



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - MPAM**

**DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL NO
BRASIL: UMA ANÁLISE QUALITATIVA COM AS INSTITUIÇÕES
PARTICIPANTES**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ADEMIR PEDRO VILAÇA JÚNIOR

BRASILIA

2026

DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE QUALITATIVA COM AS INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas

Aluno: Ademir Pedro Vilaça Júnior

Orientador: Ciro Campos Christo Fernandes.

Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Brasília
2026

V695d Vilaça Júnior, Ademir Pedro

Desenho e implementação da Política de Crédito Rural no Brasil: uma análise qualitativa com as instituições participantes / Ademir Pedro Vilaça Júnior. -- Brasília: Enap, 2026.

104 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas - MPAM) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2026.

Orientação: Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes

1. Crédito Rural - Brasil. 2. Política Agrícola. 3. Implementação de Políticas Públicas. 4. Agricultura Familiar. 5. Governança. I. Título. II. Fernandes, Ciro Campos Christo orient.

CDD 332.71

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425



Mestrado Profissional em
**Avaliação e
Monitoramento
de Políticas
Públicas**

**ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO
DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Aluno (a): Ademir Pedro Vilaça Júnior

Ano de Ingresso: 2023

Título da Dissertação: Desenho e Implementação da Política de Crédito Rural no Brasil:
Uma análise qualitativa com as instituições participantes.

Orientador: Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes

Avaliadores: Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza
Prof. Dr. Sergio Botton Barcellos Prof. Dr.
Norberto Montani Martins

- [x] Aprovado
[] Aprovado com ressalvas.
[] Reprovado

Brasília, 8 de dezembro de 2025

DocuSigned by:

Regina Luna Santos de Souza

419618EFDE0C4F3...

Avaliadora

DocuSigned by:

Norberto Montani Martins

825F077B20C34CA...

Avaliador

Assinado por:

Sérgio Botton Barcellos

D07AC6DF8A3C47C...

Avaliador

DocuSigned by:

Ciro Campos Christo Fernandes

3CECE4511100488...

Orientador



MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS



DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE QUALITATIVA COM AS INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Avaliação e
Monitoramento de Políticas Públicas da
Escola Nacional de Administração Pública,
como requisito para obtenção do título de
Mestre em Avaliação e Monitoramento de
Políticas Públicas

Defesa em

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes
Orientador - ENAP

Prof. Dr. Norberto Montani Martins
UFRJ

Prof. Dr. Sérgio Botton Barcelos
UFPB

Prof.^a Dr.^a Regina Luna Santos de Souza
ENAP

Brasília
2026

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente minha esposa, Isis, que embarcou em mais uma jornada comigo nesse mestrado. Sem ela nada disso seria possível, ela consegue ser, ao mesmo tempo, a força que me leva adiante e o porto seguro para os momentos de incerteza.

Minha família também merece um agradecimento especial pelo apoio e força para enfrentar os desafios com seriedade e serenidade. São exemplos de força de vontade, ética e comprometimento. Em especial, agradeço à minha mãe, que sempre me motivou nos momentos de incerteza. Dedico essa dissertação ao meu pai, que infelizmente não pôde acompanhar o processo, mas sei que está feliz por saber que seu filho “estudou mesmo, não ficou lustrando banco de escola”, como o vô falava.

Não poderia deixar de mencionar a CGU, que me liberou para fazer o mestrado e apostou no meu desenvolvimento profissional. Espero corresponder às expectativas e retribuir para a sociedade.

Agradeço também ao meu orientador, por sua gentileza e assertividade na condução desse trabalho.

Por fim, agradeço aos amigos de Brasília, companheiros nos momentos de ócio, fundamental para que eu continuasse adiante

RESUMO

A política de crédito rural no Brasil, instituída pela Lei nº 4.829/1965, constitui um dos principais instrumentos de intervenção estatal para promover a produção agropecuária e o desenvolvimento rural. Apesar de sua relevância econômica e social, sua implementação é marcada por desafios institucionais, disputas de interesse e assimetrias de acesso, decorrentes de um arranjo institucional que envolve ministérios, órgãos reguladores, instituições financeiras e entidades representativas do setor.

Esta dissertação analisa a implementação da política de crédito rural a partir das percepções de atores institucionais envolvidos no desenho e implementação da política, buscando compreender os principais entraves, divergências e possibilidades de aperfeiçoamento. A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em análise documental e entrevistas semiestruturadas, examinadas por meio da análise de conteúdo. O quadro analítico organiza-se em três dimensões: arranjo institucional e governança, capacidade de implementação e percepções dos atores.

Os resultados indicam que a política opera em um ambiente institucional complexo, caracterizado pela coexistência de esforços de coordenação e interesses distintos entre agricultura empresarial e agricultura familiar. Destacam-se como principais entraves a burocracia, as exigências de garantias incompatíveis com a realidade de pequenos produtores, o alcance limitado dos instrumentos de mitigação de riscos e a concentração dos recursos em regiões e segmentos mais organizados. As entrevistas também revelam consenso quanto à importância do crédito rural e à necessidade de aperfeiçoar a governança, simplificar regras e fortalecer a assistência técnica.

Conclui-se que a efetividade da política depende do alinhamento entre instrumentos, capacidades institucionais e mecanismos de coordenação, contribuindo para ampliar o acesso, reduzir assimetrias e fortalecer sua função pública.

Palavras-chave: crédito rural, desenho de políticas, implementação de políticas, governança de políticas públicas

ABSTRACT

Brazil's rural credit policy, established by Law No. 4,829/1965, is one of the country's main public policy instruments for promoting agricultural production and rural development. Despite its economic and social relevance, its implementation is marked by institutional challenges, competing interests, and unequal access, resulting from a complex institutional arrangement involving government ministries, regulatory agencies, financial institutions, and representative organizations from the agricultural sector.

This dissertation examines the implementation of Brazil's rural credit policy from the perspective of institutional actors involved in its design and implementation, seeking to identify the main constraints, areas of disagreement, and opportunities for policy improvement. The research adopts a qualitative approach based on documentary analysis and semi structured interviews, which were examined using content analysis. The analytical framework is organized around three dimensions: institutional arrangements and governance, implementation capacity, and stakeholders' perceptions.

The findings indicate that the policy operates within a complex institutional environment characterized by coordination efforts alongside competing interests between commercial agriculture and family farming. The main challenges identified include excessive bureaucracy, collateral requirements that are incompatible with the realities of small scale producers, the limited reach of risk mitigation instruments, and the concentration of resources in regions and sectors with greater organizational capacity. The interviews also reveal broad agreement regarding the importance of rural credit as a public policy, as well as the need to strengthen governance, simplify regulatory procedures, and expand technical assistance.

The study concludes that the effectiveness of the policy depends on the alignment of policy instruments, institutional capacities, and coordination mechanisms, thereby contributing to broader access, reduced inequalities, and the strengthening of its public purpose.

Key words: rural credit, policy design, policy implementation, public policies governance

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valor contratado do crédito rural – 2013-2024	32
Gráfico 2 – Número de contratos 2013-2024	33
Gráfico 3 – Participação no valor contratado por região – 2013-2024	34
Gráfico 4 – Evolução dos montantes contratados do crédito rural, segundo a modalidade de concessão.....	35
Gráfico 5 – Crédito concedido total e crédito com recursos livres – 2020-2024	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Arcabouço Normativo do crédito rural	17
Quadro 2 – Principais programas do crédito rural	18
Quadro 3 – Linhas do Pronaf	19
Quadro 4 – Principais atores da Política de Crédito Rural	25

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

BCB – Banco Central do Brasil

BB – Banco do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BASA – Banco da Amazônia

CMN – Conselho Monetário Nacional

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

CNPA – Conselho Nacional de Política Agrícola

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária

FIAGRO – Fundo de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MCR – Manual de Crédito Rural

MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PCA – Programa para Construção e Ampliação de Armazéns

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PROAGRO – Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAMP – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

VBP – Valor Bruto da Produção

Sumário

AGRADECIMENTOS	16
RESUMO.....	17
ABSTRACT	18
LISTA DE GRÁFICOS	19
LISTA DE QUADROS	20
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	21
Introdução	11
Capítulo 1 – A Política de Crédito Rural no Brasil	16
Arcabouço legal e normativo.....	16
O arranjo institucional da política de crédito rural	21
Panorama da implementação e alocação de recursos	29
Capítulo 2 – Referencial teórico e quadro analítico	36
Capítulo 3 – Metodologia.....	54
Capítulo 4 – Resultados e análise.....	58
Arranjo institucional e governança	58
Capacidade de implementação	63
Percepções dos atores.....	68
Discussão a partir das dimensões da análise.....	73
Convergências e tensões entre os atores institucionais	76
Implicações para o processo de implementação.....	79
Discussão sobre os achados da pesquisa	81
Capítulo 5 – Considerações finais.....	84
Principais achados empíricos e teóricos.....	85
Coordenação, diálogo e capacidades institucionais.....	87
Implicações para o aprimoramento da política de crédito rural.....	89
Conclusões e sugestões para pesquisas futuras	91
Referências bibliográficas	94
Anexo	101

Introdução

A política de crédito rural no Brasil constitui uma das mais relevantes estratégias de ação estatal para o fomento da produção agropecuária e o desenvolvimento rural (Galeano *et al*, 2017). De acordo com o MAPA (2025), o crédito rural movimenta cerca de R\$ 330 bilhões anuais, abrangendo desde a agricultura familiar até o agronegócio exportador. Instituída em 1965 com a Lei 4.829, essa política abarca um conjunto de instrumentos financeiros e normativos que visam garantir liquidez, estimular o investimento e possibilitar a inclusão produtiva de agricultores de diferentes portes e perfis.

Apesar de seu alcance financeiro e político, a implementação da política de crédito rural é marcada por desafios estruturais, institucionais e operacionais. O arranjo institucional que sustenta a política é caracterizado por uma rede complexa de atores, órgãos do governo, agentes financeiros e associações representativas de produtores de todos os portes e regiões do Brasil. A implementação da política e a atuação desses agentes pressupõe mecanismos robustos de coordenação, cooperação e governança, cuja ausência ou fragilidade pode comprometer a efetividade da política. Adicionalmente, a diversidade de interesses dos diferentes segmentos produtivos se materializa em percepções distintas sobre a política e seus principais obstáculos.

Nesse contexto, compreender como se dá a implementação do crédito rural a partir da percepção dos principais atores institucionais é crucial para identificar os entraves operacionais, as disputas normativas e as assimetrias de acesso que permeiam o sistema. Para fins dessa pesquisa, percepção é compreendida como a forma que os atores envolvidos na política enxergam seu funcionamento e eventuais entraves existentes. A presente dissertação propõe justamente analisar essa interface entre normas e interesses, explorando como diferentes instituições avaliam e interpretam o funcionamento do crédito rural. Para tanto, serão entrevistados atores de instituições que participam dos processos de desenho e implementação da política, abrangendo órgãos governamentais e representantes da sociedade civil, ou seja, os atores institucionais.

O tema é relevante tanto do ponto de vista analítico quanto prático. Analiticamente, ele permite aprofundar o conhecimento sobre a implementação de políticas públicas em contextos federativos, marcados por múltiplas escalas de decisão e execução. O crédito rural, por seu caráter transversal e seu impacto sobre o desenvolvimento, constitui um caso emblemático de política pública que exige coordenação intersetorial e interinstitucional.

Do ponto de vista prático, a identificação de percepções, consensos e dissensos entre os atores permite subsidiar estratégias de aprimoramento da política, seja pela revisão de instrumentos, seja pela reestruturação dos mecanismos de governança. Trata-se, portanto, de uma pesquisa com potencial de contribuição teórica, metodológica e normativa, sobretudo por adotar uma abordagem qualitativa voltada para a análise institucional.

Além disso, há escassez de estudos qualitativos que focalizem a política de crédito rural sob a ótica das instituições que participam do processo de formulação e implementação do crédito rural. Embora existam trabalhos relevantes sobre os efeitos do crédito na produtividade (Costa e Vieira Filho, 2017; IPEA, 2019), no acesso (Melo et al., 2023) e nas desigualdades regionais (Galeano et al., 2017), poucos estudos abordam a complexidade da implementação a partir das percepções dos atores institucionais.

Diante da complexidade do arranjo institucional do crédito rural no Brasil, torna-se fundamental analisar seus processos a partir da ótica das instituições que mediam a formulação e a implementação da política. Isso implica reconhecer que tais atores não são apenas executores passivos das diretrizes e normas legais, mas agentes ativos, que interpretam, adaptam, contestam e, em alguns casos, moldam as políticas com base em seus interesses, capacidades e vínculos com seus representados. A multiplicidade de instituições, normas, níveis de governo e interesses em jogo confere à política um caráter dinâmico, que desafia explicações simplistas sobre seu funcionamento.

Nesse contexto, a presente dissertação tem como objetivo central compreender como os principais atores institucionais envolvidos na política de crédito rural percebem os entraves relacionados à sua implementação e as possibilidades de aperfeiçoamento do arranjo institucional vigente. Para tanto,

opta-se por uma abordagem qualitativa, voltada para a análise das percepções dos representantes de instituições de diferentes setores envolvidos na implementação do crédito rural, como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), além dos ministérios setoriais que tratam do tema: Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

As instituições citadas exercem papel central na mediação entre o Estado e os diferentes segmentos da produção rural, seja na definição das diretrizes de aplicação dos recursos, seja na formulação das regras de acesso ao crédito. Essas instituições não apenas vocalizam os interesses de seus representados, mas também participam ativamente das arenas decisórias e da produção normativa da política, influenciando diretamente o desenho dos instrumentos e das prioridades do crédito rural. Por isso, suas percepções sobre os limites e as possibilidades existentes constituem fonte valiosa para a compreensão dos desafios da sua implementação.

A questão central que orientou esta investigação é: como a implementação da política de crédito rural gera assimetrias de acesso ao crédito entre os diferentes setores e quais aspectos podem ser aprimorados a partir da percepção dos atores institucionais envolvidos? Tal questão desdobra-se em quatro eixos: primeiro, busca-se identificar como os atores compreendem o arranjo institucional vigente, incluindo os mecanismos de governança, coordenação e responsabilização.

Essas perguntas orientam diretamente os objetivos específicos do estudo, que são: (i) analisar a percepção institucional sobre o arranjo vigente e identificar entraves operacionais; (ii) mapear convergências e tensões entre os atores; e (iii) sistematizar propostas de aperfeiçoamento.

Em segundo lugar, investigam-se os obstáculos percebidos no processo de implementação, especialmente aqueles que dificultam o acesso equitativo ao crédito. Em seguida, analisa-se se há convergência ou divergência entre as percepções dos diferentes atores quanto à natureza dos problemas enfrentados

e às possíveis soluções. Por fim, procura-se identificar propostas concretas de aperfeiçoamento da política que emergem dessas percepções.

Metodologicamente, a pesquisa baseou-se em uma combinação de levantamento documental e entrevistas semiestruturadas com representantes de instituições que atuam na política. A análise foi guiada por um quadro analítico ancorado em três dimensões principais: arranjo institucional e governança, capacidade de implementação e percepções dos atores. As entrevistas foram analisadas por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011) e Sampaio e Lycarião (2021), permitindo identificar categorias temáticas, padrões argumentativos e tensões discursivas.

A escolha por uma abordagem qualitativa justifica-se pelo objetivo de compreender os sentidos atribuídos pelos atores à implementação da política e seus resultados, indo além das estatísticas e normas formais. Como se trata de uma política altamente institucionalizada, mas marcada por disputas entre interesses divergentes e assimetrias de poder, a análise das percepções dos atores possibilita capturar nuances que muitas vezes escapam às abordagens quantitativas ou normativas. Ademais, em um contexto de restrição fiscal e pressões por maior efetividade das políticas públicas, torna-se cada vez mais necessário compreender como os instrumentos vigentes são percebidos por aqueles que atuam na linha de frente da formulação e da defesa de interesses setoriais.

Este trabalho se insere, portanto, no campo da análise de políticas públicas, com foco na etapa da implementação, entendida aqui não como momento posterior e subordinado à formulação, mas como um processo complexo, interativo e politicamente inserido, que abrange disputas, adaptações e negociações entre múltiplos atores. O crédito rural, por sua vez, é analisado como uma política pública de natureza híbrida, em que normas jurídicas, instrumentos financeiros e interesses políticos se entrelaçam de forma densa e por vezes contraditórias.

Ao fim, espera-se que os resultados da pesquisa contribuam para uma compreensão mais aprofundada dos desafios da implementação do crédito rural no Brasil, evidenciando as limitações do arranjo institucional atual e apontando

caminhos possíveis para seu aprimoramento. O foco na percepção dos atores permite dar voz ao conjunto daqueles que, cotidianamente, constroem, contestam e viabilizam a política, fornecendo subsídios valiosos tanto para a reflexão teórica quanto para o desenho de soluções práticas.

A dissertação está organizada em cinco capítulos, além desta introdução. No primeiro capítulo, trata do histórico e da estrutura da política de crédito rural no Brasil, contextualizando sua evolução normativa e os principais atores envolvidos. O segundo capítulo apresenta a fundamentação teórica, com foco nas abordagens sobre implementação de políticas públicas, arranjos institucionais e governança. O terceiro capítulo explicita a metodologia da pesquisa, detalhando o desenho empírico e os procedimentos de coleta. O quarto capítulo faz a análise dos dados e apresenta os resultados da pesquisa com base na análise dos documentos e das entrevistas realizadas. O último capítulo apresenta as considerações finais sobre os principais achados e suas implicações para a política pública em questão.

Capítulo 1 – A Política de Crédito Rural no Brasil

Esse capítulo faz uma contextualização sobre as principais características da política de crédito rural no Brasil. Inicialmente, apresentamos o arcabouço legal e normativo, sistematizando as leis e normas que regem o crédito rural. Em seguida, apresenta-se o arranjo institucional do crédito rural, identificando os principais atores e como se dá sua atuação no processo de desenho e implementação da política. Por fim, a terceira seção apresenta um panorama sobre a implementação do crédito rural no Brasil.

Arcabouço legal e normativo

O crédito rural foi instituído em 1965 pela Lei 4.829/65 como um sistema direcionado para o financiamento da atividade agropecuária nacional, com quatro objetivos principais:

- estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural;
- favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários;
- possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios;
- incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo.

O arcabouço normativo da política foi construído com a criação sucessiva de um conjunto de leis e normas que regem seu funcionamento. A Lei 4.829/65 criou o Sistema Nacional de Crédito Rural, estabelecendo as diretrizes básicas para aplicação dos recursos. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto 58.380/66. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado pelo Decreto 1.946/96, com orientações para o direcionamento de recursos para pequenos agricultores. Além disso, a política de garantia de preços

mínimos para produtos agrícolas foi criada pelo Decreto-Lei 79/66 e pela Lei 8427/92. Por fim, a Lei 8.171/91 dispõe sobre a política agrícola nacional.

Adicionalmente, as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) são instrumentos normativos que estabelecem as diretrizes e critérios para aplicação de recursos. O Manual de Crédito Rural (MCR, 2025) faz uma consolidação das regras do crédito rural, bem como dos processos de operacionalização. Por fim, o Plano-Safra é um conjunto de normativos que apresenta o programa anual do governo com as prioridades e direcionamento de recursos para o setor. O quadro 1 sintetiza os principais normativos da política.

Quadro 1 – Arcabouço Normativo do crédito rural

Norma	Descrição
Lei 4.829/65	Cria o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), estabelecendo suas diretrizes básicas.
Decreto 58.380/66	Regulamenta a Lei 4.829/1965
Lei 5969/73	Cria o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO)
Lei 8.171/91	Dispõe sobre a política agrícola nacional.
Lei 13.986/2020	Lei do Agro, que promove a expansão de instrumentos de financiamento decorrentes do mercado de capitais.
Decreto 1.946/96 (PRONAF)	Cria e regula o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Lei 14.130/2021	Institui o Fundo de Investimento em cadeias produtivas agroindustriais – Fiagro
Decreto-Lei 79/66 e Lei 8.427/92	Política de garantia de preços mínimos para produtos agrícolas
Resoluções CMN	Diretrizes e critérios de aplicação dos recursos, atualizações e ajustes
Manual de Crédito Rural (MCR)	Consolidação e operacionalização das regras de crédito rural
Plano Safra	Plano anual do governo que define as prioridades e recursos para o financiamento do setor.

Fonte: Elaboração própria

Além do financiamento do custeio, investimento, comercialização e industrialização da atividade agropecuária nacional, o crédito rural conta com várias programas de financiamento, abarcando também produtores de médio porte (PRONAMP), modernização de infraestrutura (Moderinfra), construção de armazéns (PCA) e cooperativas (Procap-Agro). Os programas são compostos por linhas de financiamento com diferentes finalidades. O Quadro 2 sintetiza os principais programas do crédito rural.

Quadro 2 – Principais programas do crédito rural

Programa	Finalidade
Pronaf	Agricultura familiar
Pronamp	Médios produtores rurais
Moderinfra	Irrigação e produção em ambiente protegido
PCA	Construção e ampliação de armazéns
Procap-Agro	Cooperativas
RenovAgro / ABC / Sustentabilidade	Mudanças climáticas e sustentabilidade ambiental

Fonte: Elaboração própria

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996, representou um marco da inclusão da agricultura familiar nas políticas de crédito rural no Brasil, respondendo à exclusão histórica desse segmento do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) instituído em 1965. Sua criação consolidou a agricultura familiar como público legítimo de políticas públicas e buscou fortalecer economicamente esses produtores, oferecendo crédito subsidiado para custeio, investimento e integração produtiva (Grisa; Schneider, 2015; Sabourin, 2014). Além disso, o PRONAF foi concebido como instrumento de combate à pobreza rural e de promoção do desenvolvimento sustentável, articulando crédito com assistência técnica e políticas complementares (Fossá *et al.*, 2018). O Quadro 3 apresenta as linhas de crédito do PRONAF.

