

# A nova lei do agro: o fundo garantidor solidário como alternativa às garantias do crédito rural

*The new agribusiness law: the solidarity guarantee fund as an alternative to rural credit guarantees*

Priscila Resende Bitencourt<sup>1</sup> , Armando Fornazier<sup>1</sup> 

<sup>1</sup>Programa de Pós-graduação em Agronegócios (PROPAGA), Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária (FAV), Universidade de Brasília (UnB), Brasília (DF), Brasil. E-mails: [presendebitencourt@gmail.com](mailto:presendebitencourt@gmail.com); [armandouenf@yahoo.com.br](mailto:armandouenf@yahoo.com.br)

**Como citar:** Bitencourt, P. R., & Fornazier, A. (2024). A nova lei do agro: o fundo garantidor solidário como alternativa às garantias do crédito rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 62(3), e268631. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.268631>

**Resumo:** As políticas públicas no Brasil exercem papel fundamental no desenvolvimento do setor rural. Este artigo trata do Fundo Garantidor Solidário (FGS), instituído pela Lei 13.986 de 2020, conhecida como a Nova Lei do Agro. Defendido como uma alternativa às garantias tradicionais do crédito rural e indutor de novas possibilidades para o financiamento privado, o estudo objetivou investigar o processo de criação do FGS até ser implementado. Buscou-se identificar ainda as ações dos grupos de interesse, os desafios para implementação e a perspectiva de adesão a essa nova forma de garantia por parte do público-alvo. Para tanto, realizou-se revisão de literatura a fim de verificar os estudos existentes sobre o tema, pesquisa documental, manifestação na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Governo Federal (Fala.BR) e coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas. Os resultados demonstram que esta política pública foi percebida como inviável pelos entrevistados devido às exigências de composição do Fundo, que requer aporte financeiro do próprio credor, ao modelo operacional complexo e à falta de informação por parte daqueles que seriam os beneficiários, o que acarretou a sua não utilização e consequente alteração da Lei dois anos depois, em 2022.

**Palavras-chave:** fundo garantidor solidário, crédito rural, políticas públicas, nova lei do agro.

**Abstract:** Public policies in Brazil play a fundamental role in the rural sector development. This article relates to the Fundo Garantidor Solidário (FGS), established by Law 13.986 of 2020, known as the New Agribusiness Law. Defended as an alternative to traditional guarantees of rural credit and as an inductor of new possibilities for private financing, the study aimed to investigate its elaboration process. It also sought to identify the actions of interest groups, the challenges for implementation and the prospect of adhering to this new form of guarantee by the target audience. For that, a literature review was carried out in order to verify existing studies on the subject, a documentary research, a manifestation in the Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Governo Federal (Fala.BR) and data collection through semi-structured interviews. The results show that this public policy was perceived as unfeasible by the interviewees due to the requirements of fund composition, which requires financial contribution from the creditor, to the complex operational model and to the lack of information on the part of those who would be the beneficiaries, which led to its non-use and consequent amendment of the law two years later, in 2022.

**Keywords:** solidarity guarantee fund, rural credit, public policies, new agribusiness law.

## 1 INTRODUÇÃO

Os recursos financeiros são imprescindíveis para o desenvolvimento rural, mas o acesso formal ao crédito rural no Brasil é caracterizado por impor diversas restrições. Assim, os agricultores, visando obter o financiamento necessário para se manter na atividade, estão constantemente buscando novos arranjos e alternativas, fazendo com que recorram, em alguns casos, a laços monetários informais. Cabe ressaltar que, “embora esses laços possam traduzir-se em mecanismos de solidariedade e autoajuda financeira, (...) são também espaços para a proliferação de sistemas de extorsão e de agiotagem.” (Cazella & Búrigo, 2009, p. 306).



Outra maneira encontrada para se obter o crédito é explicada por Sanches et al. (2020), na qual os produtores buscam financiamentos para a compra de insumos agrícolas diretamente com os fornecedores destes insumos, por meio da comercialização antecipada da produção, na qual o pagamento lhes é feito após a colheita com a entrega do produto, sem que o dinheiro seja envolvido nessa operação de troca, denominada *barter*.

As *tradings* também exercem um forte papel no financiamento privado do crédito rural, conforme analisam Leite & Wesz Junior (2014). Segundo eles, mesmo o sistema público oferecendo juros mais baixos e maior prazo para pagamento, é comum os sojicultores recorrerem às *tradings* por já estarem inadimplentes no sistema formal ou por buscarem menor exigência de garantia.

Dessa forma, para que o acesso ao crédito seja facilitado e para que o agronegócio se desenvolva como uma atividade mais competitiva, o Estado tem um papel fundamental. Por agronegócio entende-se o total das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas fazendas, assim como as operações de armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas que delas resultam (Davis & Goldberg, 1957). Nesse sentido, “Em vários dispositivos a Constituição Federal trata de temas agrícolas e fundiários. Estabelece, assim, balizamentos para a sociedade e para a ação governamental nesses campos, orientada para a priorização ao pequeno agricultor e proteção do setor agrícola nacional.” (Araujo, 2016, p. 18).

Um dos meios de atuação do Estado na agricultura é desenvolvendo políticas macroeconômicas como as cambiais, monetárias e fiscais, já que as taxas de juros, a inflação e a taxa de câmbio impactam diretamente o setor, e especificamente no caso do câmbio, considerando que a agricultura compõe fortemente o saldo das importações e exportações de vários países, “(...) o preço no mercado doméstico sofre forte influência dos preços praticados em outros países com produção relevante.” (Serigati, 2013, p. 15).

Entretanto, ainda assim, a necessidade de acesso ao crédito é inevitável e se deve ao fato de, em todas essas etapas citadas do agronegócio, desde o fornecimento dos insumos até a comercialização da produção, ser enorme a quantidade de trocas e transações que acontecem durante os processos, demandando recursos e investimentos. Segundo Azevedo (1997, p. 55) estes são os chamados custos de transação, “(...) que são necessários para se colocar o mecanismo econômico e social em funcionamento”.

Assim, buscando amenizar tantos efeitos que a atividade agrícola sofre, dentre elas as variações dos preços, as políticas públicas são implementadas. Em alguns países apresentam formas mais protecionistas e em outros visam garantir a segurança alimentar. Podem ainda ser um mecanismo para acelerar a inovação e o desenvolvimento das propriedades, como ocorreu em alguns países na segunda revolução agrícola, quando as unidades puderam se especializar e adquirir bens de consumo e bens de produção essenciais de terceiros (Mazoyer & Roudart, 2010a).

São muitos os desafios enfrentados pela atividade rural e que fazem com que o subsídio financeiro seja uma política pública tão relevante no contexto do agronegócio brasileiro. Por meio da política de Equalização das Taxas de Juros do Crédito Rural (ETJ), que compensa a diferença de taxas entre o custo de captação dos recursos pelas instituições financeiras e os encargos cobrados do produtor, o Estado visa aumentar a oferta de recursos. Conforme Cardoso et al. (2014, p. 364), “A oferta de crédito rural a taxas de juros mais baixas do que aquelas que vigoram no mercado, ao ser realizado pela União, constitui um subsídio agrícola.”.

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi institucionalizado na Lei 4.829 de 1965, que determina que o crédito rural seja distribuído visando o bem-estar do povo (Brasil, 1965). A partir de então tornaram-se permanentes os financiamentos destinados ao setor agropecuário.

Dornelas (2020), analisando a evolução da política de crédito rural brasileira em uma perspectiva histórica, ressalta que após a institucionalização do SNCR, entre a década de 1960 e 1970, o subsídio aos produtores rurais chegou a funcionar com taxas de juros negativas, levando à modernização da agricultura. Já nos anos 1980, devido ao cenário externo desfavorável, à crise fiscal brasileira e à inflação, houve forte redução destes recursos. E somente após o Plano Real, em 1994/95, houve a abertura do mercado e "(...) a política de crédito rural voltou a se reestabelecer e contar com mais recursos. Porém, ao contrário da fase inicial, nos anos 1990 e 2000 as fontes de recursos passaram a ser cada vez mais privadas (...)" (Dornelas, 2020, p. 37).

