Relatório de Recomendações

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

2026

Ciclo CMAP 2025-26

CMAP Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CASA CIVIL
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

Ficha Técnica

Presidente do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO

Ministro do Planejamento e Orçamento
Bruno Moretti

Secretário-Executivo
Guilherme Santos Mello

Secretário-Executivo Adjunto
Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Secretária Nacional de Planejamento
Tatiana Lemos Sandim

Secretário de Articulação Institucional
Wagner Artur de Oliveira Cabral

Secretário de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento
Antônio Negromonte Nascimento Junior

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Otávio Augusto Ferreira Ventura

Secretário de Orçamento Federal
Clayton Luiz Montes

Design
Secretaria Executiva
Ministério do Planejamento e Orçamento
Viviane Barros – **Designer Sênior**
Coordenadora
Douglas Saymom – **Designer Junior**
Projeto Gráfico e Diagramação
Viviane Barros e Douglas Saymon

Ministério do Planejamento e Orçamento
gov.br/planejamento

Siga nossas redes sociais

@MinPlanejamento

@planejamentoeorcamento

Última alteração: 30 de setembro de 2026.

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)

Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG)

Ciclo CMAP
2025/2026

Política Avaliada
Reabilitação de Barragens

Coordenação do Ciclo CMAP
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Luiz Fernando Arantes Paulo
Andréia Rodrigues dos Santos

Coordenação Técnica
Controladoria-Geral da União
Sérgio Ricardo dos Santos Rosa

Coordenação Administrativa
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Rafael Gustavo Bordin

Equipe Técnica

Controladoria-Geral da União
Bruno Camilo Teixeira

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ana Paula Moreira da Silva
Fabio Alves
Marcell Machado dos Santos
Noely Alcarpe
Paulo Alexandre Francisco Castilho
Regina Helena Rosa Sambuichi

Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Carlos Renato de Melo Castro
Filipe Tomaz Figueiredo Duarte
Flavio Lyrio Carneiro
Guilherme Resende Oliveira
Leonardo Carvalho de Mello
Luís Filipe de Miranda Grochocki

Secretaria de Orçamento Federal
Clarice Fernandes Marinho
Rayanne de Sales Lima (colaboradora)

Apoio Técnico
Escola Nacional de Administração Pública

Informações
E-mail: gabin.sma@planejamento.gov.br

Sumário

Sumário 3
Resumo Executivo 4
Recomendações CMAP 6
Avaliação em Profundidade 9
Apêndice – Propostas de Aprimoramento Complementares 10

Resumo Executivo

A presente avaliação executiva do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), realizada no âmbito do ciclo 2025/2026 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), examinou o desenho, a implementação, a governança, a execução orçamentária, a economicidade e os resultados do programa, com o objetivo de identificar oportunidades de aperfeiçoamento institucional. A análise combinou revisão documental e bibliográfica, exame normativo, análise de dados orçamentários e exploração de bases administrativas do crédito rural.

A avaliação conclui que o Pronaf permanece como a principal política pública de financiamento da agricultura familiar brasileira, caracterizando-se por presença territorial abrangente e papel relevante na inclusão financeira, embora persistam limitações de cobertura, concentração regional e segmentação no acesso ao crédito. A literatura examinada e os resultados empíricos obtidos apontam para efeitos positivos do crédito sobre a produção, a produtividade, a renda e a inserção econômica, embora com heterogeneidade entre públicos e territórios e limitações metodológicas para a identificação causal de parte desses efeitos.

Os resultados indicam, ainda, que os desafios atuais da política não se limitam à ampliação do acesso ao crédito. A agricultura familiar enfrenta problemas relacionados à estabilidade da renda, à previsibilidade econômica, à gestão de riscos produtivos e climáticos e à capacidade de promover transformações produtivas sustentáveis. Nesse contexto, o crédito permanece essencial, mas seus efeitos tendem a ser mais consistentes quando articulados a instrumentos complementares de assistência técnica, comercialização, proteção contra riscos e inclusão produtiva.