Quadro 3 – Linhas do PRONAF

Linha	Finalidade
Custeio	Insumos e despesas de produção
Mais alimentos	Modernização da produção e renda
Agroindústria	Agroindústria, beneficiamento e turismo rural
Industrialização	Custeio da industrialização e comercialização
Mulher	Mulheres agricultoras
Jovem	Jovens entre 16 e 29 anos
Agroecologia	Agroecologia e produção orgânica
Bioeconomia	Tecnologias ambientais, silvicultura e energia renovável
Floresta	Agroflorestas, recuperação ambiental
Semiárido/adaptação climática	Infraestrutura para convivência com o clima semiárido
Microcrédito	Microcrédito para famílias de baixa renda
Reforma agrária	Investimento e custeio para reforma agrária
Cotas-partes	Capitalização via cooperativas
Produtivo Orientado	Inovação, água, recuperação e agroecologia
Eco	Sustentabilidade ambiental

Fonte: Elaboração própria

Apesar de seu caráter inovador e dos impactos expressivos sobre a agricultura familiar, a literatura aponta limitações significativas na implementação do PRONAF. O acesso ao crédito se mostrou desigual entre regiões e perfis de agricultores, favorecendo regiões com estruturas produtivas mais diversificadas, como o Sul e o Sudeste, e agricultores familiares com maior organização social e inserção em mercados competitivos (Gazolla; Schneider, 2013; Henschl, Queiroz e Gimenes, 2023). Persistem barreiras burocráticas, como a exigência de garantias e entraves operacionais nos bancos, que dificultam o acesso dos agricultores mais pobres, reforçando desigualdades (Santos; Schneider e Santoyo, 2024).

Ademais, o crédito tem sido frequentemente utilizado para custeio e capital de giro, em detrimento de investimentos de longo prazo que poderiam gerar transformações estruturais (Henschl, Queiroz e Gimenes, 2023). Além disso, destaca-se uma tendência recente de “commoditização” do crédito para a agricultura familiar, com crescimento de culturas voltadas para exportação em detrimento de uma produção diversificada, o que diminui a produção de alimentos para abastecimento interno.

O trabalho de Freitas, Silva e Teixeira (2020) mostra que, mesmo após décadas de operação, o PRONAF alcança apenas parte da agricultura familiar: em 2017, somente 15,7% dos estabelecimentos agropecuários nesse segmento tiveram acesso ao crédito rural. Isso indica que, embora o programa tenha expandido o volume de recursos e possibilitado a inclusão financeira, há baixa cobertura do público-alvo. Pires (2017) reforça que o PRONAF ilustra como a implementação de políticas pode, paradoxalmente, reproduzir desigualdades ao invés de corrigi-las, dependendo dos arranjos institucionais e das mediações políticas.

Outro instrumento crucial no âmbito da Política de Crédito Rural é o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), que foi instituído pela Lei 5.969/1973, como mecanismo de proteção da renda agrícola frente a riscos climáticos e pragas, além de servir como mitigador dos riscos de inadimplência no crédito rural. Operado pelo Banco Central do Brasil, o PROAGRO foi concebido como instrumento de seguro público vinculado ao crédito rural, assumindo o pagamento parcial ou total das dívidas de custeio quando a produção é comprometida por eventos adversos (Brasil, 1973; Hermann, 2011). Sua função central sempre esteve ligada à viabilidade do crédito rural, na medida em que reduz os riscos tanto para agricultores quanto para instituições financeiras.

Embora tenha sido um marco da institucionalização de mecanismos de proteção no campo, o PROAGRO enfrentou críticas recorrentes em sua implementação. Sabourin (2014) e Santos, Schneider e Santoyo (2024) apontam que a cobertura do programa foi restrita e concentrada nas regiões e produtores com maior integração ao sistema financeiro formal, em detrimento da agricultura familiar menos estruturada. Além disso, sua operacionalização esteve sujeita a

problemas de risco moral por parte dos tomadores de crédito e a renegociações políticas, o que comprometeu a sustentabilidade fiscal do programa (Melo; Resende Filho, 2017). Assim, apesar de oferecer uma rede de proteção, o PROAGRO não conseguiu superar as desigualdades de acesso nem garantir plena estabilidade ao crédito rural.

Outro desafio relevante no âmbito do seguro rural se refere aos impactos das mudanças climáticas. Na medida em que as condições de produção se alteram no território, as perdas de safra tendem a ser mais recorrentes. Dessa forma, o simples incremento do seguro rural não necessariamente contorna o problema, uma vez que sua utilização é mais indicada para eventos esporádicos.

Nas últimas décadas, o programa passou por reformulações, sobretudo com a criação do PROAGRO Mais, direcionado à agricultura familiar, no contexto do PRONAF. Essa ampliação buscou corrigir a baixa cobertura e melhorar a inclusão social da política (Gazolla; Schneider, 2013; Grisa; Schneider, 2014). No entanto, como aponta Pires (2017), a efetividade desses mecanismos depende dos arranjos institucionais de implementação: burocracias, instituições financeiras e organizações de representação (CNA, CONTAG, OCB, FPA) mediam o acesso e, muitas vezes, reproduzem desigualdades. O PROAGRO exemplifica como instrumentos de mitigação de riscos, ainda que inovadores, podem ter resultados limitados em função da fragmentação institucional e das disputas entre atores.

A consolidação desse arcabouço normativo cria as bases formais da política, mas sua efetividade depende do arranjo institucional responsável por interpretá-lo e operacionalizá-lo. É importante compreender como se dá o arranjo institucional no processo de desenho e implementação do crédito rural, considerando a heterogeneidade entre os atores, interesses e capacidades.

O arranjo institucional da política de crédito rural

O desenho e a implementação da política de crédito rural são complexos, incluindo uma multiplicidade de atores dentro e fora do Governo Federal. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) atua como

articulador do Plano Safra. De acordo com a Lei 4.829/65, compete ao MAPA propor as prioridades de financiamento por setor, cultura e porte de produtor, em articulação com outros ministérios, bancos públicos e entidades representativas do setor agropecuário. Sua atuação visa alinhar os incentivos creditícios a metas de segurança alimentar, produtividade e sustentabilidade.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) concentra-se na formulação e coordenação das políticas voltadas à agricultura familiar, sendo o responsável pela gestão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996 para atender as demandas dos movimentos sociais que pleiteavam uma política específica para os pequenos produtores. Suas atribuições incluem definir critérios de elegibilidade, acompanhar a execução das linhas de crédito e promover ações de apoio técnico aos pequenos produtores.

O MDA interage diretamente com o MAPA na construção do Plano Safra e com as instituições financeiras que operam o crédito rural para agricultores familiares. Ainda que seja responsável pela política agrícola para os pequenos produtores, observa-se que a predominância do MAPA na elaboração do Plano-Safra.

Nesse contexto, destaca-se o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), criado pela Lei nº 8.171/1991 (Lei da Política Agrícola) como órgão colegiado de caráter consultivo, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Sua função central é assessorar o Poder Executivo na formulação da Política Agrícola, incluindo a deliberação sobre diretrizes para crédito rural, seguro e preços mínimos. Ele é composto por representantes do governo e da sociedade civil, refletindo a pluralidade de interesses do setor. De acordo com a lei, cabe ao Conselho propor medidas de política agrícola, acompanhar sua execução e sugerir ajustes necessários (Brasil, 1991).

Na prática, o CNPA funciona como espaço de articulação entre atores estatais e não estatais. Ele interage com órgãos de formulação normativa como o Conselho Monetário Nacional (CMN), que edita resoluções do crédito rural, e com o Banco Central do Brasil (BCB), responsável por regular e supervisionar o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Além disso, há interação direta com

o Tesouro Nacional (STN), que responde pela equalização de juros, e com os bancos públicos (BB, BNDES, bancos regionais), que operam o crédito rural na ponta. O CNPA também mantém relação estreita com o MAPA e o MDA, responsáveis pela elaboração do Plano Safra e pela articulação de programas como o PRONAF e o PROAGRO (Grisa; Schneider, 2014; Almeida; Zylbersztajn, 2008).

Outro aspecto importante é a participação de entidades representativas como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). A literatura destaca que essas instituições utilizam o CNPA como canal de *policy advice* e pressão política, influenciando a definição de prioridades e a distribuição de recursos do crédito rural (Fossá et al., 2018; Sabourin, 2014). Desse modo, o CNPA atua como arena de mediação de interesses e, ao mesmo tempo, como espaço de negociação que impacta a formulação e a implementação da política.

Grisa e Schneider (2015) destacam que, na prática, as decisões mais relevantes sobre crédito rural estão concentradas no Conselho Monetário Nacional (CMN), apoiado tecnicamente pelo Banco Central e pelo Tesouro Nacional, enquanto o CNPA opera como instância de consulta e legitimação. Esse ponto também é abordado por Almeida e Zylbersztajn (2008) e Gazolla e Schneider (2013).

Paralelamente, autores que analisam a evolução da política agrícola destacam que o CNPA desempenha papel simbólico como espaço de mediação de interesses, mas com poder efetivo reduzido. Grisa e Schneider (2015) e Sabourin (2014) mostram que o Conselho se insere em uma institucionalidade marcada pela dualidade entre agronegócio, representado pelo MAPA e agricultura familiar, representada pelo MDA, funcionando como arena de disputa em torno da alocação do crédito. A entrevista com representantes das instituições com acento no CNPA contribuiu para elucidar o real papel do Conselho no desenho e implementação da política, conforme discutido no capítulo 5.

Ao analisar o PRONAF, Gazzola e Schneider (2013) reforçam que o arranjo institucional é marcado por heterogeneidade e desarticulação entre agentes implementadores, o que resulta em processos típicos de fragmentação. Essa fragmentação é agravada pela coexistência de incentivos que favorecem modelos produtivos especializados, orientados a commodities, ao mesmo tempo em que marginalizam linhas voltadas à diversificação e ao autoconsumo. Assim, embora o PRONAF tenha objetivos formais de fortalecimento da agricultura familiar, o arranjo fragmentado gera efeitos assimétricos, sobretudo porque as regras e práticas institucionais se sobrepõem e se contradizem no processo de implementação.

Subordinada ao Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é responsável pelo financiamento público da política por meio da equalização de juros. A STN define os limites fiscais para o subsídio e efetua os pagamentos da equalização às instituições financeiras. Sua atuação está fortemente conectada ao MAPA e MDA, que propõem os valores de subsídio, e ao Banco Central, que regula as condições operacionais. O papel da STN é essencial para viabilizar linhas com juros abaixo do mercado, garantindo acesso ao crédito em condições vantajosas para os produtores. Esse papel é particularmente relevante em contextos de juros elevados, quando o custo fiscal da equalização aumenta e pressiona a disponibilidade orçamentária. Assim, as decisões da STN condicionam tanto o volume de crédito subsidiado quanto a sustentabilidade dos programas no longo prazo.

O Banco Central do Brasil (BCB) atua como órgão normativo, regulador e fiscalizador do crédito rural. É responsável pela elaboração e atualização do Manual de Crédito Rural (BCB, 2025), que estabelece as normas operacionais das linhas de financiamento. Também fiscaliza a conformidade das operações realizadas pelos bancos, assegurando a integridade do sistema. O BCB recebe propostas do MAPA, do MDA e do Conselho Monetário Nacional (CMN) para regulamentação e trabalha em articulação com a STN na definição dos limites operacionais compatíveis com os subsídios disponíveis.

Paralelamente, o CMN, instância máxima de decisão sobre políticas monetárias e creditícias no Brasil, aprova anualmente as normas gerais do crédito rural e valida o conteúdo do MCR. Suas decisões baseiam-se em

propostas técnicas elaboradas pelo BCB e em articulações interministeriais lideradas pelo MAPA e MDA. O CMN estabelece critérios como teto de financiamento, taxas de juros, exigências de garantias e prioridades de alocação.

Os bancos públicos e privados atuam como executores do crédito rural, sendo responsáveis pela concessão direta dos financiamentos aos produtores. O Banco do Brasil é o principal operador em nível nacional, atendendo especialmente produtores médios e grandes. O BNB e o BASA têm atuação regionalizada no Nordeste e Norte, respectivamente, com foco no crédito para a agricultura familiar. A Caixa Econômica Federal tem atuação limitada, com algumas linhas específicas para apoio à infraestrutura rural.

As instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) atuam oferecendo extensão aos produtores rurais, tanto no que se refere às técnicas e produção quanto ao apoio gerencial.

Além disso, outros atores institucionais contribuem para a formulação da política. No âmbito patronal, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) representa o agronegócio brasileiro. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) é o principal órgão de representação os agricultores rurais. A Organização de Cooperativas do Brasil (OCB) atua principalmente com produtores de pequeno e médio porte. Também é importante salientar que os interesses do setor agrícola estão representados no Congresso Nacional, uma vez que a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), conta atualmente com 303 deputados e 49 senadores de todas as unidades da Federação (Frente Parlamentar da Agropecuária, 2025).

O Quadro 5, abaixo, consolida os principais atores envolvidos no desenho e implementação do crédito rural e as respectivas responsabilidades:

Quadro 4 – Principais atores da Política de Crédito Rural

Instituição	Responsabilidade
Conselho Monetário Nacional (CMN)	Formula a política e define diretrizes gerais
Banco Central (BCB)	Regulamenta e fiscaliza a execução

Instituições Financeiras	Concedem crédito conforme normas do CMN/BCB
Ministério da Agricultura (MAPA)	Formula políticas agrícolas e propõe diretrizes para o crédito
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Coordena políticas de crédito para a agricultura familiar.
Organizações de produtores e cooperativas	Atuam como tomadores ou repassadores de crédito.
Confederação Nacional da Agricultura (CNA)	Representa os interesses do setor agropecuário
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)	Representa os interesses dos pequenos produtores rurais.
Instituições de ATER	Prestam serviços de extensão aos produtores
Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA)	Representa os interesses do setor no Congresso

Fonte: Elaboração própria

Em conjunto, essas instituições compõem um arranjo institucional em múltiplas camadas, no qual funções de formulação, regulação, operação e representação se sobrepõem. Essa sobreposição pode explicar o surgimento de tensões inerentes ao processo de implementação, principalmente quando interesses divergentes competem por subsídios, regras diferenciadas e prioridades no Plano Safra, ponto que será discutido nos resultados da pesquisa.

Embora o BCB e os agentes financeiros exerçam papel operacional relevante, este estudo se concentra nas instituições que atuam na mediação política e institucional do crédito rural, influenciando a construção das regras, a defesa de interesses e os processos decisórios e de implementação da política.

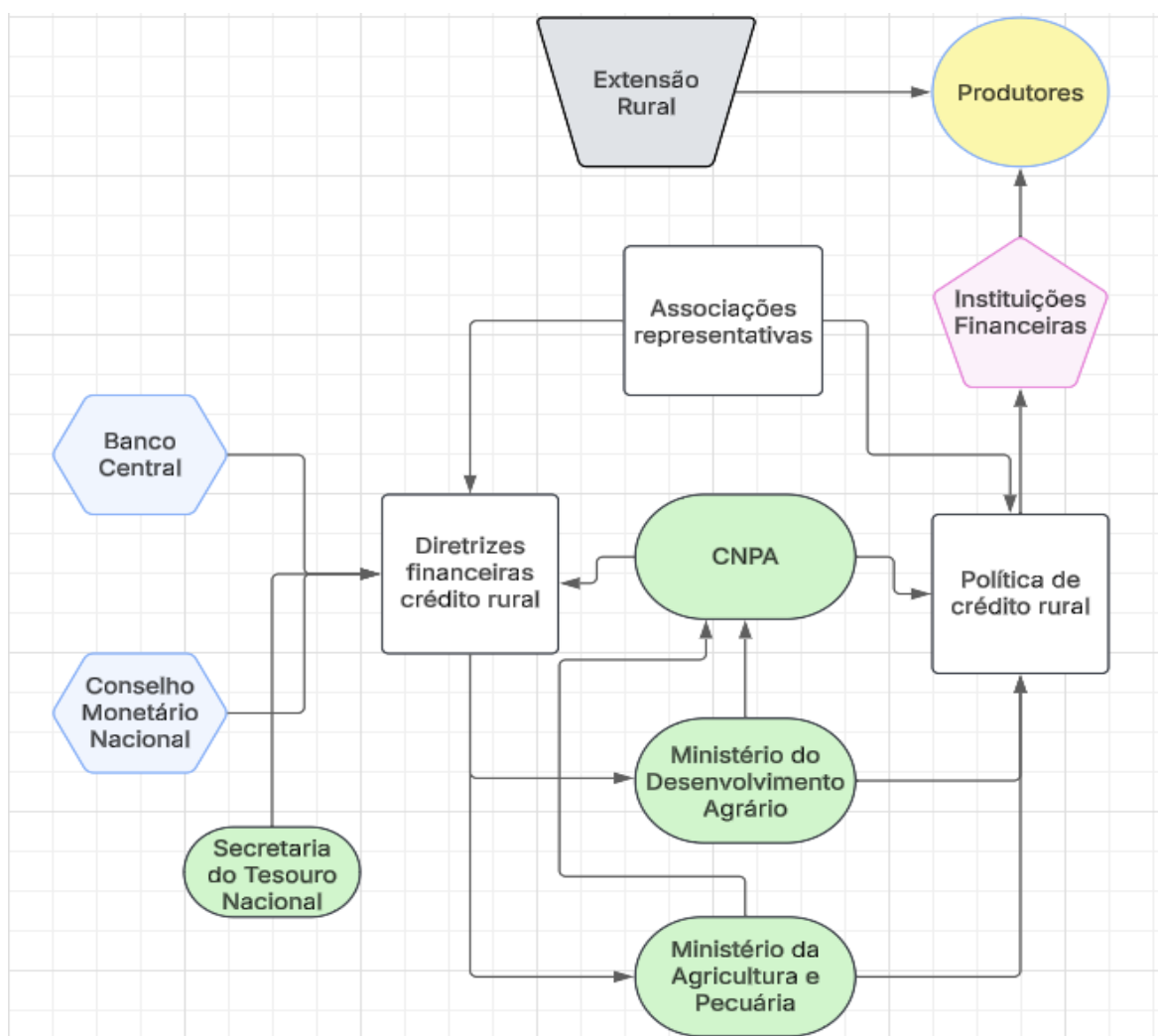
Esse desenho denota que a política de crédito rural no Brasil é caracterizada por um arranjo institucional complexo, com participação de diferentes órgãos do governo federal e associações representativas que

exercem funções complementares, desde a formulação normativa até a operação do crédito nos territórios.

Em resumo, o MAPA e o MDA definem os objetivos estratégicos e as prioridades políticas; o CMN, com base em propostas do MAPA e do BCB, estabelece as regras normativas; o Banco Central regulamenta e fiscaliza a execução, assegurando a conformidade das operações; a STN garante os recursos orçamentários necessários para a equalização de juros; os bancos operam as linhas de crédito junto aos produtores, reportando suas operações ao BCB, enquanto as instituições de extensão (ATER) prestam suporte técnico aos produtores.

A partir desse arranjo, é possível esboçar como é o fluxo da implementação da política, desde a formulação das diretrizes financeiras para aplicação dos recursos até a contratação, por parte dos produtores, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1: Fluxograma da implementação da política de crédito rural



Fonte: Elaboração própria

A complexidade do arranjo institucional pode ser ilustrada pelo próprio fluxo da política, desde a formulação das diretrizes até a concessão do crédito ao produtor. O processo tem início com a definição das prioridades pelo MAPA e pelo MDA, que negociam os montantes e as linhas com a STN e o BCB. O CMN aprova as regras gerais do crédito, incorporadas ao Manual de Crédito Rural. Os bancos, então, recebem os recursos e operam as linhas conforme os parâmetros estabelecidos.

Ao longo do processo, organizações de produtores intervêm com propostas e sugestões, e exercem pressão visando influenciar a política conforme os interesses que representam. Nas pontas, os produtores acessam o crédito com o apoio de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). A ATER cumpre função estratégica na implementação ao reduzir

assimetrias de informação, orientar produtores sobre exigências dos bancos e apoiar a elaboração de projetos técnicos, uma etapa crítica para o acesso ao crédito por agricultores familiares.

Esse conjunto de instituições compõe um arranjo institucional denso e multifacetado, em que diferentes interesses, competências e capacidades se articulam de forma nem sempre harmônica. Essa característica aumenta o risco de falhas de implementação, sobreposição de atores e falta de coordenação, especialmente no caso de mecanismos de governança ineficientes. Em relação ao crédito rural, tais riscos podem se manifestar como dificuldades para alinhar objetivos, sincronizar instrumentos e garantir acesso equitativo aos recursos disponíveis.

Ou seja, o arranjo institucional do crédito rural se caracteriza pela complexidade, que se refere ao grande número de instituições, normas e instrumentos, e pela fragmentação, que diz respeito à dispersão de competências e à multiplicidade de arenas decisórias, muitas vezes com racionalidades distintas. Além disso, o arranjo denota a sobreposição de funções, que ocorre quando diferentes órgãos compartilham responsabilidades parcialmente coincidentes, o que gera zonas de incerteza e duplicidades e a falta de coordenação, que se à ausência de mecanismos que harmonizem essas ações dispersas. A diferenciação entre esses conceitos, utilizados nessa dissertação, é fundamental para compreender os padrões de implementação analisados nos capítulos seguintes.

Panorama da implementação e alocação de recursos

Essa seção faz uma análise sobre a evolução do crédito rural no Brasil. A partir de um breve histórico da sua trajetória são apresentados dados sobre a alocação de recursos nos últimos 10 anos. Além do volume de operações e valor contratado, analisamos a alocação por modalidades de concessão e a sua distribuição entre as regiões do país.

A política de crédito rural no Brasil constitui um dos pilares centrais da intervenção do Estado no setor agropecuário. Sua trajetória reflete, ao longo das

décadas, as transformações nos modelos de desenvolvimento agrícola, nas disputas políticas por recursos públicos e nos mecanismos de financiamento da produção rural. Longe de ser uma política estática ou conduzida de forma puramente técnica, o crédito rural expressa um campo de disputas entre interesses sociais diversos e incorpora, em sua formulação e implementação, elementos de ordem econômica e institucional.

A institucionalização do crédito rural ocorreu a partir da promulgação da Lei nº 4.829/65, que definiu os princípios gerais para a concessão de crédito à atividade agropecuária. Seu objetivo declarado era estimular o investimento no setor, garantir liquidez ao ciclo produtivo, apoiar a comercialização e fomentar práticas racionais de produção. Desde então, o crédito rural passou a ser concebido como um instrumento de política agrícola, com forte presença do Estado na regulação, no financiamento e no incentivo à produção. A criação de uma arquitetura institucional dedicada à concessão de crédito e à normatização das operações foi acompanhada da progressiva especialização do setor financeiro rural.

Nos primeiros anos de vigência da política, o crédito rural esteve fortemente associado à estratégia de modernização da agricultura, promovida a partir da década de 1960. O estado brasileiro passou a financiar a mecanização, a compra de insumos industriais e a expansão da fronteira agrícola, beneficiando, sobretudo, os médios e grandes produtores inseridos nas regiões mais dinâmicas do país. Como destacam Grisa e Schneider (2015), esse modelo gerou crescimento da produtividade, mas também aprofundou desigualdades regionais e sociais, ao marginalizar a agricultura de base familiar e os territórios com menor capacidade técnica e institucional.