No entanto, embora esse formato de empréstimo tenha sido criado exatamente como uma forma de viabilizar o acesso dos produtores rurais aos investimentos necessários, com condições adequadas às características da sua produção e do seu fluxo de caixa, a maneira como são direcionados e conduzidos os recursos no nosso país nem sempre atende o público-alvo e o objetivo dessa modalidade específica de crédito. No caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), "(...) criado em 1996 com o objetivo de estimular a expansão da agricultura familiar no país" (Mattei, 2010, p. 56), em uma pesquisa no estado de Goiás sobre a aplicação do crédito, Corcioli (2019) observa que os recursos financeiros tendem a se direcionar para atividades já tradicionalmente financiadas pelo crédito rural e para municípios que apresentam maior dinamismo econômico. Essa tendência é um alerta para uma possível concentração de recursos em agricultores que já possuem, de alguma forma, acesso ao crédito rural, o que pode levar à exclusão daquele que de fato seria o público-alvo do programa.

Búrigo et al. (2021), no mesmo sentido, apontam a seletividade do crédito no decorrer de sua evolução, em função, principalmente, da natureza da atividade exercida e da localização da propriedade.

Além disso, em muitos casos, os agricultores familiares precisam incluir garantias ao contratar um empréstimo, mas o patrimônio é insuficiente ou está indisponível, o que o torna inacessível: "No Brasil, pelo fato dos processos de aquisição de crédito serem burocráticos e muitas das vezes saírem mais caros por conta dos altos juros, muito se fala na democratização de crédito (...)" (Nascimento et al., 2021, p. 76). Porém, para que haja essa democratização, alternativas e novas soluções precisam ser criadas.

É o caso das garantias coletivas de crédito, que, segundo Casarotto Filho & Amato Neto (2013), são encontrados no mundo em três grandes formatos, que são: i) os Sistemas Nacionais, como o Fundo de Aval para as Micro e Pequenas Empresas (FAMPE) e o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER) no Brasil, que são interessantes aos bancos e ajudam na oferta do crédito, mas por serem "oficiais" não geram comprometimento local; ii) os fundos garantidores locais, que por sua vez já conseguem gerar comprometimento local; e iii) as associações garantidoras, considerada a forma mais avançada, pois, além de fundo garantidor, também ajudam os associados na elaboração e análise de projetos em convênio com os bancos.

De acordo com Medina (2018), políticas agrícolas são determinantes para a atual configuração econômica e as estratégias adotadas pelos governos dos países refletem na competitividade de cada um deles. O autor aponta que "O desenvolvimento da agropecuária brasileira depende da construção de uma estratégia de longo prazo que tome em conta as dinâmicas internacionais em curso" (Medina, 2018, p. 89). Em função disso, a forma como outros países atuam, como Estados Unidos da América (EUA), países da União Europeia (UE) e China, permite que tenham um maior desenvolvimento se comparados ao Brasil.

As "políticas são escolhas de sociedade, que se enraízam profundamente nas condições históricas, geopolíticas e culturais dos países, e que seu alcance vai bem além dos objetivos e dos resultados econômicos imediatos (...)" (Mazoyer & Roudart, 2010b, p. 470). São diversos

os atores que influenciam nessas decisões do Estado, buscando ter seus pleitos atendidos, e, conforme explica Belik (1998, p. 14), não significa "(...) ver a política pública governada pela ação dos *'lobbies'*, mas sim o legítimo jogo de interesses atuante em um contexto em que o governo exerce a seletividade na distribuição de recursos e benefícios."

Na busca por propostas para facilitar o acesso ao crédito rural no Brasil, surge o Fundo Garantidor Solidário (FGS), que é o objeto de estudo da pesquisa e que foi instituído, em meio a outras ações de políticas públicas, pela Nova Lei do Agro sancionada em 2020, a Lei 13.986, que dispõe também sobre o Patrimônio Rural em Afetação, a Cédula Imobiliária Rural (CIR), a escrituração de títulos de crédito e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas e dá outras providências (Brasil, 2020a).

O FGS poderá ser utilizado como garantia oferecida nas contratações e renegociações do crédito rural, e será composto de recursos aportados por ao menos dois produtores rurais devedores e um credor. O valor ficará bloqueado até a liquidação da operação e, havendo inadimplência, o Fundo poderá ser acessado e utilizado pela instituição financeira credora (Brasil, 2020a).

Deste modo, por ser uma inovação recente de política pública de crédito rural no Brasil, é importante compreender o processo de criação do instituto Fundo Garantidor Solidário no contexto do agronegócio e da contratação do crédito destinado às atividades agropecuárias.

As políticas públicas, em especial o crédito rural e suas diversas formas, têm papel fundamental no desenvolvimento do setor. A Nova Lei do Agro foi resultado da Medida Provisória (MP) 897/2019. Dentre outras mudanças e criações, instituiu o Fundo Garantidor Solidário, buscando oferecer maior garantia e segurança aos credores e reduzir a dependência do financiamento público que existe no agronegócio (Brasil, 2020b).

Assim, objetiva-se investigar o processo de elaboração da Nova Lei de Financiamento do Agronegócio - Lei 13.986/2020, especificamente no que se refere ao Fundo Garantidor Solidário, que foi escolhido como objeto de estudo por ser uma alternativa às garantias tradicionais e ter potencial de abrir novas possibilidades para o financiamento privado. Busca-se identificar ainda as ações dos grupos de interesse, os desafios para implementação e a perspectiva de adesão a essa nova forma de garantia por parte dos beneficiários.

O estudo foi motivado, primeiramente, pela relevância e atualidade do tema, e ainda por possibilitar o fornecimento de subsídios para a construção dessa análise crítica e necessária acerca da criação de políticas públicas para o agronegócio. Por ser um assunto recente, os estudos científicos sobre o tema ainda são incipientes.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1. Importância das políticas públicas para o agronegócio

As políticas públicas podem ser definidas como "um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los dentro de uma situação específica (...)." (Jenkins, 1978, citado por Howlett et al., 2013, p. 8) e é por meio dessas decisões que o Estado determina sua atuação formulando políticas públicas nos diversos setores da sociedade. Assim, "a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real." (Souza, 2006, p. 26).

Na agropecuária, é responsabilidade do Estado que a atividade rural seja mantida e valorizada nas pequenas propriedades, cujo potencial muitas vezes é maior do que o atualmente aproveitado, por falta de informação, modernização e acesso ao conhecimento. Em pesquisa

sobre diferenças de tecnologia na agricultura brasileira, Souza et al. (2019, p. 597), apontam menor produtividade nos estabelecimentos familiares uma vez que “o emprego de tecnologia pela agricultura familiar é também afetado pela disponibilidade de recursos financeiros e pela presença de políticas governamentais de financiamento”.

Herwehe & Scott (2018), norte-americanos que estudaram a região Nordeste do Brasil como um exemplo global, demonstraram o quanto diferentes ações econômicas, políticas e sociais, como diversificação de fontes de renda, programas governamentais de combate à pobreza e aplicação de irrigação, podem ajudar produtores rurais do estado de Pernambuco a ficarem menos suscetíveis às variáveis climáticas.

Nesse mesmo sentido, Silva & Caleman (2014, p. 288) reforçam a ideia de que “compreender a complexidade das relações econômicas desenvolvidas no âmbito do agronegócio é fundamental para se traçar estratégias públicas e privadas, pois cada vez mais a busca pela eficiência é a força motriz que rege a organização de sistemas produtivos”.

Um exemplo da importância em conhecer e considerar a complexidade do agronegócio é o demonstrado por Oliveira et al. (2017, p. 547): “A falta de assistência técnica ou a sua baixa qualidade influenciam negativamente na geração de renda pelos tomadores do PRONAF.”, ou seja, o PRONAF, que concede crédito para agricultores familiares, tem seus resultados influenciados quando, junto com o empréstimo, o produtor também é beneficiado com outra política pública que é a extensão rural. Lorenzon & Dalchiavon (2019, p. 454) explicam que “muitos produtores, independentemente do tamanho da área cultivada, apresentam dificuldades com relação ao planejamento e gestão de suas atividades”.

