ser garantir que os critérios de alocação da subvenção realmente favoreçam produtores com boas práticas ambientais e regiões subatendidas — e não apenas ampliar o número de contratos. A subvenção deve ser maior para regiões de alta vulnerabilidade climática e para produtores de menor porte, criando uma estrutura progressiva que use o PSR como instrumento de inclusão.

**Avançar com a regulamentação do fundo público-privado:** Para que o fundo público-privado de resseguro rural criado pelo PL nº 2951/2024 cumpra sua função de ampliar a cobertura para biomas e culturas subatendidos — e não apenas concentrar recursos onde o mercado já atua — é essencial que a regulamentação diferencie os aportes das seguradoras conforme suas estratégias de diversificação de risco. Além disso, o compartilhamento de dados de crédito e seguro rural deve ser condição de operacionalidade do fundo.

## **8. Monitorar e Garantir o Uso Eficiente do Crédito**

**Integrar sistemas de informação ambiental na concessão do crédito:** automatizar a consulta ao CAR, ao PRODES e ao Cadastro de Empregadores em Condições Análogas à Escravidão no momento da concessão, eliminando brechas para operações em desconformidade. A integração tecnológica é a condição para que os impedimentos ambientais se tornem verificação sistemática e não dependência da diligência de cada agente financeiro.

A verificação automática reduz o custo operacional da conformidade para os agentes financeiros, eliminando um argumento recorrente de que as exigências ambientais encarecem o crédito. Além disso, cria rastro auditável que fortalece a responsabilização das instituições que eventualmente desrespeitem os impedimentos.

**Monitoramento pós-crédito:** implementar sistemas de acompanhamento que verifiquem o cumprimento dos projetos técnicos e metas socioambientais. Ferramentas de sensoriamento remoto e auditorias independentes podem apoiar essa verificação.

O monitoramento posterior é essencial para que o crédito funcione como instrumento de indução e não apenas como transferência financeira. Sem acompanhamento, perde-se a capacidade de corrigir desvios e medir resultados.

**Transparência e prestação de contas:** divulgar periodicamente dados sobre concessões, impactos socioambientais e distribuição regional, permitindo avaliação pública do retorno social dos recursos públicos.

Maior transparência melhora a governança, facilita o debate público e cria incentivos para aperfeiçoamento contínuo da política. Também permite identificar com mais precisão quais perfis, regiões e linhas estão de fato sendo beneficiados.

## Conclusões

O Pronaf — que contou com R\$ 78,2 bilhões dos R\$ 89 bilhões do Plano Safra da Agricultura Familiar 2025/26 — é a principal política de financiamento da agricultura familiar no Brasil e, justamente por isso, não pode continuar operando de forma regressiva. O programa hoje concentra seus recursos nos produtores mais capitalizados, nas regiões mais ricas e nos cultivos de grãos, enquanto os agricultores mais vulneráveis — aqueles que mais dependem do crédito público — seguem sendo os menos atendidos. As novas linhas de inclusão e sustentabilidade do Plano Safra 2025/26 são um avanço no desenho da política, mas sua execução segue marginal: sem escala, orçamento e capacidade operacional, não passam de sinalizações normativas.

O Pronaf deve ser avaliado no contexto macroeconômico atual. Com taxas de juros elevadas, os recursos públicos destinados ao crédito rural tornam-se mais escassos e disputados. Isso reforça a necessidade de reorientar subsídios para usos de maior retorno social, ambiental e produtivo — priorizando os agricultores que dependem efetivamente do crédito público.

O Pronaf no Plano Safra 2026/27 deve ser reformado e ter ações concretas: excluir quem não precisa e incluir quem precisa; garantir orçamento explícito e monitorável para as linhas sustentáveis; vincular crédito à assistência técnica e ao seguro rural; e impedir que recursos públicos subsidiados financiem desmatamento — legal ou ilegal. A prioridade não deve ser criar novos instrumentos, mas fazer os instrumentos existentes funcionar para os objetivos deveriam alcançar. O Pronaf tem todos os elementos para ser um motor de inclusão produtiva, resiliência climática e transição sustentável. Agora, é necessário corrigir as distorções que o tornam um programa que privilegia os que produtores mais consolidados.

## Apêndice: Distribuição do Crédito do Pronaf por Modalidade de Financiamento

**Tabela 1.** Comparação entre o Ano-Safra 2024/25 e o Período Jul/2025–Abr/2026

Modalidade	Valor (R\$) Ano-Safra 2024/25	%	Valor (R\$) Jul/25-Abr/26	%
Custeio (MCR 10-4)	32.193.189.712,2	49,2%	25.040.819.693,8	44,5%
Mais Alimentos (MCR 10-5)	20.134.022.670,8	30,7%	16.735.482.033,9	29,7%
Microcrédito Produtivo Rural - Grupo B (MCR 10-13)	7.430.330.983,6	11,3%	7.401.502.162,0	13,2%
Crédito de Investimento - Pronaf Bioeconomia (MCR 10-16)	2.324.440.621,7	3,5%	2.295.086.131,9	4,1%
Pronaf Industrialização Agroind. Familiar (MCR10-11)	1.559.660.565,1	2,4%	1.781.422.117,1	3,2%
Reforma Agrária Beneficiários PNCF, PNRA, PCRf (MCR10-3)	595.167.149,7	0,9%	1.535.605.192,2	2,7%
Agroindústria (investimento) (MCR 10-6)	354.335.352,6	0,5%	355.221.564,4	0,6%
Cotas Partes (MCR 10-12)	311.572.400,0	0,5%	411.540.000,0	0,7%
Mulher (MCR 10-9)	299.794.204,2	0,5%	404.846.881,2	0,7%
Créd Invest Conviv Semiárido (Pronaf Semiárido) MCR 10-8	181.359.635,3	0,3%	166.677.814,0	0,3%
Crédito Invest Sist Agroflorestais (Pronaf Floresta) MCR10-7	90.737.280,7	0,1%	114.066.951,7	0,2%
Créd Invest Agroecologia (Pronaf Agroecologia) MCR 10-14	8.562.128,0	0,01%	11.177.910,4	0,02%
Jovem (MCR 10-10)	1.517.979,4	0,002%	13.866.856,2	0,02%
<b>TOTAL</b>	<b>65.484.690.683,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>56.267.315.308,7</b>	<b>100%</b>

**Nota:** As linhas do Pronaf que não operam ou não são visíveis no Sicor são Pronaf Produtivo Orientado, Pronaf Conectividade, Pronaf Acessibilidade Rural e Pronaf Habitação.

**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base em dados do SICOR/BCB, 2026

---

## Autoria

### PRISCILA SOUZA

Gerente Sênior de Avaliação de Política Pública, CPI/PUC-Rio  
[priscila.souza@cpiglobal.org](mailto:priscila.souza@cpiglobal.org)

*Este trabalho é financiado por Porticus Foundation e Gordon and Betty Moore Foundation. Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.*

*A autora agradece a Alan Leal e Lucas Afflalo pelo apoio na atualização e validação dos dados utilizados neste estudo; a Juliano Assunção e Natalie Hoover pelos comentários e sugestões; a Giovanna de Miranda e Camila Calado pela revisão e edição do texto; e a Meyrele Nascimento pelo trabalho de design gráfico.*

### Citação sugerida

Souza, Priscila. *Quem mais Precisa, Menos Acessa: Recomendações para um Pronaf Inclusivo e Sustentável*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2026. [bit.ly/PronafInclusivoSustentavel](https://bit.ly/PronafInclusivoSustentavel).

---

### MAIO 2026

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência internacional em análise de políticas públicas e finanças, que possui sete escritórios ao redor do mundo. No Brasil, é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e atua no aprimoramento de políticas públicas e finanças sustentáveis a fim de promover a transição para uma economia de baixo carbono.

Em 2026 o CPI/PUC-Rio celebra 15 anos de atuação no país. Nosso trabalho no Brasil foca em desenvolver análises baseadas em evidências e estabelecer parcerias estratégicas com membros do governo, da sociedade civil, do setor privado e de instituições financeiras.

**Contato CPI/PUC-Rio:** [contato.brasil@cpiglobal.org](mailto:contato.brasil@cpiglobal.org)  
[www.climatepolicyinitiative.org](http://www.climatepolicyinitiative.org)



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.