Somente a partir da década de 1990, e mais decisivamente com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o crédito rural passou a incorporar, de forma mais estruturada, objetivos de inclusão social e de desenvolvimento rural sustentável. A partir de então, consolidou-se a dualidade da política: de um lado, linhas de crédito para grandes produtores, voltadas à expansão da produção e à inserção no mercado internacional; de outro, programas específicos para pequenos agricultores, com

foco na reprodução social das famílias rurais, na segurança alimentar e no desenvolvimento local.

Os efeitos do crédito rural sobre o desenvolvimento ainda são objeto de debate. Embora existam evidências de que ele contribui para o aumento da produtividade, como mostram Costa e Vieira Filho (2017), sua articulação com outras políticas públicas (como assistência técnica, seguro rural, mercados institucionais e infraestrutura) ainda é frágil. Caso esses instrumentos não sejam integrados, a eficácia do crédito rural tende a ser menor.

Os recursos do crédito rural são objeto de subvenção econômica por meio da equalização da taxa de juros, que consiste em um subsídio concedido aos produtores rurais, no qual uma parcela dos recursos necessários ao pagamento dos valores da taxa de juros de mercado é coberta com recursos públicos, reduzindo o custo financeiro para o tomador do crédito. O montante do subsídio é dado pelo diferencial de taxas entre o custo de captação, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.

As oscilações da equalização seguem a dinâmica macroeconômica, uma vez que esse instrumento atua para compensar a diferença entre taxas de mercado e taxas controladas. Como destacam Grisa & Schneider (2015), o crédito rural depende intrinsecamente da política fiscal e monetária, sobretudo em períodos de juros elevados.

Os bancos são compensados por oferecerem crédito em condições mais favoráveis do que aquelas obtidas em operações livres. Essa equalização é aplicada exclusivamente às operações com recursos controlados (denominação para recursos provenientes de fontes públicas), como os depósitos à vista, fundos constitucionais e linhas de financiamento do BNDES. Em períodos de juros básicos elevados, o custo fiscal da equalização aumenta consideravelmente, pois a diferença a ser compensada pelo Tesouro se amplia.

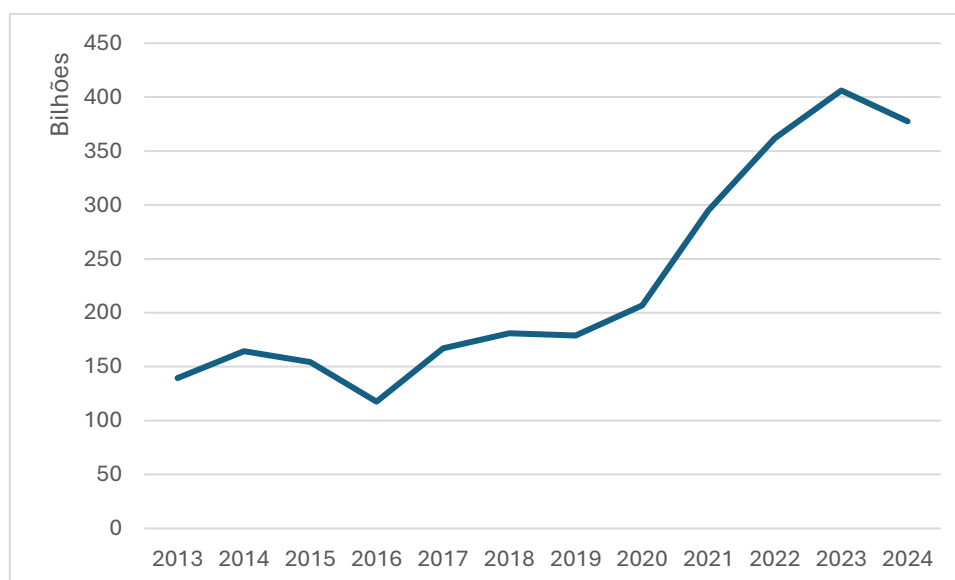
O crédito com recursos controlados é oferecido para todos os segmentos produtivos, mas apresenta taxas distintas de acordo com o porte e localização do produtor. A magnitude do gasto com a equalização depende de três fatores principais:

- o volume total de crédito contratado com taxas subsidiadas;
- a diferença entre a taxa efetiva de financiamento e a taxa de mercado de referência (como a Selic); e
- a duração das operações.

Do ponto de vista fiscal, os valores pagos com a equalização de juros são contabilizados como despesa primária do governo e exigem previsão orçamentária específica. Embora constitua instrumento relevante de política agrícola, especialmente para garantir liquidez aos pequenos produtores, a equalização também enfrenta críticas. Entre elas, destacam-se a concentração dos subsídios em grandes produtores, a dificuldade de aferição dos impactos diretos sobre produtividade ou inclusão social, e o peso fiscal desse instrumento em contextos de restrição orçamentária (Grisa e Schneider, 2015).

Uma vez delineado o histórico da política, apresentamos a implementação da política focalizando a evolução da concessão de crédito rural no Brasil e sua distribuição, a partir de 2013¹. Todos os valores forem deflacionados para preços correntes. O Gráfico 1 mostra o crescimento no valor contratado do crédito rural entre 2013 e 2024.

Gráfico 1 – Evolução do valor contratado – 2013-2024 – R\$ bilhões



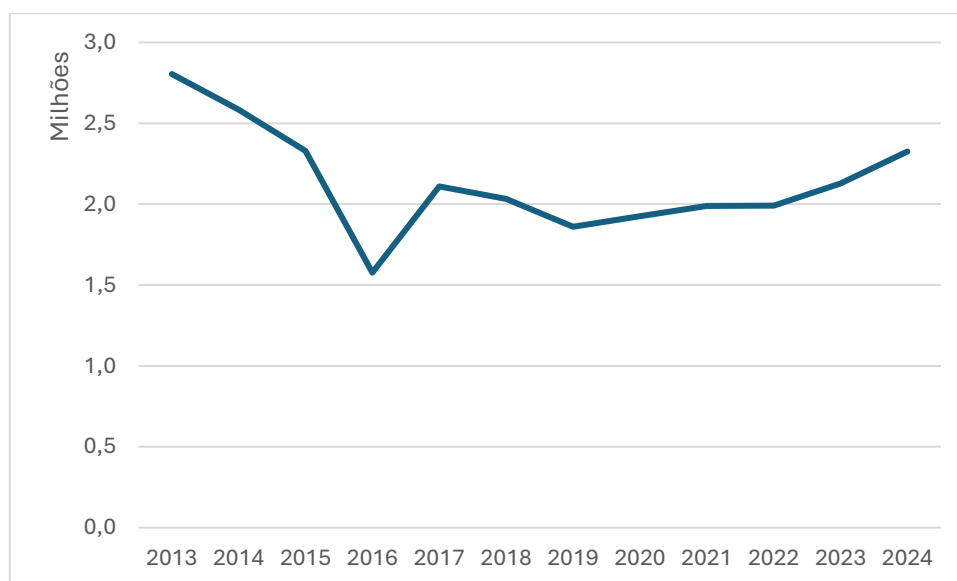
¹ Devido às mudanças metodológicas na base de dados do Banco Central, os dados anteriores não foram considerados.

Fonte: Elaboração própria a partir da Matriz de Dados do Crédito Rural do Banco Central

Observa-se crescimento expressivo do valor contratado, superando 400 bilhões em 2023, com um crescimento de mais de 170% nesse período. A expansão do volume total contratado ao longo dos anos pode ser interpretada à luz da própria evolução da política agrícola brasileira, marcada pelo fortalecimento dos instrumentos financeiros e pelo papel crescente do Estado na equalização das taxas de juros (Grisa & Schneider, 2015). Além disso, períodos de Selic mais elevada tendem a ampliar a necessidade de subsídios, o que produz flutuações no volume ofertado.

Paralelamente, conforme demonstrado no Gráfico 2, o número de contratos teve queda de 17% no período. Com isso, o valor do contrato médio subiu de R\$ 49 mil, em 2013, para R\$ 162 mil, em 2024. A redução ou estagnação do número de contratos, paralela ao aumento do volume total, sugere mudanças na estrutura de acesso ao crédito rural, fenômeno já identificado por Sabourin (2014) ao analisar a concentração produtiva no meio rural. Mudanças regulatórias, exigências bancárias e custos de transação (elementos discutidos por Capano & Howlett (2020)) influenciam o perfil dos beneficiários e podem levar a uma maior concentração das operações.

Gráfico 2 – Evolução do número de contratos – 2013-2024 - R\$ milhões

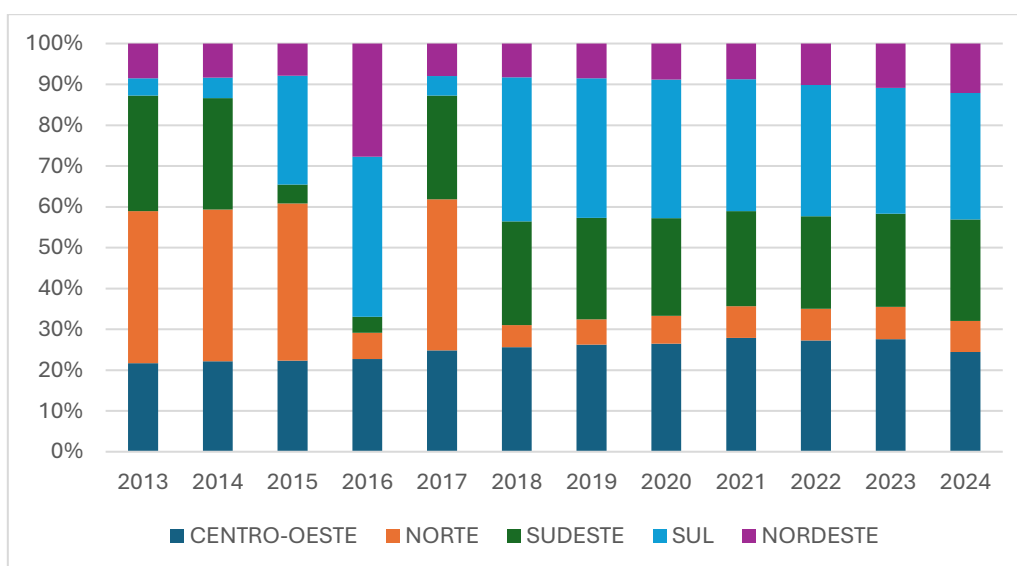


Fonte: Elaboração própria a partir da Matriz de Dados do Crédito Rural do Banco Central

Ao analisar a distribuição regional do crédito, observa-se a queda da participação no valor contratado para a região Norte (37% para 8%) ao longo do período, enquanto houve crescimento da região Sul, de 4% para 31%. O Centro-Oeste apresentou participação oscilando entre 22 e 28%, mesmo comportamento do Sudeste, que variou entre 28 e 25%. O Nordeste teve crescimento de 9% para 12%.

A distribuição regional do crédito rural reflete tanto a estrutura produtiva quanto a presença institucional dos agentes financeiros, um fator amplamente destacado por Grisa & Schneider (2015) ao analisarem a heterogeneidade territorial da agricultura brasileira. Regiões com maior densidade bancária, infraestrutura logística consolidada e sistemas agroindustriais complexos tendem a captar mais recursos, devido à sua capacidade de cumprir exigências burocráticas e financeiras. O gráfico 3 demonstra a concentração regional durante o período em análise.

Gráfico 3 – Concentração regional do valor contratado– 2013-2024 - %

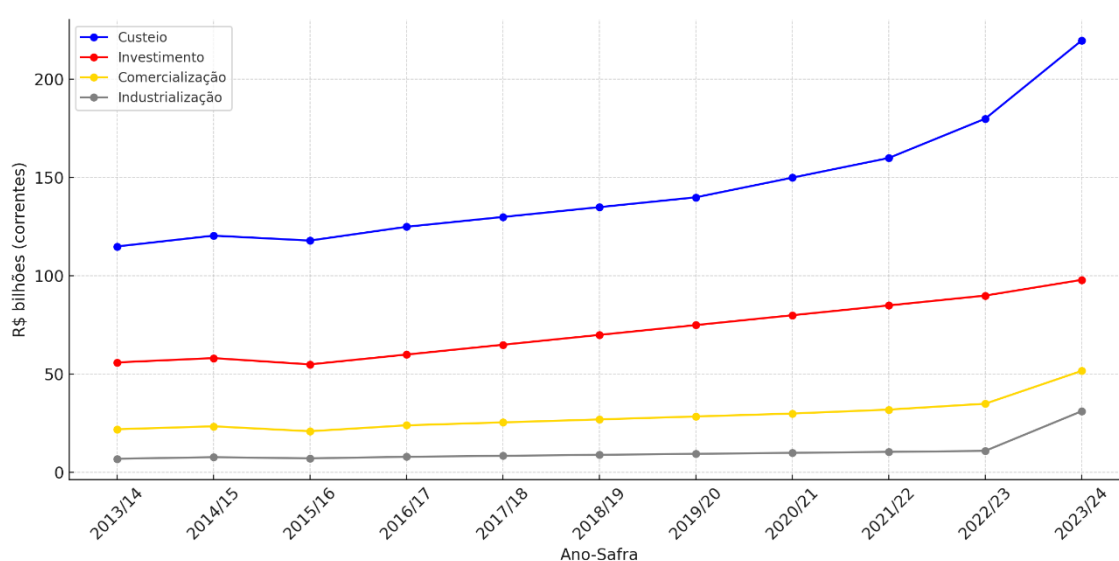


Fonte: Elaboração própria a partir da Matriz de Dados do Crédito Rural do Banco Central

Ao analisar a alocação segundo as modalidades de concessão, o crédito para custeio apresenta crescimento expressivo, respondendo por mais da metade de todos os recursos alocados. Isso denota uma dependência estrutural do setor em relação a recursos de curto prazo para viabilizar o ciclo produtivo, notadamente a aquisição de insumos. O recurso para investimento teve

participação percentual relativamente estável, em torno de 25%, com leve tendência de diminuição nos últimos anos. Isso denota uma possível dificuldade para realização de financiamentos de longo prazo, o que afeta principalmente os pequenos produtores, que têm menor quantidade de recursos para garantir as operações. O crédito para comercialização teve crescimento modesto no período, enquanto a modalidade de industrialização aumentou sua participação de 3,5% para quase 8%, o que mostra uma tendência para agregação de valor na produção agropecuária. As informações estão disponíveis no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Evolução dos valores contratados do crédito rural, segundo a modalidade de concessão



Fonte: Elaboração própria a partir da Matriz de Dados do Crédito Rural do Banco Central

A predominância das operações de custeio é coerente com a lógica histórica do crédito rural, cujo desenho original priorizava a estabilidade da produção agrícola, especialmente para culturas de ciclo anual (Sabourin, 2014; Grisa & Schneider, 2015)

Diante desse cenário, este capítulo buscou apresentar a política de crédito rural como um sistema institucional complexo, no qual normas, instituições, interesses e instrumentos interagem de forma densa e muitas vezes contraditória. Ao recuperar sua trajetória histórica, seus marcos legais, seus principais agentes e seus dilemas operacionais, busca-se oferecer uma base sólida para a compreensão dos desafios enfrentados na sua implementação.

Os elementos apresentados demonstram que a política de crédito rural opera em um ambiente no qual normas, capacidades estatais, incentivos financeiros e interesses organizados se entrelaçam. Essa configuração sugere que a implementação do crédito rural seja processo marcado por disputas e interpretações.

A partir desse panorama sobre a trajetória do crédito rural no Brasil, no capítulo 2 será apresentada uma análise dos aspectos teóricos relacionados à implementação das políticas públicas. Nesse contexto, buscar-se-á explorar, nessa dissertação, como os desafios da implementação da política de crédito rural são percebidos pelos atores que operam no interior desse sistema, identificando consensos, divergências e possibilidades de aperfeiçoamento da política a partir da perspectiva institucional.

Capítulo 2 – Referencial teórico e quadro analítico

A análise da política de crédito rural como objeto de investigação exige uma abordagem teórica capaz de dar conta da complexidade dos processos de formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas em contextos institucionais dinâmicos e marcados por múltiplos interesses. Por se tratar de uma política de grande amplitude, operada por uma diversidade de órgãos estatais, entidades representativas e instituições financeiras, torna-se necessário lançar mão de um referencial teórico que compreenda a implementação não como um simples desdobramento técnico da decisão política, mas como um campo de disputa, mediação e interpretação.

No campo da implementação de políticas públicas, destacam-se as contribuições de Howlett (1991, 2004, 2005), que parte do princípio de que políticas públicas são sistemas complexos compostos por múltiplas decisões, atores e níveis institucionais. Ele rejeita modelos simplistas de implementação que tratam a política como um pacote coeso que apenas “desce” da formulação para a execução. Em vez disso, propõe um olhar sobre as fases interdependentes, nas quais a implementação é atravessada por decisões contínuas, ajustes e interpretações.

A vertente sobre implementação de políticas públicas consolidou-se nas últimas décadas como um ramo específico da ciência política e da administração pública, com contribuições relevantes para o entendimento dos fatores que condicionam o sucesso, o fracasso ou a distorção das políticas estatais. Modelos lineares, muito presentes nas primeiras gerações de estudos, gradualmente deram lugar a abordagens mais sofisticadas, capazes de incorporar elementos como conflito, ambiguidade, variações territoriais e fragmentação institucional. Capano e Howlett (2019) ocorre quando múltiplos atores, organizações e arenas decisórias atuam sobre uma mesma política sem coordenação suficiente. Isso pode gerar baixa coerência do desenho da política, instrumentos que não se reforçam mutuamente e sobreposição de conflitos de objetivos da política, o que aumenta a chance de falhas de implementação.

Essa percepção advém do reconhecimento do caráter dinâmico da implementação, que muitas vezes retroalimenta o desenho da política em um processo de aprimoramento e de adequação às necessidades do público-alvo. As contribuições de Howlett situam a implementação como parte de um sistema de decisões interdependentes. Hill e Hupe (2009) complementam essa leitura ao enfatizar que tais decisões são permeadas por relações de poder, autonomia burocrática e interpretações locais. Assim, a implementação não é apenas o ‘como’ das políticas, mas também ‘quem’ decide e ‘a partir de que capacidades’.

Hill e Hupe (2009) defendem que a implementação deve ser vista como um processo político-institucional contínuo, que inclui múltiplos atores com diferentes níveis de poder e graus de autonomia. Para os autores, os resultados das políticas não são determinados exclusivamente por sua formulação, mas sim por um conjunto de interações entre regras formais, capacidades estatais e escolhas dos agentes implementadores. Essa concepção rompe com a ideia de que a implementação consiste apenas em aplicar normas previamente definidas, propondo que ela seja analisada como parte do ciclo político e como arena de disputas. Esse contexto é especialmente relevante se considerarmos a política de crédito rural, uma vez que ela é diretamente influenciada por segmentos com graus distintos de articulação e interesses normalmente divergentes.

Complementando essa visão, Howlett (2005) propõe uma abordagem baseada no conceito de “instrumentos de política” (*policy tools*), enfatizando a

importância da escolha adequada dos meios para alcançar os fins desejados. Em seu modelo, políticas públicas bem-sucedidas dependem do alinhamento entre os objetivos, os instrumentos utilizados e a capacidade institucional disponível. A implementação é um campo de engenharia política e técnica, em que falhas de desenho ou de capacidade podem comprometer os resultados, ainda que os objetivos sejam bem definidos.

Seguindo essas concepções, a implementação diz respeito ao processo de conversão das decisões políticas em ações concretas, frequentemente abrangendo múltiplos atores, instituições e níveis de governo. Seu estudo busca compreender os fatores que condicionam o sucesso, a parcialidade ou o fracasso na entrega das políticas formuladas. Essa análise é relevante para identificar potenciais entraves ao funcionamento da política, bem como vislumbrar possibilidades de aprimoramento. Para superar os desafios da implementação, são necessárias estratégias práticas e maior grau de sofisticação teórica (Khan, 2016). Isso se deve ao fato de que é comum encontrar diferenças substantivas entre os objetivos formulados inicialmente e os resultados observados, como mostra Signé (2017).

Diversos aspectos contribuem para o fracasso da implementação, incluindo a falta de coordenação, estratégia de implementação, financiamento, comprometimento e capacidades entre os implementadores (Shahriar & Khan, 2016). Essas falhas no processo de implementação podem levar a resultados insatisfatórios (Howllet, 2019; Capano, Howllet, 2019).

Outro ponto relevante nas abordagens contemporâneas da implementação é o reconhecimento da importância do contexto institucional e territorial. A literatura tem destacado que políticas públicas não operam em um vácuo institucional. Elas são implementadas em contextos marcados por relações de poder, desigualdades regionais, capacidades administrativas assimétricas e legados históricos. Autores como Capano e Howlett (2019) e Wu *et al.* (2015) sugerem que o grau de “capacidade de implementação” dos Estados está diretamente relacionado ao sucesso de suas políticas. Essa capacidade compreende aspectos como a existência de quadros técnicos qualificados, recursos financeiros disponíveis, redes de cooperação interinstitucional e instrumentos adequados às realidades locais.

No contexto brasileiro, a implementação de políticas públicas apresenta desafios adicionais decorrentes da natureza federativa do Estado, da presença de sobreposições normativas, dificuldades de operacionalização e da desigualdade de capacidades administrativas entre os entes federados. Essas características tornam a análise da implementação ainda mais relevante, pois revelam como os modelos formais de formulação se traduzem, na prática, em experiências heterogêneas nos territórios.

A política de crédito rural contém uma diversidade de instrumentos de ação governamental, como subsídios via equalização de juros, linhas de financiamento com taxas diferenciadas, fundos constitucionais, garantias públicas e incentivos fiscais. O desenho e a articulação desses instrumentos são fundamentais para determinar os efeitos distributivos e os padrões de acesso ao crédito. Como argumenta Howlett (2009), a escolha dos instrumentos não é neutra: ela carrega implicações sobre quem se beneficia da política, quais interesses são privilegiados e como os objetivos são operacionalizados.

Um dos pontos centrais na discussão sobre crédito rural se refere à atuação dos bancos públicos na concessão de crédito e como sua atuação afeta os bancos privados. Hermann (2011) apresenta as principais abordagens sobre o tema. Por um lado, a visão teórica de Shaw-McKinnon (apud Hermann, 2011) defende que a intervenção estatal no sistema financeiro (incluindo o controle das taxas de juros e presença de bancos públicos) gera má alocação de recursos. Essa abordagem defende que a presença de bancos públicos induz um processo de “repressão financeira”, limitando a atuação dos mercados de crédito e inibindo o crescimento econômico. A atuação dos bancos públicos gera distorções de mercado, diminuindo o potencial de crescimento econômico. Assim, a liberalização e privatização de bancos públicos são uma alternativa para aumentar a eficiência do mercado de concessão de crédito.