A especialização no campo e a eficiência produtiva no nosso país ainda permanecem concentradas, mantendo os agricultores mais pobres sem condições de concorrer, ter grandes lucros, e ter perspectivas de melhoras, de modo que Norte e Nordeste continuam tendo pouca representatividade nas importações e exportações, ao passo que Sul, Centro-Oeste e Sudeste são as regiões com maior participação, o que contribui para o movimento de esvaziamento do campo e de migração para outras atividades, a fim de se obter melhores condições de sobrevivência por parte dos trabalhadores (Vieira Filho, 2019).

O país, por apresentar dimensões continentais e características diversas entre suas regiões, desde as climáticas até as sociais, carece ainda mais de políticas agrícolas para equalizar e fomentar o crescimento e a modernização e garantir a competitividade do setor. A tecnologia não pode ser concentrar apenas nos grandes detentores da produção nacional, é preciso chegar até os pequenos agricultores familiares, que têm grande importância local e podem ter uma participação ainda maior nos indicadores do Brasil (Medina, 2018).

Silva & Nunes (2023, p. 20), a partir de análise do Censo Agropecuário de 2017, concluem que:

(...) as políticas públicas de desenvolvimento rural que visem a expansão do potencial da agricultura familiar devem dispor de mecanismos e recursos para incentivar e fortalecer as diversas formas de organização coletiva desse segmento, desde o associativismo produtivo e comunitário para fortalecer as bases de coesão local, com o fomento ao cooperativismo e as redes de intercooperação que viabilizam as estratégias de produção, comercialização e consumo.

## 2.2 A Nova Lei do Agro e o Fundo Garantidor Solidário

O governo, por meio das políticas públicas, não consegue atender todas as demandas de inovação e modernização do agronegócio, tornando os recursos direcionados insuficientes, e por isso o Estado busca criar medidas para atrair o investimento privado e repassar certas atribuições ao mercado. Assim, diante de grandes responsabilidades e sem muitas vezes dispor dos meios para enfrentá-las, Monteiro (2006, p. 56) apresenta como o governo tem atuado:

A complexidade das economias contemporâneas induz o Estado a assumir uma nova configuração em que funções tradicionalmente consideradas públicas passam a ser desempenhadas por uma variedade de arranjos privados, ainda que nominalmente essas funções possam manter-se ligadas à provisão de bens e serviços governamentais. É o Estado oco, metáfora surgida ao começo dos anos 90 para caracterizar o descolamento do governo relativamente à provisão de seus bens e serviços.

Nesse sentido, a Lei 13.986, de 7 de abril de 2020 criou, dentre outras medidas, uma nova forma de garantia para o crédito rural: o Fundo Garantidor Solidário (Brasil, 2020a). “O principal objetivo dos fundos garantidores é ampliar o acesso ao crédito para os beneficiários do fundo, por meio da concessão de garantias que cubram parte do risco assumido pelas instituições financeiras” (Brasil, 2019a, p. 1).

Além disso, na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00240/2019 é abordada a questão de o Governo federal já possuir outras ações que buscam mitigar os riscos de inadimplência das operações por meio dos seguros, e que o Fundo visa fornecer garantias adicionais fornecidas pelos próprios produtores, juntamente com outros integrantes. Assim, propõem que esses produtores formem associações de modo que os recursos coletivos sejam utilizados para saldar operações rurais que fiquem inadimplentes, diminuindo o risco de crédito, a partir de um controle mútuo de suas obrigações financeiras (Brasil, 2019a). Por fim, a proposta defende a necessidade de alavancar as contratações de financiamento e fortalecer o setor rural. Segundo os proponentes da Medida, o Fundo, juntamente com outras alterações trazidas, tornam “(...) mais atrativa a oferta de crédito e favorecem a redução dos encargos financeiros cobrados aos produtores rurais e demais tomadores de crédito” (Brasil, 2019a, p. 7).

A Medida Provisória (MP) 897 tem data de 1 de outubro de 2019 e foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 2 de outubro de 2019. Em consulta ao site do Congresso Nacional, consta a elaboração de um Sumário Executivo de Medida Provisória, datado de 7 de outubro de 2019, em que três consultores legislativos apresentam um Resumo das Disposições da MP. Tal documento faz referência ao Fundo de Aval Fraternal (FAF), como foi inicialmente denominado o Fundo Garantidor Solidário, sendo um “(...) mecanismo para que produtores rurais possam obter garantia adicional para obtenção de crédito no bojo de renegociação de dívidas pretéritas” (Brasil, 2019c, p. 1). Além disso, mencionam ainda que “o FAF deve formado não só por produtores rurais, mas também pelos outros participantes da cadeia produtiva do agronegócio, que são justamente os interessados em que as dívidas dos produtores rurais sejam pagas” (Brasil, 2019c, p. 1).

Segundo Castro (2021), a mencionada substituição do nome Fundo de Aval Fraternal por Fundo Garantidor Solidário como se deu na Lei fez sentido, considerando não ter relação com a garantia cambial inerente aos títulos de crédito (aval) e o termo fraternidade não ser coerente com operações de crédito com fins lucrativos.

Entre os dias 02 e 09 de outubro de 2019 foram apresentadas 349 emendas à Medida Provisória. No dia 16 de outubro de 2019 foi instalada a Comissão Mista da Medida Provisória nº 897 de 2019, composta por Deputados e Senadores, destinada a emitir parecer sobre a MP. No dia 28 de outubro de 2019, dois deputados apresentaram requerimento solicitando a realização de Audiência Pública para instruir a matéria, que aconteceu em sua primeira edição em 05 de novembro de 2019. A segunda e terceira Audiências aconteceram ainda nas próximas semanas de novembro de 2019 (Brasil, 2019b).

Em 4 de março de 2020, após devidamente tramitado na Câmara dos Deputados, foi aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei de Conversão nº 30, de 2019, proveniente da MP, após várias emendas terem sido acolhidas parcial ou integralmente. Em 7 de abril de 2020, a Presidência da República encaminhou ao Presidente do Senado Federal, para apreciação do Congresso Nacional, uma mensagem de veto de alguns pontos do Projeto de Lei de Conversão, justificados por acarretar renúncia de receita sem o cancelamento equivalente de outra despesa

obrigatória ou por invadir a competência dos Estados e Distrito Federal para legislar sobre uma tributação (Brasil, 2020b).

Finalmente, nesta mesma data de 7 de abril de 2020, a Lei 13.986 foi sancionada. Já denominado Fundo Garantidor Solidário, o novo instituto trata-se, portanto, de uma garantia complementar, facultativa (e não obrigatória), para as operações de crédito realizadas por produtores rurais, seja para concessão de crédito novo ou para consolidação de dívidas, podendo ser utilizado também nas linhas destinadas à implantação e operação de infraestruturas de conectividade rural. A composição de cada Fundo deverá ser de, ao menos, dois devedores, um credor, podendo ter também um garantidor. O artigo 3º da Lei 13.986/2020 determina que os participantes integralizarão os recursos, respeitando a seguinte estrutura de cotas e percentuais mínimos, que incidem sobre os saldos devedores das operações financeiras que forem garantidas pelo FGS: (a) cota primária, de responsabilidade dos devedores, correspondente a 4%; (b) cota secundária, de responsabilidade do credor ou, na hipótese de consolidação, dos credores originais, correspondente a 4%; e (c) cota terciária, de responsabilidade do garantidor, se houver, correspondente a 2%. Os percentuais poderão ser majorados, desde que mantida a proporção entre as cotas de mesma categoria de participantes, podendo haver alteração da proporcionalidade entre as cotas primária, secundária e terciária, quando houver (Brasil, 2020a).

No caso de inadimplemento da operação de crédito rural garantida pelo Fundo, serão então utilizados os recursos para ressarcimento ao credor, após o vencimento e o não pagamento da parcela ou da operação, sendo a garantia do mesmo limitada aos recursos existentes. Primeiramente, serão utilizados os recursos dos devedores, que compõem a cota primária. Na sequência, os recursos do credor (cota secundária) e, por fim e se houver, os do garantidor (cota terciária). Após a quitação de todas as dívidas ou o exaurimento dos recursos, a Lei determina a extinção do Fundo. No caso de extinção pela quitação das dívidas, os recursos serão devolvidos, seguindo a ordem inversa: primeiramente, ao garantidor, se houver (cota terciária), em seguida ao credor (cota secundária) e, por fim, aos devedores (cota primária). Enquanto não forem liquidadas todas as operações garantidas pelo FGS, os recursos integralizados não responderão por outras dívidas dos participantes. Por fim, no que se refere ao Fundo Garantidor Solidário, a Lei determina que não haverá pagamento de rendimentos aos seus cotistas e que o Estatuto do Fundo disporá sobre a sua forma de constituição e administração, a sua representação ativa e passiva, dentre outras disposições necessárias ao seu funcionamento (Brasil, 2020a).