No que se refere ao desenho da política, verificou-se que o programa possui estrutura normativa consolidada. Entretanto, observou-se que parte dos mecanismos de monitoramento permanece concentrada na mensuração do acesso ao crédito, apresentando menor capacidade de acompanhar resultados associados à mobilidade econômica, à evolução produtiva dos beneficiários e à sustentabilidade dos empreendimentos familiares. Quanto aos recortes de equidade, as informações disponíveis permitem conhecer alguns aspectos relacionados a gênero, mas não contemplam variáveis que possibilitem acompanhar a dimensão raça/cor. Essa lacuna informacional, decorrente do desenho das bases, deve ser enfrentada pelo sistema de monitoramento.

A análise da governança e da implementação demonstrou que o Pronaf opera por meio de um arranjo institucional complexo, envolvendo órgãos governamentais, instituições financeiras e entidades parceiras. A avaliação identificou, contudo, a necessidade de fortalecer a coordenação interinstitucional, o monitoramento e a integração com políticas complementares.

No campo da execução orçamentária e financeira, constatou-se que a equalização de juros continua sendo o principal instrumento de apoio ao crédito rural da agricultura

familiar. Contudo, sua execução permanece fortemente condicionada ao comportamento das taxas de juros e ao ambiente macroeconômico, afetando a previsibilidade dos dispêndios públicos e o planejamento de médio prazo.

A avaliação de economicidade identificou fragmentação e cobertura parcial dos instrumentos de proteção contra riscos. Embora os mecanismos de crédito estejam institucionalmente estruturados, persistem limitações na cobertura securitária e nos instrumentos de mitigação de perdas, especialmente diante da recorrência de eventos climáticos extremos. As evidências sugerem que renegociações recorrentes, apesar de necessárias em situações excepcionais, não constituem solução permanente para a gestão dos riscos enfrentados pela agricultura familiar.

A análise dos resultados e impactos apontou resultados econômicos positivos associados ao programa, mas também revelou limitações na promoção de trajetórias amplas de ascensão produtiva. Os estudos de mobilidade financeira indicam que a maioria dos beneficiários permanece nas mesmas categorias de financiamento ao longo do tempo, com progressões predominantemente graduais entre faixas adjacentes.

Por fim, observa-se incorporação crescente da dimensão ambiental ao desenho do programa, com a expansão das linhas ambientalmente orientadas. Sua participação no conjunto dos investimentos, contudo, permanece limitada. Na dimensão de gênero, embora haja ampliação da participação feminina no programa, persistem diferenças nas trajetórias de progressão financeira, com menor probabilidade de ascensão de mulheres para faixas superiores de crédito.

Em síntese, o Pronaf permanece como instrumento relevante da política de financiamento da agricultura familiar brasileira. Os achados da avaliação indicam que o aperfeiçoamento da política requer, além do acesso ao financiamento, maior articulação com assistência técnica, gestão de riscos, comercialização e outros instrumentos capazes de favorecer resultados econômicos e produtivos sustentáveis para os agricultores familiares.

Recomendações CMAP

São consideradas **recomendações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)** as propostas de aprimoramento formuladas pelas equipes de avaliação que, após análise pelos Comitês Técnicos competentes (Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos - CMAG ou Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União - CMAS), são classificadas como prioritárias e aprovadas pelo Conselho.

Essas recomendações passam a integrar o **Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas**, encaminhado ao Congresso Nacional até 30 de setembro de cada ano. Após sua aprovação, os órgãos responsáveis pelas políticas avaliadas são instados a se manifestar quanto às medidas a serem adotadas para sua implementação.

A **Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (SMA/MPO)** presta apoio técnico aos órgãos gestores na elaboração dos respectivos planos de ação e acompanha, em articulação com a **Controladoria-Geral da União (CGU)**, a implementação das recomendações aprovadas. Os resultados desse acompanhamento são reportados semestralmente ao CMAP, contribuindo para o monitoramento da adoção das medidas e para o fortalecimento da governança das políticas públicas.