Por outro lado, a visão keynesiana defende que os mercados financeiros são inerentemente ineficientes e incompletos. Assim, os bancos públicos são estruturalmente necessários para atuar em duas frentes: prover financiamento de longo prazo em projetos de alto risco que não são tão atrativos para o capital privado; e corrigir falhas de mercado, preenchendo lacunas de crédito e direcionando crédito para setores prioritários que não são atendidos pelo

mercado. Hermann (2011) ressalta que os bancos públicos têm papel importante mesmo em países com sistema financeiro altamente sofisticado, como Alemanha, Japão e Canadá. Nesse contexto, em países subdesenvolvidos, onde o sistema bancário não atende às demandas do mercado, a presença de bancos públicos é crucial para garantir uma oferta de crédito para setores que não são atrativos para o capital privado.

Esse tema também é abordado por Torres Filho (2006) ao tratar sobre o papel e os instrumentos de direcionamento do crédito no Brasil. O autor defende que o direcionamento de crédito também é feito em países desenvolvidos² via garantias e subsídios. No caso brasileiro, defende que o direcionamento é importante para suprir deficiências de mercado, notadamente para investimentos de longo prazo e para segmentos que apresentam historicamente pouca atratividade para o crédito privado, como a agricultura familiar e crédito habitacional. Assim, em países com mercados financeiros incompletos, o crédito rural é essencial para o desenvolvimento econômico e geração de empregos. O crédito direcionado não é obstáculo à eficiência, mas instrumento de política econômica. Esse argumento é especialmente relevante para o crédito rural, pois mostra que orientação estatal é parte de um modelo de desenvolvimento híbrido, que conjuga mercado e planejamento para suprir a necessidade de crédito.

No caso brasileiro, observa-se que os bancos públicos atuam como indutores do mercado de crédito, atendendo produtores de todos os portes. Na medida em que produtores de maior porte captam recursos controlados, há menos recursos para atender os públicos prioritários.

Nesse contexto, o trabalho de Amaral e Bacha (2025) faz uma análise da evolução do crédito rural entre 1969 e 2023, considerando grupos de agricultores (familiares e não familiares), tipos de produtos e modalidades de financiamento (custeio, investimento e comercialização). A justificativa central é compreender se as políticas públicas, especialmente o Sistema Nacional de Crédito Rural

² Países desenvolvidos caracterizam-se por elevados níveis de renda, produtividade, desenvolvimento tecnológico e capacidade institucional, enquanto países subdesenvolvidos apresentam níveis mais baixos desses indicadores e enfrentam maiores desafios estruturais relacionados ao crescimento econômico, à desigualdade e à implementação de políticas públicas. Ressalta-se, contudo, que essa classificação não representa uma divisão rígida, mas uma tipologia utilizada para fins analíticos.

(SNCR) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), conseguiram reduzir as desigualdades históricas na distribuição do crédito e democratizar o acesso ao financiamento rural. Sob essa perspectiva, a análise busca avaliar se a atuação dos instrumentos de indução do crédito rural é suficiente para atender à demanda por parte dos tomadores de crédito. A análise denota que, desde 1969, o crédito rural tem se mantido altamente concentrado em médios e grandes produtores, especialmente das regiões Sul e Sudeste. As principais culturas beneficiadas são soja, trigo, café, milho, algodão e cana-de-açúcar. Todas essas culturas são diretamente ligadas à exportação.

Assim, o estudo conclui que o crédito rural brasileiro é concentrador, seletivo e desigual, tanto entre grupos de agricultores quanto dentro das categorias (familiares e não familiares). Ainda que o PRONAF tenha melhorado o acesso formal dos pequenos produtores, não conseguiu romper a estrutura de concentração histórica. Além disso, os autores pontuam que a desigualdade observada na concessão de crédito rural reflete não apenas o sistema de crédito, mas também assimetria regional, estrutura agrária e capacidade de organização dos produtores. Essas lacunas representam possibilidades de aprimoramento da política.

Galeano *et al* (2017) apontam que o crédito rural é um poderoso instrumento de política agrícola, com papel indutor de desenvolvimento dos municípios brasileiros, e que o setor agropecuário, pela melhor distribuição das atividades ligadas diretamente à terra e demais recursos naturais, seria fundamental para a redução das desigualdades sociais e regionais.

No âmbito dos efeitos da política, alguns estudos têm evidenciado os impactos positivos do crédito rural sobre a produtividade e o desenvolvimento da agropecuária brasileira. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019) utilizou dados do Censo Agropecuário de 2017 para demonstrar que o crédito rural contribui significativamente para o aumento do Valor Bruto da Produção (VBP) e para a melhoria da eficiência técnica dos produtores.

Da mesma forma, Costa e Vieira Filho (2017) aplicaram modelos de Vetores Autorregressivos em Panel (PVAR) e constataram que choques positivos no crédito rural geram efeitos benéficos na quantidade colhida, valor da

produção e rebanho bovino, com impactos mais expressivos a partir do primeiro ano após a concessão do crédito.

Os efeitos positivos do crédito rural também foram encontrados no trabalho de Freitas, Silva e Teixeira (2020). Ao analisar os efeitos do crédito rural sobre o VBP, os autores descobriram que o crédito rural, em geral, aumenta o VBP e a eficiência técnica dos produtores. O efeito é mais intenso quando associado à assistência técnica e extensão rural, revelando sinergia entre políticas públicas. Também constataram a existência de retornos decrescentes: produtores mais eficientes se beneficiam menos marginalmente do crédito. Com relação ao PRONAF, os autores encontraram impacto positivo, mas menor do que o crédito total. Alegam que apesar de ter ampliado o acesso, o PRONAF beneficia mais os agricultores familiares mais capitalizados e menos os de baixa renda. Assim, concluem que o PRONAF não tem sido capaz de reduzir as desigualdades estruturais de forma consistente.

Por outro lado, Freitas, Silva e Teixeira (2020) denotam a existência de acesso restrito e desigual ao crédito rural. Usando dados do censo agropecuário de 2017, alegam que apenas 15,7% dos estabelecimentos rurais declararam ter obtido algum tipo de financiamento. No caso da agricultura familiar, apenas 319 mil estabelecimentos (6,3%) acessaram o PRONAF. Os beneficiários do crédito tendem a possuir maior capital, área, escolaridade e assistência técnica, que são barreiras de entrada estruturais na medida em que impedem o acesso ao crédito para pequenos produtores.

Assim, concluem que o crédito rural aumenta a produtividade e a renda, mas reproduz desigualdades preexistentes, pois está concentrado nos produtores mais estruturados. Paralelamente, ressaltam que o PRONAF, embora relevante, não atinge de forma eficaz os agricultores mais vulneráveis, limitando seu impacto sobre a equidade.

Autores como Grisa e Schneider (2015) e Sabourin et al. (2014) destacam que o sucesso do crédito rural depende de sua articulação com outras políticas públicas, como assistência técnica, seguro agrícola, mercados institucionais e infraestrutura rural. Seguindo a mesma linha, Almeida e Zylbersztajn (2008) argumentam que o arranjo institucional do crédito rural brasileiro apresenta

limitações para atender às demandas dos produtores, especialmente no que tange à flexibilidade e à adaptação às diversas realidades regionais.

A mesma perspectiva é encontrada no estudo da *Climate Policy Initiative* (CPI-PUC RIO, 2020), quando aponta que a fragmentação das regras do crédito rural resulta em variações artificiais no acesso ao crédito e nas condições de empréstimo, afetando especialmente pequenos produtores e regiões com menor infraestrutura.

Além disso, Grisa e Schneider (2015) também destacam que, apesar dos avanços institucionais e programáticos, persistem desafios significativos, como a fragmentação das políticas, compreendida como uma distribuição descoordenada de recursos. Além disso, destacam a dificuldade de coordenação interinstitucional e a necessidade de maior participação social na formulação e implementação das políticas de crédito rural. Essas características são diretamente influenciadas pelo nível de coordenação entre as instituições participantes, que pode contribuir para consolidar as assimetrias da política.

Ao analisar a implementação do crédito rural no território, os trabalhos de Melo, Redin e Barbé (2023) e Fossá *et al* (2018) destacam o excesso de burocracia, falta de assistência técnica contínua e condições de pagamentos inadequadas. Esses problemas também foram indicados por Santos, Schneider e Santoyo (2024), que incluem a exigência de garantias incompatíveis com a realidade rural para a maioria dos pequenos produtores. Isso denota a existência de regras de concessão restritivas e inadequadas ao objetivo de cobertura de pequenos produtores.

Ao realizar uma revisão sistemática sobre a produção acadêmica relacionada à política de crédito rural, Henschl, Queiroz e Gimenes (2023) atestam que há uma predominância de trabalhos voltados para os seguintes aspectos: efeitos da política de crédito; acesso ao crédito rural; fatores de risco; crédito rural para a agricultura familiar e fontes alternativas de crédito. Ao passo que são incipientes os trabalhos voltados para a relação do crédito rural com as demais esferas da cadeia produtiva, políticas socioambientais e seguro rural.

Também são escassas as pesquisas qualitativas que consideram a perspectiva dos diferentes atores que compõem o arranjo institucional do crédito

rural. Os trabalhos de Melo, Redin e Barbé (2023) e de Santos, Schneider e Santoyo (2024) analisam o acesso ao crédito dos agricultores familiares, denotando que o crédito rural é essencial para o aumento da produtividade, a elevação da renda agrícola e a permanência das famílias no campo. Esses trabalhos foram feitos a partir de pesquisa de campo com produtores familiares, com aplicação de entrevistas semiestruturadas.

A mesma metodologia foi aplicada no trabalho de Fossá *et al.* (2018), que analisa o crédito rural na perspectiva das cooperativas. Os resultados corroboram os achados anteriores, reforçando a importância do crédito rural para aumentar o acesso a bens e serviços e dinamizar as cadeias produtivas locais. Esse aspecto é particularmente relevante ao se considerar a importância do crédito para a agricultura familiar e como o PRONAF viabilizou o incremento do volume de crédito para esse setor.

Ainda assim, observa-se que tais pesquisas qualitativas tiveram como foco a percepção dos agricultores rurais, muito condicionadas às experiências específicas em seus respectivos territórios. Há na literatura uma lacuna de pesquisa no que se refere à análise das percepções dos agentes sobre a política de crédito rural. Considerando a abrangência nacional da política, é importante considerar como os atores envolvidos no arranjo institucional do crédito rural veem as lacunas, deficiências e oportunidades de melhoria no processo de implementação da política.

Esta pesquisa adota como base teórica os estudos sobre implementação de políticas públicas, compreendida como o processo de conversão de decisões políticas em ações concretas, frequentemente atravessado por disputas, interpretações e capacidades institucionais desiguais (Hill & Hupe, 2009; Khan, 2016; Howlett, 2019). A partir dessa perspectiva, o crédito rural será analisado não apenas como uma política agrícola de caráter normativo e financeiro, mas como um arranjo institucional complexo, no qual múltiplos atores interagem. Nesse contexto, a compreensão sobre o processo de implementação sob a perspectiva dos atores institucionais contribui para identificar possíveis gargalos, bem como possibilidades de aprimoramento para melhor atender às demandas dos beneficiários.

A partir desse panorama de interação entre diferentes atores, o conceito de governança torna-se central. Em vez de conceber a política como algo que emana exclusivamente do Estado, Lotta (2019) aponta para a importância das redes de governança, nas quais Estado, sociedade civil e mercado interagem na definição de prioridades, regras e formas de implementação. Essa abordagem é particularmente útil para compreender políticas como o crédito rural, que incluem atores públicos (como ministérios, bancos públicos e órgãos reguladores) e privados (como cooperativas, associações de produtores e entidades representativas), com graus variados de influência e capacidade de mobilização. Nesse contexto, conforme destacado no capítulo anterior, o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) tem função central, uma vez que foi instituído como uma tentativa de criar um fórum de governança para participação dos diferentes atores que compõem a política.

As redes de governança, contudo, não operam de forma homogênea. Como argumenta Sabourin *et al.* (2014), as políticas agrícolas e de desenvolvimento rural na América Latina e no Brasil ainda apresentam baixa participação social efetiva e um predomínio das elites agrárias na definição das agendas. Essa assimetria se reflete nos próprios instrumentos da política, que tendem a beneficiar os segmentos mais organizados, com maior capacidade de interlocução com o Estado e maior acesso aos canais formais de crédito.

Essa concepção dialoga diretamente com os objetivos da presente pesquisa, que busca mapear e interpretar as percepções dos atores institucionais que operam nos fluxos da política de crédito rural. O estudo das percepções, embora muitas vezes relegado a segundo plano na literatura sobre políticas públicas, revela-se estratégico para a compreensão dos fatores que condicionam a implementação. Como destaca Weiss (1999), as interpretações dos atores não apenas refletem realidades institucionais, mas também moldam suas ações e estratégias, influenciando diretamente os rumos da política.

Ao considerar as percepções dos atores institucionais como categoria analítica central, esta dissertação busca ir além da análise normativa da política, lançando luz sobre as dinâmicas de poder, os conflitos de interesse e as disputas simbólicas que permeiam sua implementação. A escolha por uma abordagem qualitativa permite apreender essas dimensões de forma mais rica e densa,

capturando aspectos que dificilmente emergiriam em estudos baseados exclusivamente em dados quantitativos. Além disso, a partir da análise da percepção dos atores, é possível compreender a dinâmica de implementação da política tanto do ponto de vista da operacionalização quanto dos atores beneficiados pela concessão de crédito.

Conectando essas diferentes abordagens, esta pesquisa adota um quadro analítico estruturado em três dimensões: “arranjo institucional e a governança”, “capacidade de implementação” e “percepções dos atores”. Essa estrutura permite captar a complexidade da política de crédito rural, articulando elementos normativos, operacionais e simbólicos, e oferecendo uma leitura crítica dos fatores que facilitam ou dificultam sua efetivação.

A política de crédito rural deve ser compreendida como uma política pública que combina instrumentos econômicos, objetivos sociais e uma forte carga normativa. Ao mesmo tempo em que se trata de um mecanismo de estímulo à produção agropecuária, o crédito rural é também um vetor de inclusão produtiva, de combate à pobreza rural e de promoção do desenvolvimento regional. Essa dualidade é o que torna sua implementação particularmente desafiadora, pois envolve o equilíbrio entre a eficiência econômica, a equidade social e a sustentabilidade fiscal. Além disso, ao atender diferentes públicos, o crédito rural também é permeado pelos interesses de cada um desses segmentos, o que aumenta a complexidade política e institucional da política.

Conforme apontam Grisa e Schneider (2015), o crédito rural brasileiro historicamente oscilou entre duas concepções: de um lado, uma política orientada ao agronegócio, com foco na expansão da produção, na inserção nos mercados internacionais e na competitividade; de outro, uma política voltada à agricultura familiar, com objetivos de inclusão, segurança alimentar e redução das desigualdades regionais. Essa tensão não é meramente discursiva, mas se materializa na disputa por recursos, na definição das regras de acesso ao crédito e na influência política de diferentes segmentos sobre a formulação das normas.

A própria criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) representou uma inflexão importante no reconhecimento das especificidades da agricultura familiar, respondendo às demandas dos

movimentos sociais e à pressão de atores institucionais ligados ao campo popular. No entanto, como diversos estudos indicam (Fossá *et al.*, 2018; Melo *et al.*, 2023), a implementação efetiva do PRONAF e, mais amplamente, do crédito rural para pequenos produtores, continua marcada por dificuldades operacionais, burocracia excessiva, falta de assistência técnica contínua e exigências normativas incompatíveis com a realidade das famílias rurais. Ademais, na medida em que a concessão do crédito é diretamente influenciada pela existência de garantias, há inerentemente uma limitação de alcance da política em relação aos produtores com menor condição financeira, dificultando o acesso ao crédito.

Esses entraves revelam não apenas falhas técnicas, mas limites do arranjo institucional vigente, que tende a reproduzir assimetrias históricas de acesso à terra, ao capital e ao conhecimento. Como demonstram os dados do Banco Central e os estudos do IPEA (2019), os recursos do crédito rural continuam fortemente concentrados nos grandes produtores, ainda que as taxas subsidiadas para a agricultura familiar sejam, em termos nominais, mais vantajosas. Isso ocorre porque os grandes produtores, por estarem mais organizados, possuem garantias reais e dominarem os trâmites burocráticos, acessam mais facilmente os canais formais do crédito. Além disso, destaca-se que as operações para produtores de maior parte apresentam menor risco aos bancos, o que estimula sua concessão.

Do ponto de vista institucional, essa concentração é reforçada por um modelo de implementação centralizado, normativo e pouco responsivo às realidades locais. Embora o Manual de Crédito Rural e o Plano Safra estabeleçam diretrizes detalhadas, os mecanismos de acompanhamento e avaliação ainda são frágeis, limitando a capacidade do Estado de ajustar os instrumentos às realidades regionais (IPEA, 2019). Além disso, os processos decisórios são marcados por uma baixa participação dos segmentos mais vulneráveis, o que enfraquece a legitimidade da política e compromete sua efetividade (Grisa e Schneider, 2015).

Nesse contexto, o papel dos atores institucionais torna-se central. Organizações como a CNA, a CONTAG, a OCB e a FPA operam como mediadores entre o Estado e os produtores, influenciando diretamente as

decisões normativas, os instrumentos disponíveis e os critérios de acesso ao crédito. Suas percepções e estratégias refletem não apenas os interesses que representam, mas também sua inserção no campo político e sua capacidade de moldar os rumos da política. Por isso, compreender como esses atores interpretam os entraves e sugerem melhorias é essencial para desenhar estratégias de implementação mais equitativas e eficazes, que consigam atingir os diferentes segmentos, independentemente do seu porte.

A literatura recente tem buscado avançar nessa linha, mas ainda são relativamente escassos os estudos qualitativos que examinam a política de crédito rural sob a ótica dos atores institucionais. Como já analisado nesse capítulo, observa-se que a maior parte das pesquisas está concentrada na análise quantitativa dos impactos do crédito sobre a produção, renda ou produtividade (Costa e Vieira Filho, 2017; Sousa et al., 2020), ou na avaliação das barreiras enfrentadas pelos agricultores familiares para acessar o crédito rural (Melo *et al.*, 2023; Santos, Schneider e Santoyo, 2024). São poucos os trabalhos que investigam como o arranjo institucional é percebido por quem atua nas arenas de formulação e decisão.

Essa lacuna é particularmente relevante se considerarmos que os problemas da implementação muitas vezes não se devem à ausência de recursos, mas à dificuldade de coordenação entre instituições, à sobreposição de funções e à rigidez normativa. Como sugerem Capano e Howlett (2019), a fragmentação dos instrumentos e a baixa capacidade de articulação comprometem o desenho da política e implicam dificuldades de implementação.

Essa abordagem também é observada no trabalho de Pires (2017), que propõe uma agenda de pesquisa sobre o papel da implementação de políticas públicas na reprodução de desigualdades sociais, examinando como as práticas cotidianas dos burocratas podem reforçar discriminações de gênero, raça, classe e território. O autor defende que as políticas públicas têm caráter ambíguo, podendo reduzir ou reproduzir desigualdades sociais e territoriais. Assim, a implementação da política pública é compreendida como lócus de reprodução de desigualdades, e não apenas como uma etapa técnica. Dessa forma, a atuação do Estado não é neutra, podendo contribuir para cristalizar hierarquias

sociais ou para atenuar desigualdades já cristalizadas na distribuição dos recursos.

Ao buscar compreender as percepções dos atores sobre essas questões, esta dissertação contribui para uma linha de pesquisa que articula o campo da análise de políticas públicas com o estudo da ação institucional estratégica. Trata-se de reconhecer que os atores não apenas executam a política, mas a constroem cotidianamente, por meio de suas escolhas, interpretações e disputas. Essa perspectiva, inspirada em autores como Hill e Hupe (2009) e Howlett (2019), permite analisar a política não como um objeto dado, mas como um campo em permanente transformação.

Do ponto de vista teórico, essa abordagem permite ainda compreender o crédito rural como uma política interinstitucional, cuja implementação depende de uma complexa rede de cooperação (e por vezes de conflito) entre ministérios, organizações da sociedade civil, parlamento e agências técnicas. A ausência de mecanismos eficazes de governança interinstitucional compromete a fluidez dos processos, criando zonas de atrito, lacunas normativas e ambiguidades operacionais. Como observa Khan (2016), políticas públicas em países em desenvolvimento tendem a falhar menos por escassez de ideias ou recursos, e mais por problemas de coordenação, comunicação e responsabilização entre os agentes.

Essa observação é particularmente válida para o caso brasileiro, onde o arranjo federativo acrescenta camadas adicionais de complexidade. Ainda que o crédito rural seja formulado majoritariamente no plano federal, sua implementação inclui atores locais e regionais e cujas capacidades e vínculos institucionais variam consideravelmente. Essa diversidade de contextos reforça a importância de adotar uma abordagem analítica sensível às especificidades organizacionais dos atores envolvidos.

Por fim, é importante destacar que as propostas de aprimoramento da política não devem ser compreendidas apenas como soluções técnicas, mas como expressão de projetos da sociedade e de disputas por recursos, reconhecimento e poder. Nesse sentido, mapear as propostas que emergem das diferentes instituições permite compreender não apenas o que se pretende

mudar, mas quem são os agentes da mudança, quais interesses representam e como se articulam no campo institucional.

Este estudo, ao adotar uma abordagem qualitativa e institucional, almeja justamente dar visibilidade a essas dimensões da política de crédito rural. Ao analisar as percepções de atores-chave sobre o arranjo institucional, os entraves de acesso e as possibilidades de melhoria, busca-se contribuir para a construção de um diagnóstico mais preciso e crítico da política, com vistas à sua democratização e à ampliação de seus efeitos positivos sobre a sociedade.

Conectando as diferentes abordagens sobre a implementação de políticas públicas e especificamente, do crédito rural, esta pesquisa adota um quadro analítico estruturado em três dimensões: “arranjo institucional e a governança”, “capacidade de implementação” e “percepções dos atores”. Essa estrutura permite captar a complexidade da política de crédito rural, articulando elementos normativos e operacionais, e oferecendo uma leitura crítica dos fatores que facilitam ou dificultam sua implementação efetiva.

A primeira dimensão, "Arranjo Institucional e Governança", se apoia nos trabalhos de Howlett (2019), Wu et al. (2015) e Hill e Hupe (2009) para examinar como estão definidas as competências institucionais, se há clareza ou sobreposição de funções, como ocorrem a gestão e os processos decisórios e quais são os mecanismos de articulação, cooperação ou conflito entre os atores. Essa dimensão busca capturar tanto os elementos formais quanto os informais, como a estrutura organizacional, as normas, processos e as instâncias de coordenação e articulação e de relacionamento com os tomadores de crédito.