De acordo com Castro (2021, p. 148), “Nos últimos 50 anos, o financiamento rural contou principalmente com recurso público. (...) Essa nova estrutura legal procura mudar esse histórico, de modo a reduzir a dependência do financiamento agrícola a recursos públicos”.

### 3 METODOLOGIA

Inicialmente foi realizado um estudo exploratório a fim de se alcançar maiores conhecimentos sobre o tema para, em seguida, planejar a pesquisa (Martins & Théóphilo, 2009). Referente ao objetivo a pesquisa é descritiva, por descrever as características de determinado fenômeno ou contexto e buscar entender as relações das variáveis e dos fatos (Triviños, 1987). Ao relatar os resultados encontrados, “os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles” (Andrade, 2010, p. 112).

Por meio da abordagem qualitativa utilizada, buscou-se compreender as ações dos grupos de interesse no processo de elaboração da proposta do Fundo Garantidor Solidário, identificar os desafios para a implementação do Fundo e a aceitação por parte das instituições financeiras, e verificar a perspectiva de utilização na visão dos produtores rurais. A pesquisa foi assim

classificada por ser “(...) aquela que trabalha predominantemente com dados qualitativos, isto é, a informação coletada pelo pesquisador não é expressa em números, ou então os números e as conclusões neles baseadas representam um papel menor na análise” (Dalfovo et al., 2008, p. 9).

Tal estratégia metodológica se deu através de pesquisa documental, assim descrita por Pimentel (2001, p. 179): “Estudos baseados em documentos como material primordial (...) extraem deles toda a análise, organizando-os e interpretando-os segundo os objetivos da investigação proposta.”. Pelo fato de o objeto de estudo fazer parte de uma política pública, informações relevantes acerca do tema constam em documentos oficiais que tramitaram durante o projeto de lei, assim como na versão final sancionada.

No entanto, como a Nova Lei do Agro não determinou regulamentação quanto à forma, local de registro e natureza jurídica do Fundo Garantidor Solidário, e por ser um tema recente e não haver informações ou registros oficiais sobre a sua efetiva utilização após ter sido instituído, foi realizada pesquisa também através de uma manifestação na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Governo Federal (Fala.BR), com o objetivo de verificar a existência de alguma pendência de regulamentação do FGS que possa estar impedindo sua adoção. Tal plataforma permite que os cidadãos solicitem informações para qualquer órgão ou entidade por meio da *internet*.

A terceira metodologia utilizada foi a coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas (Quadro 1). Foram considerados os critérios de acessibilidade e representatividade e as entrevistas aconteceram entre os dias 24 de fevereiro de 2022 e 18 de abril de 2022, por meio de videochamadas. A leitura prévia de documentos da tramitação da MP permitiu identificar representantes que compuseram a proposta do FGS e possíveis afetados e/ou beneficiários da política, como agricultores. Essas representações foram contatadas e as que aceitaram participar da pesquisa constam no Quadro 1, onde está o nome da representação e o perfil do entrevistado.

Quadro 1 – Lista de entrevistados

Representação	Perfil do entrevistado
Instituto Pensar Agropecuária	Membro que tenha tido participação ativa junto à FPA na proposta e aprovação da Nova Lei do Agro
Frente Parlamentar da Agricultura Familiar	Deputado que componha a Frente
MAPA	Funcionário do Ministério que tenha atuado diretamente na criação da Nova Lei do Agro
Ministério da Economia	Funcionário do Ministério ligado à Política Agrícola e que tenha atuado diretamente na criação da Nova Lei do Agro
Área jurídica	Advogado que atue no Direito do Agronegócio
BACEN	Funcionário que tenha tido envolvimento na proposta e aprovação da Nova Lei do Agro
CNA	Funcionário que atue na área de Política Agrícola
Produtores rurais	Pequeno agricultor familiar
FEDERARROZ	Membro que tenha tido participação na elevação da demanda à FPA
Consultoria Legislativa	Funcionário que tenha participado da elaboração de estudo técnico sobre a Nova Lei do Agro
Organização representativa de produtores rurais	Coordenador da Contraf
Organização representativa de cooperativas	Consultor da OCB

Fonte: Elaborado pelos autores.



Os dados foram coletados por meio de roteiros validados por especialistas. Segundo Boni & Quaresma (2005, p. 75), neste tipo de entrevista “(...) o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal”.

Referente à coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas, todas foram precedidas da leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e tiveram a sua gravação autorizada. Foram, em seguida, devidamente transcritas, mantidas apenas as respostas dos entrevistados. As palavras compostas ou com sentido único foram unidas pelo caractere *underline* (  ), e aquelas que remetiam ao mesmo sujeito foram padronizadas.

Compiladas em um único arquivo, as transcrições foram separadas entre si por uma linha de comando com a identificação, originando o corpus. Este, por sua vez, foi salvo no formato *UCS Transformation Format 8* (UTF8) e analisado pelo *software* Iramuteq (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), que fornece insumos para que o pesquisador possa interpretar os resultados de maneira direcionada, segundo critérios quantitativos. Conforme observado por Bauer & Gaskell (2002, p. 395), “o processo de pesquisa qualitativa gera, muitas vezes, quantidades enormes de transcrições de entrevista, protocolos, notas de campo e documentos pessoais que, se não forem trabalhados de maneira correta, podem resultar em uma sobrecarga de dados”. Assim, buscando otimizar o trabalho por meio de recurso tecnológico, os dados foram tratados com ajuda do Iramuteq, que “(...) apresenta rigor estatístico e permite aos pesquisadores utilizarem diferentes recursos técnicos de análise lexical” (Camargo & Justo, 2013, p. 516).

Sobre o uso do *software* em pesquisas qualitativas como é o caso, Souza et al. (2018, p. 2) explicam que, em estudo semelhante realizado, “o uso de um programa de computador contou com a vantagem da codificação, organização e separação das informações, o que permitiu a localização de forma rápida de todo o segmento de texto utilizado na escrita qualitativa”. Dessa forma, tratados os dados por meio do Iramuteq, foi possível uma melhor representação dos resultados obtidos, referentes às respostas de cada um dos questionários aplicados, bem como suas proximidades e discrepâncias.

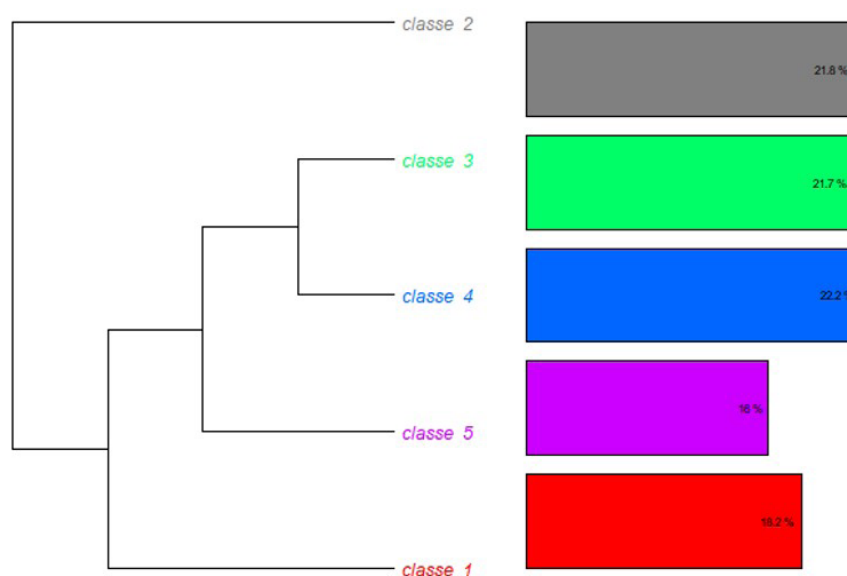
## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Regulamentação e implantação do Fundo Garantidor Solidário

Sobre a consulta realizada na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Governo Federal (Fala.BR), a fim de se verificar a existência de alguma pendência de regulamentação que pudesse estar impedindo a adoção do Fundo Garantidor Solidário por parte dos beneficiários, foi feito o seguinte questionamento em 20 de junho de 2021: “Referente à Nova Lei do Agro 13.986/2020, especificamente ao instituto ‘Fundo Garantidor Solidário’, qual a previsão de regulamentação (seja por decreto ou outro instrumento)?”. Registrada sob o número 21210.008120/2021-92, a manifestação foi direcionada internamente ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e respondida em 8 de julho de 2021 pelo Secretário Adjunto de Política Agrícola: “Esclarecemos que o Fundo Garantidor Solidário - FGS - não necessitará de regulamentação, uma vez que a Lei 13.986/2020 é autoaplicável. A partir de sua publicação, a constituição desses mecanismos dependerá apenas das vontades das partes, que terão liberdade de convencional dentro dos balizamentos legais” (Brasil, 2021).