Recomendação 1:

Revisar o modelo operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), reduzindo sobreposições entre linhas e modalidades de crédito e simplificando requisitos operacionais quando possível, sem comprometer a diversidade dos beneficiários e das agendas específicas contempladas pelo programa.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) em articulação com o Ministério da Fazenda (MF), o Banco Central do Brasil (BCB) e o Conselho Monetário Nacional (CMN).

Evidências que apoiam a Recomendação:

- Pouca diferenciação material entre linhas: o contraste entre o Pronaf Mais Alimentos e as Linhas Verdes reside menos na natureza do que é financiado e mais na escala e no enquadramento normativo.
- As Linhas Verdes passaram a operar sob a lógica convencional do crédito rural, reduzindo sua diferenciação operacional.
- Bases administrativas com granularidade limitada dificultam distinguir investimentos agroecológicos dos convencionais.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:

- Redução da complexidade de acesso e de gestão do programa, com critérios objetivos para consolidar ou reorganizar linhas e modalidades.
- Redução de custos administrativos e maior flexibilidade operacional da política.

Recomendação 2:

Aprimorar a coordenação institucional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), integrando o acesso ao crédito a políticas complementares de apoio ao agricultor familiar — como assistência técnica (ATER) e acesso a mercados.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Evidências que apoiam a Recomendação:

- A eficácia do crédito subsidiado depende de fatores externos — acesso a mercados, assistência técnica e mitigação de riscos (Ipea, 2026b).
- A coordenação institucional ocorre hoje de forma relacional, restrita ao ciclo anual do Plano Safra.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:
Integração contínua entre crédito, assistência técnica, gestão de riscos e comercialização, sob acompanhamento permanente.

Recomendação 3:

Aperfeiçoar a gestão da informação e o acompanhamento das trajetórias dos beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com foco em práticas sustentáveis e recortes de gênero, raça ou outros.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) em articulação com o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (BCB) e os bancos operadores.

Evidências que apoiam a Recomendação:

- Forte segmentação entre microcrédito e demais modalidades, com mobilidade ascendente restrita e incremental.
- 99,2% dos beneficiários com operação anterior no Pronaf contrataram a operação subsequente no próprio programa.
- Baixa granularidade das bases administrativas dificulta identificar práticas sustentáveis efetivas.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:

- Conversão da inclusão financeira já consolidada em trajetórias efetivas de ascensão produtiva.
- Evidências mais robustas sobre os resultados do programa por território, gênero e raça.
- Identificação dos impactos das diferentes linhas de crédito, mensuração dos efeitos sobre a redução da pobreza e estimativa do retorno econômico e social dos recursos públicos empregados.

Recomendação 4:

Implementar ações específicas para reduzir a desigualdade de gênero na progressão entre faixas de crédito.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Evidências que apoiam a Recomendação:

- Modelo Logit: mulheres têm cerca de 12,6% menos chance de ascender a faixas superiores de crédito.
- Modelo Probit confirma o efeito negativo e significativo (-0,086).

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:
Redução de desigualdades na trajetória de crescimento das produtoras rurais.

Avaliação em Profundidade

As avaliações em profundidade consistem em prorrogação de análises específicas solicitadas pela equipe de avaliação e autorizadas pelo CMAP. Tem por objetivo disponibilizar e/ou reforçar evidências que não foram possíveis de serem produzidas dentro do cronograma ordinário do ciclo anual.

Avaliação em Profundidade 1:

Aprofundar a avaliação de impacto do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) por meio de três frentes complementares:

(i) ampliação das variáveis de resultado e investigação de efeitos heterogêneos entre linhas de crédito e perfis produtivos, com aprimoramento metodológico mediante testes de placebo e robustez;

(ii) análise dos efeitos do PRONAF B sobre a permanência e a saída da pobreza, a partir do cruzamento dos microdados de concessão do programa com os registros do Cadastro Único; e

(iii) avaliação do retorno econômico-social das principais linhas do programa, relacionando os impactos estimados aos subsídios concedidos.