A segunda dimensão, "Capacidade de Implementação", conecta-se diretamente à literatura sobre instrumentos de política (Howlett, 2005; Capano e Howlett, 2019) e capacidade de implementação (Wu et al., 2015). Essa dimensão se subdivide em duas categorias. A primeira está relacionada aos recursos (humanos, técnicos e financeiros) utilizados na implementação da política. Ainda que fundamentais, o foco da pesquisa está relacionado ao segundo eixo, que analisa os instrumentos da política que são utilizados e sua adequação aos objetivos, bem como os resultados alcançados e impactos da implementação. Assim, busca-se avaliar a suficiência dos instrumentos utilizados e sua relação

com o arranjo institucional, possibilitando averiguar eventuais limitações operacionais da política.

A terceira dimensão, "Percepções dos atores" se subdivide em 3 categorias: problemas da implementação; propostas e soluções e consensos e divergências entre atores. Os problemas de implementação têm como base os trabalhos de implementação de políticas públicas de Hill e Hupe (2009); Howlett (2019); Capano e Howlett (2019). Essa perspectiva busca avaliar quais os obstáculos no processo de implementação da política. A segunda subdimensão tem como foco os trabalhos de Grisa & Schneider (2015); Melo, Redin e Barbé (2023); Santos, Schneider e Santoyo (2024), que analisaram casos concretos de implementação da política. Por fim, os trabalhos de Hill & Hupe (2009) e Capano e Howlett (2019) são a base teórica para avaliar os consensos e divergências entre os atores institucionais, um dos focos centrais desse trabalho. O Quadro 6 apresenta uma síntese das categorias de análise, seus fundamentos teóricos e as evidências empíricas esperadas.

Quadro 6: Quadro Analítico

Dimensão Analítica	Categoria de Análise	Referência Teórica	Evidências Empíricas esperadas
Arranjo Institucional e Governança	Competências e papéis institucionais	Howlett (2005); Hill & Hupe (2009)	Clareza nas atribuições; mecanismos de governança
	Coordenação entre instituições	Wu et al. (2015)	Existência de fóruns de articulação; fluxo decisório; conflitos ou cooperação entre atores
Capacidade de Implementação	Recursos humanos, técnicos, financeiros e relacionais	Hill e Hupe (2009), Wu <i>et al.</i> (2015), Howlett (2019)	Suficiência da estrutura vigente; estabilidade institucional; limitações operacionais

	Instrumentos de política utilizados	Howlett (2019); Capano e Howlett (2019)	Adequação dos instrumentos (crédito, subsídio, assistência técnica)
Percepções dos Atores	Problemas da implementação	Hill e Hupe (2009); Howlett (2019); Capano e Howlett (2019)	Discrepâncias entre atores; identificação de gargalos operacionais
	Propostas e soluções sugeridas	Grisa & Schneider (2015); Melo, Redin e Barbé (2023); Santos, Schneider e Santoyo (2024)	Propostas para reestruturação institucional, aperfeiçoamento de instrumentos ou articulação federativa
	Consensos e divergências entre os atores	Hill & Hupe (2009); Capano e Howlett (2019)	Existência de visões convergentes ou conflitantes; atores-chave para mudança

Fonte: Elaboração própria

Ao reunir autores que discutem a implementação das políticas públicas, como Howlett, Hill e Hupe, Capano, e Wu *et al*, além de estudos empíricos nacionais sobre o crédito rural (Grisa e Schneider, 2015; Melo *et al.*, 2023; Santos, Schneider e Santoyo, 2024), este capítulo forneceu os fundamentos necessários para a análise da política sob a ótica dos seus mediadores institucionais. Trata-se de uma escolha metodológica e política: compreender uma política pública não apenas como conjunto de normas e recursos, mas como campo de disputa institucional no qual se constroem, negociam e, por vezes, bloqueiam possibilidades de transformação social.

Em conjunto, as contribuições teóricas apresentadas mostram que políticas com forte carga normativa e múltiplos instrumentos, como o crédito rural, tendem a produzir resultados heterogêneos, devido à interação entre capacidades, incentivos institucionais e disputas entre atores. Essa

compreensão teórica fundamenta a estratégia metodológica adotada no capítulo seguinte, baseada na análise de percepções institucionais construídas dentro desse ambiente complexo.

Capítulo 3 – Metodologia

A metodologia adotada foi orientada pelos objetivos da pesquisa e pelo quadro analítico desenvolvido no Capítulo 2. A escolha pela abordagem qualitativa decorreu da necessidade de compreender como os atores institucionais interpretam o arranjo institucional e a implementação da política de crédito rural. Este estudo utilizou a técnica de entrevistas para captar a percepção dos atores das principais instituições envolvidas no processo de desenho e implementação do crédito rural.

Para tanto, foram entrevistados representantes das seguintes entidades:

- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG
- Confederação Nacional da Agricultura – CNA
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
- Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA
- Secretaria do Tesouro Nacional – STN

A Organização das Cooperativas do Brasil e a Frente Parlamentar da agropecuária foram convidadas a participar, mas não demonstraram interesse.

A seleção das instituições seguiu uma estratégia de amostragem intencional, voltada para incluir as organizações com papéis centrais no desenho, coordenação, normatização ou operacionalização do crédito rural. O critério principal foi a posição estratégica de cada instituição no arranjo institucional, bem como sua capacidade de influenciar normas, recursos ou processos decisórios.

Os entrevistados foram selecionados pelo critério de representatividade institucional e envolvimento direto com a oferta e acesso ao crédito rural, com representantes do nível de coordenação dessas instituições. Assim, foi possível analisar as percepções de atores que fazem parte do arranjo institucional da política de crédito rural.

Considerando a abrangência temática e o escopo da pesquisa, as instituições tiveram liberdade para indicar os entrevistados. Em todos os casos, buscou-se perfis de entrevistados que ocupassem posições diretamente relacionadas à formulação, coordenação ou defesa de interesses vinculados ao crédito rural. Os perfis indicados mantiveram coerência com os objetivos da pesquisa. Os entrevistados receberam uma carta de apresentação da pesquisa e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido³ antes de iniciadas as entrevistas.

As entrevistas seguiram o formato semiestruturado, com roteiro de perguntas abertas para captar as percepções dos participantes. Foram realizadas por videoconferência e gravadas. Os nomes dos participantes não foram divulgados, de modo a conferir maior liberdade para expressarem suas opiniões sobre o tema.

O roteiro de entrevistas foi construído a partir das três dimensões do quadro analítico da pesquisa (veja Quadro 6, p. 46-47): arranjo institucional e governança; capacidade de implementação; e percepções dos atores sobre entraves, consensos e divergências. Cada dimensão originou blocos temáticos de perguntas abertas, estruturadas para captar interpretações sobre o arranjo e a implementação do crédito rural, exemplos concretos e propostas de aperfeiçoamento de problemas ou desafios percebidos.

O roteiro foi o mesmo para os entrevistados de todas as instituições, mas cada um respondeu de acordo com as particularidades do segmento que representa. As transcrições foram feitas por software de inteligência artificial e validadas pelos entrevistados. O roteiro continha as seguintes questões:

1. Quais são, na sua visão, os principais avanços ocorridos na implementação do crédito rural nos últimos 10 anos?
2. Na sua opinião, como será o crédito rural daqui a 10 anos?
3. Que obstáculos ou dificuldades ainda persistem na implementação efetiva do crédito rural?

³ Veja Anexo

4. Existem aspectos do atual desenho da política que dificultam a articulação entre os diferentes atores envolvidos?
5. Como o sr. avalia a participação do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA)? Tem sugestões para o fortalecimento do fórum?
6. Na sua opinião, como os critérios de acesso ao crédito rural poderiam ser aprimorados?
7. Há exemplos de boas práticas que poderiam ser ampliadas ou institucionalizadas?
8. Como o processo de equalização pode ser aprimorado?
9. Na sua opinião, quais as estratégias para enfrentar os desafios das mudanças climáticas?
10. Como sua instituição atua para alcançar as perspectivas para o crédito rural que vislumbra para os próximos 10 anos?

As respostas foram analisadas sob a perspectiva das três dimensões mencionadas, do quadro analítico. O objetivo era concatenar o referencial teórico utilizado na pesquisa com as informações fornecidas pelos atores que fazem parte do arranjo institucional da política. Assim, foi possível analisar como se deu o processo de interação entre os atores e identificar os gargalos na implementação, bem como as possibilidades de aprimoramento da política.

A análise se orientou pela tradição interpretativa da análise de conteúdo, conforme sistematizada por Bardin (2016), e pela perspectiva de análise temática, proposta por Sampaio e Lycarião (2015). Essa combinação possibilitou identificar significados recorrentes nas falas, categorizá-los e relacioná-los às dimensões do quadro analítico proposto. O objetivo era apenas descrever opiniões, mas compreender como os atores constroem interpretações sobre a política e suas formas de implementação.

As entrevistas foram submetidas à análise de conteúdo temática, conforme os procedimentos de Bardin (2016). O processo teve três etapas: (i) pré-análise, com leitura flutuante e familiarização com o material; (ii) exploração do conteúdo, identificando unidades de registro e trechos significativos; e (iii)

tratamento e interpretação, que consistiu em relacionar os temas emergentes às categorias teóricas do quadro analítico.

As categorias utilizadas foram as seguintes:

- Arranjo institucional e governança, vinculada à dimensão institucional;
- Capacidade de implementação e operacionalização, vinculada à dimensão operacional;
- Percepções e estratégias dos atores institucionais, vinculada à dimensão perceptiva.

A categorização foi conduzida de forma indutiva e dedutiva, simultaneamente: partiu-se das categorias definidas a priori, mas admitiu-se o surgimento de novas categorias empíricas a partir das falas dos entrevistados. Essa estratégia mista possibilitou capturar tanto os aspectos previstos no referencial teórico quanto aqueles emergentes das práticas e experiências dos atores.

A perspectiva adotada parte do pressuposto de que as políticas públicas são produtos de interação contínua entre normas, instituições e atores (Wu; Ramesh; Howlett, 2015). Desse modo, compreender a implementação do crédito rural exige analisar os discursos e práticas dos atores envolvidos, revelando tensões e sinergias no arranjo de governança.

Capítulo 4 – Resultados e análise

A descrição e análise dos resultados foi organizada de acordo com as dimensões do quadro analítico (veja Quadro 2, p. 56) Com isso, buscou-se alinhar o texto com o referencial analítico da pesquisa e permitir a identificação das diferentes percepções sobre as dimensões e categorias que descrevem os problemas de implementação do crédito rural. Tais percepções foram analisadas à luz do referencial teórico apresentado, de modo a identificar como o caso concreto da política de crédito rural se relaciona com a teoria sobre desenho e implementação de políticas públicas.

Arranjo institucional e governança

Nessa seção são analisadas as competências e os papéis dos atores dentro do arranjo institucional da política de crédito rural, bem como os mecanismos de coordenação entre as instituições. A ideia é analisar o desenho do arranjo institucional e identificar como se dá a interlocução e coordenação entre os diferentes atores que fazem parte tanto do desenho quanto da implementação do crédito rural. Por um lado, a análise dos atores, das etapas e das diretrizes da política de crédito rural denotam o desenho da política de crédito rural. Por outro, a análise dos dados e das percepções dos entrevistados mostram como o crédito rural é de fato implementado e quais os desafios que apresenta na prática.

Todos os atores entrevistados destacaram que há diálogo constante entre as instituições na elaboração do Plano Safra. Segundo o representante do MAPA, o Plano Safra é resultado de um processo anual e contínuo de ajustes, no qual o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) consolida propostas do setor produtivo e as encaminha ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central. Ele descreve o Manual de Crédito Rural (BCB, 2025) como “a bíblia do crédito rural”, ressaltando que muitas das modernizações e aprimoramentos são encaminhados por iniciativa do MAPA, embora a deliberação final caiba ao Conselho Monetário Nacional. Conforme salientado adiante, as sugestões

encaminhadas pelo MAPA também são decorrentes da interlocução com entidades da sociedade civil. Esse relato evidencia o papel de coordenação técnica e intermediação política exercido pelo MAPA dentro da estrutura de coordenação da política, no seu arranjo institucional.

Nos últimos anos, houve redução das instâncias formais de coordenação interministerial, como o GT de Política Agrícola, ativo no governo anterior e responsável por reuniões regulares entre MAPA, o então Ministério da Economia (formado pelos então extintos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e parte do Ministério do Trabalho e Previdência Social) e Banco Central do Brasil, segundo o entrevistado do MAPA. A ausência dessas reuniões prejudicou a continuidade de pautas estruturantes, enfraquecendo o processo de planejamento do Plano Safra. Essa observação ilustra como o enfraquecimento das instâncias de coordenação e governança acarretam falhas do processo de implementação do crédito rural.

A extinção do MDA durante o governo Bolsonaro, que enfraqueceu o PRONAF e a participação da sociedade civil na construção do Plano Safra, foi aspecto destacado pelo entrevistado do MDA. As políticas relacionadas à agricultura familiar ficaram sob a responsabilidade de uma subsecretaria da Casa Civil, o que reduziu a abrangência das iniciativas direcionadas para a agricultura familiar. Nesse sentido, pondera que, no governo Lula, a estrutura do MDA foi redesenhada com o intuito de atender a idiossincrasias do segmento e formar um conjunto de políticas de apoio que compreende assistência técnica, estímulo à inovação, apoio à comercialização e à agroindústria e desenvolvimento territorial.

A construção participativa do Plano Safra da Agricultura Familiar, por meio da criação de um grupo de trabalho com presença de organizações sociais, tem sido adotada a partir de 2023. Na medida em que as propostas das representações da agricultura familiar são discutidas com o MDA, observa-se a presença da participação social como componente da implementação da política.

Nesse contexto, o MAPA e o MDA atuam como intermediadores com o setor produtivo, consolidando as propostas da sociedade civil para apresentação

no processo de discussão do Plano Safra, ao passo que a STN tem o papel de analisar e adequar tais pedidos às restrições orçamentárias vigentes.

No âmbito da participação social, tanto o MAPA quanto o MDA reportaram que cada ministério realiza um extenso processo de consulta às instituições da sociedade civil. O MAPA ressalta que são enviados mais de 200 ofícios para que diferentes instituições apresentem suas propostas de melhoria do crédito rural, notadamente associações de classe. Essas sugestões são discutidas nas câmaras temáticas, analisadas tecnicamente pelos ministérios e incluídas na proposta final do MAPA. Nesse processo são envolvidas associações de todas as regiões do país, o que confere maior legitimidade aos pleitos apresentados.

O MAPA criou câmaras setoriais e temáticas para discussão de propostas para o desenvolvimento das cadeias produtivas do agronegócio brasileiro (MAPA, 2025). São 31 câmaras setoriais com foco em culturas específicas e 7 câmaras temáticas com temas transversais, como insumos, inovação agrodigital e agricultura orgânica. As câmaras realizam reuniões periódicas e a participação de entidades é aberta.

O MDA realiza reuniões com entidades de trabalhadores para entender quais são as dificuldades presentes para os beneficiários do crédito rural. Essas consultas também têm abrangência nacional e são realizadas com oficinas em todos os Estados da federação. O representante do ministério ressaltou que um dos pontos centrais de discussão é sobre os critérios de enquadramento das atividades da agricultura familiar.

O MDA criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), que é constituído por 17 comitês permanentes de discussão de assuntos transversais, como agroecologia, mulheres rurais, desenvolvimento territorial entre outros. O CONDRAF conta com a participação de 36 associações da sociedade civil (MDA, 2024).

Observa-se que tanto o MAPA quanto o MDA fizeram um esforço para ampliar a consulta e participação da sociedade civil no processo de formulação da política. De acordo com os representantes desses ministérios, a divisão em áreas de interesse contribuiu para aumentar a qualidade das discussões e gerar soluções diretamente relacionadas às necessidades do setor produtivo.

Observa-se que ocorreu uma mudança na estrutura de governança da política. O CNPA, que contava com a participação de outros ministérios e representantes de associações de classe, perdeu relevância e não realiza reuniões com frequência. Essa lacuna foi preenchida pelas câmaras temáticas, que têm caráter descentralizado e não contam com a participação de outros ministérios.

Ou seja, o arranjo institucional da política foi parcialmente alterado, com maior protagonismo do MAPA e do MDA, no processo de consulta à sociedade civil. Por um lado, isso aumentou a participação das entidades de classe e aprofundou as discussões técnicas. Por outro, diminuiu a interação com os ministérios que fazem parte do CNPA e que poderiam dar contribuições para o desenvolvimento da política de crédito rural.

Ainda assim, todos os ministérios consultados ressaltaram que há diálogo constante entre as partes e que a relação é amistosa, apesar de eventuais divergências. Pontuam que há espaço para a discussão de posições distintas e que o ambiente é de cooperação mútua entre os órgãos participantes. Assim, as alterações na governança da política de crédito rural não minaram as relações entre os ministérios que fazem parte do desenho e implementação da política.

No âmbito da representação da sociedade civil, a Confederação Nacional da Agropecuária (CNA) ressalta que tem bom diálogo com o MAPA, uma vez que são mais focados no crédito voltado para produtores de grande porte. Ainda que a CNA tenha diálogo com o MDA, a articulação é majoritariamente feita com o MAPA.

A CNA alega que participa ativamente das câmaras temáticas e apresenta suas propostas de melhoria ao MAPA e considera que o ministério faz um bom trabalho de mobilização e articulação. Paralelamente, a CNA também ressaltou que faz um amplo processo interno de consulta às entidades participantes para elaborar as propostas de melhoria do crédito rural e que também tem suas próprias câmaras temáticas para discussão interna.

Dentre as propostas apresentadas pela CNA, destacam-se: a modernização e aumento de recursos para o seguro rural; a melhoria do ambiente de negócios mediante a redução da burocracia para acesso ao crédito;

a eliminação de entraves regulatórios e o bônus de adimplência para práticas socioambientais.

Embora haja boa articulação técnica entre os ministérios e o Banco Central, persistem dificuldades de coordenação decisória: esse problema foi destacado pelo entrevistado da STN. Ele apontou que certas deliberações não precisariam ser remetidas ao Conselho Monetário Nacional, podendo ser resolvidas no âmbito setorial, sugerindo que há espaço para a criação de uma instância que permita a participação institucional do MAPA e do MDA no CMN. Essa fala reforça a suposição de que há assimetria decisória entre órgãos econômicos e setoriais. Ou seja, a política é marcada por centralização das decisões no âmbito do CMN, com participação parcial dos ministérios setoriais nos processos decisórios.

Esse ponto foi destacado também pelos entrevistados do MAPA e do MDA, ao tratarem das decisões do Conselho Monetário Nacional (CMN) sobre a política de crédito rural. Ainda que reconheçam que as sugestões enviadas são discutidas, ambos ressaltam que seria importante a participação dos seus ministérios no processo decisório das questões especificamente relacionadas ao crédito rural.

Observa-se que a governança da política tem os papéis bem definidos e há diálogo constante entre os ministérios, mas a participação dos segmentos do agro é mais forte no MAPA e no MDA, que mantém processos sistemáticos de consulta e discussão com o setor para receber de propostas de melhoria da política de crédito rural. Por outro lado, há baixa participação de outros segmentos que poderiam contribuir no debate, como associações ambientais e pesquisadores.

No âmbito interministerial, observa-se que há coordenação entre as instituições e diálogo constante, mas o MAPA e o MDA poderiam ter papel mais ativo no processo decisório de definição das regras e diretrizes para aplicação dos recursos, conforme reiterado por seus representantes entrevistados.

Capacidade de implementação

Nessa seção são avaliados os recursos utilizados na implementação, bem como instrumentos da política e instrumentos de política complementares que podem aumentar a efetividade de política. O objetivo é analisar os aspectos relacionados à implementação do crédito rural.

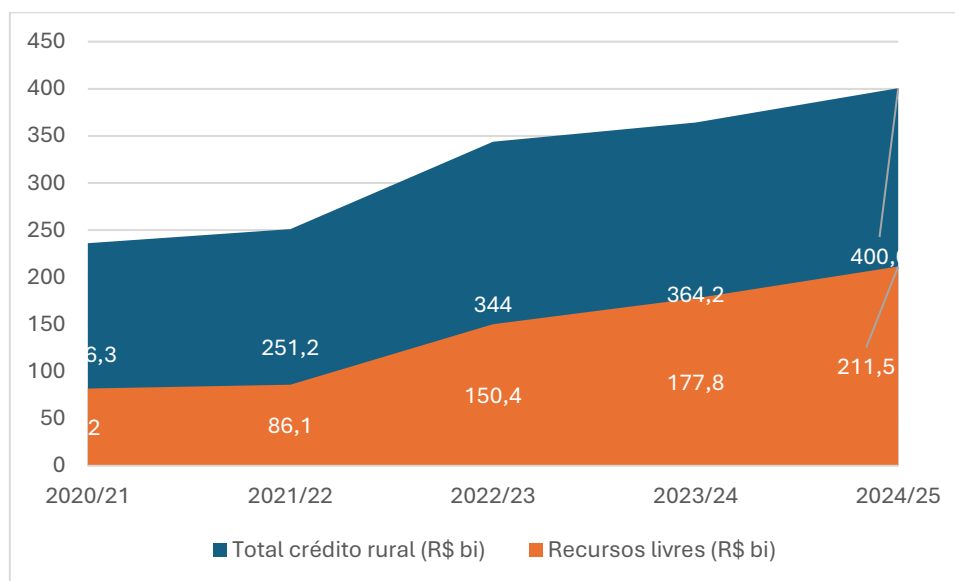
Com relação à implementação da política, os entrevistados de todos os órgãos diretamente envolvidos com a política alegam que o principal problema está relacionado à falta de recursos para atender a demanda de crédito do setor agropecuário, tanto para a agricultura empresarial quanto para a familiar. Essa questão foi levantada tanto pelos ministérios setoriais (MAPA e MDA) quanto pelas associações representativas (CNA e CONTAG). O MAPA atesta que apenas um terço da demanda por crédito é atendida. Esse ponto é confirmado por documento da CNA (2024). O MDA, por sua vez, apesar de reconhecer os incrementos do crédito direcionado para a agricultura familiar, ressalta que os recursos ainda são insuficientes. Esse ponto foi referendado pela CONTAG.