No entanto, podemos observar que se trata de uma resposta política, ideológica, sem considerar o que explicam Lorenzon & Dalchiavon (2019) sobre muitos produtores, independentemente do tamanho da área cultivada, apresentarem dificuldades com relação ao planejamento e gestão de suas atividades. Ou seja, sem regulamentação e ficando a cargo das partes interessadas a pesquisa sobre a melhor forma de constituir o fundo observando os balizamentos legais, o FGS não se torna uma opção viável para um público que já enfrenta desafios com relação à administração do seu próprio negócio e desafios estruturais para se manter na terra de forma produtiva e sustentável.

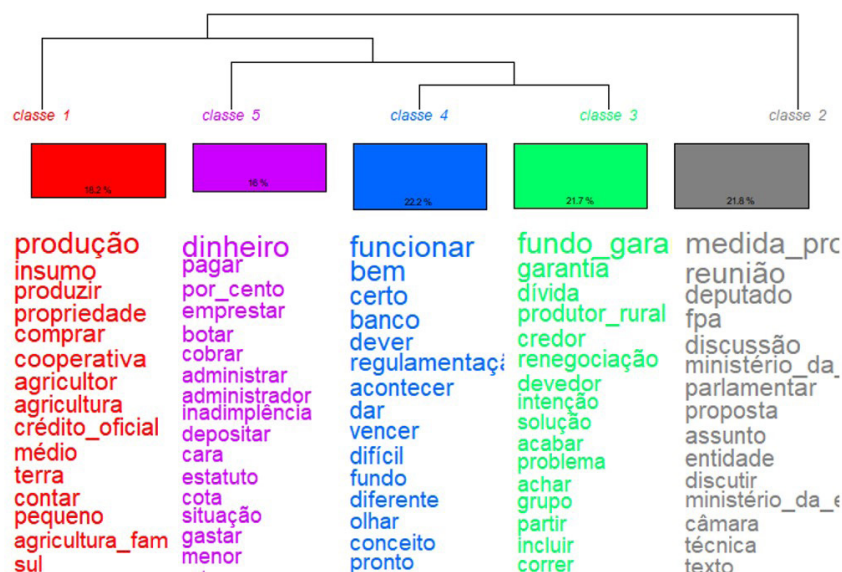
Quanto às análises feitas pelo *software*, a primeira delas se deu a partir da Classificação Hierárquica Descendente (CHD). Tal classificação identifica os segmentos de texto (ST) “(...) associados a cada classe, momento em que se obtém o contexto das palavras estatisticamente significativas (...)”. (Camargo & Justo, 2013, p. 516). Os STs das entrevistas encontrados pela ferramenta totalizaram 1.289, dos quais 1.086 foram classificados, representando 84,25% de aproveitamento do corpus. A partir daí foram ordenados conforme sua ocorrência e categorizados, gerando um dendrograma (Figura 1), onde é possível visualizar que foram originadas cinco classes, e as ligações entre elas:



**Figura 1** – CHD representada por dendrograma. Fonte: Dados da pesquisa - *software* IRAMUTEQ

Seguindo tal método estatístico, o *software* dividiu o corpus em dois subcorpus: um composto pela classe 2, e outro composto pelas classes 3, 4, 5 e 1. Conforme observado na Figura 1, a ordem de criação foi: classe 2, depois classe 1, depois classe 5, e em seguida as classes 3 e 4 juntas. A classe 4 é a que mais reteve STs. Dos 1086 segmentos, 22,2% estão concentrados na classe 4, sendo a classe com mais conteúdo no corpus, totalizando 241.

A partir do tratamento das informações, o *software* forneceu também o filograma (Figura 2), em que são mostradas as palavras que compõem cada classe identificada, ordenadas de forma decrescente, segundo seu grau de influência na respectiva classe:



**Figura 2** – CHD representada por filograma. Fonte: Dados da pesquisa - *software* IRAMUTEQ

Cada classe foi nomeada pelos pesquisadores conforme o tema que a melhor representa. Assim, a classe 2, a primeira identificada pelo *software* e representada pela cor cinza, foi denominada Nova Lei do Agro. Composta por 21,80% dos STs, teve como destaque as palavras: medida provisória, reunião, deputado, Frente Parlamentar da Agropecuária (na Figura 2 representada por 'fpa') e discussão.

Como evidência empírica do destaque destas palavras, o próprio *software* fornece os STs melhores pontuados dentro cada classe. Este resultado é a soma do *qui-quadrado* de todas as palavras que foram classificadas na classe e estão ali naquele segmento. Desta forma, o ST com o melhor score absoluto desta classe 2 refere-se ao Entrevistado 12, representante do Ministério da Economia, que ao ser questionado sobre qual teria sido o envolvimento da FPA e das câmaras setoriais na efetiva elaboração e aprovação da Nova Lei do Agro, afirmou que "(...) no trâmite da medida provisória, nós tivemos sempre uma relação muito boa com a Frente Parlamentar. Houve sempre uma interlocução muito grande, especialmente com o relator da Câmara, o deputado Pedro Lupion. Tivemos inúmeras reuniões com ele (...)." (E12, 2022). Tal afirmação reforça o que traz Bruno (2017), sobre a Frente Parlamentar da Agropecuária ser mais conhecida como bancada ruralista e representar o patronato rural e agroindustrial junto ao governo e nos espaços de elaboração e de execução de políticas.

Quanto à classe 1, de cor vermelha, detentora de 18,23% dos STs do corpus, a denominação atribuída foi Atividade Rural. As palavras que se destacaram foram: produção, insumo, produzir, propriedade e comprar. O ST melhor classificado está contido na entrevista 10, cujo respondente foi um representante da Contraf Brasil, a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar. Ao ser convidado a responder se considera que houve mudanças no perfil e no acesso ao crédito rural ultimamente, usou como exemplo a situação do Nordeste, onde vive: "(...) muitos dos agricultores, milhares de agricultores endividados aqui no nosso caso, no Banco do Nordeste, e o governo não se disponibiliza a negociar essas dívidas, para o agricultor familiar ter novamente o acesso ao crédito, voltar a produzir e investir na produção" (E10, 2022). Tal resposta, demonstrando a importância de o agricultor familiar conseguir contratar empréstimo oficial com menor custo, condiz com Cardoso et al. (2014),

que explica que, por meio do subsídio agrícola da União, o crédito rural é oferecido a taxa de juros mais baixas que aquelas vigentes no mercado.

Já a classe 5, lilás, recebeu o nome de Composição do FGS. É a classe com menor quantidade de STs, apenas 16,02%. Tem como principais palavras: dinheiro, pagar, por cento, emprestar e botar. O ST mais representativo diz respeito à resposta do Entrevistado 9, representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao ser indagado se os produtores que não têm garantia para oferecer, estariam dispostos a aportar recursos que ficariam imobilizados no FGS até o final do contrato da operação: "(...) eu preciso comprometer meu dinheiro com quem minimamente eu conheça. Esse aí sim eu posso dar 4% do meu dinheiro, do que eu vou tomar emprestado, e se ele perder eu pago para ele" (E9, 2022). Em sua fala, o E9 evidencia que o FGS só daria certo se fosse composto por produtores próximos, conhecidos, a ponto de um pequeno produtor concordar em mobilizar um valor para garantir a operação de um outro produtor sem garantia a aportar e endividado, fato que por si só já restringe e dificulta consideravelmente as possibilidades de constituição de um Fundo na prática. Tal pensamento endossa o que afirmam Silva & Coleman (2014) sobre a necessidade de se compreender a complexidade das relações econômicas existentes no agronegócio para que estratégias públicas e privadas traçadas sejam eficientes e funcionem.

A classe 3, por sua vez, vem identificada na cor verde, e é composta por 21,73% do total dos STs do corpus. As palavras mais relevantes são: fundo garantidor solidário, garantia, dívida, produtor rural e credor, o que justifica a classe ter sido denominada Desafios. O segmento que teve maior destaque traz a resposta do Entrevistado 2, representante da Federação dos Arrozeiros do Rio Grande do Sul (FEDERARROZ), quando solicitado a explicar como surgiu a demanda, por parte dos produtores de arroz, de alternativas para a renegociação de dívidas. O trecho da resposta revela que o Fundo Garantidor Solidário "(...) surgiu de uma ideia de se formar um fundo para bancar parte desta garantia, porque na verdade um dos problemas que nós tínhamos para renegociar uma dívida desse arrozeiro, era exatamente a falta de garantia." (E2, 2022). Sobre a questão de políticas públicas surgirem para tratar problemas emergenciais, Santana et al. (2014) afirmam que não é raro várias das intervenções do governo serem exatamente reações a problemas conjunturais que poderiam ser evitados de forma definitiva por intervenções de natureza mais estrutural.

Por fim, a classe 4, representada pela cor azul, contém 22,19% do total dos STs, sendo a maior de todas elas. Nomeada de Aplicabilidade do FGS, tem como destaque as palavras funcionar, bem, certo, banco e dever. O ST com maior score traz a resposta do Entrevistado 1, representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), ao ser questionado sobre a MP 1.104/22, posterior à Nova Lei do Agro, que tem o objetivo de fazer alterações no FGS: "O que funcionaria bem? Se tivesse criado um fundo olhando para a frente, para operações novas. E não para o que está vencido." (E1, 2022). Em sua fala, o E1 discursa sobre o FGS não ter sido elaborado de forma que fosse aplicável e eficiente e atendesse as necessidades que existiam. Belik (1998) há mais de vinte anos já identificava o jogo de interesses que existia em torno das políticas públicas e que fazia com que o governo exercesse a seletividade na distribuição dos recursos e benefícios, o que nem sempre resulta em escolhas e decisões assertivas.

#### **4.2 MP 1.104/2022 e Lei 14.421/2022**

Durante o andamento da pesquisa, uma nova medida provisória foi publicada sobre o tema, em 16 de março de 2022, no Diário Oficial da União. Assinada pelo Presidente da República e pelo Ministro da Economia, sob o nº 1.104, altera a Lei 8.929 de 1994, que instituiu a Cédula

de Produto Rural, e também a Lei 13.986, especificamente sobre o Fundo Garantidor Solidário. Composta por quatro artigos, o artigo 1º se restringe à Lei 8.929 de 1994. A partir daí, faz referência ao FGS trazido pela Lei 13.986.

O artigo 2º altera os artigos 1º, 3º e 6º da Lei 13.986 de 2020, respectivamente: i) qualquer operação financeira vinculada à atividade empresarial rural e não apenas aquelas vinculadas a infraestruturas de conectividade rural, como era antes da MP, poderá ser garantida pelos Fundos Garantidores Solidários; ii) as formas de integralização dos recursos do FGS passam a ser de responsabilidade dos devedores (cota primária) e do garantidor (cota secundária), se houver, excluindo a obrigatoriedade de participação do credor; e iii) o estatuto do FGS tratará acerca: I – da forma de constituição e de administração do Fundo; II – da remuneração do administrador do Fundo; III – da utilização dos recursos do Fundo e da sua forma de atualização; IV – da representação ativa e passiva do Fundo; e V – da aplicação e da gestão de ativos do Fundo. Informa ainda que o estatuto do FGS poderá estabelecer outras disposições necessárias ao seu funcionamento (Brasil, 2022d).

Em seu artigo 3º, a MP 1.104 revoga alguns dispositivos da Lei 13.986: i) exclui o parágrafo único do artigo 1º que tratava de conectividade rural; ii) retira a figura do credor da composição do FGS; e iii) suprime as cotas terciárias na integralização dos recursos do FGS, pelo fato de o credor ter sido excluído, restando apenas devedores e garantidor, se houver. Por fim, o artigo 4º informa a vigência imediata da MP (Brasil, 2022c).

Conforme a Exposição de Motivos nº 54/2022 do Ministério da Economia, assinada pelo Ministro e endereçada ao Presidente da República, as justificativas para alterações no FGS seriam:

Ao longo de sua vigência, e com a evolução dos instrumentos de financiamento rural, torna-se importante ampliar e adequar o alcance desse instrumento. As mudanças ora propostas nesta lei visam ampliar o escopo de utilização destes fundos, simplificar o processo de sua constituição e facilitar sua operacionalização. (...) Em decorrência da ampliação de escopo do fundo, proponho simplificar a constituição dos FGS e a classificação de cotas que compõem seu patrimônio, eliminando a obrigatoriedade de participação de credor na constituição do fundo e percentuais mínimos para os diferentes tipos de cotas. Cumpre mencionar que o credor continua podendo participar do fundo na qualidade de garantidor; enquanto a eliminação de percentuais mínimos para os diferentes tipos de cotas proporciona mais flexibilidade para a constituição do FGS, permitindo arranjos estruturais e operacionais de acordo com as finalidades acordadas entre os participantes do fundo, no momento de sua constituição. Em relação ao estatuto também proponho incluir norma explícita de que ele deve dispor sobre a aplicação e gestão dos ativos, de forma a permitir que o administrador do fundo possa realizar gestão ativa dos recursos existentes, e, dessa forma, preservar e maximizar a rentabilidade do mesmo. (...) Além disso, a urgência das medidas de aperfeiçoamento propostas para a CPR e FGS se justificam pela necessidade de serem implementadas antes do início do período de financiamento do próximo Ano-Safra 2022-2023. (...) Quanto ao FGS, os aperfeiçoamentos propostos tornam-se mais urgentes em decorrência dos eventos climáticos que reduziram a produção agropecuária das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul no final de 2021 e início de 2022. Com esses ajustes, possibilita-se mais um instrumento de solução para o problema de endividamento criado pela chuva na região Nordeste e seca na região Sul. O FGS é alternativa para equacionar o problema do endividamento dos produtores rurais dessas regiões, e deve ser ajustado rapidamente para habilitá-los a novos financiamentos e a sua manutenção na atividade, especialmente nesse período em que se iniciam os financiamentos para implantação da próxima safra. (Brasil, 2022a, p. 1)

Entre os dias 16 de março e 28 de junho de 2022 foram apresentadas 150 emendas à Medida Provisória. Em 20 de julho de 2022 houve a conversão para a Lei 14.421, que foi sancionada e publicada no DOU em 21 de julho de 2022, mantendo-se o proposto na MP com relação ao FGS. Aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão, o prazo está aberto desde 01 de agosto de 2022 e vigente até 29 de setembro de 2022 para edição de decreto legislativo, prerrogativa que o Congresso Nacional detém para disciplinar as relações jurídicas decorrentes de sua edição. Não se materializando no prazo de 60 dias, conservam-se as regidas pela MP (Brasil, 2022b).

O Entrevistado 12, representante do Ministério da Economia, em 08 de março de 2022, antecipou que estavam trabalhando em uma MP para tentar tornar o FGS atrativo para o produtor rural e para as instituições financeiras:

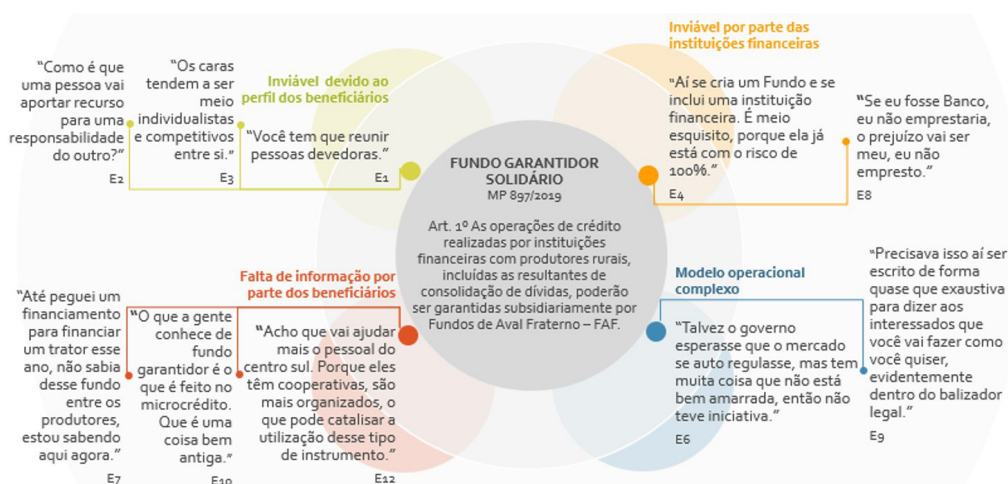
*(...) foi um erro que nós cometemos e que nós estamos corrigindo. Por que é um erro? Porque a gente estabeleceu na Lei que tem que ter um credor. Por quê? Porque a ideia original a entrada do credor era viável, o credor ia resolver o problema dele, mas nós não percebemos que ao dizer que tem que ter o credor no Fundo, isso poderia travar o mecanismo. Então nós estamos fazendo uma Medida Provisória para resolver isso, para tirar essas amarras. Inclusive vamos tirar também aqueles percentuais, aquele negócio todo. Deixar o mercado resolver quanto é que tem que botar. (E12, 2022).*

E ao ser questionado do motivo da não utilização do FGS até então, completou:

*Justamente a gente acha que da forma como ele saiu, ele saiu muito engessado. Então a obrigação de ter o credor lá dentro fazia sentido na proposta inicial, que acabou nem funcionando porque a linha do BNDES extinguiu antes do Fundo vir. Mas ficou essa história, tem que ter o credor, o credor pode não querer, e aí não tem Fundo. Então a gente retirando a obrigatoriedade de ter o credor, retirando as porcentagens fixas também... não faz sentido... deixa o mercado decidir quanto é que vai ser isso... a gente acha que o Fundo vai ser efetivo. Então, respondendo a sua pergunta, existem restrições que não foram vistas, que não foram identificadas na época, mas que atrapalham a operação do Fundo e que vão ser resolvidas e aí o Fundo vai funcionar. (E12, 2022).*

Assim, a Lei 13.986 de 2020 que instituiu o Fundo Garantidor Solidário, durante a elaboração desta pesquisa, foi modificada pela Lei 14.421 de 2022.

Por fim, a Figura 3 traz, ao centro, qual foi a proposta inicial do FGS, conforme apresentada no art.1º da MP 897 em 2019, quando, na sua concepção, ainda era denominado Fundo de Aval Fraterno.



**Figura 3** – Resumo das percepções dos entrevistados. Fonte: Elaborada pelos autores.

Ao seu redor, estão alguns trechos de respostas das entrevistas, que permitem identificar como de fato o Fundo é percebido hoje pelos entrevistados, assim como os quatro pontos mais citados como inviabilizadores da utilização FGS: perfil dos beneficiários; aporte obrigatório por parte das instituições financeiras; falta de informação e divulgação no meio rural para o público-alvo; e modelo operacional complexo.

## 5 CONCLUSÕES

Tendo como objetivo discutir o processo de criação e o desenvolvimento inicial do Fundo Garantidor Solidário no contexto do agronegócio brasileiro foi possível identificar o fato inicial gerador da demanda e todo o fluxo percorrido (produtores de arroz do Rio Grande do Sul > FEDERARROZ > Deputado > Frente Parlamentar do Agro > MAPA e Ministério da Economia) até o FGS ser instituído pela chamada Nova Lei do Agro 13.986 em 2020. Foi compreendida desde a concepção da ideia, toda a discussão que daí decorreu, até a efetiva proposição da MP 897 de 2019.

O fato de terem sido entrevistados representantes diretamente envolvidos e que participaram ativamente de toda a construção da Lei, inclusive de audiências públicas, facilitou e permitiu o entendimento da influência que cada um dos diversos interessados teve durante o processo: OCB, FEDERARROZ, IPA, Frente Parlamentar da Agricultura Familiar, CNA e Contraf. Através de consulta ao Fala.BR para verificação de existência de eventuais pendências e entrevista com representante da área jurídica especializada no agronegócio e com os próprios elaboradores da Lei, desenhou-se um diagnóstico do cenário, apontando as inseguranças jurídicas e fragilidades na concepção do FGS que dificultavam o seu uso.

Por meio de entrevista com representante dos produtores rurais, que seriam o público beneficiado com o FGS, foram respondidos os questionamentos acerca da não utilização do mesmo, que não chegava sequer a ser de conhecimento de quem deveria estar fazendo o uso.

As análises das entrevistas demonstraram, portanto, que até então não houve impacto algum do FGS no contexto do agronegócio brasileiro no sentido de sua utilização efetiva como planejado. A forma com que foi idealizado entrou em choque com a cultura vigente, acostumada com o Estado no papel de provedor. Mesmo sob uma ótica liberal, conforme foi proposto, faltou considerar um período para transição, um debate com a sociedade, para que o pensamento e a expectativa sobre o crédito rural se adequassem ao novo modelo de garantia criado.

Outro fator importante a ser considerado foi a ausência de recurso da União no FGS. A não participação do Estado com recursos financeiros vai contra o que normalmente acontece nas políticas públicas direcionadas para o agro, o que gera menos confiança e segurança aos participantes do Fundo.

É importante destacar que a análise das raras publicações sobre a Nova Lei do Agro mostra os poucos estudos desenvolvidos sobre o tema dos fundos garantidores solidários, o que resulta em dificuldades de se obter subsídios para a elaboração de políticas públicas mais assertivas ou mesmo de adequar as já existentes.

Como sugestão para estudos futuros, há a possibilidade de ampliar o horizonte da produção científica analisada, abrangendo outras ações semelhantes em outros países. Além disso, é importante sinalizar para a necessidade de novos estudos que abordem discussões mais diretas sobre o crédito rural e suas formas de garantia, tendo em vista a tendência de aumento da demanda por financiamentos, uma vez que a modernização e a adequação às novas exigências do mercado são inevitáveis.

Pesquisas relacionadas à dificuldade de acesso ao crédito rural por conta da falta de garantias exigidas pelos agentes financeiros na contratação, podem elucidar questões importantes e úteis para a melhoria da gestão dos recursos da União.

Acerca das contribuições deste estudo, destaca-se a importância de se sinalizar como as políticas públicas são percebidas e o quanto são de fato aplicáveis e úteis para o seu público-alvo, e de que forma isso é avaliado e acompanhado pelos órgãos governamentais. É um tema de grande relevância no que se refere ao desenvolvimento social e econômico rural.

## REFERÊNCIAS

- Andrade, M. M. (2010). *Introdução à metodologia do trabalho científico* (10. ed.). São Paulo: Atlas.
- Araujo, J. C. (2016). *Panorama da legislação rural brasileira: um guia das leis e decretos que balizaram e balizam o setor agropecuário: 1830-2014*. Rio de Janeiro: E-papers.
- Azevedo, P. F. (1997). *A Nova Economia Institucional*. São Paulo: Singular.
- Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2002). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (2. ed.). Petrópolis: Vozes.
- Belik, W. (1998). Estado, grupos de interesse e formulação de políticas para a agropecuária brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 136(1), 9-33.
- Boni, V., & Quaresma, S. J. (2005). Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Tese*, 2(3), 68-80.
- Brasil. (1965). Lei 4.829, de 5 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. Recuperado em 23 de setembro de 2023, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4829.htm)
- Brasil. (2019a). Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00240/2019 da MP 897/2019, de 23 de setembro de 2019. Recuperado em 23 de setembro de 2023, de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-897-19.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-897-19.pdf)
- Brasil. (2019b). Medida Provisória nº 897, de 01 de outubro 2019 (crédito rural). Recuperado em 23 de setembro de 2023, de <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/139071>
- Brasil. (2019c). Sumário executivo de Medida Provisória, de 07 de outubro de 2019. Recuperado em 23 de setembro de 2023, de <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/sumarios-de-proposicoes/mpv897>
- Brasil. (2020a). Lei 13.986, de 7 de abril de 2020. Institui o Fundo Garantidor Solidário (FGS); dispõe sobre o patrimônio rural em afetação, a Cédula Imobiliária Rural (CIR), a escrituração de títulos de crédito e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas, e dá outras providências. Recuperado em 23 de setembro de 2023, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13986.htm)
- Brasil. (2020b). Mensagem nº 159, de 7 de abril de 2020. Recuperado em 23 de setembro de 2023, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-159.htm)
- Brasil. (2021). *Fala.BR - plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação*. Recuperado em 23 de setembro de 2023, de <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetalheManifestacao.aspx>
- Brasil. (2022a). Exposição de motivos da MP 1.104/2022, de 09 de março de 2022. Recuperado em 23 de setembro de 2023, de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1104-22.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1104-22.pdf)
- Brasil. (2022b). Lei 14.421, de 20 de julho de 2022. Altera as Leis nºs 492, de 30 de agosto de 1937, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.929, de 22 de agosto de 1994, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e 13.986, de 7 de abril de 2020, e os Decretos-Lei nºs 3.365, de 21 de junho de 1941, e 167, de 14 de fevereiro de 1967. Recuperado em 23 de setembro de 2023, de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/l14421.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14421.htm)
- Brasil. (2022c). Medida Provisória nº 1.104, de 16 de março de 2022 (Cédula de Produto Rural - CPR e Fundo Garantidor Solidário - FGS). Recuperado em 23 de setembro de 2023, de <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/152199>



- Brasil. (2022d). Sumário executivo de Medida Provisória de 17 de março de 2022. Recuperado em 23 de setembro de 2023, de <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/sumarios-de-proposicoes/mpv1104>
- Bruno, R. (2017). Bancada ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo. In G. Flexor & R. Maluf (Orgs.), *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas* (pp. 155-168). Rio de Janeiro: E-papers.
- Búrigo, F. L., Wesz Junior, V. J., Capellesso, A. J., & Cazella, A. A. (2021). O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e descontinuidades no período 2003-2014. *Estudos Sociedade e Agricultura, 29*(3), 635-668.
- Camargo, B. V., & Justo, A. M. (2013). IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas em Psicologia, 21*(2), 513-518.
- Cardoso, D. F., Teixeira, E. C., Gurgel, A. C., & Castro, E. R. (2014). Intervenção governamental, crescimento e bem-estar: efeitos da política de Equalização das Taxas de Juros do crédito rural nas regiões brasileiras. *Nova Economia, 24*(2), 363-388.
- Casarotto Filho, N., & Amato Neto, J. (2013). Cooperação entre pequenas empresas, garantia mutualista e desenvolvimento regional: reflexões sobre sistemas de garantia de crédito. *Revista Eletrônica de Administração, 13*(3), 634-653.
- Castro, R. A. O. (2021). A nova lei de financiamento do agronegócio (Lei 13.986/2020). *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, 14*(2), 136-151.
- Cazella, A. A., & Búrigo, F. L. (2009). Inclusão financeira e desenvolvimento rural: a importância das organizações territoriais. *Política & Sociedade, 14*, 301-331.
- Corcioli, G. (2019). Evolução do Pronaf no estado de Goiás: tendência de concentração de investimentos em atividades pecuárias tradicionais. *Boletim Goiano de Geografia, 39*, 1-21.
- Dalfovo, M. S., Lana, R. A., & Silveira, A. (2008). Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, 2*(4), 1-13.
- Davis, J. H., & Goldberg, R. A. (1957). *A concept of agrobusiness*. Boston: Division of Research Graduate School of Business Administration/Harvard University.
- Dornelas, L. N. D. (2020). Evolução da política de crédito rural no Brasil: uma análise histórica. *Extensão Rural, 27*(2), 25-39.
- Herwehe, L., & Scott, C. A. (2018). Drought adaptation and development: small-scale irrigated agriculture in northeast Brazil. *Climate and Development, 10*(4), 337-346.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Leite, S. P., & Wesz Junior, V. J. (2014). Estado, políticas públicas e agronegócio no Brasil: revisitando o papel do crédito rural. *Revista Pós Ciências Sociais, 11*(22), 83-107.
- Lorenzon, L. A., & Dalchiavon, F. C. (2019). Simulação econômica de uma unidade produtora de grãos e comparação de custos pelo sistema barter. *Revista em Agronegócio e Meio Ambiente, 12*(2), 435-458.
- Martins, G. A., & Theóphilo, C. R. (2009). *Metodologia da investigação científica para Ciências Sociais Aplicadas*. São Paulo: Atlas.
- Mattei, L. (2010). Análise da produção acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) entre 1996 e 2006. *Estudos Sociedade e Agricultura, 18*(1), 56-97.
- Mazoyer, M., & Roudart, L. (2010a). *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*. São Paulo: Editora UNESP/NEAD. A segunda revolução agrícola dos tempos modernos, pp. 419-489.

- Mazoyer, M., & Roudart, L. (2010b). *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*. São Paulo: Editora UNESP/NEAD. Crise agrária e crise geral, pp. 491-549.
- Medina, G. (2018). *Agropecuária brasileira diante das dinâmicas internacionais*. Goiânia: UFG.
- Monteiro, J. V. (2006). "Estado oco" e parcerias público-privadas. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, 5(9), 56-73.
- Nascimento, C. S. S., Soares, B. K., & Santos, F. A. (2021). Estudo comparativo sobre financiamentos ofertados pelas fintechs, cooperativas financeiras e bancos tradicionais no Brasil. *Liceu On-line*, 11(1), 67-94.
- Oliveira, G. R., Araújo, F. M., & Queiroz, C. C. (2017). A importância da assistência técnica e extensão rural (ATER) e do crédito rural para a agricultura familiar em Goiás. *Boletim Goiano de Geografia*, 37(3), 528-551.
- Pimentel, A. (2001). O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisas*, 114, 179-195.
- Sanches, A., Moreira, V., & Fontanini, C. (2020). Riscos em operações de troca no agronegócio: análise de modelo de gerenciamento de riscos para cooperativas. *Revista de Gestão e Organizações Cooperativas*, 7(14), 1-17.
- Santana, C. A. M., Buainain, A. M., Silva, F. P., Garcia, J. R., & Layala, P. (2014). Política agrícola, avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In A. M. Buainain, E. A. Alves, J. M. Silveira & Z. Navarro (Eds.), *O mundo rural do Brasil no século 21, a formação de um novo padrão agrário e agrícola* (pp. 797-825). Brasília: Instituto de Economia/Embrapa.
- Serigati, F. C. (2013). Análise econômica: a macroeconomia da agricultura. *Agroanalysis*, 33, 15-16.
- Silva, D. B., & Coleman, S. M. Q. (2014). Sistemas agroindustriais sustentáveis: uma aplicação da economia dos custos de transação. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 5(3), 287-304.
- Silva, R. M. A., & Nunes, E. M. (2023). Agricultura familiar e cooperativismo no Brasil: uma caracterização a partir do Censo Agropecuário de 2017. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 61(2), 1-22.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45.
- Souza, M. A. R. D., Wall, M. L., Thuler, A. C. D. M. C., Lowen, I. M. V., & Peres, A. M. (2018). O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 52, 1-7.
- Souza, P. M. D., Fornazier, A., Souza, H. M. D., & Ponciano, N. J. (2019). Diferenças regionais de tecnologia na agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 57(4), 594-617.
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- Vieira Filho, J. E. (2019). *Diagnóstico e desafios da agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA. Sustentabilidade produtiva do agronegócio brasileiro, pp. 11-21.

**Recebido:** Outubro 13, 2022.

**Aceito:** Setembro 23, 2023.

**JEL Classification:** Q18.