



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



Recomendações para o Plano Safra 2026/2027

Maio 2026

Autoria

Priscila Souza

Gerente Sênior de Avaliação de Política Pública, CPI/PUC-Rio
priscila.souza@cpiglobal.org

Lucas Afflalo

Pesquisador, CPI/PUC-Rio

Alan Leal

Pesquisador Sênior, CPI/PUC-Rio

Gabriela Zangiski

Pesquisadora Sênior, CPI/PUC-Rio

Agradecimentos

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

Os autores gostariam de agradecer ao Juliano Assunção e Natalie Hoover pela revisão e sugestões ao documento. Também gostariam de agradecer a Nina Oswald Vieira pelo trabalho de design gráfico.

Sobre o Climate Policy Initiative

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. O CPI/PUC-Rio desenvolve análises baseadas em evidência e estabelece parcerias estratégicas com membros do governo, da sociedade civil, do setor privado e de instituições financeiras.

Citação sugerida

Souza, Priscila, Lucas Afflalo, Alan Leal e Juliano Assunção. *Recomendações para o Plano Safra 2026/2027*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2026.
bit.ly/PlanoSafra2026-2027.

Assessoria de imprensa

camila.lima@cpiglobal.org



Índice

Práticas Sustentáveis e Incentivos 8

Conformidade com o Código Florestal deve ser recompensada com melhores condições de crédito

Proposta 1. O Plano Safra deve incentivar a regularização ambiental do produtor rural, oferecendo condições diferenciadas de crédito para aqueles em conformidade com a legislação ambiental.

O Plano Safra precisa ser alinhado à Taxonomia Sustentável Brasileira

Proposta 2. Estabelecer uma relação entre as definições de práticas sustentáveis na Taxonomia Sustentável Brasileira (TSB) com as linhas de crédito ofertadas pelo Plano Safra.

Salvaguardas Socioambientais 11

Nenhum recurso público deve financiar propriedades com desmatamento ilegal

Proposta 3. Restringir o acesso a todo o crédito rural para propriedades com desmatamento ilegal.

Crédito rural para imóveis com desmatamento autorizado precisa exigir contrapartidas ambientais claras

Proposta 4. Para produtores com desmatamento autorizado, o acesso a crédito rural deve ser condicionado a contrapartidas ambientais claras, como recuperação de passivos, mitigação de emissões e adoção de práticas de baixo carbono.

Os impedimentos socioambientais ao crédito rural devem alcançar todos os imóveis do produtor — não apenas o imóvel financiado

Proposta 5. Fortalecer os impedimentos socioambientais ao crédito rural para considerar impedimentos relevantes associados ao produtor, e não apenas ao imóvel diretamente financiado.

Preservar a capacidade do CMN de atualizar as restrições socioambientais ao crédito

Proposta 6. Preservar a competência do Conselho Monetário Nacional (CMN) para estabelecer e atualizar os impedimentos socioambientais ao crédito rural, rejeitando iniciativas legislativas que transfiram essa atribuição ao Congresso ou a vinculem ao texto do Código Florestal.

A Resolução CMN 5.193/2024 criou brecha para financiar ocupações sem regularização fundiária em florestas públicas — é preciso reverter

Proposta 7. Reverter os pontos introduzidos pela Resolução CMN 5.193/2024 que ampliaram de 4 para 15 módulos fiscais a exceção aplicável a imóveis inseridos em Florestas Públicas Tipo B não destinadas, restabelecendo o limite de 4 módulos fiscais e a exigência de comprovação de regularização fundiária antes da concessão de crédito.

Instituições financeiras também devem ser responsabilizadas pelo descumprimento das regras socioambientais

Proposta 8. Estabelecer penalidades explícitas para instituições financeiras que concedam crédito em desconformidade com os impedimentos socioambientais, estendendo a responsabilização para além dos mutuários.

Fundos Constitucionais 18

Os Fundos Constitucionais operam com regras e bases próprias — essa assimetria em relação ao SNCR precisa ser corrigida

Proposta 9. Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) devem ser alinhados aos critérios socioambientais, de transparência e de monitoramento do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), priorizando recursos para produtores de menor porte e projetos sustentáveis.

Expansão do Acesso ao Crédito 20

Apenas 21% das propriedades da agricultura familiar acessam crédito — a exclusão é estrutural

Proposta 10. O Pronaf deve incorporar metas mínimas de alocação regional e por porte para orientar as instituições financeiras a atender ativamente os perfis hoje excluídos do sistema.

As barreiras de acesso ao Pronaf estão nos gargalos operacionais que impedem os produtores mais vulneráveis de acessá-lo

Proposta 11. Ampliar o acesso ao Pronaf para produtores de menor porte e da sociobiodiversidade por meio do enfrentamento dos gargalos documentais e fundiários que os excluem e da adoção de garantias alternativas e crédito coletivo como instrumentos de inclusão.

As linhas sustentáveis do Pronaf existem no papel, mas não chegam ao produtor — é preciso metas e dotação garantida

Proposta 12. O Pronaf deve ampliar o direcionamento e ter maior volume de recursos alocados para linhas com critérios sociais e de sustentabilidade.

O módulo fiscal tem quatro décadas de defasagem e reproduz desigualdades territoriais no acesso ao crédito

Proposta 13. Revisar o módulo fiscal para eliminar distorções territoriais na definição de agricultura familiar e garantir maior equidade no acesso ao crédito rural.

A ATER é subfinanciada e mal executada — o Pronaf precisa de assistência técnica para chegar ao produtor

Proposta 14. Ampliar e qualificar os investimentos em Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), garantindo execução efetiva dos recursos orçados, transparência pública dos gastos e modelo de remuneração que incentive a atuação em regiões remotas e vulneráveis.

Cooperativismo é um dos principais caminhos para ampliar o acesso ao Pronaf no Centro-Oeste e no Sudeste

Proposta 15. Articular políticas de fortalecimento do cooperativismo rural com o Pronaf, priorizando as regiões onde a baixa presença de cooperativas é o principal fator limitante do acesso ao crédito familiar.

Indígenas, quilombolas e extrativistas estão sistematicamente excluídos do crédito rural que mais poderia beneficiá-los

Proposta 16. Criar mecanismos de garantia específicos e instrumentos de crédito adaptados à organização coletiva de cooperativas e comunidades de povos tradicionais, removendo as barreiras que os excluem sistematicamente do Pronaf.

Mulheres recebem apenas 23% do crédito do Pronaf — as barreiras são estruturais

Proposta 17. Ampliar o acesso de mulheres ao crédito rural por meio do enfrentamento ativo das barreiras estruturais que limitam sua participação no Pronaf, com atenção especial ao acesso à assistência técnica, às redes cooperativas e à regularização documental.

A concentração do mercado de crédito sustentável precisa ser revertida

Proposta 18. Incentivar mecanismos de financiamento misto para ampliar a concorrência e alcançar produtores e regiões subatendidas.

Pecuária Sustentável 30

O crédito para recuperação de pastagens precisa de monitoramento sistemático — sem ele, o Plano Safra financia a degradação e a recuperação ao mesmo tempo

Proposta 19. Monitorar o crédito para projetos de recuperação de pastagens e avaliar desafios técnicos.

O crédito não deve beneficiar áreas recém-desmatadas nem pastagens que não existiam no momento do financiamento

Proposta 20. Exigir comprovação ex ante de que a área declarada para crédito de recuperação se trata de uma pastagem degradada e realização de monitoramento posterior para verificação do cumprimento do projeto financiado.

Recuperação de pastagens exige ATER, seguro de prazo longo e renda de transição — o crédito isolado é insuficiente

Proposta 21. Ampliar a efetividade do crédito para recuperação de pastagens através da articulação com assistência técnica e extensão rural (ATER), instrumentos de gerenciamento de risco e renda de transição.

O Plano Safra não pode financiar simultaneamente a degradação e a recuperação das pastagens

Proposta 22. Ampliar a efetividade da recuperação de pastagens por meio da vinculação entre os contratos de crédito para bovinos e a qualidade das pastagens do imóvel.

Produtores que adotam sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e certificação Carne Carbono Neutro precisam de condições mais atrativas de crédito

Proposta 23. Conceder melhores condições de financiamento para produtores que adotam sistemas de ILPF certificados ou verificados por meios reconhecidos.

Transparência de Dados

36

Toda operação de crédito rural mobiliza recursos públicos e deve ter transparência completa no Sicor — incluindo município, CAR e georreferenciamento

Proposta 24. Toda operação de crédito rural e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) registrada no Sicor deve ser disponibilizada publicamente com informações relativas ao município da operação, identificador do CAR e georreferenciamento da propriedade.