A STN atesta que o espaço orçamentário é limitado e que não consegue atender à demanda. Ainda assim, destaca que os recursos aplicados conseguem alavancar um montante expressivo de operações. De acordo com o representante da STN, o aporte de R\$3,9 bilhões na safra 2024/2025 foi suficiente para alavancar recursos da ordem de R\$119 bilhões para o crédito rural

Uma característica crucial, nesse aspecto, é o crescimento expressivo dos recursos livres, concedidos sem aportes do governo federal e destinados majoritariamente para produtores de maior porte. De acordo com o MAPA, a CNA e a STN, esse processo é um reflexo do crescimento dos instrumentos de crédito advindos dos mercados de capitais.

Servo (2019) ressalta que a participação dos recursos livres no crédito total passou de 7,4% na safra 2014/2015 para 28,4% na safra 2018/2019. Esse processo se ampliou no período recente. O Gráfico 5 mostra o crescimento dos recursos livres, entre 2020 e 2025.

Gráfico 5 – Crédito concedido total e crédito com recursos livres – 2020-2024 – milhões de R\$



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central

Em 2020, os recursos livres representavam 34% do crédito total, valor que passou para 52% em 2024, o que representa um crescimento de 53% no período.

A expansão de produtos financeiros do mercado de capitais, como Letras de Crédito Agrário (LCA), possibilitou a oferta de crédito para produtores sem intermediação de recursos do governo federal. O aumento das exigibilidades de aplicação dos recursos da LCA injetou uma quantidade expressiva de recursos no mercado, o que contribuiu para aumentar o montante de recursos livres disponíveis para empréstimo.

Essa expansão ocorreu consistentemente nos últimos 10 anos e a perspectiva é que continue crescendo, o que garante o aumento da oferta de crédito para o segmento empresarial, sem pressionar os gastos do governo com equalização das taxas de juros, uma vez que os recursos livres não dependem de aportes do Tesouro. Isso aumenta a eficiência e eficácia da política, uma vez que possibilita que os recursos públicos sejam, cada vez mais, aplicados nos segmentos prioritários, como agricultura familiar, produção de alimentos e expansão da capacidade de armazenamento. O entrevistado da CNA destacou que ainda há espaço para expansão, ponderando que o agronegócio responde

por 25% do PIB nacional, mas representa apenas 4% das operações do mercado de capitais.

A diminuição dos aportes do Tesouro para operações da agricultura empresarial foi destacada por todos entrevistados como um dos principais avanços da política de crédito rural.

Os entrevistados também ressaltaram como um avanço da política a Lei 13.986/20 (Lei do Agro), que foi fundamental para simplificar e desburocratizar a concessão de crédito no setor. A lei estabeleceu os seguintes avanços:

- Fundo Garantidor Solidário (FGS): amplia o acesso ao crédito rural, sendo uma garantia alternativa aos meios tradicionais.
- Patrimônio Rural em Afetação: permite que o produtor rural afete o imóvel como garantia de dívidas, sem transferir a propriedade, na forma de um título para financiamentos.
- Cédula de Produto Rural (CPR): a lei modernizou a CPR, adaptando-a para o ambiente digital de registro e financiamento, e aprimorou sua estrutura e flexibilidade para diversas operações e produtos.

A Lei do Agro redesenhou a arquitetura jurídica do financiamento rural ao ampliar instrumentos privados de crédito, modernizar títulos como CRA, CPR, CIR e permitir maior utilização de garantias fiduciárias e patrimônio rural em afetação. Ao tornar mais célere o registro, a execução e a circulação de títulos, a lei reduziu significativamente a burocracia e os custos de transação. No campo da equalização, contribuiu para maior previsibilidade e focalização dos subsídios, ao tempo em que estimulou a migração gradual para fontes de financiamento a taxas livres. O conjunto dessas medidas facilitou o acesso ao crédito, ampliou o volume de recursos privados disponíveis e diminuiu a dependência dos recursos controlados do Tesouro.

A criação da CPR, em 1994, pela Lei 8.929/94, inaugurou um regime de financiamento baseado na lógica de mercado e permitiu a completa desintermediação entre produtor e financiador. Ao transformar obrigações futuras de entrega de produção em títulos negociáveis, a CPR ampliou o acesso ao crédito, viabilizou a securitização, via CRA, aumentou a liquidez e atraiu capital privado nacional e estrangeiro. Com a modernização trazida pela Lei do

Agro (registro eletrônico, CPR financeira, garantias fiduciárias e patrimônio de afetação), a CPR passou a desempenhar papel central na expansão das operações a taxas livres e na redução relativa dos recursos controlados pelo Tesouro.

A heterogeneidade regional no acesso ao crédito foi um ponto destacado pelo entrevistado do MDA. Ele ressaltou que nas regiões Norte e Nordeste, a menor organização dos agricultores familiares, especialmente em cooperativas, limita o alcance das políticas. Em contraste, no Sul, o cooperativismo é mais estruturado, o que favorece o crédito. Essa observação reforça a importância das capacidades organizacionais locais para a efetividade da política.

Essas percepções são corroboradas pelo trabalho de Neves, Castro e Freitas (2019), que investiga como as cooperativas influenciam a produção agropecuária dos municípios brasileiros. A região Norte conta com 3,8% dos estabelecimentos agrícolas em cooperativas. O Nordeste tem 4,3%. O Centro-Oeste tem 12% enquanto o Sudeste e Sul têm 18% e 32%, respectivamente.

Um dos entraves destacados pelas instituições entrevistadas está relacionado à extensão técnica ou rural. De acordo com os entrevistados do MAPA, MDA e CNA, o sucateamento das instituições de extensão rural limitou a oferta do serviço aos produtores na maior parte das regiões do país. Além disso, a CNA ressaltou que muitas vezes o processo de assistência ocorre de maneira *pro forma*. Isso porque alguns projetos precisam da assinatura de um técnico para obter o financiamento, o que representa um custo para os produtores que encarece o crédito, mas não necessariamente se reflete em melhorias técnicas na produção.

Essa constatação é sensível na medida em que a assistência técnica tem papel crucial para melhorar a produtividade e a geração de renda. Ademais, como ressaltava o MDA, a assistência tem papel de melhorar as condições de trabalho e diminuir a penosidade do trabalho agrícola. O MDA destaca que a assistência é crucial para aumentar a fixação dos jovens no campo, visto que aumenta a renda com a produção ao mesmo tempo em que facilita o trabalho na terra.

O trabalho de Cerveira e Cunha (2025) busca mensurar o efeito da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) sobre a renda dos agricultores familiares brasileiros. O estudo conclui que a ATER tem papel distributivo, na medida em que diminui o número de agricultores de baixa renda e aumenta os de renda média. Além disso, destaca que os efeitos são maiores em empresas profissionais de assistência, o que vai ao encontro das observações da CNA sobre qualidade da assistência técnica.

Esse trabalho reforça a importância dos instrumentos complementares para aumentar a efetividade do crédito rural. Nesse sentido, o entrevistado do MDA destacou que o ministério lançou um programa de crédito para financiar a mecanização da produção agrícola, com taxas de juros diferenciadas, para aquisição de maquinário de pequeno porte para produtores familiares (veja Embrapa, 2025b). Além do crédito para produção, estão disponíveis linhas para aquisição de implementos agrícolas que aumentem a produtividade e diminuam a penosidade do trabalho no campo. Para aprimorar tal iniciativa, o MDA fechou um acordo de cooperação com a Embrapa e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) para produção nacional de maquinário para utilização na agricultura familiar (Embrapa, 2025a).

Além disso, o entrevistado do MDA destacou avanços da política direcionada para a agricultura familiar. No âmbito da alocação de recursos, o MDA destaca que houve crescimento expressivo dos recursos para a agricultura familiar, saltando de pouco mais de R\$50 bilhões, em 2022, para mais de R\$78 bilhões, em 2025 (BCB, 2025). Não obstante, a CONTAG ressalta que o montante ainda é insuficiente para atender à demanda de crédito por esse segmento.

O aumento do limite financiável, em 2024, para os pequenos agricultores, melhorou a capacidade de alavancar recursos. De acordo com o entrevistado do MDA, as linhas direcionadas especificamente para atender mulheres e jovens contribuem para a fixação da população no campo, maior autonomia para esses grupos, além de fomentar a geração de renda. Além disso, a implementação de linhas para realização de melhorias nas moradias contribuiu para melhorar a infraestrutura das unidades produtoras e aumentar a qualidade de vida da população.

O MDA atesta que a definição clara dos limites de enquadramento dos agricultores familiares contribuiu para aumentar a focalização da política. Isso acontece pois evita que agricultores com maior renda acessem recursos que são destinados aos agricultores familiares, evitando a concessão de subsídios para produtores com maior capacidade financeira.

O crescimento da participação de empresas de tecnologia no segmento, denominadas “agritechs” foi destacado pelo entrevistado da STN. Essas soluções tecnológicas são uma ferramenta para auxiliar os produtores na tomada de decisão e no acesso ao crédito. A CNA destacou que oferece uma plataforma 100% digital para concessão de crédito aos produtores, o que diminui a burocracia e agiliza a concessão. Paralelamente, a STN destacou que as soluções tecnológicas aplicadas nos sistemas da Secretaria contribuíram para diminuir o tempo de processamento das solicitações, agilizando a liberação para os bancos.

Observa-se que a política de crédito rural tem sido apoiada pela implementação de ações complementares que aumentam a oferta de recursos técnicos e financeiros resultando em melhorias na produtividade da terra, o que potencializa os efeitos do crédito rural, contribui para o crescimento da renda dos produtores e diminui a inadimplência no setor. Essa característica reforça a ideia de que os recursos técnicos e financeiros são fatores que afetam diretamente a implementação do crédito rural.

Adicionalmente, a expansão da extensão técnica tem sido fundamental tanto para melhorar as técnicas de produção quanto para difundir conhecimentos de gestão para os produtores. Nesse contexto, a aplicação de soluções tecnológicas é uma alternativa para desburocratizar o processo de concessão e oferecer mais segurança aos tomadores de crédito.

Percepções dos atores

A partir das contribuições elencadas anteriormente, essa seção analisa a visão dos atores sobre três perspectivas: problemas de implementação da

política; propostas e soluções sugeridas pelos atores; e eventuais consensos e divergências existentes. Essa análise é crucial na medida em que permite identificar como os diferentes segmentos enxergam os problemas concretos decorrentes da implementação do crédito rural, além de identificar interseções nas percepções dos atores e pontos de discordância.

Uma limitação destacada pelos entrevistados de todas as instituições se refere ao que denominam “custos de observância” do crédito rural. Tais custos são definidos pelas obrigações que os produtores devem atender para conseguir o crédito, se referindo tanto aos aspectos financeiros da concessão quanto aos aspectos normativos, como a necessidade de certidões e documentos.

A principal reclamação está relacionada com as vendas casadas feitas pelas instituições financeiras. Muitas vezes outros produtos financeiros são oferecidos como forma de “facilitar” a análise e aprovação do crédito. Ainda que a prática seja ilegal, muitos produtores se veem compelidos a aceitar para não criar animosidades com as instituições financeiras locais e facilitar a concessão do crédito. Para atenuar o problema, a CNA criou um canal de denúncias anônimas para combater tais práticas e preservar a identidade dos produtores, evitando eventuais retaliações.

Além das vendas casadas, os entrevistados do MAPA, MDA e CNA alegam que uma limitação importante se refere aos custos acessórios das operações, como a formalização do crédito em cartório. Tais custos são diferentes dos custos de observância, destacados acima. Os custos acessórios estão relacionados com as despesas necessárias para a formalização da operação de crédito rural, ao passo que os custos de observância não são financeiros e estão ligados aos pré-requisitos para aprovação do crédito pelas instituições financeiras.

A CNA atesta que não existe uma padronização entre regiões, o que pode aumentar significativamente o custo final para o produtor rural. O entrevistado da CNA destacou que um levantamento da entidade analisou os custos cartoriais em todo o Brasil. Tendo como base uma operação de crédito de R\$ 35.000, as taxas cartoriais variam entre R\$ 150 e R\$ 5.600. Considerando operações para produtores de pequeno porte, tais custos muitas vezes podem inviabilizar a

concessão de crédito. Assim, a falta de regulação das taxas cartoriais acarreta uma grande discrepância dos custos para formalização da operação, o que acaba aumentando o custo final das operações para os produtores nas regiões com taxas cartoriais mais elevadas.

As certidões necessárias para a concessão do crédito foram outro ponto destacado. A existência de múltiplas certidões, com prazos de validade distintos, acaba dificultando o acesso ao crédito pelos produtores. Esse problema é especialmente grave para os produtores de menor porte. A dificuldade para obtenção das certidões acaba atrasando o processo de análise, por parte das instituições financeiras. Considerando que a produção agrícola deve ocorrer em períodos específicos, muitas vezes a demora na concessão inviabiliza a produção.

Assim, observa-se a existência de entraves burocráticos que dificultam a concessão de crédito para os produtores rurais, uma vez que representam custos adicionais para viabilizar a operação. Essa característica está associada com a dimensão de capacidade de implementação da política, uma vez que destaca entraves operacionais para a viabilização das operações de crédito.

Os entrevistados da CNA, MDA, MAPA e STN atestaram que uma alternativa para solução de tais problemas seria a utilização de ferramentas digitais para padronizar os processos e agilizar o trâmite burocrático. O MDA alega que soluções tecnológicas estão sendo empregadas para facilitar a análise dos condicionantes relacionados ao uso do solo, como a sobreposição em terras indígenas e quilombolas, bem como a análise do uso do solo respeitando as limitações de uso legal das áreas, em especial a preservação das áreas de reserva legal. A percepção do entrevistado da STN segue a mesma lógica, defendendo uma simplificação das regras para desburocratizar o processo de financiamento para os produtores.

Uma possibilidade de melhoria sugerida pelo MDA e apoiada pela CONTAG se refere à utilização das compras públicas para garantir a demanda por alimentos. Considerando a incerteza inerente à atividade agrícola, a garantia de demanda por parte do poder público seria um instrumento de estímulo ao desenvolvimento da agricultura familiar. Dessa forma, o fortalecimento do

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que foram descontinuados na gestão Bolsonaro, são instrumentos complementares que poderiam estimular a produção de alimentos. Assim, o fortalecimento das compras públicas de produtos advindos da agricultura familiar constitui um instrumento que pode contribuir para a expansão da produção familiar.

É importante destacar que o MDA ressaltou que o foco recente do ministério está direcionado para o fortalecimento da produção de alimentos pela agricultura familiar, o que gera impactos sobre a renda dos produtores e, indiretamente, sobre a inflação de alimentos, que é uma fonte de pressão recorrente para os índices de inflação.

O fomento para a implementação e expansão de sistemas agroflorestais de produção é outro ponto prioritário para o MDA. Os Sistemas Agroflorestais (SAF) são formas de uso da terra que integram, no mesmo espaço, a produção agrícola, espécies florestais e/ou criação de animais, imitando a estrutura e o funcionamento de um ecossistema natural. Além de permitir a diversificação da cesta de produtos dos agricultores, tais sistemas contribuiriam para a diminuir as pressões sobre empobrecimento dos solos e o desmatamento. Essa percepção é corroborada pela CONTAG, que vê em tais práticas a possibilidade de fortalecimento da agricultura familiar.

O MDA destacou que, além do estímulo direto para adesão a sistemas sustentáveis de produção, que englobam qualquer forma de produção agrícola organizada para conservar os recursos naturais, reduzir impactos ambientais e garantir viabilidade econômica e social no longo prazo. Nesse contexto, os sistemas agroflorestais são um tipo de sistema sustentável.

O representante do MDA destaca que uma medida complementar que vem sendo implementada é a utilização de critérios ambientais como condicionantes da aplicação dos recursos. Cria-se uma estrutura de incentivos diretos e indiretos para induzir a transição para sistemas produtivos mais sustentáveis e capazes de gerar renda ao trabalhador.

Paralelamente, tanto o MAPA quanto o MDA destacaram que a produção de bioinsumos é uma alternativa importante para diversificar a produção, diminuir

problemas de quebra de safra e estimular práticas de uso sustentável do solo. Os bioinsumos são produtos ou processos de base biológica utilizados para fertilização, controle de doenças, bioestimulação e manejo ecológico. Vidal e Dias (2023) destacam que eles reduzem custos ao diminuir a necessidade de fertilizantes e defensivos químicos e reduzem quebras de safra ao fortalecer o sistema radicular, aumentar a resiliência das plantas a estresses climáticos, estabilizar o controle de pragas e melhorar a saúde do solo. Assim, é possível diminuir os custos de produção e a dependência de defensivos agrícolas para a agricultura familiar.

Um ponto que permeia a discussão sobre o crédito rural se refere aos mecanismos de mitigação de riscos. Destaca-se que os principais programas são o de Seguro Rural, uma subvenção econômica do Estado para a contratação de seguro pelos produtores e o PROAGRO, um programa que concede auxílio financeiro para produtores que tiveram perda de safra por questões climáticas. Nesse ponto, a CNA tem posicionamento favorável ao Seguro Rural, atestando que tal alternativa tem menores custos para o Estado e está sujeita a menos fraudes. Isso acontece porque o seguro rural é um instrumento de mercado com subsídio parcial do Estado, sem indenização direta aos produtores. Quem arca com os custos são seguradoras privadas, enquanto o Estado paga apenas uma parte do custo para aquisição do seguro, que varia entre 20% e 40% do prêmio.

Por outro lado, a CONTAG atesta que o PROAGRO tem limitações na sua implementação devido aos altos custos para os produtores e pelas recorrentes penalidades que são aplicadas pela não observância das determinações sobre o zoneamento do solo. Para aderir ao PROAGRO, os produtores pagam uma taxa definida pelo Banco Central do Brasil de acordo com a cultura financiada, risco climático e o nível de cobertura. Além disso, o PROAGRO só cobre o custeio do produtor, não incidindo sobre gastos com investimentos e sobre a renda do produtor.

Por fim, destaca-se o ponto relacionado com a organização dos produtores. O MDA destaca que há uma dificuldade histórica para promoção do associativismo nas regiões Norte e Nordeste do país, destacando uma barreira cultural ao associativismo. Essa dificuldade acaba limitando a capacidade de expansão da produção local, uma vez que as cooperativas apresentam ganhos

de escala tanto para aquisição de insumos e implementos, quanto no processo de comercialização, que, de acordo com o MDA e a CONTAG, é uma das principais fragilidades da agricultura familiar no Brasil.

Tanto a CONTAG quanto o MDA defendem a expansão dos programas de microcrédito orientado, que focam as populações mais vulneráveis e contribuem para melhoria técnica e gerencial das condições de produção. Um dos casos de sucesso é o programa Agroamigo, do Banco do Nordeste (BNB, 2025), que aliou a lógica do associativismo com a concessão de microcrédito, contribuindo para superar as dificuldades existentes tanto no processo de cooperação dos produtores quanto na oferta de crédito adequada às suas necessidades.

Discussão a partir das dimensões da análise

A análise das entrevistas realizadas com representantes do MAPA, STN, MDA, CNA e CONTAG permitiu compreender, sob diferentes perspectivas institucionais, como se configuram os avanços, os desafios e as contradições da política de crédito rural no Brasil. A partir da triangulação dos depoimentos com as três dimensões do quadro analítico (institucional, operacional e perceptiva) foi possível observar que a implementação do crédito rural está ancorada em uma estrutura complexa, que abarca diferentes segmentos produtivos. Ainda assim, observa-se um esforço de coordenação entre os atores envolvidos no desenho e implementação da política.

Na dimensão do arranjo institucional e governança, identificou-se que o arranjo vigente, embora consolidado em termos normativos e procedimentais, ainda carece de clareza quanto à delimitação de papéis e responsabilidades. A STN atua como guardião da racionalidade fiscal e define, com o Banco Central, os parâmetros de equalização das taxas de juros, enquanto o MAPA e o MDA operam como mediadores políticos e técnicos junto ao setor produtivo.

Essa configuração revela uma lógica de primazia das decisões do núcleo econômico do governo em relação às demandas dos ministérios setoriais, reproduzindo uma hierarquia institucional que limita a autonomia dos ministérios

setoriais e, conseqüentemente, a responsividade da política às demandas dos seus públicos específicos.

O depoimento do representante do MAPA é ilustrativo desse processo ao destacar que, embora o Ministério da Agricultura participe das discussões prévias às decisões do Conselho Monetário Nacional sobre aspectos relacionados à concessão de crédito rural, as deliberações finais permanecem concentradas no núcleo econômico. Esse desenho institucional reforça a hipótese da sobreposição de funções, destacada como uma causa de falhas de implementação das políticas, por Capano e Howlett (2019), quando as competências técnicas e políticas se entrecruzam sem um mecanismo efetivo de coordenação.

O MDA, por sua vez, acrescenta que a descontinuidade administrativa provocada por sua extinção, em 2016, e reativação em 2023, gerou lacunas na formulação de planos específicos para a agricultura familiar, evidenciando como a ausência de continuidade institucional repercutiu diretamente na capacidade de implementação. Isso porque os instrumentos complementares à política de crédito rural foram descontinuados, bem como o processo de consulta à sociedade sobre as demandas dos beneficiários.

Na dimensão de capacidade de implementação, emergiram evidências de avanços significativos, especialmente na modernização dos instrumentos financeiros, na ampliação dos recursos para as linhas de crédito voltadas a públicos específicos e na revisão dos parâmetros de acesso ao crédito e de custo das operações. Isso denota que avanços nos recursos utilizados (humanos, técnicos, financeiros e relacionais) e nos instrumentos de política contribuem para aprimorar a implementação.

As falas do MDA e da CONTAG apontam a consolidação do limite de R\$ 500 mil de renda bruta anual para enquadramento no PRONAF como um marco de focalização, reduzindo o risco de captura de recursos por segmentos mais capitalizados. Isso aumenta a focalização da política na medida que evita a concessão de subsídios para segmentos em condições de acessar o crédito livre e denota um aprimoramento nos instrumentos da política pública.

Paralelamente, o fortalecimento do microcrédito rural, com a fixação de uma taxa de 0,5 % ao ano e expansão do acesso para mulheres e jovens, foi descrito pelo entrevistado do MDA como um movimento de democratização do crédito e de estímulo à sucessão familiar. O MDA destacou também a criação da linha de pequenos maquinários, com juros de 2,5 % ao ano e prazos de até dez anos, como medida de incentivo à mecanização de pequena escala e de redução da penosidade do trabalho no campo.

Por outro lado, persistem obstáculos operacionais que comprometem a efetividade dessas inovações. Tanto CNA quanto CONTAG apontaram a burocracia excessiva e os custos acessórios como entraves centrais de acesso ao crédito. A exigência de múltiplos documentos, o registro em cartório e a contratação formalizada de assistência técnica, porém nem sempre efetiva, produzem barreiras especialmente para os agricultores familiares menos estruturados. Como destaca Cerveira e Cunha (2025), a assistência técnica tem papel importante para o aumento da renda, especialmente para os pequenos produtores, mas deve ser implementada como um instrumento complementar para melhoria da renda, e não apenas como um critério para concessão de crédito.