Evidências que apoiam a Recomendação:

- Evidências indicam efeitos positivos do Pronaf sobre a agricultura familiar, ampliados quando combinado a outras ações.
- A heterogeneidade das linhas exige avaliações específicas para cada modalidade.
- O custo fiscal dos subsídios varia conforme volume, juros e prazo dos financiamentos.

Benefícios Esperados com a avaliação:

- Identificação dos impactos das diferentes linhas de crédito.
- Mensuração dos efeitos do programa sobre a redução da pobreza.
- Estimativa do retorno econômico e social dos recursos públicos empregados.

Apêndice – Propostas de Aprimoramento Complementares

Consideram-se **propostas de aprimoramento complementares** aquelas formuladas pelas equipes de avaliação que, embora reconhecidas como pertinentes pelos Comitês Técnicos (CMAS ou CMAG), não são submetidas à deliberação do Conselho. Em razão disso, sua implementação não integra o conjunto de recomendações cujo acompanhamento é realizado pelo CMAP.

Nesse contexto, a implementação dessas propostas situa-se majoritariamente no âmbito de governabilidade dos órgãos gestores, que dispõem de maior autonomia e discricionariedade para definir a conveniência, a oportunidade e a forma de sua adoção.

Proposta 1:

Analisar a viabilidade de ampliar e adequar os instrumentos formais de proteção de risco ao público do Pronaf, compatibilizando sua escala e cobertura à demanda efetiva por mitigação de riscos.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Evidências que apoiam a Proposta:

- Constatação de que o PSR — instrumento de cobertura ampla — atende essencialmente médios e grandes produtores de commodities (mais de 95% das apólices no eixo Sul-Sudeste-Centro-Oeste), público distinto do PRONAF.
- Estudos de projeção indicam que a agricultura familiar apresenta maior sensibilidade às mudanças climáticas, com impactos negativos concentrados nas regiões Norte e Nordeste e em culturas típicas do segmento, como mandioca, milho e feijão (Araújo et al., 2014).
- Os instrumentos securitários existentes (Proagro Mais, PGPAF e Garantia-Safra) cobrem fatias delimitadas do risco, com limites baixos e sem articulação entre si.

Benefícios Esperados com a implementação da proposta:

- Cobertura securitária ampla para o público da agricultura familiar;
- Ganho operacional pela dispensa de vistoria individual no caso dos seguros paramétricos;
- Aproximação do desenho brasileiro do modelo dos Estados Unidos, em que o seguro opera como infraestrutura ex ante e o crédito se assenta sobre risco já mitigado.
- Maior proteção da agricultura familiar contra choques climáticos e de preço;
- Redução da exposição a perdas não cobertas;
- Fortalecimento do Proagro Mais, revisar os limites do PGPAF e expandir o alcance do Garantia-Safra.

Proposta 2:

Ampliar a transparência ativa das informações à execução orçamentária e financeira do Pronaf para permitir o acompanhamento orçamentário da política, considerando a viabilidade de:
I) detalhamento dos registros por linha de crédito;
II) identificação do custo fiscal das renegociações de dívidas; e
III) qualificação das informações sobre beneficiários, especialmente dos segmentos das agendas transversais do PPA.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) em articulação com o Ministério da Fazenda (MF).

Evidências que apoiam a Proposta:

- Embora a ação 0A81 seja classificada como despesa financeira, ela impacta a despesa primária porque o PO 0001 da ação 0281 — despesa primária — remunera os agentes financeiros pelas operações de financiamento praticadas na 0A81 (e não pela equalização de juros propriamente). Essa relação cruzada entre as duas ações não está clara no cadastro da ação no SIOP.
- Limitação na rastreabilidade orçamentária do Pronaf, uma vez que a ação 0281 é desagregada apenas em dois Planos Orçamentários, remuneração de agentes financeiros e subvenção econômica, sem permitir a identificação, no orçamento, das linhas de crédito, da quantidade de operações ou dos beneficiários. Essas informações somente são obtidas posteriormente, a partir de dados das instituições financeiras, pois as ações 0281 e 0A81 utilizam localizador nacional e não integram o Acompanhamento Físico e Financeiro do Orçamento.
- Mudança de patamar da ação 0281 a partir de 2022 (de cerca de R$ 4 bilhões para R$ 7 bilhões em dotação) associada à elevação da Selic no mesmo período — em 2022 o empenho sobe 72,4% justamente quando a Selic atinge 13,65%, seguindo até R$ 8,16 bilhões em 2025 com Selic em 14,65%. Como a despesa decorre da diferença entre o custo de captação dos bancos e a taxa subsidiada, seu crescimento pode ocorrer sem aumento equivalente no volume de crédito concedido ou no número de beneficiários atendidos.

Benefícios Esperados com a implementação da proposta:

- Maior transparência e rastreabilidade do gasto público, com capacidade de distinguir a expansão real da política de efeitos decorrentes da exposição a variáveis macroeconômicas, bem como de identificar onde os recursos públicos geram melhores resultados, subsidiando decisões de alocação com maior racionalidade fiscal.
- Transparência entre as duas ações no cadastro das ações no SIOP.
- Possibilidade de análise dos fatores que explicam o crescimento das despesas do PRONAF, permitindo avaliar em que medida a ampliação dos recursos orçamentários tem se traduzido em maior oferta de crédito para a agricultura familiar.

Proposta 3:

Aprimorar a gestão de riscos econômicos, produtivos e fiscais associados à agricultura familiar no âmbito do Pronaf, com planos preventivos e de mitigação sob supervisão periódica do Ministério.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Evidências que apoiam a Proposta:

- Apesar de a Política de Gestão de Riscos estar institucionalizada no MDA mediante a edição da Portaria MDA nº 56, de 19 de novembro de 2025 e o sistema de gerenciamento riscos estabelecido, com instâncias e respectivas funções, ainda não foi aprovado o Guia de Gestão de Risco e elaborado o Plano de Gestão de Riscos, necessários para efetivar esta atividade no Ministério e, por conseguinte, no Pronaf.
- Inexistência de um processo institucionalizado de gerenciamento de riscos relacionados ao Pronaf. O MDA atua de forma reativa aos eventos negativos e não de forma estruturada e planejada em riscos, prevendo a forma de tratamento de cada risco e seus responsáveis.

Benefícios Esperados com a implementação da proposta:
Planejamento estruturado, que inclua responsáveis e formas de tratamento, dos principais riscos que podem afetar o atingimento dos objetivos do Pronaf.

Proposta 4:

Desenvolver indicadores-chave (resultados e impactos) e estabelecer metas regionalizadas, com periodicidade de medição definida, de modo a reorientar o monitoramento do Pronaf para resultados de desenvolvimento produtivo, mobilidade econômica e geração sustentável de renda.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Evidências que apoiam a Proposta:
Não implementação de indicadores e metas regionalizados com periodicidade de medição definida, relacionados diretamente ao objetivo central da política, qual seja, geração de renda e melhoria do uso da mão-de-obra familiar (recomendação já emitida no Relatório de Avaliação CGU nº 201902219).

Benefícios Esperados com a implementação da proposta:
Acompanhamento da efetividade do Pronaf no que tange à implementação e ao alcance dos resultados do programa.

Proposta 5:

Analisar meios para aperfeiçoar o uso do Pronaf em territórios com menor dinamismo produtivo e em agricultores familiares sujeitos a maiores barreiras de acesso.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Evidências que apoiam a Proposta:

- Desigualdades regionais no acesso ao crédito rural, com maior concentração de recursos em regiões com melhor estrutura produtiva e menor risco percebido, enquanto áreas como a Amazônia Legal registram operações menores e menor volume de recursos.
- Assimetrias regionais relevantes na distribuição das operações e concentração em investimentos estruturais convencionais.

Benefícios Esperados com a implementação da proposta:

- Redução de desigualdades territoriais no acesso às políticas públicas.
- Maior efetividade da aplicação dos recursos públicos.
- Fortalecimento da inclusão produtiva e da geração sustentável de renda para agricultores familiares localizados em territórios com menor integração econômica, logística e institucional.