Toda operação de crédito rural precisa de avaliação ambiental prévia e monitoramento pós-concessão

Proposta 25. Toda operação de crédito rural deve ser condicionada à avaliação ambiental prévia e ao monitoramento pós-concessão, com procedimentos definidos de verificação de vegetação nativa.

O Sicor deve ser integrado às bases de desmatamento, embargos, ZARC e qualidade de pastagens

Proposta 26. Toda operação de crédito rural e do Proagro registrada no Sicor deve ser integrada a bases como PRODES, SICAR, ZARC, MapBiomass, Atlas das Pastagens, embargos, multas e infrações ambientais.

Gestão de Risco

40

O modelo atual do Proagro gera incentivos perversos — a reforma estrutural do programa é condição para sua sustentabilidade fiscal

Proposta 27. Reformar o desenho do Proagro para reduzir sinistralidade excessiva, conter pressão fiscal e incentivar boas práticas agropecuárias.

O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) deve consolidar os avanços socioambientais recentes

Proposta 28. O PSR deve garantir a implementação efetiva das regras socioambientais, integrar dados e aumentar a transparência e rastreabilidade dos imóveis e beneficiários do programa.

O limite de subvenção deve considerar simultaneamente o beneficiário e o imóvel

Proposta 29. O limite da subvenção ao prêmio do seguro rural deve ser reduzido para ampliar o número de beneficiários e considerar simultaneamente imóvel e beneficiário.

O orçamento do PSR precisa ser protegido contra contingenciamentos fiscais

Proposta 30. Garantir previsibilidade e proteção orçamentária do PSR contra contingenciamentos fiscais.

Os subsídios do seguro rural devem favorecer quem adota práticas sustentáveis e quem ainda não é atendido pelo mercado

Proposta 31. Priorizar a alocação de recursos do PSRe do Proagro para produtores sem desmatamento ilegal e que adotem práticas sustentáveis verificáveis.

O PSR precisa alcançar pequenos produtores e regiões hoje pouco atendidas

Proposta 32. Recursos do PSR devem priorizar produtores de menor porte e regiões com baixa cobertura, com produtos desenhados para sua realidade e integração com demais instrumentos de política agrícola.

O marco legal do seguro rural precisa avançar com salvaguardas para inclusão e sustentabilidade fiscal

Proposta 33. O marco legal do seguro rural deve conter salvaguardas explícitas para agricultura familiar, expansão da cobertura em regiões subatendidas e sustentabilidade fiscal do programa.



O Plano Safra precisa ser reorientado para usos de maior retorno social, ambiental e produtivo

O Plano Safra é o principal instrumento da política agropecuária brasileira. Portanto, é fundamental o seu alinhamento com as metas climáticas do país. A partir de estudos sobre a política pública e a produção agropecuária brasileira, **pesquisadores do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) apresentam 33 propostas para impulsionar a sustentabilidade do Plano Safra 2026/2027.**

O contexto macroeconômico do Plano Safra 2026/2027 é marcado por elevadas taxas de juros e crescente inadimplência no agro, o que cria pressão sobre o volume de crédito subsidiado. Esse cenário de incerteza reforça a urgência de reorientar os recursos públicos — que são mais escassos — para os usos de maior retorno social, ambiental e produtivo.

As propostas delineadas são cruciais para que o Brasil avance na produção agropecuária sustentável e de baixo carbono e nas ações de mitigação e adaptação aos riscos climáticos.



Práticas Sustentáveis e Incentivos

Conformidade com o Código Florestal deve ser recompensada com melhores condições de crédito

Proposta 1. O Plano Safra deve incentivar a regularização ambiental do produtor rural, oferecendo condições diferenciadas de crédito para aqueles em conformidade com a legislação ambiental.

- Atualmente, produtores com o Cadastro Ambiental Rural (CAR) analisado ou ativo nas condições previstas no Manual do Crédito Rural (MCR) — em regularização ambiental com adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), sem passivo ambiental ou passíveis de emissão de Cota de Reserva Ambiental — podem ter o limite de crédito de custeio aumentado em até 10% e recebem pelo menos 0,5 p.p. de desconto na taxa de juros; quando também adotam práticas sustentáveis, a redução pode chegar a 1 p.p.
- É possível ir além: produtores em conformidade com o Código Florestal com excedente de Reserva Legal devem ter acesso a melhores condições de financiamento. Além disso, produtores com PRA ou documento equivalente também podem ter crédito favorecido.
- Além disso, é preciso ampliar os prazos de financiamento para projetos de restauração e adequação ambiental.

O RenovAgro Ambiental deve incluir implantação de viveiros de mudas de espécies florestais nativas, restauração ecológica vinculada à geração de créditos de carbono e silvicultura de espécies nativas. O escopo atual da linha exclui atividades centrais para a viabilização econômica da regularização ambiental.

O Plano Safra precisa ser alinhado à Taxonomia Sustentável Brasileira

Proposta 2. Estabelecer uma relação entre as definições de práticas sustentáveis na Taxonomia Sustentável Brasileira (TSB) com as linhas de crédito ofertadas pelo Plano Safra.

- Linhas de crédito devem incorporar condições de financiamento conforme o grau de conformidade ambiental, a fim de operacionalizar a TSB de forma concreta — produtores com CAR regularizado, em conformidade com PRA ou em processo de recuperação de passivos devem acessar taxas menores.
- É necessária uma reformulação das variáveis do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) com categorias claras que registrem o tipo de atividade e o uso efetivo do crédito para que a TSB possa ser aplicada ao Plano Safra.
- O alinhamento entre o Plano Safra e a TSB ganhou novo contexto com o lançamento do Plano Nacional de Desenvolvimento da Bioeconomia (PNDBio), que prevê recursos iniciais de R\$ 350 milhões do Fundo Amazônia e estabelece metas de aumentar o número de contratos do Pronaf B de Microcrédito Produtivo destinados à sociobioeconomia em 20% ao ano até 2035 (MMA 2024). A taxonomia é o instrumento regulatório que permite classificar, monitorar e diferenciar o crédito rotulado como “sustentável” no Plano Safra, criando condições para que esses recursos contribuam de forma verificável para os objetivos do PNDBio. Sem alinhamento entre os dois instrumentos, os recursos do PNDBio e os do Plano Safra correm em paralelo sem convergência.



Salvuardas Socioambientais

Nenhum recurso público deve financiar propriedades com desmatamento ilegal

Proposta 3. Restringir o acesso a todo o crédito rural para propriedades com desmatamento ilegal.

- A sociedade direciona elevados recursos para o crédito rural. Além dos subsídios explícitos na forma de equalização de taxas de juros, o crédito rural conta com fontes públicas de financiamento, benefícios fiscais, renegociação e direcionamento de recursos privados.
- É preciso garantir que os recursos da sociedade gerem retornos por meio da modernização do setor rural e da transição para uma agropecuária sustentável e de baixo carbono.
- As Resoluções CMN nº 5.193/2024, nº 5.267/2025 e nº 5.268/2025 avançaram ao incorporar impedimentos socioambientais ao crédito rural, incluindo a verificação de supressão de vegetação nativa após 31/7/2019. A Resolução CMN nº 5.303/2026, porém, enfraqueceu esse avanço ao adiar a entrada em vigor da verificação: 2027 para imóveis acima de 4 módulos fiscais e 2028 para imóveis de até 4 módulos fiscais, assentamentos e territórios de povos e comunidades tradicionais com CAR coletivo. A aplicação imediata dessa verificação deve ser reestabelecida. E é necessário ir além e restringir o crédito para propriedades com desmatamento ilegal para todo o universo do crédito rural e não apenas para operações com recursos controlados e direcionados, uma vez que todo o crédito rural conta com recursos públicos e incentivos regulatórios.
- Produtores associados a desmatamento ilegal ainda poderiam buscar financiamento privado não favorecido, fora do regime de crédito rural apoiado por subsídios, fontes direcionadas, benefícios fiscais ou outros incentivos públicos.

Crédito rural para imóveis com desmatamento autorizado precisa exigir contrapartidas ambientais claras

Proposta 4. Para produtores com desmatamento autorizado, o acesso a crédito rural deve ser condicionado a contrapartidas ambientais claras, como recuperação de passivos, mitigação de emissões e adoção de práticas de baixo carbono.

- O desmatamento, mesmo autorizado, gera diversos custos sociais, econômicos, ambientais e climáticos. Como os recursos públicos são escassos, eles devem priorizar produtores que não desmatam, que adotam práticas agropecuárias sustentáveis, além de também incluir os produtores mais vulneráveis que ainda não acessam o crédito rural.
- O crédito rural mobiliza elevados recursos públicos todos os anos. É incoerente que esses recursos beneficiem produtores que recentemente suprimiram vegetação nativa — mesmo que de forma autorizada —, sem que haja obrigações de compensação ou transição. O crédito rural deve estar condicionado à geração de retornos públicos claros — como aumento de produtividade, redução de emissões, conservação da vegetação nativa e transição para uma agropecuária de baixo carbono.

Os impedimentos socioambientais ao crédito rural devem alcançar todos os imóveis do produtor — não apenas o imóvel financiado

Proposta 5. Fortalecer os impedimentos socioambientais ao crédito rural para considerar impedimentos relevantes associados ao produtor, e não apenas ao imóvel diretamente financiado.

- Os impedimentos socioambientais devem considerar a situação do produtor como um todo, e não apenas o imóvel apresentado na operação.
- Limitar os impedimentos ao imóvel financiado cria brechas: um produtor pode acessar crédito rural por meio de uma propriedade sem impedimento, mesmo estando associado a impedimentos relevantes em outros imóveis.
- Os impedimentos devem alcançar situações associadas ao produtor, especialmente embargos ambientais vigentes e registros de desmatamento ilegal, ainda que vinculados a imóveis distintos daquele financiado.
- Ampliar os impedimentos hoje aplicados principalmente ao imóvel financiado para considerar também impedimentos socioambientais associados ao produtor, nos moldes da lógica já adotada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na Circular SUP/ADIG nº 13/2022 e seus anexos, que já verifica embargos ambientais do cliente final, ampliando o controle para outras situações de impedimento socioambiental associadas ao produtor.
- A medida deve ser acompanhada de canal ágil de contestação e correção cadastral para evitar bloqueios indevidos por erros em bases ambientais ou sobreposição de imóveis.

Preservar a capacidade do CMN de atualizar as restrições socioambientais ao crédito

Proposta 6. Preservar a competência do Conselho Monetário Nacional (CMN) para estabelecer e atualizar os impedimentos socioambientais ao crédito rural, rejeitando iniciativas legislativas que transfiram essa atribuição ao Congresso ou a vinculem ao texto do Código Florestal.

- A competência do CMN para definir os impedimentos socioambientais ao crédito rural por meio de resoluções administrativas é o principal mecanismo que permite ao Executivo atualizar as regras de acesso ao crédito com agilidade — respondendo a novas evidências sobre desmatamento, trabalho análogo à escravidão ou degradação ambiental sem depender do processo legislativo.
- O PL 205/2025 ameaça esse arranjo ao vincular qualquer nova exigência regulatória ao que já está expressamente previsto no Código Florestal, transferindo efetivamente ao Congresso a definição dos critérios socioambientais do crédito rural. Se aprovado, o PL esvaziaria a capacidade do CMN de incorporar novos imperativos socioambientais ao sistema de crédito, engessando a política em torno de um marco legal que não foi concebido para esse fim.
- O impacto seria estrutural: não se trata apenas de uma restrição pontual, mas da remoção do principal instrumento de atualização dinâmica da política de crédito rural frente a novas dinâmicas socioambientais.
- O PL 205/2025 segue em tramitação no Senado e ainda não foi aprovado. É essencial que essa iniciativa e outras semelhantes não entrem em vigor. O Plano Safra deve se manter explicitamente atrelado à competência regulatória do CMN como condição para a integridade da política socioambiental do crédito rural.

A Resolução CMN 5.193/2024 criou brecha para financiar ocupações sem regularização fundiária em florestas públicas — é preciso reverter

Proposta 7. Reverter os pontos introduzidos pela Resolução CMN 5.193/2024 que ampliaram de 4 para 15 módulos fiscais a exceção aplicável a imóveis inseridos em Florestas Públicas Tipo B não destinadas, restabelecendo o limite de 4 módulos fiscais e a exigência de comprovação de regularização fundiária antes da concessão de crédito.

- A Resolução CMN 5.193/2024 introduziu dois pontos significativos na política de crédito rural que são prejudiciais para a agenda ambiental: ampliou 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 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) como condição de acesso ao crédito.
- O impacto prático dessa mudança é expressivo. Em regiões com módulo fiscal de 110 hectares — comuns na Amazônia —, o novo limite permite financiar ocupações de até 1.650 hectares em terras públicas sem título fundiário.
- A remoção da exigência de regularização fundiária cria brechas que podem estimular a grilagem e o desmatamento em áreas de floresta pública. Ao dissociar o acesso ao crédito da situação legal do imóvel, a resolução contradiz os impedimentos socioambientais vigentes no Manual do Crédito Rural (MCR) e fragiliza o conjunto de restrições que esta agenda busca consolidar.
- A reversão da Resolução CMN 5.193/2024 é condição de coerência interna da política de crédito rural: não é possível avançar nos impedimentos socioambientais e, simultaneamente, manter uma norma que financia ocupações irregulares em florestas públicas com as condições favorecidas do crédito rural.

Instituições financeiras também devem ser responsabilizadas pelo descumprimento das regras socioambientais

Proposta 8. Estabelecer penalidades explícitas para instituições financeiras que concedam crédito em desconformidade com os impedimentos socioambientais, estendendo a responsabilização para além dos mutuários.

- A Resolução CMN nº 5.193/2024 não explicita, no MCR, penalidades específicas para instituições financeiras que concedam crédito em desconformidade com os impedimentos socioambientais.
- É necessário estabelecer, por meio de resolução do CMN, penalidades explícitas e proporcionais para instituições financeiras que concedam crédito em desconformidade com os impedimentos socioambientais. Esse mecanismo deve criar incentivo direto para que as instituições aprimorem seus processos internos de verificação, tornando a fiscalização socioambiental parte estrutural da análise de crédito rural e não apenas uma exigência formal.
- A ausência de penalidades para os agentes financeiros enfraquece estruturalmente a implementação da norma. Instituições financeiras sem risco de sanção têm incentivo reduzido para investir em processos robustos de verificação socioambiental, reduzindo a efetividade das restrições socioambientais e enfraquecendo os incentivos que a norma busca criar.



Fundos Constitucionais

Os Fundos Constitucionais operam com regras e bases próprias — essa assimetria em relação ao SNCR precisa ser corrigida

Proposta 9. Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) devem ser alinhados aos critérios socioambientais, de transparência e de monitoramento do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), priorizando recursos para produtores de menor porte e projetos sustentáveis.

- Os FCFs são fundos que têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento socioeconômico das suas respectivas regiões. São financiados por repasse anual equivalente a 3 % da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Cada fundo define anualmente o montante destinado ao crédito rural e as condições de alocação desses recursos, com regras, critérios e disponibilização de dados distintos dos adotados pelo SNCR, criando uma assimetria regulatória que dificulta o monitoramento e a responsabilização sobre o uso dos recursos.
- Os FCFs devem ser harmonizados com as regras e critérios do SNCR, incluindo os impedimentos sociais, ambientais e climáticos previstos no Manual de Crédito Rural, priorizando pequenos produtores e destinando seus recursos para programas estabelecidos pelo Plano Safra e monitoráveis pelo Sicor.
- Os FCFs são a principal fonte de crédito subsidiado no Matopiba, região que concentrou 55% do desmatamento do Cerrado entre 2013 e 2022 mesmo representando apenas 28% do território (Afflalo, Assunção, Hoover e Wallock 2026). É justamente em uma das regiões de maior pressão sobre a vegetação nativa que a transparência, a comparabilidade dos dados e a harmonização regulatória com o SNCR são mais limitadas.



Expansão do Acesso ao Crédito

Apenas 21% das propriedades da agricultura familiar acessam crédito — a exclusão é estrutural

Proposta 10. O Pronaf deve incorporar metas mínimas de alocação regional e por porte para orientar as instituições financeiras a atender ativamente os perfis hoje excluídos do sistema.

- Apesar de os agricultores familiares representarem 75% das propriedades rurais do país, apenas 21% deles acessam crédito rural (Souza, Leal e Afflalo 2026). Essa exclusão concentra-se nos menores, nos mais vulneráveis e nas regiões que mais precisam de uma agricultura familiar sustentável e produtiva, revelando distorções estruturais no desenho do programa.
- 68% dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) vão para o Sul e Sudeste, o que compromete tanto a diversidade produtiva quanto o alcance das metas climáticas nas regiões mais desmatadas do país (Souza, Leal e Afflalo 2026).
- Na Amazônia, aproximadamente 40% das famílias envolvidas em cadeias da sociobiodiversidade não possuem Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) ativo, o que as impede de acessar qualquer linha do Pronaf (ISA 2026). A regularização fundiária precária e as barreiras documentais são obstáculos que o programa ainda não endereçou de forma adequada.
- O acesso ao crédito é ainda mais restrito entre os produtores de menor porte: menos de 8% dos que possuem propriedades abaixo de 1 hectare e apenas 11% entre aqueles com 1 a 4 hectares — exatamente o perfil mais vulnerável e menos atrativo para as instituições financeiras (Souza e Albuquerque 2023).
- Para enfrentar a concentração regional e de porte, o Pronaf deve incorporar metas mínimas de alocação por região e para produtores com propriedades de até 4 hectares. Esse mecanismo orienta as instituições financeiras a buscar ativamente os perfis hoje excluídos, em vez de concentrar os recursos nos tomadores de menor risco.

As barreiras de acesso ao Pronaf estão nos gargalos operacionais que impedem os produtores mais vulneráveis de acessá-lo

Proposta 11. Ampliar o acesso ao Pronaf para produtores de menor porte e da sociobiodiversidade por meio do enfrentamento dos gargalos documentais e fundiários que os excluem e da adoção de garantias alternativas e crédito coletivo como instrumentos de inclusão.

- A exclusão dos produtores de menor porte não decorre da ausência de linhas de crédito, mas de exigências operacionais incompatíveis com sua realidade. Barreiras documentais e a exigência de garantias reais funcionam como filtros que operam antes mesmo do contato do produtor com a instituição financeira.
- O CAR — quando analisado, corrigido e integrado a bases de monitoramento — pode funcionar como instrumento de rastreabilidade ambiental e apoiar o acesso ao crédito por produtores que conservam suas áreas. Para produtores da sociobiodiversidade, o CAR pode ajudar a demonstrar a conservação da área e que a produção é ambientalmente responsável.
- O caminho, portanto, é enfrentar os gargalos que hoje impedem o controle e a validação do CAR. Isso exige equipes técnicas capacitadas para apoiar o georreferenciamento em territórios com titulação coletiva; processos de regularização fundiária que reconheçam as especificidades dos territórios de PCT e assentamentos; e canais ágeis de correção cadastral para os casos em que sobreposições ou erros em bases oficiais bloqueiam indevidamente o registro. Resolver esses gargalos amplia o acesso ao crédito e fortalece, ao mesmo tempo, a rastreabilidade ambiental da produção desses territórios.
- O uso de garantias mobiliárias e de fundos de aval reduz as barreiras de escala que tornam os pequenos produtores pouco atrativos para as instituições financeiras. As modalidades de crédito em grupo — em que a responsabilidade solidária substitui as garantias individuais — viabilizam a inclusão de produtores sem histórico de crédito e sem ativos formalizados, que são exatamente os perfis com maior dificuldade de acesso ao sistema financeiro convencional.

As linhas sustentáveis do Pronaf existem no papel, mas não chegam ao produtor — é preciso metas e dotação garantida

Proposta 12. O Pronaf deve ampliar o direcionamento e ter maior volume de recursos alocados para linhas com critérios sociais e de sustentabilidade.

- A execução do Pronaf segue concentrada nas linhas tradicionais: Pronaf Custeio e Pronaf Mais Alimentos responderam por 80% do crédito no ano agrícola 2024/25. A escala de linhas voltadas à inclusão produtiva e à sustentabilidade é muito menor: o Microcrédito Produtivo Rural – Grupo B representa 11,3% do total, e o Pronaf Bioeconomia, 3,5%.
- As linhas sociais e ambientais mais específicas permanecem residuais. O Pronaf Mulher representa 0,45% do volume contratado; o Pronaf Semiárido, 0,3%; o Pronaf Floresta, 0,1%; o Pronaf Agroecologia, 0,01%; e o Pronaf Jovem, apenas 0,002%.
- As linhas Pronaf 2025/2026, algumas delas criadas nesse último plano, não aparecem sequer de forma individualizada nos dados de execução nem no ano agrícola 2024/25 nem no período de julho de 2025 a abril de 2026 — é o caso do Pronaf Conectividade, Pronaf Acessibilidade Rural, Pronaf Habitação e Pronaf Produtivo Orientado. A ausência de registro identificável sugere que esses instrumentos operam de forma marginal, inexistente ou pouco transparente nas bases públicas, reforçando a distância entre o anúncio de novas modalidades e sua implementação efetiva.
- Assim, o problema não é a ausência de instrumentos, mas a falta de escala, orçamento monitorável e incentivos para que essas linhas sejam efetivamente operadas pelos agentes financeiros.
- A criação de uma linha de crédito, por si só, não garante sua implementação efetiva: sem orçamento definido e metas que orientem os bancos, a linha existe no papel mas não chega ao produtor. É necessário estabelecer metas que orientem os bancos a direcionar uma parcela definida de sua carteira do Pronaf para perfis prioritários e que atendam esses subprogramas, além de ampliar seus orçamentos.
- Adicionalmente, é necessário estabelecer indicadores e metas ambientais explícitos para cada linha sustentável, com avaliação periódica e divulgação pública dos resultados, além de investir na capacitação de agentes financeiros (bancos e cooperativas) para avaliar projetos sustentáveis uma vez que parte da baixa execução das linhas sustentáveis reflete desconhecimento operacional das próprias instituições financeiras e não apenas dos produtores.

O módulo fiscal tem quatro décadas de defasagem e reproduz desigualdades territoriais no acesso ao crédito

Proposta 13. Revisar o módulo fiscal para eliminar distorções territoriais na definição de agricultura familiar e garantir maior equidade no acesso ao crédito rural.

- O módulo fiscal foi definido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) na década de 1980 como uma unidade de medida agrária, expressa em hectares e fixada para cada município, que busca refletir condições locais de exploração agropecuária, renda, produtividade e características econômicas da região. Originalmente, está associado ao conceito de área capaz de absorver a mão de obra familiar, garantir subsistência e permitir progresso social e econômico.
- O módulo fiscal serve como referência para classificar o tamanho dos imóveis rurais e definir a elegibilidade a políticas públicas, incluindo o Pronaf, que adota como um dos critérios o limite de até 4 módulos fiscais para o enquadramento do produtor como agricultor familiar.
- O módulo fiscal varia de 5 a 110 hectares entre os municípios brasileiros, gerando grande heterogeneidade na definição de agricultura familiar no território nacional. Como consequência, dois municípios vizinhos com propriedades de tamanho e produtividade semelhantes podem classificar seus produtores de forma distinta, criando situações em que o acesso ao crédito subsidiado depende mais do município do imóvel do que das características do solo e condições climáticas e produtivas.
- Com uma defasagem de mais de quatro décadas em relação às transformações na produtividade e no uso da terra, o módulo fiscal opera hoje como critério administrativo desatualizado que reproduz desigualdades territoriais. A definição de agricultura familiar tanto exclui produtores vulneráveis quanto inclui produtores que não se enquadram no perfil que a política busca priorizar.
- O módulo fiscal deve ser revisado com base em critérios atualizados de produtividade, renda por hectare, uso efetivo da terra e vulnerabilidade climática regional. A revisão deve ser conduzida pelo Incra em articulação com o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), com participação de representantes de agricultores familiares, pesquisadores e órgãos ambientais, por meio de um grupo de trabalho interministerial com prazo e mandato técnicos definidos. O objetivo é eliminar situações em que produtores com a mesma área, o mesmo perfil produtivo e a mesma vulnerabilidade econômica recebem tratamento diferenciado pelo simples fato de estarem em municípios distintos.

A ATER é subfinanciada e mal executada — o Pronaf precisa de assistência técnica para chegar ao produtor

Proposta 14. Ampliar e qualificar os investimentos em Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), garantindo execução efetiva dos recursos orçados, transparência pública dos gastos e modelo de remuneração que incentive a atuação em regiões remotas e vulneráveis.

- O investimento em ATER é muito baixo diante do volume de recursos mobilizado para a agricultura familiar.
- No Plano Safra da Agricultura Familiar 2025/26, foram anunciados R\$ 89 bilhões para o setor, dos quais R\$ 78,2 bilhões destinados ao crédito do Pronaf. Em contraste, a assistência técnica teve previsão de apenas R\$ 240 milhões — menos de 0,3% do total anunciado para a agricultura familiar. Essa diferença mostra que o principal instrumento capaz de apoiar o acesso, a elaboração de projetos e a adoção de práticas sustentáveis permanece subfinanciado (Souza, Leal e Afflalo 2026).
- A opacidade dos dados de execução agrava o problema. Os dados de execução efetiva da ATER não estão disponíveis em plataforma pública de fácil acesso; na prática, sua obtenção tem dependido de pedidos via Lei de Acesso à Informação (LAI). Essa lacuna impede que a sociedade civil verifique com facilidade se a política está sendo executada conforme previsto.
- O modelo de remuneração atual não é adequado para garantir cobertura nas regiões onde a ATER é mais necessária.
- Profissionais de assistência técnica que atuam em regiões remotas e de difícil acesso não recebem remuneração diferenciada, desincentivando a presença técnica exatamente nos territórios com maior vulnerabilidade produtiva e climática.
- A alocação orçamentária da ATER precisa ser ampliada e, sobretudo, efetivamente executada. É necessário estabelecer mecanismos de monitoramento da execução que previnam o subgasto recorrente, tornando os dados de desembolso disponíveis em plataforma pública de acesso simplificado, sem necessidade de solicitação via LAI.
- O modelo de remuneração dos técnicos de ATER deve incorporar critérios de diferenciação por localização e vulnerabilidade do território atendido, criando incentivo explícito para a atuação em regiões remotas e pobres.

Cooperativismo é um dos principais caminhos para ampliar o acesso ao Pronaf no Centro-Oeste e no Sudeste

Proposta 15. Articular políticas de fortalecimento do cooperativismo rural com o Pronaf, priorizando as regiões onde a baixa presença de cooperativas é o principal fator limitante do acesso ao crédito familiar.

- O cooperativismo aparece como o fator mais relevante para ampliar o acesso ao Pronaf no Centro-Oeste, com impacto estimado de 29%, e no Sudeste, de 23%, superando inclusive a ATER nessas regiões (Leal, Assunção e Hoover 2026).
- Políticas de fortalecimento do cooperativismo rural devem ser integradas ao Pronaf com foco nas regiões onde seu impacto sobre o acesso ao crédito é mais pronunciado. Isso inclui incentivos à criação e à manutenção de cooperativas de agricultores familiares, assim como simplificação dos requisitos para que cooperativas operem como agentes intermediadores do Pronaf.
- A participação em cooperativas reduz as assimetrias de informação que limitam a bancarização de pequenos produtores, facilitando o acesso ao crédito. Para agricultores familiares de menor porte, a cooperativa funciona como mediadora institucional que viabiliza o acesso ao sistema financeiro formal em condições que seriam inatingíveis individualmente. A agricultura tem potencial de crescimento produtivo sem pressionar a vegetação nativa, aproveitando a capacidade subutilizada em áreas já abertas; a organização coletiva dos agricultores familiares via cooperativas pode ser o mecanismo que viabiliza essa intensificação sustentável.

Indígenas, quilombolas e extrativistas estão sistematicamente excluídos do crédito rural que mais poderia beneficiá-los

Proposta 16. Criar mecanismos de garantia específicos e instrumentos de crédito adaptados à organização coletiva de cooperativas e comunidades de povos tradicionais, removendo as barreiras que os excluem sistematicamente do Pronaf.

- As barreiras de acesso ao Pronaf para povos indígenas, quilombolas e comunidades extrativistas são sistêmicas e se acumulam em múltiplas dimensões: dificuldades de cadastro no CAF, decorrentes da ausência ou precariedade de documentação individual, obstáculos específicos de titulação fundiária coletiva, ausência de garantias compatíveis com a organização comunitária e escassez de agentes financeiros com capacidade de operar nessas territorialidades.
- A expansão da emissão do CAF em territórios com titulação coletiva é condição necessária, mas insuficiente. É preciso avançar simultaneamente em três eixos: criação de mecanismos de garantia específicos para cooperativas e organizações comunitárias de povos tradicionais que substituam as exigências de titularidade individual incompatíveis com esses territórios; simplificação documental para inscrição no CAF em contextos de titulação coletiva; e expansão das linhas Pronaf A e A/C para cooperativas de quilombolas e povos indígenas, com teto de crédito adequado ao porte coletivo dos empreendimentos.
- Esse público concentra as atividades produtivas com maior contribuição para a conservação da floresta, como o extrativismo, os sistemas agroflorestais e as cadeias da sociobiodiversidade. A exclusão sistemática desses grupos do sistema de crédito rural representa uma contradição direta com as metas climáticas e ambientais.

Mulheres recebem apenas 23% do crédito do Pronaf — as barreiras são estruturais

Proposta 17. Ampliar o acesso de mulheres ao crédito rural por meio do enfrentamento ativo das barreiras estruturais que limitam sua participação no Pronaf, com atenção especial ao acesso à assistência técnica, às redes cooperativas e à regularização documental.

- Apesar de representarem 39% dos contratos do Pronaf, as mulheres recebem apenas 23% do volume total de crédito. O valor médio dos contratos firmados por mulheres é de R\$ 20.950 — menos da metade do valor médio dos contratos dos homens (Souza, Leal e Afflalo 2026).
- A linha de crédito Pronaf Mulher cresceu de forma expressiva nos últimos anos, com aumento de 363% desde o Plano Safra 2020/2021 até o Plano Safra 2024/2025, mas ainda representa apenas 0,45% do total contratado no programa, evidenciando que o crescimento relativo não foi suficiente para reverter a exclusão estrutural (Souza, Leal e Afflalo 2026).
- A desigualdade de gênero no acesso ao crédito rural não decorre de restrições formais do programa. Mulheres agricultoras enfrentam barreiras anteriores à demanda pelo crédito: menor acesso à ATER, menor inserção em redes cooperativas e maiores dificuldades para cumprir as exigências documentais e cadastrais necessárias, como a regularização do CAF e do CAR.
- Essas barreiras estruturais funcionam como filtros invisíveis que operam antes mesmo do contato da produtora com a instituição financeira. Por isso, ajustes nas condições formais do Pronaf Mulher, sem intervenção sobre esses gargalos anteriores, tendem a ter impacto limitado sobre a inclusão efetiva das mulheres no programa.
- O enfrentamento dessas barreiras exige ações coordenadas entre crédito, assistência técnica e regularização documental. É necessário condicionar metas de atendimento do Pronaf Mulher à oferta ativa de ATER voltada para mulheres agricultoras, ampliar o acesso a fundos de aval específicos para esse público e simplificar os requisitos documentais para as produtoras com menor grau de formalização.

A concentração do mercado de crédito sustentável precisa ser revertida

Proposta 18. Incentivar mecanismos de financiamento misto para ampliar a concorrência e alcançar produtores e regiões subatendidas.

- A concentração de mercado inibe a competição e limita o acesso de pequenos e médios agricultores e de produtores com práticas sustentáveis ao financiamento diferenciado, perpetuando a exclusão exatamente nos territórios onde a expansão do crédito sustentável seria mais necessária. Fomentar a diversificação de instituições financeiras habilitadas a operar linhas de crédito sustentável no interior do país por meio de políticas que favoreçam o crescimento de linhas de financiamento misto são essenciais para complementar as deficiências do crédito rural.
- Estudo do CPI/PUC-Rio sobre o Cerrado identifica que 45,5% dos municípios do Matopiba têm apenas uma ou nenhuma instituição ofertando crédito rural sustentável, incluindo linhas como RenovAgro, ABC e Pronaf sustentável (Afflalo, Assunção, Hoover e Wallock 2026). O crédito público sozinho é insuficiente para cobrir as lacunas de oferta existentes.
- Estruturas de financiamento misto têm potencial de atrair capital privado, diversificar as fontes de financiamento e estender o crédito a produtores e regiões que o mercado convencional não alcança, funcionando como instrumento complementar ao crédito rural público sem substituí-lo.
- Para que o financiamento misto se desenvolva em escala no crédito rural sustentável brasileiro, são necessárias políticas que reduzam as barreiras à entrada desses instrumentos. Isso inclui mecanismos de mitigação de risco cambial dos investidores internacionais, além de condições que tornem o custo de capital compatível com operações de longo prazo em regiões de alta vulnerabilidade e redução de barreiras regulatórias, ampliando a concorrência e o alcance territorial do crédito sustentável.



Pecuária Sustentável

O crédito para recuperação de pastagens precisa de monitoramento sistemático — sem ele, o Plano Safra financia a degradação e a recuperação ao mesmo tempo

Proposta 19. Monitorar o crédito para projetos de recuperação de pastagens e avaliar desafios técnicos.

- Já existem avanços no desenho de instrumentos financeiros para recuperação de pastagens, inclusive com previsão de financiamento misto. O desafio agora é garantir que os recursos sejam direcionados a áreas efetivamente elegíveis e que os projetos sejam monitorados após a contratação.
- Instrumentos financeiros para recuperação de pastagens, como a linha de crédito RenovAgro Recuperação e Conversão, voltada para o objetivo do Programa Nacional de Conversão de Pastagens Degradadas (PNCPD/Caminho Verde Brasil), devem ter seus projetos de financiamento acompanhados. É preciso aprimorar o monitoramento das áreas antes e após a liberação do crédito com visitas de campo e verificar o cumprimento do projeto técnico submetido para a obtenção dos recursos.
- É preciso avaliar tecnicamente as condições ambientais dos empreendimentos, de modo a compreender, na ponta, os desafios dos produtores em relação às técnicas de recuperação de pastagem. Uma forma custo-efetiva de implementar essa verificação é por meio de amostragem.
- O Plano Safra não deve subsidiar a compra de bovinos para pastagens degradadas, mas incentivar a recuperação para quem contrata esse tipo de crédito.

O crédito não deve beneficiar áreas recém-desmatadas nem pastagens que não existiam no momento do financiamento

Proposta 20. Exigir comprovação *ex ante* de que a área declarada para crédito de recuperação se trata de uma pastagem degradada e realização de monitoramento posterior para verificação do cumprimento do projeto financiado.

- As regras recentes do crédito rural avançaram no monitoramento e na fiscalização das operações, inclusive com maior uso de sensoriamento remoto. Ainda assim, é necessário criar verificação específica para o crédito de recuperação de pastagens.
- A área declarada no projeto deve refletir apenas a pastagem degradada a ser recuperada, e não a propriedade inteira ou áreas com outros usos, como lavoura, vegetação nativa ou corpos d'água.
- Estudo do CPI/PUC-Rio mostra que mais de 1/4 das áreas declaradas no ABC Recuperação não correspondia a pastagens no momento da tomada do crédito, apesar de já haver coordenadas e projeto técnico.
- Antes da liberação dos recursos, a instituição financeira deve comprovar o uso e a cobertura do solo da área financiada, por sensoriamento remoto, base pública reconhecida ou laudo técnico.
- O financiamento não deve beneficiar áreas recém-convertidas de vegetação nativa. As regras de impedimento por supressão de vegetação devem ser integradas de forma explícita à análise das operações de recuperação de pastagens.
- O monitoramento posterior deve verificar se o projeto financiado resultou em recuperação efetiva ou conversão produtiva compatível com os objetivos da linha, permitindo desclassificação ou reclassificação da operação em caso de desvio de finalidade.

Recuperação de pastagens exige ATER, seguro de prazo longo e renda de transição — o crédito isolado é insuficiente

Proposta 21. Ampliar a efetividade do crédito para recuperação de pastagens através da articulação com assistência técnica e extensão rural (ATER), instrumentos de gerenciamento de risco e renda de transição.

- A assistência técnica para recuperação é crucial, sobretudo para áreas mais degradadas, que exigem intervenções mais complexas.
- Associar o crédito com instrumentos de gerenciamento de risco também pode maximizar seus impactos. O sucesso da recuperação pode depender de fatores que estão fora do controle do produtor, tais como variações climáticas e de preços. Nesse sentido, é importante aumentar a disponibilidade de apólices de seguro rural de prazo mais alongado.
- Durante o período de implementação das técnicas de recuperação, parte da área pode ficar inviabilizada para uso econômico. O pagamento de uma renda de transição nos primeiros anos da operação, sobretudo para produtores de menor porte, pode aumentar a viabilidade econômica do investimento.
- Sem ATER, seguro adequado e renda de transição, o crédito para recuperação de pastagens tende a ter impacto limitado.

O Plano Safra não pode financiar simultaneamente a degradação e a recuperação das pastagens

Proposta 22. Ampliar a efetividade da recuperação de pastagens por meio da vinculação entre os contratos de crédito para bovinos e a qualidade das pastagens do imóvel.

- O crédito rural financia simultaneamente a recuperação de pastagens degradadas e a compra de bovinos em imóveis cujas pastagens não têm capacidade de suporte adequada, o que pode agravar a degradação que a própria política busca reverter.
- Essa incoerência interna aprofunda a degradação das áreas em processo de recuperação, reduz a produtividade do rebanho e contradiz diretamente os objetivos do PNCPD/Caminho Verde Brasil, que busca exatamente reverter esse quadro.
- Sem critérios mínimos sobre a qualidade das pastagens do imóvel como condição para a concessão de crédito para bovinos, o programa financia a expansão do rebanho sobre áreas incapazes de sustentá-lo adequadamente. Isso gera um ciclo vicioso em que o crédito público subsidia simultaneamente a degradação e sua eventual correção.
- É necessário vincular os contratos de crédito rural para bovinos à qualidade das pastagens do imóvel, exigindo que a área destinada ao rebanho apresente condições mínimas de capacidade de suporte. Essa medida alinha os instrumentos de crédito do Plano Safra entre si e fortalece a coerência interna da política de recuperação de pastagens.

Produtores que adotam sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e certificação Carne Carbono Neutro precisam de condições mais atrativas de crédito

Proposta 23. Conceder melhores condições de financiamento para produtores que adotam sistemas de ILPF certificados ou verificados por meios reconhecidos.

- Emissões de metano via fermentação entérica representaram cerca de 19% das emissões brutas totais de gases de efeito estufa (GEE) brasileiras em 2024 (Tsai et al. 2025). Sistemas ILPF estão entre as principais estratégias reconhecidas para reduzir emissões da pecuária e, em determinadas condições de manejo, compensar ou neutralizar parte das emissões de metano entérico.
- Sistemas ILPF podem diversificar riscos comerciais e climáticos ao integrar produtos agropecuários e florestais, melhorar o aproveitamento da terra e, quando bem implementados, aumentar a rentabilidade e gerar ganhos de biodiversidade.
- A certificação Carne Carbono Neutro, cujo protocolo foi desenvolvido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e é gerido em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), estabelece instruções claras e bem definidas para a implementação desses sistemas e auxilia na garantia do cumprimento de critérios ambientais.
- A implementação de um sistema ILPF é consideravelmente mais complexa do que atividades monocultoras e pecuária extensiva, demandando por vezes assistência técnica em sua implementação. Além disso, existe um custo de entrada alto e um longo período até o retorno. Portanto, o produtor precisa de condições mais atrativas.
- A certificação Carne Carbono Neutro é uma referência importante para aferir sistemas ILPF orientados à neutralização de emissões na pecuária. Contudo, sistemas ILPF verificados por outros meios reconhecidos — como projetos enquadrados no Plano ABC+, assistência técnica credenciada ou monitoramento georreferenciado — também devem permitir acesso ao crédito diferenciado.



Transparência de Dados

Toda operação de crédito rural mobiliza recursos públicos e deve ter transparência completa no Sicor — incluindo município, CAR e georreferenciamento

Proposta 24. Toda operação de crédito rural e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) registrada no Sicor deve ser disponibilizada publicamente com informações relativas ao município da operação, identificador do CAR e georreferenciamento da propriedade.

- Atualmente, os dados do Sicor disponibilizados publicamente não incluem parte das informações disponíveis nas operações registradas. Por exemplo, o município da operação é divulgado apenas para linhas de crédito equalizadas ou com fontes públicas de financiamento. Além disso, as informações de georreferenciamento para o crédito equalizado e com fontes públicas referem-se somente à área da propriedade vinculada ao financiamento, e não à totalidade da propriedade rural.
- Apesar dessas limitações de transparência, o crédito rural mobiliza elevados recursos da sociedade. Além dos subsídios explícitos por meio da equalização das taxas de juros, o sistema também conta com fontes públicas de financiamento, benefícios fiscais, renegociações recorrentes de dívidas e mecanismos de direcionamento de recursos privados.
- Diante desse volume significativo de recursos públicos e de incentivos indiretos, é necessário garantir maior transparência. Assim, todas as operações de crédito e seguro rural deveriam disponibilizar as informações de interesse público mencionadas — como município da operação, identificador do CAR e georreferenciamento da propriedade.

Toda operação de crédito rural precisa de avaliação ambiental prévia e monitoramento pós-concessão.

Proposta 25. Toda operação de crédito rural deve ser condicionada à avaliação ambiental prévia e ao monitoramento pós-concessão, com procedimentos definidos de verificação de vegetação nativa.

- O crédito rural carece de procedimentos sistemáticos de avaliação ambiental anterior à concessão e de monitoramento posterior ao desembolso.
- Toda operação de crédito rural deve ser precedida de avaliação ambiental que integre dados do CAR, sensoriamento remoto e consultas a órgãos ambientais competentes.
- O monitoramento pós-concessão deve ser estruturado com verificação do cumprimento dos projetos técnicos e das metas socioambientais pactuadas, por meio de sensoriamento remoto e auditorias independentes. A ausência desse acompanhamento sistemático cria incentivo para o descumprimento das condições ambientais após a liberação dos recursos, esvaziando a efetividade dos critérios estabelecidos na concessão.
- É necessário definir procedimentos específicos para a verificação da vegetação nativa remanescente em imóveis situados em Florestas Públicas Não Destinadas. A regra já existe no MCR; mas sem procedimento operacional definido, ela permanece inaplicável na prática. A ausência de protocolos claros representa uma lacuna crítica na fiscalização do crédito rural nesses territórios.

O Sicor deve ser integrado às bases de desmatamento, embargos, ZARC e qualidade de pastagens.

Proposta 26. Toda operação de crédito rural e do Proagro registrada no Sicor deve ser integrada a bases como Prodes, Sicar, ZARC, MapBiomass, Atlas das Pastagens, embargos, multas e infrações ambientais.

- Cada operação de crédito ou Proagro registrada no Sicor deve estar associada a informações complementares provenientes das seguintes bases: o georreferenciamento da propriedade registrado no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), indicadores de desmatamento do Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes) para a área ou município correspondente, mapas de qualidade e vigor das pastagens como os produzidos pelo MapBiomass e o Atlas das Pastagens do LAPIG/UFG, condições climáticas e enquadramento no Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) no período por níveis de manejo da operação, eventuais multas ou infrações ambientais associadas à propriedade registrada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), assim como bases de embargos ambientais estaduais já disponíveis.
- Considerando que o crédito rural é amplamente apoiado por recursos públicos — incluindo equalização de taxas de juros, benefícios fiscais, renegociação e mecanismos de direcionamento de recursos privados — as informações disponibilizadas pelo Sicor deveriam incorporar o maior volume possível de dados de interesse público.



Gestão de Risco

O modelo atual do Proagro gera incentivos perversos — a reforma estrutural do programa é condição para sua sustentabilidade fiscal.

Proposta 27. Reformar o desenho do Proagro para reduzir sinistralidade excessiva, conter pressão fiscal e incentivar boas práticas agropecuárias.

- O Proagro concentra o risco na União, enquanto a operação fica a cargo das instituições financeiras. Essa separação gera risco moral: produtores têm menor incentivo para reduzir riscos de perda; a apuração, comprovação e deferimento de perdas podem se tornar permissivos; e instituições financeiras têm incentivos limitados para monitorar rigorosamente os beneficiários. Esse desenho ajuda a explicar a sinistralidade mais alta do Proagro em relação ao PSR e a pressão crescente sobre o Tesouro Nacional (Souza, Pereira e Stussi 2022).
- O CMN reconheceu o problema ao editar a Resolução CMN nº 5.275/2025, que instituiu bloqueio dinâmico, regionalizado ou integral ao enquadramento de operações no Proagro quando as despesas previstas ameaçam superar o orçamento disponível. A medida melhora o controle fiscal, mas não altera os incentivos que originam a sinistralidade elevada.

A reforma estrutural do Proagro exige:

- **Reorientar o foco:** concentrar o programa nos agricultores familiares de menor renda e menor porte, criando transição gradual para produtores de maior porte migrarem ao PSR;
- **Introduzir elementos paramétricos:** usar índices climáticos objetivos, quando tecnicamente adequados, para reduzir custos de transação, fraudes e conflitos de interesse na apuração de perdas;
- **Implementar o ZARC por Níveis de Manejo (ZARC NM):** diferenciar condições de enquadramento e cobertura conforme práticas de manejo e nível tecnológico; e
- **Responsabilizar instituições financeiras:** monitorar sinistralidade por agente financeiro, ajustada por cultura, região e risco climático, vinculando taxas anormalmente altas a auditorias, restrições ou penalidades.

Sem essa reforma, o Proagro continuará pressionando o orçamento público e competindo com recursos do PSR e do Plano Safra, sem alinhar plenamente a gestão de risco à adoção de boas práticas agropecuárias.

O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) deve consolidar os avanços socioambientais recentes

Proposta 28. O PSR deve garantir a implementação efetiva das regras socioambientais, integrar dados e aumentar a transparência e rastreabilidade dos imóveis e beneficiários do programa.

- As recentes mudanças regulatórias do PSR, introduzidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (Resolução CNSP nº 485/2025) e pelo Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural (Resolução CGSR nº 108/2025), ampliaram os impedimentos socioambientais do programa e aproximaram suas regras daquelas já aplicáveis ao crédito rural. A partir de janeiro de 2026, passaram a ser incorporadas exigências relacionadas à situação do CAR, impedimentos para imóveis localizados em Florestas Públicas Tipo B não destinadas e restrições associadas a desmatamento ilegal.
- O desafio agora é garantir que os avanços regulatórios se traduzam em efetividade operacional. Isso exige:
 - implementação consistente das regras e dos impedimentos socioambientais já aprovados;
 - integração e atualização contínua das bases de monitoramento socioambiental;
 - aplicação dos critérios para toda a área do imóvel registrada no CAR — e não apenas para a área segurada; e
 - maior transparência e rastreabilidade sobre os imóveis e beneficiários contemplados pelo programa.

O ponto crítico agora é operacional: sem bases atualizadas, verificação sistemática e rastreabilidade dos beneficiários, os avanços regulatórios podem não se traduzir em mudança efetiva na alocação da subvenção.

O limite de subvenção deve considerar simultaneamente o beneficiário e o imóvel

Proposta 29. O limite da subvenção ao prêmio do seguro rural deve ser reduzido para ampliar o número de beneficiários e considerar simultaneamente imóvel e beneficiário.

- Atualmente, o limite da subvenção ao prêmio do seguro rural é definido por beneficiário (CPF/CNPJ), podendo alcançar até R\$ 60 mil por grupo de atividades, com limite total de R\$ 120 mil por beneficiário por ano civil.
- Esse desenho pode permitir elevada concentração de recursos públicos em um número reduzido de produtores, além de possibilitar que um mesmo grupo econômico receba múltiplas subvenções por meio de diferentes empresas ou cadastros.
- Os limites de subvenção deveriam:
 - ser reduzidos, ampliando o número de beneficiários atendidos pelo programa; e
 - considerar simultaneamente o beneficiário (CPF/CNPJ) e o imóvel rural identificado pelo CAR.
- Esse desenho reduziria a fragmentação artificial de beneficiários e evitaria elevada concentração de subvenções em uma mesma propriedade rural, promovendo distribuição mais equilibrada dos recursos públicos e ampliando o alcance do programa.

O orçamento do PSR precisa ser protegido contra contingenciamentos fiscais

Proposta 30. Garantir previsibilidade e proteção orçamentária do PSR contra contingenciamentos fiscais.

- O PSR sofreu contingenciamentos orçamentários severos e recorrentes. Em 2025, dos cerca de R\$ 1 bilhão previstos, R\$ 445 milhões foram bloqueados, representando 42% do total. Como consequência, a área segurada com subvenção recuou a níveis registrados há 10-15 anos, revertendo avanços acumulados ao longo de mais de uma década de expansão do programa. A Lei Orçamentária de 2026 prevê R\$ 1,017 bilhão para a subvenção ao prêmio do seguro rural, mas sem mecanismo de proteção contra novos cortes (Walendorff 2025).
- Para garantir a continuidade e a efetividade do programa, é necessário criar mecanismos institucionais que protejam o orçamento do PSR de contingenciamentos fiscais, seja por meio da vinculação de receitas, da criação de reserva orçamentária específica ou de outro instrumento que assegure previsibilidade ao mercado segurador.
- Cortes orçamentários recorrentes geram descontinuidade no mercado de seguros rurais: diante da incerteza sobre a disponibilidade de subvenção, seguradoras reduzem a oferta de apólices e produtores deixam de contratar coberturas, comprometendo a capacidade do programa de cumprir seu papel de instrumento de gestão de risco climático para a agropecuária.

Os subsídios do seguro rural devem favorecer quem adota práticas sustentáveis e quem ainda não é atendido pelo mercado

Proposta 31. Priorizar a alocação de recursos do PSR e do Proagro para produtores sem desmatamento ilegal e que adotem práticas sustentáveis verificáveis.

- As regras aprovadas em 2025 estabeleceram o piso: o PSR não deve contemplar quem desmata ilegalmente. O critério de alocação do PSR e do Proagro deve favorecer ativamente quem adota boas práticas — não apenas excluir quem viola a lei.
- As políticas devem beneficiar produtores que possuam certificações de práticas sustentáveis, estejam alinhados com a Taxonomia Sustentável Brasileira ou tenham contratado as linhas de crédito alinhadas ao Plano ABC+, além de disponibilizar seguros para viveiros e ampliar o PSR para atender os produtos e atividades relacionados à restauração.
- A alocação da subvenção deve passar para uma lógica indutora: premiar práticas verificáveis de redução de risco climático, conservação ambiental e transição produtiva.

O PSR precisa alcançar pequenos produtores e regiões hoje pouco atendidas

Proposta 32. Recursos do PSR devem priorizar produtores de menor porte e regiões com baixa cobertura, com produtos desenhados para sua realidade e integração com demais instrumentos de política agrícola.

- Pequenos produtores são os mais vulneráveis a riscos climáticos, mas têm acesso restrito a instrumentos de gerenciamento de risco. Hoje, são atendidos majoritariamente pelo Proagro — programa que, isoladamente, oferece cobertura limitada.
- Os programas de crédito (Pronaf), seguro (Proagro e PSR) e assistência técnica (ATER) operam de forma fragmentada, reduzindo o impacto conjunto que poderiam ter sobre o agricultor familiar. É necessário criar produtos no PSR que condicionem a integração entre seguro, crédito subsidiado e ATER, de modo que crédito, seguro e assistência técnica sejam ofertados de forma coordenada, reduzindo risco para produtores e instituições financeiras e aumentando a efetividade da política.
- Para regiões com baixa presença institucional, seguros paramétricos de baixo custo podem ser uma alternativa adequada para ampliar a cobertura da agricultura familiar, desde que os índices climáticos utilizados sejam bem calibrados às perdas efetivas dos produtores. Por terem pagamento automático vinculado a índices climáticos objetivos, dispensam vistoria e reduzem custos operacionais, viabilizando a expansão do seguro a públicos e territórios hoje não atendidos pelo mercado.
- É necessário avançar na incorporação do ZARC por Níveis de Manejo (ZARC NM) ao PSR, quando disponível, permitindo subscrição e subvenção diferenciadas por nível tecnológico e práticas de manejo. O ZARC tradicional não diferencia suficientemente o risco conforme o nível tecnológico e as práticas de manejo adotadas, o que limita os incentivos para adoção de boas práticas e para a precificação mais adequada do risco.
- Em regiões de alta vulnerabilidade climática, o mercado segurador tende a retrain a oferta ou praticar prêmios inacessíveis. Por isso, o PSR deve adotar mecanismos de diferenciação regional da subvenção, com apoio maior para regiões de maior risco e produtores de menor porte, para funcionar como instrumento de inclusão — e não apenas de massificação do seguro nas regiões já atendidas pelo mercado.

O marco legal do seguro rural precisa avançar com salvaguardas para inclusão e sustentabilidade fiscal

Proposta 33. O marco legal do seguro rural deve conter salvaguardas explícitas para agricultura familiar, expansão da cobertura em regiões subatendidas e sustentabilidade fiscal do programa.

- O PL 2951/2024 propõe aperfeiçoar os marcos legais do seguro rural, dar maior previsibilidade orçamentária à subvenção ao prêmio e viabilizar um fundo de cobertura suplementar para riscos do seguro rural. O PL segue em tramitação na Câmara dos Deputados e está pronto para pauta no Plenário.
- O avanço do marco legal é importante, mas seu desenho final precisa evitar aumento de custo fiscal sem expansão efetiva da cobertura para produtores e regiões hoje pouco atendidos.

Lacunas

- O texto não detalha critérios claros de priorização da agricultura familiar, regiões sem cobertura de mercado e produtores de menor renda.
- A ampliação do seguro pode elevar a necessidade de subvenção pública, exigindo clareza sobre fontes de financiamento, espaço fiscal e critérios de alocação.
- Se o desenho final ou a regulamentação vierem a exigir ou incentivar fortemente o seguro no crédito rural sem diferenciação por porte, renda e região, há risco de excluir agricultores familiares que não conseguem pagar a parcela não subvencionada do prêmio.
- O fundo de cobertura suplementar pode concentrar recursos em culturas e regiões já atendidas pelo mercado, se não houver incentivos à diversificação.

Recomendações

- O PL deve conter mecanismos de isenção, diferenciação de prêmio ou maior subvenção para agricultores familiares de menor renda.
- Definir estratégia de expansão da cobertura para municípios e regiões pouco atendidos, com produtos adequados a pequenos produtores.
- Integrar dados de seguro rural, sinistros, crédito rural, Proagro e zoneamento de risco agropecuário, incluindo ZARC, para melhorar a precificação de risco, o desenho dos produtos e o monitoramento da política.
- Estruturar o fundo com governança que incentive diversificação de culturas, regiões e perfis de produtores, além do uso de resseguro e instrumentos de transferência de risco.

Referências

Afflalo, Lucas, Juliano Assunção, Natalie Hoover e William Wallock. *O Financiamento da Agropecuária Sustentável no Cerrado*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2026. bit.ly/Mecanismos-Financeiros.

Banco Nacional de Desenvolvimento. *Circular SUP/ADIG 13/2022 BNDES Online, de 26/05/2022*. Data de acesso: 8 de maio de 2026. bit.ly/4uzzDT4.

Conselho Monetário Nacional (CMN). *Voto 89/2025-CMN, de 18 de dezembro de 2025*. Assuntos de Regulação – Propõe instituir bloqueio dinâmico, regionalizado ou integral ao enquadramento de operações no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), em atendimento ao disposto no art. 66-B da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Brasília: CMN, 2025.

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.

Instituto Socioambiental (ISA). *Distorções no Plano Safra dificultam acesso de povos e comunidades tradicionais ao crédito rural*. 2026. Data de acesso: 6 maio 2026. Disponível em: bit.ly/4uw4jVp.

Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). *Governo do Brasil lança plano inédito para guiar desenvolvimento da bioeconomia na próxima década*. 2024. Data de acesso: 8 de maio de 2026. bit.ly/48Jn4MQ.

Oliveira, Wagner, Priscila Souza e Juliano Assunção. *O Impacto do crédito do Programa ABC para a recuperação de pastagens: evidências para o Cerrado*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2024. bit.ly/RecuperacaoDePastagens.

Projeto de Lei nº 205, de 2025 – Altera a Lei 4.829, de 5 de novembro de 1965 e a Lei 11.952, de 25 de junho de 2009 e dá outras providências. bit.ly/44rqtOU.

Projeto de Lei nº 2951, de 2024 – Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, e a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, para aperfeiçoar os marcos legais do seguro rural. bit.ly/4d80kr6.

Resolução CMN nº 5.193, de 19 de dezembro de 2024 – Altera a Resolução CMN nº 5.061, de 16 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre impedimentos socioambientais ao crédito rural. bit.ly/3Z78NEQ.

Resolução CMN nº 5.267, de 28 de novembro de 2025 – Atualiza as regras aplicáveis ao monitoramento e à fiscalização por sensoriamento remoto das operações de crédito rural pelas instituições financeiras. bit.ly/4ezL9t4.

Resolução CMN nº 5.268, de 18 de dezembro de 2025 – Altera normas da Seção 9 (Impedimentos Sociais, Ambientais e Climáticos) do Capítulo 2 (Condições Básicas) do Manual de Crédito Rural – MCR. bit.ly/3QMJtCR.

Resolução CMN nº 5.275, de 18 de dezembro de 2025 – Institui bloqueio dinâmico, regionalizado ou integral ao enquadramento de operações no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

Resolução CMN nº 5.303, de 12 de maio de 2026 – Altera normas da Seção 9 (Impedimentos Sociais, Ambientais e Climáticos) do Capítulo 2 (Condições Básicas) do Manual de Crédito Rural – MCR. Diário Oficial da União, 14 maio 2026.

Resolução CNSP nº 485, de 31 de outubro de 2025 – Estabelece diretrizes relacionadas a questões ambientais, sociais e climáticas aplicáveis ao seguro rural. bit.ly/4deJ57s.

Resolução CGSR nº 108, de 1 de dezembro de 2025 – Estabelece os critérios socioambientais para a concessão da subvenção econômica ao prêmio do seguro rural. bit.ly/4wkOh2p.

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

Souza, Priscila, Alan Leal e Lucas Afflalo. *Por uma Agricultura Familiar Inclusiva e Sustentável: desafios e recomendações para o Pronaf*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2026.

Souza, Priscila, Leila Pereira e Mariana Stussi. *Revelando Incentivos: Implicações do Desenho das Políticas Públicas de Seguro Rural no Brasil*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022.

Tsai, David, et al. *Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2024*. Observatório do Clima, 2025. bit.ly/42NsQtv.

Walendorff, Rafael. *Governo confirma bloqueio de R\$ 445,1 milhões no seguro rural em 2025*. Globo Rural. 2025. Data de acesso: 8 de maio de 2026. bit.ly/4cYT6H3.

climatepolicyinitiative.org