O representante da CNA destacou ainda a ausência de fiscalização sobre o acompanhamento técnico, que transforma etapas importantes da implementação da política em meros requisitos burocráticos, como assistência técnica *pro forma* e certidões que devem ser apresentadas pelos beneficiários. Essas percepções reforçam a noção de que a capacidade de implementação da política não depende apenas da existência de instrumentos de controle, mas também da forma como são operacionalizados e mediados pelas instituições executoras.

A dimensão da percepção dos atores, por sua vez, revela o modo como os atores interpretam o próprio arranjo de implementação da política e sua dinâmica. Todos reconhecem que o crédito rural é um instrumento essencial de política agrícola e que o Plano Safra constitui o principal espaço de articulação entre governo e setor produtivo. No entanto, a leitura sobre os problemas e a direção das mudanças sugeridas diverge.

Para o MAPA e o MDA, a retomada do Plano Safra da Agricultura Familiar, em 2023, simboliza um avanço institucional na diferenciação das políticas para o crédito rural. Para a STN e a CNA, a tendência que vislumbra é a da concentração dos recursos equalizados nos segmentos de menor porte, enquanto médios e grandes produtores migrarão gradualmente para o mercado de capitais. Essa transição é percebida como inevitável, diante da escassez de recursos fiscais e da ampliação de instrumentos privados como CPR e seguro rural. Isso denota que a agricultura empresarial não necessita de subsídios governamentais para sua operacionalização, de modo que os recursos do governo podem ser direcionados para segmentos com maior vulnerabilidade econômica e social.

Assim, o conjunto das entrevistas evidencia que há um consenso sobre a necessidade de priorização da política para que a concessão de subsídios seja feita apenas para os segmentos com maior necessidade. Paralelamente, há visões distintas sobre os instrumentos complementares da política. O entrevistado da CNA defende um aprimoramento do programa de seguro rural, no qual a participação do Estado seja parcial, ao passo que o representante da CONTAG reforça a importância do PROAGRO, que transfere renda para os agricultores que tiveram perdas de safra. Outro ponto destacado pela STN, MAPA e MDA se refere aos incentivos diretos e indiretos para a adoção de práticas ambientalmente sustentáveis.

Convergências e tensões entre os atores institucionais

As convergências entre os cinco atores entrevistados situam-se, principalmente, na identificação dos avanços estruturais do crédito rural e na necessidade de aperfeiçoar sua governança. Os entrevistados também concordam sobre a necessidade de simplificação das regras e identificam entraves burocráticos e de garantias.

MAPA, STN, MDA, CNA e CONTAG concordam que o crédito rural apresenta níveis crescentes de sofisticação financeira e institucional, refletidos

na diversificação das linhas, na ampliação do acesso digital e na incorporação de critérios socioambientais.

Entretanto, sob essa camada de concordância, emergem tensões estruturais relacionadas à distribuição de poder entre os atores e à disputa por sentidos da política. A principal delas refere-se à restrição fiscal e à necessidade de recursos para atender a demanda por crédito. Para a STN, o crédito rural deve observar a sustentabilidade orçamentária e priorizar públicos com maior restrição de acesso ao mercado. Já o MAPA e o MDA defendem que, embora o equilíbrio fiscal seja necessário, a política não pode prescindir de um mínimo de previsibilidade e continuidade para viabilizar investimentos produtivos de médio e longo prazo.

Essa divergência ilustra o conflito descrito por Howlett (2019) entre as dimensões de *policy design* (planejamento racional e restrições fiscais) e *policy implementation* (adaptação às realidades locais e institucionais). Conforme relatado nas entrevistas do MAPA, CNA, MDA e CONTAG, os recursos não são suficientes para atender toda a demanda por crédito. Paralelamente, as exigências burocráticas também aparecem como um entrave no acesso aos recursos.

Outra tensão importante diz respeito à participação e à representatividade nos fóruns decisórios. Tanto o MDA quanto a CONTAG destacaram o papel limitado das instâncias colegiadas, como o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), cuja influência tem diminuído diante da centralização das decisões no Conselho Monetário Nacional. A principal evidência desse ponto está no fato de que os entrevistados relataram que o CNPA não tem reuniões frequentes ao passo que as câmaras temáticas, criadas pelo MAPA e pelo MDA, não contam com representantes da STN e do CMN.

A CNA convergiu parcialmente nesse diagnóstico ao reconhecer que as arenas de deliberação colegiada têm sido esvaziadas, reduzindo o espaço de diálogo entre governo e sociedade civil, principalmente no caso do CNPA. Essa redução de arenas participativas compromete a capacidade do sistema de absorver a diversidade de interesses e de promover ajustes incrementais sustentáveis.

Também se observa uma tensão territorial. A CONTAG e o MDA enfatizaram as desigualdades regionais na aplicação do crédito, apontando que a concentração de operações nas regiões Sul e Sudeste está relacionada à maior densidade institucional, ao passo que o Norte e o Nordeste sofrem com carências estruturais de assistência técnica e de agentes financeiros. Esse ponto corrobora os achados de Cerveira e Cunha (2025) sobre a utilização e os efeitos da assistência técnica em diferentes regiões do país.

No que se refere à transição para o mercado de capitais, há também ambiguidade. Enquanto a CNA e a STN veem a financeirização como evolução natural e desejável, o MDA e a CONTAG demonstram preocupação com a exclusão dos agricultores familiares das novas formas de financiamento. Para esses atores, o aumento da dependência de instrumentos privados pode reforçar a segmentação do crédito e ampliar as desigualdades já existentes entre produtores capitalizados e agricultores familiares. Essa divergência expressa duas racionalidades distintas: de um lado, a eficiência alocativa e o uso de instrumentos de mercado; de outro, a função redistributiva e social do crédito rural. A agricultura empresarial pode aprofundar a utilização dos instrumentos de mercado, o que libera recursos para a subvenção dos empréstimos para a agricultura familiar.

Por fim, nota-se uma convergência quanto à necessidade de aprimorar a gestão de riscos e os instrumentos de seguro rural. Todos os entrevistados reconheceram que o PROAGRO é insuficiente para a mitigação de riscos, uma vez que apresenta um alto custo para os produtores e para o Estado. Paralelamente, os mecanismos de mitigação de riscos climáticos ainda são incipientes e pouco difundidos. Nesse sentido, tanto a STN quanto o MAPA e o MDA trabalham no sentido de introduzir incentivos diretos e indiretos para adoção de práticas sustentáveis. Os primeiros estão relacionados com as linhas de crédito específicas para o setor enquanto os últimos se referem aos condicionantes ambientais para a concessão de crédito

A CNA e a STN enfatizam que, sem aprimoramento desses instrumentos, será difícil atrair investidores privados para o setor; o MDA e a CONTAG, por sua vez, ressaltam que a ausência de seguro adequado desestimula os pequenos

produtores a acessarem o crédito, perpetuando a vulnerabilidade social e produtiva.

Implicações para o processo de implementação

As evidências reunidas permitem avançar na análise das implicações desses achados para a implementação do crédito rural. Em primeiro lugar, a segmentação das funções dos ministérios envolvidos na política contribui para dificultar a implementação do crédito rural. Isso se manifesta, por exemplo, na coexistência de normas emitidas pelo Conselho Monetário Nacional, executadas pelo Banco Central e operacionalizadas pelos ministérios setoriais, sem um mecanismo formal de coordenação interinstitucional. A ausência de instâncias permanentes de deliberação conjunta (como o grupo de trabalho interministerial, extinto em 2019) reforça a fragilidade dos mecanismos de governança e inibe a capacidade de aprendizado institucional.

Do ponto de vista operacional, a implementação da política revela avanços importantes na diversificação de instrumentos e na digitalização de processos. O entrevistado da STN declarou que a integração de plataformas eletrônicas e o uso de tecnologias de cadastro reduziram prazos e ampliaram a transparência das operações. No entanto, esses ganhos de eficiência não eliminaram os custos de transação associados ao cumprimento dos requisitos burocráticos.

Os relatos sobre o papel meramente formal da assistência técnica e sobre os custos cartoriais evidenciam que a simplificação regulatória ainda é um desafio não resolvido. Conforme argumentam Capano e Howlett (2019), a efetividade da implementação depende não apenas do desenho formal dos instrumentos, mas também das capacidades administrativas e cognitivas dos atores envolvidos em sua execução. Nesse contexto, a burocratização desnecessária ou onerosa pode ser um reflexo da falta de capacidades relacionais para ajustar as normas e procedimentos de acordo com as necessidades dos usuários e as prioridades da política, como concessão para pequenos agricultores e o estímulo a práticas ambientalmente sustentáveis.

As percepções dos entrevistados também revelam a importância das capacidades sociais e relacionais na implementação. Em regiões onde há maior presença de cooperativas e organizações de base, como no Sul, o crédito flui com mais facilidade; onde essas estruturas são frágeis, o acesso é restrito. Esse padrão confirma a literatura sobre capacidades estatais territoriais (Grisa e Schneider, 2015), segundo a qual políticas que dependem de articulação local são tão fortes quanto o tecido social que as sustenta.

Assim, as desigualdades regionais de capacidade institucional não são apenas reflexo de fatores econômicos, mas também da variação na densidade de redes sociais e associativas. Esse ponto denota como as capacidades relacionais podem contribuir para a implementação da política, uma vez que os produtores são apoiados por suas organizações para atender as demandas burocráticas.

Outro conjunto de implicações refere-se ao processo de financeirização do crédito rural. A expansão de instrumentos privados, como CPR, CRA e FIAGRO, tem permitido aumentar o volume total de financiamento ao setor, mas também desloca o eixo da política de uma lógica pública e redistributiva para uma lógica de mercado. A STN e a CNA consideram essa tendência irreversível e até positiva, pois alivia o Tesouro e estimula a eficiência do sistema. No entanto, o MDA e a CONTAG alertam para os riscos de exclusão e para a necessidade de mecanismos compensatórios que assegurem a permanência das linhas de crédito equalizadas para os segmentos vulneráveis. Ou seja, se por um lado diminui os custos com subsídios, por outro, pode aumentar a restrição ao crédito para segmentos mais vulneráveis.

Essa transição configura um processo de hibridização entre política pública e mercado financeiro, cuja gestão exige novas competências técnicas e regulatórias do Estado. Nesse contexto, a atuação do Estado poderia se restringir para concessão de subsídios para segmentos vulneráveis e na ampliação dos instrumentos de mitigação de risco, como o crédito rural.

Do ponto de vista normativo, as falas convergem para a necessidade de uma política agrícola plurianual, que garanta previsibilidade orçamentária e estabilidade dos instrumentos de equalização. A cada ciclo do Plano Safra, o

processo de negociação recomeça praticamente do zero, o que dificulta o planejamento de médio prazo e compromete a continuidade das ações.

Por fim, as entrevistas indicam que o sucesso da implementação depende, em grande medida, da capacidade do Estado de articular políticas complementares. O crédito, isoladamente, não resolve problemas estruturais como endividamento, insegurança climática e desigualdade regional. MAPA e MDA enfatizam que sua efetividade depende da articulação com a assistência técnica, a pesquisa agropecuária e as políticas de seguro rural. Essa constatação reforça o argumento de que a implementação é um processo multinível e interdependente, no qual os resultados dependem da interação entre políticas, instituições e atores sociais.

Os entrevistados também convergiram sobre quatro pontos geradores de assimetrias de acesso: burocracia excessiva; reconhecimento da fragilidade da ATER; críticas às exigências de garantias e percepção de que as regras beneficiam mais quem já está integrado ao sistema.

Discussão sobre os achados da pesquisa

A análise desenvolvida evidencia que a implementação do crédito rural no Brasil constitui um processo complexo, marcado pela interação entre múltiplos atores e pela coexistência de racionalidades distintas. As entrevistas demonstraram que, embora a política tenha alcançado avanços expressivos em termos de cobertura, volume de recursos e sofisticação institucional, ela permanece condicionada por limitações estruturais de coordenação e por assimetrias de poder no interior do arranjo institucional.

Sob a perspectiva teórica, os achados confirmam a utilidade do quadro analítico adotado. A dimensão institucional evidenciou a persistência de sobreposição de funções e a ausência de mecanismos de coordenação efetiva entre órgãos econômicos e setoriais; a dimensão operacional revelou o hiato entre desenho e execução, marcado por burocracia, desigualdade regional e custos de transação elevados; e a dimensão perceptiva mostrou que os atores

reconhecem tanto os avanços quanto as contradições do sistema, convergindo na importância do crédito, mas divergindo sobre seu rumo e finalidade.

Em conjunto, essas dimensões revelam que o crédito rural brasileiro opera compatibilizando a racionalidade fiscal, a racionalidade produtiva e a racionalidade social. O núcleo econômico do governo busca conter o gasto público e promover eficiência, enquanto os ministérios setoriais e as entidades representativas pleiteiam previsibilidade e alcance social.

A partir da ótica da implementação, esse quadro confirma a concepção apresentada no referencial teórico de que o desempenho da política não depende apenas da qualidade do desenho institucional, mas da capacidade dos atores de construir coordenação e aprendizado coletivo ao longo do tempo. O caso do crédito rural ilustra o desafio típico das políticas de grande envergadura: a dificuldade de conciliar centralização normativa com flexibilidade operacional. O sistema possui instrumentos sofisticados, como os avanços operacionais destacados pela STN e a utilização das “agritechs” para facilitar a concessão de crédito, mas carece de mecanismos de governança capazes de alinhar objetivos e atender às demandas dos diferentes segmentos produtivos.

Dessa forma, observa-se três constatações principais.

Primeiro, a política de crédito rural é institucionalmente madura, mas organizacionalmente fragmentada, o que exige o fortalecimento de instâncias permanentes de coordenação.

Segundo, a efetividade da implementação depende de capacidades administrativas, técnicas e sociais, que variam amplamente entre regiões e públicos.

Terceiro, a sustentabilidade do sistema requer uma visão de longo prazo, capaz de equilibrar prudência fiscal com inclusão produtiva e inovação.

Essas conclusões reforçam a importância de compreender o crédito rural não apenas como um instrumento financeiro, mas como uma política pública complexa, que espelha disputas de poder, capacidades desiguais e visões concorrentes de desenvolvimento agrícola. As percepções colhidas nas entrevistas evidenciam que, apesar das limitações, o arranjo institucional possui

potencial de aprimoramento, desde que se consolidem mecanismos de coordenação interinstitucional e planejamento plurianual.

Em síntese, a análise empírica confirma a suposição discutida no referencial teórico de que a implementação do crédito rural depende mais da forma como as instituições envolvidas se articulam e se ajustam ao longo do tempo do que da disponibilidade de recursos financeiros, que muitas vezes podem ser absorvidos por segmentos fora do público-alvo da política. Adicionalmente, observa-se que as percepções dos atores reforçam que as assimetrias de acesso ao crédito rural derivam tanto de elementos estruturais do arranjo institucional quanto de limitações operacionais dos instrumentos utilizados.

Capítulo 5 – Considerações finais

O presente trabalho teve como propósito analisar a política de crédito rural no Brasil, com ênfase nas percepções institucionais dos atores que participam de desenho e implementação da política. Partiu-se da pergunta central: como os principais atores institucionais envolvidos na política de crédito rural percebem os entraves relacionados à sua implementação e as possibilidades de aperfeiçoamento do arranjo institucional vigente?

Para respondê-la, adotou-se um percurso metodológico qualitativo, baseado em análise documental e entrevistas semiestruturadas com representantes das instituições que ocupam posições estratégicas nessa política: Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG).

A escolha por um recorte institucional, em detrimento de uma análise centrada apenas nos resultados financeiros ou produtivos da política, permitiu examinar o crédito rural como uma política pública com um sistema de governança que envolve múltiplos atores com objetivos distintos. O foco na análise do desenho e da implementação buscou compreender não apenas o funcionamento dos instrumentos (como o Plano Safra, a equalização de juros e o PRONAF), mas também o processo de articulação e coordenação entre os agentes envolvidos e como isso influencia a execução da política.

O referencial teórico adotado baseou-se, principalmente, nas contribuições de autores do campo de *policy design* e *policy implementation*, além de incorporar uma análise da literatura brasileira sobre políticas agrícolas e rurais. O quadro analítico (p. 56), desenvolvido a partir desse arcabouço, estruturou-se em três dimensões: (i) institucional, voltada ao desenho e distribuição de funções entre os órgãos; (ii) operacional, relacionada às práticas, instrumentos e capacidades administrativas; e (iii) perceptiva, centrada nas visões, consensos e dissensos entre os atores.

A análise empírica foi organizada para identificar como as percepções dos atores envolvidos afetam a implementação da política, de acordo com as dimensões analisadas. Observou-se que houve aumento expressivo do volume de recursos sem subsídios governamentais, possível a partir da expansão do financiamento com instrumentos do mercado de capitais. Paralelamente, destaca-se a maior focalização da política na agricultura de maior vulnerabilidade econômica e social. Não obstante, a política ainda pode ser aprimorada em seus mecanismos de governança e participação social, bem como nos instrumentos de regulação para diminuir os custos acessórios e desburocratizar o acesso ao crédito.

Este capítulo final tem por objetivo sintetizar os resultados obtidos, discutir suas implicações para o aprimoramento da política e refletir sobre as contribuições teóricas e práticas do estudo. Ao fazê-lo, propõe uma leitura integrada dos achados, reconhecendo simultaneamente as limitações e os avanços da governança da política de crédito rural, no contexto de um arranjo institucional com múltiplos atores e boa capacidade de diálogo.

Principais achados empíricos e teóricos

A análise das entrevistas e dos documentos institucionais permitiu identificar um conjunto de achados relevantes, tanto no plano empírico quanto no teórico. Em primeiro lugar, constatou-se que o crédito rural brasileiro é uma política consolidada, com bases normativas e institucionais estáveis. O Plano Safra se firmou como o principal instrumento de articulação das ações de crédito, reunindo anualmente propostas e demandas de diferentes segmentos produtivos. Essa estrutura confere previsibilidade e transparência ao processo, além de criar um espaço de interlocução entre governo e sociedade civil.

Do ponto de vista empírico, três constatações se destacam. A primeira refere-se à existência de um diálogo contínuo entre os órgãos governamentais e as entidades representativas. MAPA, MDA e STN participam de forma coordenada da elaboração do Plano Safra, ainda que sob diferentes racionalidades. O MDA enfatiza a inclusão produtiva e a agricultura familiar; o

MAPA atua como mediador técnico e político entre o governo e o setor empresarial; e a STN garante a viabilidade fiscal das operações. As entidades CNA e CONTAG, por sua vez, mantêm canais permanentes de interlocução com esses ministérios, participando de consultas formais e informais. Embora as decisões finais se concentrem no Conselho Monetário Nacional, o processo de negociação prévia é descrito pelos entrevistados como aberto, cooperativo e tecnicamente qualificado.

A segunda constatação diz respeito à modernização do sistema de crédito rural. A última década foi marcada pela introdução de instrumentos financeiros inovadores, como CPR, LCA e FIAGRO, que ampliaram as fontes de financiamento para além dos recursos equalizados pelo Tesouro Nacional. Essa transição, observada especialmente pela STN e pela CNA, aponta para um modelo de política no qual convivem mecanismos públicos de subvenção e instrumentos privados de mercado.

Embora tal movimento reduza a pressão fiscal, ele também impõe novos desafios regulatórios e pode gerar desigualdades no acesso, exigindo atenção constante do Estado. Ainda assim, observa-se que a participação do mercado de capitais é uma tendência que deve se consolidar nos próximos anos, liberando espaço fiscal para uma maior focalização da política nos segmentos prioritários. Essa característica é fundamental para aprimorar os incentivos diretos para a adoção de práticas ambientalmente sustentáveis e mitigar os riscos climáticos.

A terceira constatação refere-se ao fortalecimento das políticas voltadas à agricultura familiar. O retorno do MDA, em 2023, reintroduziu um Plano Safra específico para esse segmento, restabelecendo um canal institucional de formulação e monitoramento. Avanços como o aumento do limite de enquadramento no PRONAF, a ampliação do microcrédito e a criação de linhas direcionadas a mulheres e jovens foram destacados como conquistas recentes. Para os entrevistados do MDA e da CONTAG, essas medidas representam um esforço de redistribuição de oportunidades dentro do sistema de crédito, ainda que sua efetividade dependa da capacidade de execução dos agentes financeiros e de acompanhamento técnico qualificado.

No plano teórico, os achados confirmam as premissas de autores que analisam a implementação como um processo dinâmico e interativo, no qual múltiplos atores ajustam continuamente os instrumentos às condições contextuais (Capano e Howlett, 2019). As entrevistas trouxeram evidências de que a política não se desenvolve de maneira linear ou hierárquica, mas por meio da negociação permanente entre instituições que compartilham poder e responsabilidade. Essa constatação reforça a pertinência de se compreender a implementação como governança em rede, na qual a cooperação, a confiança e o aprendizado são tão relevantes quanto a autoridade formal.

Por fim, a dimensão perceptiva revelou que os atores reconhecem, de modo relativamente convergente, o caráter estratégico e social do crédito rural. Há consenso de que o crédito não é apenas um instrumento de financiamento, mas uma política estruturante, com impactos sobre produtividade, inclusão e sustentabilidade ambiental. Essa visão amplia o escopo de análise dessa política e reafirma sua centralidade no projeto de desenvolvimento rural brasileiro.

A perspectiva ambiental é um tema com centralidade crescente na política, que se manifesta em duas vertentes. De um lado, há o estímulo direto para a adoção de práticas ambientalmente sustentáveis, que induzem a diversificação da produção e aumentam a renda da população. Por outro, é possível constatar a implementação de incentivos indiretos para a observância de questões ambientais, como o zoneamento do território e estímulos financeiros para a adoção de práticas sustentáveis.

Coordenação, diálogo e capacidades institucionais

Um dos principais resultados deste estudo foi a identificação de um padrão de coordenação interinstitucional mais robusto do que a literatura frequentemente sugere (Sabourin 2014, Grisa e Schneider, 2015 e Santos, Schneider e Santoyo, 2024). Embora o arranjo do crédito rural seja formalmente fragmentado, ele opera na prática por meio de mecanismos informais de cooperação e comunicação entre os atores. As entrevistas revelaram a existência de canais técnicos e políticos que asseguram fluxo de informação e

negociação, mesmo na ausência de instâncias deliberativas permanentes. Nesse processo, observa-se que as organizações dos segmentos produtivos tem participação ativa, dialogando com os ministérios setoriais para inclusão das demandas dos produtores.

O processo de construção do Plano Safra é o principal exemplo dessa coordenação pragmática. Ele se baseia em consultas sucessivas entre ministérios, entidades representativas e instituições financeiras, culminando em um documento anual que sintetiza prioridades e metas. Ainda que as decisões finais sejam tomadas pelo Conselho Monetário Nacional, o MAPA e o MDA exercem papel central na mediação entre o núcleo econômico do governo e o setor produtivo. Essa estrutura, caracterizada por negociações horizontais e por uma divisão funcional de responsabilidades, reflete um modelo de coordenação adaptativa, sustentado por confiança técnica e aprendizado mútuo.

O diálogo constante entre as partes é, portanto, um elemento estruturante da governança do crédito rural. Representantes da CNA e da CONTAG relataram que, mesmo diante de divergências políticas, há espaço para participação e escuta. As pautas são discutidas com antecedência e frequentemente ajustadas durante o processo de formulação. Isso indica que a política de crédito rural opera segundo uma lógica de concertação, na qual a disputa de interesses convive com a busca de soluções negociadas. Paralelamente, o monitoramento da aplicação dos recursos junto aos bancos operadores demonstra que há um acompanhamento sistemático dos resultados apresentados pela política.

Esse padrão de diálogo não elimina, contudo, as assimetrias de poder e de capacidade técnica. A STN detém autoridade decisória sobre os recursos orçamentários e equalizações, o que confere ao núcleo econômico um poder de veto significativo. O MAPA e o MDA, por outro lado, concentram conhecimento técnico e capacidade de articulação setorial, o que lhes permite influenciar a agenda de prioridades e consubstanciar as demandas do setor produtivo. Já as entidades representativas, embora não detenham poder formal, exercem influência política relevante, mobilizando redes territoriais e setores produtivos. Essa distribuição assimétrica de recursos e conhecimento, longe de inviabilizar a política, cria uma dinâmica de interdependência que estimula a cooperação.

Do ponto de vista das capacidades institucionais, o estudo identificou três dimensões complementares. A primeira é a capacidade administrativa, expressa na eficiência dos fluxos de decisão e execução. A segunda é a capacidade técnica, refletida na produção de informações e na gestão dos instrumentos financeiros. E a terceira é a capacidade relacional, traduzida na habilidade de construir coalizões e de negociar consensos. As entrevistas sugerem que o crédito rural brasileiro apresenta desempenho satisfatório nas duas primeiras dimensões e desempenho notável na terceira, graças à cultura de diálogo consolidada ao longo das décadas.

Portanto, a principal contribuição empírica desta pesquisa é demonstrar que o crédito rural constitui um sistema institucional híbrido, no qual a formalidade burocrática coexiste com uma prática cotidiana de coordenação e comunicação intensas. Essa combinação explica a resiliência do arranjo mesmo diante de mudanças de governo, crises fiscais e oscilações macroeconômicas.

Implicações para o aprimoramento da política de crédito rural

As conclusões derivadas deste estudo apontam para um conjunto de implicações práticas e analíticas relevantes. Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de coordenação formal, sem comprometer a flexibilidade e a informalidade que tornam o sistema funcional. A criação de instâncias permanentes de articulação, como comitês interministeriais, com representação do MAPA, MDA, STN, Banco Central e sociedade civil, poderia institucionalizar práticas já existentes, garantindo continuidade e previsibilidade ao processo de decisão. Outra opção viável seria a inclusão de mais atores nos fóruns de discussão já institucionalizados no MAPA e no MDA.

Em segundo lugar, é essencial fortalecer as capacidades operacionais regionais, principalmente dos instrumentos complementares ao crédito rural, como assistência técnica aquisições públicas. As desigualdades territoriais no acesso ao crédito revelam que a efetividade da política depende das estruturas locais de implementação. A expansão da assistência técnica, estímulo ao

associativismo e o investimento em plataformas digitais podem reduzir os custos de transação e ampliar o alcance do crédito em regiões menos atendidas, especialmente no Norte e Nordeste.

Outro ponto crítico refere-se à integração entre políticas complementares. O crédito rural não atua isoladamente; sua efetividade depende da articulação com políticas de seguro rural, pesquisa agropecuária e comercialização. O fortalecimento dessas conexões pode gerar efeitos sinérgicos e aumentar a resiliência do sistema diante de choques externos, como eventos climáticos extremos e volatilidade de preços.

Além disso, o estudo evidenciou a importância de consolidar uma política agrícola plurianual, que reduza a instabilidade dos recursos e permita planejamento de médio e longo prazo. A cada ciclo do Plano Safra, as negociações recomeçam quase do zero, o que consome energia política e técnica e reduz a capacidade de inovação. Um horizonte plurianual, com metas e indicadores estáveis, permitiria maior previsibilidade para produtores e agentes financeiros, fortalecendo a credibilidade da política. Além disso, tal iniciativa poderia contribuir para garantir que os recursos destinados ao crédito rural não sofram contingenciamento, o que contribuiria para a estabilidade da política e conferiria maior segurança aos produtores.

No âmbito regulatório, é fundamental aprimorar a governança dos instrumentos financeiros privados, garantindo transparência e proteção ao pequeno produtor. A expansão das CPR e FIAGRO representa uma oportunidade de diversificação, mas também requer supervisão eficaz e educação financeira para evitar riscos de endividamento excessivo e exclusão.

Por fim, o fortalecimento do monitoramento e avaliação é condição indispensável para aprimorar o ciclo das políticas. A criação de sistemas de acompanhamento integrados, que reúnam informações de execução, impactos e desempenho territorial, possibilitaria avaliar com mais precisão os efeitos distributivos do crédito rural e subsidiar ajustes futuros.

Conclusões e sugestões para pesquisas futuras

A pesquisa desenvolvida permitiu compreender o crédito rural como uma política pública complexa, atravessada por múltiplas dimensões: econômicas, sociais, políticas e institucionais. Ao focar na etapa de implementação e nas percepções dos atores, o estudo revelou que o sucesso da política não depende apenas de seu desenho formal, mas da qualidade das relações e da capacidade de diálogo entre as instituições que a executam.

O principal achado é que, apesar das assimetrias institucionais e das tensões entre racionalidades, o sistema de crédito rural brasileiro funciona de maneira cooperativa, sustentado por uma rede de confiança e coordenação construída historicamente. Essa constatação desafia a visão da literatura sobre desenho e implementação de políticas públicas de que a fragmentação institucional implica ineficiência e mostra que, em certos contextos, a interdependência pode ser um fator de resiliência. Considerando que a interação entre as instituições existe e é considerada profícua pelos representantes, é possível reforçar os mecanismos de governança para aumentar a sinergia dos instrumentos de política utilizados.

Esse aspecto é ainda mais relevante ao se considerar a multiplicidade de beneficiários do crédito rural e sua distribuição geográfica, uma vez que os canais de diálogo com instituições representativas do setor abrem a possibilidade de melhoria da política a partir da perspectiva dos beneficiários, além de contribuir para maior flexibilidade do desenho da política e aprimoramentos no processo de implementação.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para o campo da análise de políticas públicas ao demonstrar que a implementação é um espaço de mediação e aprendizagem contínua, e não de mera execução de decisões previamente tomadas. O crédito rural ilustra um caso de “governança adaptativa”, na qual as instituições ajustam seus comportamentos e instrumentos em resposta a condições cambiantes, mantendo a coerência geral do sistema.

Entre as contribuições práticas dessa pesquisa, destaca-se a identificação de estratégias de aprimoramento da governança, que podem orientar futuras

reformas do crédito rural. Recomenda-se a criação de mecanismos formais de coordenação interinstitucional; o fortalecimento da assistência técnica; e a adoção de um horizonte plurianual de planejamento agrícola. Essas medidas, combinadas, têm potencial para aumentar a eficiência, a transparência e a equidade do crédito rural. A maior coordenação entre os agentes pode estimular a expansão de instrumentos de mercado para financiamento da agricultura empresarial. Dessa forma, seria possível aprimorar a focalização da política para segmentos vulneráveis.

Como limitações, reconhece-se que o estudo se concentrou nas percepções de atores institucionais de nível nacional, não abrangendo as experiências dos implementadores locais e dos beneficiários diretos. Além disso, é importante ressaltar que há outros autores relevantes que não entraram na pesquisa, como a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e o Movimento dos Sem Terra (MST).

Pesquisas futuras poderiam explorar a implementação em nível regional e municipal, investigando como as normas nacionais são eventualmente reinterpretadas por bancos, cooperativas e agricultores. Outro caminho promissor seria examinar a interação entre o crédito rural e outras políticas de desenvolvimento, como o seguro agrícola, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em síntese, esta dissertação demonstrou que o crédito rural brasileiro é simultaneamente um campo de disputa e um espaço de cooperação. Ele articula interesses diversos e, ainda assim, mantém um núcleo de consenso em torno da sua relevância para o desenvolvimento rural. A política, portanto, não deve ser vista apenas como um mecanismo de financiamento, mas como uma arena institucional de aprendizagem e negociação permanente, reflexo da própria complexidade do Estado brasileiro.

Ao finalizar este trabalho, reafirma-se que o aprimoramento da implementação do crédito rural não passa apenas por reformas normativas ou por novos instrumentos financeiros, mas pela consolidação de capacidades relacionais e institucionais que sustentem o diálogo e a coordenação entre os atores. Essa é, em última instância, a condição necessária para que o crédito

rural continue cumprindo sua dupla missão: promover a produtividade econômica e assegurar a inclusão social no campo.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, L. F.; ZYLBERSZTAJN, D. Crédito agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. *Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 267-287, ago./dez. 2008.

AMARAL, F. J. G.; BACHA, C. J. C. *Evolução do crédito rural no Brasil de 1969 a 2023*. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 29, 2025.

ASSUNÇÃO, J; CHEIN, F. Condições de crédito no Brasil rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 57, n. 1, p. 31-48, jan./mar. 2019.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo, 2011.

BERRY, R. A.; CLINE, W. R. *Agrarian structure and productivity in developing countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979.

BCB. *Manual de crédito rural: MCR*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2025.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. *Agroamigo – Sobre o Agroamigo*. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/agroamigo/sobre>. Acesso em: 15 out. 2025.

CAPANO, G.; HOWLETT, M. *Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design*. Public Policy and Administration. 0(0) 1–22. 2019.

CERVEIRA, R.; CUNHA, C. F. *Efeito da assistência técnica e extensão rural sobre o valor de produção do agricultor familiar*. Organizações Rurais & Agroindustriais, v. 28, e2063, 2025.

CLIMATE POLICY INITIATIVE; PUC-RIO, *Política de crédito rural no Brasil: agropecuária, proteção ambiental e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: CPI/PUC-Rio, 2020

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. *Nota Técnica CNA nº 12/2024: Síntese do Plano Agrícola e Pecuário 2024/2025*. Autores: Guilherme Rios; Maria Angélica Feijó. Brasília: Diretoria Técnica da CNA, 08 jul. 2024.

COSTA, F. M.; VIEIRA FILHO, J. E. R. *Crédito rural e produtividade agrícola: uma análise por meio de Vetores Autorregressivos em Painel (PVAR)*. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 55, n. 4, p. 761-778, 2017.

DECRETO nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 1996.

DECRETO nº 58.380, de 10 de maio de 1966. Regulamenta a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, que institui o Sistema Nacional de Crédito Rural. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 maio 1966.

DECRETO-LEI nº 79, de 19 de dezembro de 1966. Dispõe sobre a comercialização de produtos agrícolas. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 1966.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. *Catálogo de máquinas para a agricultura familiar é lançado em solenidade do Plano Safra 2025/2026*. Notícias Embrapa, 29 jun. 2025a. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/101515245/catalogo-de-maquinas-para-agricultura-familiar-e-lancado-em-solenidade-do-plano-safra-20252026>. Acesso em: 08 out. 2025.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. *Embrapa assina com MDA e FINEP protocolo de intenções para ações em apoio à agricultura familiar*. Notícias Embrapa, 05 maio 2025b. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/100309799/embrapa-assina-com-md-a-e-finep-protocolo-de-intencoes-para-aco-es-em-apoio-a-agricultura-familiar>. Acesso em: 08 out. 2025b.

FOSSÁ, J. L.; MATTEI, L. F.; COMERLATTO, D.; BADALOTTI, R.. *Percepções de trabalhadores da cooperativa de crédito rural Cresol Chapecó: um estudo de caso sobre o PRONAF*. Desenvolvimento Rural Interdisciplinar, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 75–92, maio/nov. 2018

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. *Quem somos*. Brasília: FPA, 2025

FREITAS, C. O.; SILVA, F. A.; TEIXEIRA, E. C. Crédito rural e desempenho produtivo na agropecuária brasileira. In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (Org.). *Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo*

Agropecuário. Brasília: Ipea, 2020. cap. 20. p. 445-474. DOI: 10.38116/978-65-5635-011-0/cap20.

GALEANO, F. C. et al. *Crédito rural e desenvolvimento municipal: uma análise espacial dos efeitos*. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 55, n. 1, p. 49-68, 2017.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. *Política pública de crédito rural e desenvolvimento rural: limites do Pronaf*. In: BRASIL. *Políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: MDA, 2013.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2015.

HENSCHL, F.; QUEIROZ, L. P.; GIMENES, R. M. T. *Crédito rural no Brasil: uma revisão sistemática e bibliométrica da literatura*. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 61, n. 1, 2023.

HERMANN, J. *Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento*. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 31, n. 3 (123), p. 397-414, jul.-set. 2011.

HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. 2. ed. London: Sage, 2009.

HOWLETT, M. Policy instruments, policy styles and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, v. 19, n. 2, p. 1-21, 1991.

HOWLETT, M. Beyond good and evil in policy implementation: instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice. *International Journal of Public Administration*, v. 27, n. 1, p. 1-13, 2004.

HOWLETT, M. What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes, and policy implementation styles. In: Bemelmans-Videc, M.L.; Rist, R.C.; Vedung, E. (Orgs.). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.

HOWLETT, M. Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *International Review of Public Policy*, v. 1, n. 1, p. 1–18, 2009.

HOWLETT, M. Moving policy implementation theory forward: a multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration*, v. 33, n. 2, p. 144–159, 2018.

HOWLETT, M. *The policy design primer: Choosing the right tools for the job*. 2. ed. London: Routledge, 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A importância do crédito rural para a agricultura brasileira: análise com base no Censo Agropecuário 2017*. Brasília, 2019.

KHAN, M. *Why do some countries perform better than others? The political economy of sovereignty and state capacity in developing countries*. ESID Working Paper, n. 57, 2016.

Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020. Dispõe sobre medidas de caráter emergencial destinadas ao setor agrícola, devido à pandemia de Covid-19 (Lei do Agro). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 8 abr. 2020.

LEI nº 14.130, de 29 de março de 2021. Institui os Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021.

LEI nº 4.829, de 5 de novembro de 1965. Institui o Sistema Nacional de Crédito Rural. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 8 nov. 1965.

LEI nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1973.

LEI nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 18 jan. 1991.

LEI nº 8.427, de 27 de maio de 1992. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 1992.

LOTTA, G. (org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. 324 p.

MAPA. Ministério da Agricultura e Pecuária. *Plano Safra 2023-2024*. Brasília, 2024.

MAPA. Ministério da Agricultura e Pecuária. *Câmaras Setoriais e Temáticas*, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas>. Acesso em: 08 out. 2025.

MAPA. Ministério da agricultura e Pecuária. *Aplicação do crédito rural da safra 2024/2025 somou R\$ 330,9 bilhões*. Brasília, DF, 06 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/aplicacao-do-credito-rural-da-safra-2024-2025-somou-r-330-9-bilhoes>. Acesso em: 15 out. 2025.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável — Composição 2024 dos Conselheiros da Sociedade Civil*. Brasília, DF, 24 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/condraf/conselho/composicao-2024-condraf-conselheiros-da-sociedade-civil-24-06-2024.pdf>. Acesso em: 08 out. 2025

MELO, L. B.; RESENDE FILHO, M. A. *Determinantes do risco de crédito rural no Brasil: uma crítica às renegociações da dívida rural*. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 71, n. 1, p. 67-91, jan.-mar. 2017. DOI: 10.5935/0034-7140.20170004.

MELO, T.; REDIN, E.; BARBÉ, L. C.. *Crédito rural e fundiário: acesso e percepções das famílias rurais na região noroeste de Minas Gerais*. Interações, Campo Grande, MS, v. 24, n. 3, p. 943–958, jul./set. 2023

NEVES, M. C. R.; CASTRO, L. S.; FREITAS, C. O.. O impacto das cooperativas na produção agropecuária brasileira: uma análise econométrica espacial. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 57, n. 4, p. 559-576, 2019.

NORUZI, M. R.; IRANI, F. M. *Strategic implementation as a core competency of the organization*. World Applied Sciences Journal, v. 12, n. 10, p. 1657-1663, 2011.

PIRES, R. R. C. *Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades*. Boletim de Análise Político-Institucional (Ipea), n. 13, p. 7–19, 2017.

SABOURIN, E. et al. *Políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina e no Caribe: novos paradigmas*. Brasília: IICA, 2014.

SAMPAIO, R. C., LYCARIÃO, D. *Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação*. Brasília: Enap, 2021. 155 p. (Coleção Metodologias de Pesquisa

SANTOS, J.; SCHNEIDER, M. B.; SANTOYO, A. H. *A relação entre o crédito rural e as práticas de sustentabilidade na agricultura em municípios do oeste do Paraná*. Revista Tecnologia e Sociedade, Curitiba, v. 19, n. 52, p. 292–299, 2024

SIGNÉ, L. *Policy implementation in Africa: Towards a new research agenda*. World Bank Policy Research Working Paper, n. 8050, 2017.

SHAHRIAR, F. G.; KHAN, M. M. *Policy implementation in developing countries: A study of bureaucratic communication in Bangladesh*. Journal of Asian and African Studies, v. 51, n. 5, p. 507-522, 2016.

SERVO, F. *Evolução do crédito rural nos últimos anos-safra*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. (Carta de Conjuntura, nº 43 – 2º trimestre de 2019, Nota Técnica).

SOUSA, S. B; FERREIRA JR, L. G.; MIZIARA F.; MORAIS, H. A. *Crédito rural e atividade pecuária bovina (2013–2016): análise espacial*. Raega – O Espaço Geográfico em Análise, v. 51, p. 70–91, 2020.

TORRES FILHO, E. T. *Crédito direcionado e direcionamento do crédito: situação atual e perspectivas*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, p. 35-50, jun. 2006.

VIDAL, M. C.; DIAS, R. P. *Bioinsumos a partir das contribuições da agroecologia*. Revista Brasileira de Agroecologia, v. 18, n. 1, p. 171-192, 2023.

WEISS, C. H. *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1999.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities." *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

Anexo**Termo de consentimento livre e esclarecido**

Título da pesquisa: Entre normas e interesses: a implementação do crédito rural sob a ótica dos atores institucionais

Pesquisador responsável: Ademir Pedro Vilaça Júnior

Instituição: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP

E-mail: ademirvilaca@gmail.com

Telefone: (81) 9 9926-2816

Orientador: Ciro Campos Christo Fernandes

Apresentação do estudo

O objetivo da pesquisa é entender a visão das instituições sobre entraves e possibilidades de melhoria na política de crédito rural. As questões de pesquisa pretendem identificar as visões e percepções dos agentes sobre a política, bem como aspectos relacionados à implementação.

Sua participação é fundamental para compreender como diferentes instituições envolvidas na formulação, execução e representação de interesses — como CONTAG, CNA, STN, MAPA e MDA — percebem os mecanismos de implementação e os desafios dessa política pública.

Procedimentos de coleta de dados

A coleta ocorrerá por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas por videoconferência (via Zoom, Google Meet ou similar), com duração média entre 60 e 90 minutos.

Com o seu consentimento, a entrevista será gravada em áudio e/ou vídeo exclusivamente para fins de registro e transcrição. O material gravado não será divulgado publicamente e será armazenado em ambiente digital seguro, protegido por senha, acessível apenas ao pesquisador e ao orientador.

Durante a entrevista, serão abordadas questões relacionadas à sua atuação profissional e à sua percepção sobre a implementação do crédito rural, seus entraves e oportunidades de aprimoramento.

Riscos e desconfortos

Os riscos são mínimos e se restringem à possibilidade de desconforto ao tratar de experiências institucionais ou opiniões profissionais.

Caso ocorra qualquer desconforto, você poderá interromper a entrevista ou retirar sua participação a qualquer momento, sem necessidade de justificativa e sem qualquer prejuízo pessoal ou profissional.

Benefícios esperados

Não há benefícios diretos aos participantes. Contudo, espera-se que os resultados contribuam para melhorar o entendimento e a efetividade das políticas públicas de crédito rural, oferecendo subsídios analíticos para aperfeiçoar sua implementação.

Sigilo, confidencialidade e uso dos dados

As informações coletadas serão mantidas em sigilo absoluto e utilizadas apenas para fins científicos e acadêmicos.

Nenhum nome ou cargo será divulgado. Serão usados códigos ou pseudônimos (por exemplo, “Entrevistado 1 – CNA”).

As gravações e transcrições serão armazenadas de forma segura por até cinco anos após a defesa da dissertação, sendo posteriormente apagadas permanentemente.

Trechos de falas poderão ser citados no texto da dissertação sem identificação pessoal ou da instituição, salvo autorização expressa.

Voluntariedade

A participação nesta pesquisa é inteiramente voluntária. Você pode recusar-se a participar ou encerrar sua colaboração a qualquer momento, sem qualquer tipo de penalização.

Proteção de dados pessoais (LGPD)

Os dados coletados serão tratados conforme a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), garantindo:

- o direito de acesso, correção ou exclusão das informações pessoais;
- o uso exclusivo para os fins declarados neste termo;
- e a eliminação definitiva dos dados após o prazo regulamentar de arquivamento.

Contato e dúvidas

Em caso de dúvidas sobre esta pesquisa, entre em contato com:

Pesquisador responsável: Ademir Pedro Vilaça Júnior –

ademirvilaca@gmail.com

Orientador: Ciro Campos Christo Fernandes – ciro.fernandes@enap.gov.br

Declaração de consentimento

Declaro que:

Fui informado(a) sobre os objetivos, procedimentos, riscos e benefícios desta pesquisa;

Recebi explicações claras sobre a forma de participação;

Sei que posso desistir a qualquer momento, sem qualquer prejuízo;

Autorizo a gravação da entrevista apenas para fins de registro e análise científica;

Autorizo o uso das informações fornecidas de forma anônima para fins acadêmicos.

Local e data: _____

Assinatura do(a) participante:

Assinatura do pesquisador:
