

Produção de *Commodities* pela Agricultura Familiar: insegurança alimentar e novos desafios ao PRONAF  
*Production of Commodities in Family Farms: food insecurity and the new challenges to PRONAF*  
*Producción de commodities por la agricultura familiar: inseguridad alimentaria y nuevos desafíos al PRONAF*

Angelita Bazotti\* e Luzia Bucco Coelho\*\*

RESUMO

A insegurança alimentar e nutricional e a fome são problemas sociais e econômicos que refletem a desigualdade social e a pobreza no Brasil. Soma-se a eles a insuficiência de políticas públicas que alterem as estruturas geradoras dessas assimetrias sociais. Esforços têm sido feitos para transformar esse quadro, com destaque para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o qual tem apoiado a agricultura familiar e incentivado a produção de alimentos, embora tenha estimulado, também, a produção de commodities globais. O objetivo do artigo é analisar as mudanças ocorridas na produção agrícola da agricultura familiar tendo como base a distribuição dos contratos do PRONAF Custeio entre os produtos e o aumento da produção de commodities em detrimento de alimentos básicos. Os dados examinados referem-se ao PRONAF Custeio no período de 1995 até 2015 disponibilizados pelo Banco Central. O argumento central é de que a comoditização da agricultura familiar não necessariamente coloca os agricultores familiares em insegurança alimentar. Entretanto, como demonstrado neste estudo, um aprofundamento desse processo pode pôr em risco a segurança alimentar da sociedade em geral, mesmo que uma diversificação de produtos financiados pelo PRONAF reforce os sistemas produtivos locais.

Palavras-chaves: PRONAF. Insegurança alimentar. Agricultura familiar. Commodities.

ABSTRACT

Food and nutrition insecurity, famine and public policies unable to fully tackle the structures underlying such social asymmetries are political and economic issues that reflect social inequity and poverty in Brazil. However promoting the production of global commodities as well, initiatives especially like the Brazilian national program for the strengthening of family farming (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF) have been

\* Socióloga. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Pesquisadora do Grupo Agricultura e Sistemas Agroalimentares da UFPR. E-mail: abazotti@ipardes.pr.gov.br

\*\* Administradora. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. Doutoranda em Desenvolvimento Rural na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Pesquisadora do Grupo Agricultura e Sistemas Agroalimentares da UFPR. E-mail: luziatita@yahoo.com.br

Artigo recebido em ago./2017 e aceito para publicação em set./2017.

*taken in order to change that scenario. Based on both the distribution of PRONAF funding contracts by product and the increased production of commodities over basic foods, we analyze changes observed in the country's family farming production. The data supporting our study was published by the Brazilian Central Bank between 1995 and 2015. Our main argument is that commoditization does not necessarily threatens the food security of family farmers. Nevertheless, as demonstrated here, further commoditization of such activities can be detrimental to the food security of the whole society, even if local production systems are reinforced by a diversified PRONAF funding.*

*Keywords: PRONAF. Food insecurity. Family farming. Commodities.*

#### RESUMEN

*La inseguridad alimentaria y nutricional y el hambre son problemas sociales y económicos que reflejan la desigualdad social y la pobreza en Brasil. Se suma a ello la insuficiencia de políticas públicas que cambien las estructuras generadoras de esas asimetrías sociales. Se han hecho esfuerzos para mudar ese cuadro, con destaque al PRONAF, el cual, aunque apoyando la agricultura familiar e incentivando la producción de alimentos, también ha estimulado la producción de commodities. El objetivo de este artículo es analizar los cambios ocurridos en la producción agrícola de la agricultura familiar, teniendo como base la distribución de los contratos del PRONAF-Costeo entre los productos y el aumento de la producción de commodities en detrimento de alimentos básicos. Los datos analizados se refieren al PRONAF-Costeo del período 1995-2015 disponibles por el Banco Central. El argumento central es que la "commoditización" de la agricultura familiar no necesariamente coloca a los agricultores familiares en inseguridad alimentaria. Sin embargo, como se demuestra en este artículo, una profundización de este proceso puede poner en riesgo la seguridad alimentaria de la sociedad en general, aunque una diversificación de productos financiados por el PRONAF refuerza los sistemas productivos locales.*

*Palabras clave: PRONAF. Inseguridad alimentaria. Agricultura familiar. Commodities.*

## INTRODUÇÃO

A fome e a insegurança alimentar e nutricional (ISAN) são parte constante dos problemas sociais brasileiros e suas raízes remetem ao período colonial, que teve como consequência a desigualdade social e a pobreza. A este quadro soma-se a insuficiência de políticas públicas que busquem alterar as estruturas geradoras dessas assimetrias sociais. Contudo, avanços foram feitos nesse cenário, em que se destaca o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o qual, desde a década de 1990, financia e incentiva a produção da agricultura familiar no País. O programa, ao apoiar este segmento, incentiva ao mesmo tempo a produção de alimentos – dado que o segmento produz grande parte dos alimentos consumidos internamente – e contribui para a manutenção das famílias no campo.

Por se tratar da principal política de crédito para a agricultura familiar, chama a atenção o crescente financiamento para a produção de *commodities*, incentivando esse segmento social a adotar modelos produtivos baseados na monocultura, com baixa capacidade de absorção de mão de obra e que exigem um alto grau de especialização e integração com os mercados globais. Parte desse impulso para a produção de *commodities* se deve à atual configuração do sistema agroalimentar, que provocou mudanças estruturais no meio rural por meio da incorporação de novos modelos de produção, processamento e comercialização, sintonizados com as tendências globais. Tais modelos têm sido estimulados pelo padrão de consumo dominante e pela necessidade de competir com níveis elevados de produtividade, gerando impactos sociais, culturais, econômicos e ambientais. As mudanças causadas pelos mercados influenciaram o que se consome e também o que se produz, refletindo no meio rural, na agricultura familiar e em sua estrutura produtiva.

Este artigo, situado na discussão dos determinantes da insegurança alimentar, pretende analisar as mudanças ocorridas na produção da agricultura familiar tendo como base a distribuição dos contratos do PRONAF no território nacional. Para tanto, serão identificados os produtos priorizados nos contratos e os fatores que contribuem para que a produção alimentar seja preterida em favor de *commodities* globais. A agricultura familiar, considerada a grande responsável pela produção de alimentos, está sendo deslocada para a produção de *commodities*. Em que medida o financiamento de *commodities* para exportação, por um programa voltado à agricultura familiar, contribui para a insegurança alimentar? Quanto aos procedimentos metodológicos, os dados aqui analisados referem-se ao crédito de PRONAF Custeio desde sua implantação, no ano de 1995, até 2015, e foram obtidos junto ao Banco Central do Brasil, responsável pelo registro de todas as operações do Sistema de Crédito Rural (SCR). As evidências coletadas corroboram a avaliação de que a Região Sul “abocanha” de forma desproporcional os recursos desse programa, comparativamente a outras regiões (BIANCHINI, 2015; GRISA et al., 2014). A análise regional também aponta um desequilíbrio entre o percentual de agricultores familiares – Censo Agropecuário 2006 – e os recursos do PRONAF.

O artigo divide-se em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira são relatadas as transformações da agricultura familiar no Brasil, principalmente na forma de um amplo processo de comoditização, e suas implicações para a Insegurança Alimentar e Nutricional. Na segunda seção, tomando-se o conceito de insegurança alimentar, discutem-se os incentivos do PRONAF Custeio para a mercantilização da agricultura familiar bem como analisam-se os dados relativos à distribuição de crédito custeio do PRONAF *vis-à-vis* a evolução da produção de alimentos.

## 1 TRANSFORMAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR: breve panorama sobre insegurança alimentar no meio rural

A agricultura familiar tem sido crucial para o abastecimento interno e para a subsistência dos núcleos familiares por meio da produção para autoconsumo, enquanto as grandes propriedades se dedicam sobretudo à produção de *commodities* destinadas à exportação e alimentação animal. Contudo, não deve ser descartado o engajamento da agricultura familiar em cadeias produtivas cujas estruturas de comercialização e processamento conectam esse segmento produtivo aos mercados nacional e internacional. Assim, a produção da agricultura familiar não tem se restringido à própria subsistência ou ao abastecimento local. Estudos recentes mostram que ela tem se dedicado cada vez mais à produção de *commodities*, mesmo com suas reduzidas áreas de terra (PERONDI, 2007; CONTERATO, 2008; NIEDERLE, 2007; BAZOTTI, 2016). Essa tendência contribui para o estado de ISAN e faz com que o agricultor abra mão da diversidade produtiva em prol da especialização, deixando de produzir comercialmente itens diretamente ligados à alimentação, como o arroz e o feijão, os quais contribuem para a segurança alimentar tanto da família quanto dos consumidores urbanos.

Ao longo do tempo, os agricultores familiares têm resistido às ondas ameaçadoras da expansão do capitalismo no campo, cujas estratégias passaram a envolver, atualmente, a produção de *commodities*. Questiona-se o quanto esse processo de transformação e integração aos mercados favorece a monocultura em detrimento da produção diversificada, conduzindo, num plano mais global, para a insegurança alimentar. Além de refletir o aprofundamento da mercantilização da agricultura familiar num sentido amplo, a produção de *commodities* reforça a dependência estrutural dos agricultores familiares ao mercado, num processo de externalização que marca a sua dependência a fatores externos à propriedade antes mesmo de iniciar um novo ciclo produtivo.

De acordo com Schneider (2013), não é mais possível conceber a existência de uma agricultura (mesmo que familiar e praticada em pequena escala) e de estratégias de desenvolvimento rural sem levar em conta o papel dos mercados, das transformações que afetam a vida e das atividades econômicas dos agricultores e do espaço rural como um todo. Isto porque existe uma interação com o conjunto da economia através de diferentes circuitos de comércio, a exemplo da modernização da agricultura brasileira, impulsionada por políticas agrícolas. A base empresarial daí resultante, formada a partir de *commodities* direcionadas ao mercado internacional, tornou-se o principal alvo da

política agrícola, tanto por estar à frente das mudanças estruturais da agricultura quanto por diminuir os desequilíbrios da balança comercial do País.

Embora a inserção da agricultura familiar nos mercados seja importante para o desenvolvimento, a busca de alternativas deslocou as preocupações para além das relações comerciais dominantes, redefinindo a ocupação do espaço rural e a exploração dos recursos naturais. Segundo Veiga (2005), esse deslocamento instalou um novo tipo de relação com o rural, tornando-o altamente atrativo nas sociedades mais desenvolvidas, não se resumindo às relações meramente produtivas e mercantis, mas envolvendo também novas atividades, como turismo e lazer, numa concepção distinta de desenvolvimento rural. Daí a importância do vínculo entre os espaços produtivos e os mercados, as regras em torno das quais estes funcionam e as interações entre os diversos grupos sociais que deles participam. Para Abramovay (1992), a agricultura familiar representa uma forma particular de organização do trabalho e da produção, implicando formas também específicas de integração aos mercados.

A sobrevivência da agricultura familiar, no interior de um processo de profundas transformações, não depende de estratégias que a mantenham imune ao processo que converte o meio rural num espaço produtor de *commodities* aos mercados globais. As interfaces entre aquele segmento social e os setores dominantes do mercado são dinâmicas e contraditórias, criando alternativas ao mesmo tempo em que transformam o produtor familiar num agente dos grandes mercados. Ressalta-se que os grandes produtores (o agronegócio) e os agricultores familiares não estão em espaços separados, mas situados na mesma arena, porém com capacidades distintas de resistir aos impactos causados pelas oscilações de mercado.

## 1.1 INSEGURANÇA ALIMENTAR E COMODITIZAÇÃO

A preocupação teórica e política com o tema da insegurança alimentar remonta ao século XX, a partir do qual a falta de alimentos esteve associada à produção insuficiente e à insuficiência de renda para acesso ao alimento. Apenas nas últimas décadas o Brasil avançou nesse sentido, inclusive saindo do mapa da fome (FAO, 2014), embora haja indícios de retrocesso em 2017. Isto porque, além da preocupação com o poder de compra, ativando políticas de transferência de renda, de estabilização de preços e de aumento da renda das famílias em geral, o Estado brasileiro investiu na produção de alimentos mediante políticas creditícias, produtivas e de comercialização voltadas para a agricultura familiar, a principal responsável pelo abastecimento alimentar.

Hoffmann (1995) entende que uma população se encontra em estado de segurança alimentar quando todas as pessoas têm, permanentemente, acesso a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável. Nas economias mercantis o acesso diário aos alimentos depende, essencialmente, de a pessoa ter poder aquisitivo para comprá-los. Uma parcela substancial da população brasileira tem rendimentos tão baixos que isto a coloca em uma situação de insegurança alimentar, a qual se manifesta pela alimentação insuficiente, associada a condições precárias de saúde e de saneamento bem como

ao baixo poder aquisitivo. Hoffmann (1995) questiona se a insegurança alimentar no Brasil será eliminada através do aumento da produção de alimentos, o qual, segundo ele, não é garantia de evitar que parte da população passe fome.

Segundo Marín-León et al. (2005), “segurança alimentar” é o acesso, por meios socialmente aceitáveis, a uma dieta qualitativa e quantitativamente adequada às necessidades humanas individuais para que todos os membros do grupo familiar se mantenham saudáveis. Em contrapartida, o conceito de “insegurança alimentar” aqui empregado engloba desde a preocupação e angústia ante a incerteza de dispor regularmente de comida, até a vivência da fome por não ter o que comer um dia todo, passando pela perda da qualidade nutritiva, incluindo a diminuição da diversidade da dieta e da quantidade de alimentos bem como as estratégias para enfrentar essa adversidade.

É indiscutível que o problema da insegurança alimentar das famílias nessa situação não se deve à insuficiência de alimentos, mas sim à pobreza de grande parte da população, o que demanda políticas públicas de aumento de renda dessas famílias como saída para o problema. Porém, se os agricultores forem progressivamente reduzindo a produção e migrando para atividades vinculadas aos grandes mercados a população terá necessidade de ainda mais recursos para comprar alimentos, uma vez que a importação desses produtos aumentaria os preços e, ainda, tornaria o País dependente de outras nações.

Igualmente, o aumento rápido do poder aquisitivo dessa população elevaria a demanda por alimentos, o que poderia resultar em crise de abastecimento, pois a oferta se ajustaria à demanda no curto prazo. Neste caso, o aumento do preço dos alimentos anularia, em parte, o aumento da renda daquela população (HOFFMANN, 1995). Este quadro reforça a necessidade de fomentar a produção de alimentos pelos agricultores familiares, principalmente após o deslocamento desses agricultores para a produção de *commodities*. Mesmo que o aumento da renda permita acesso aos alimentos por meio dos mercados, em vez da própria produção, num contexto mais geral, menor produção de alimentos para o consumo interno colocaria em risco sua própria segurança alimentar e do restante da população.

Do ponto de vista da atuação do Estado brasileiro, os incentivos para produzir *commodities* são muito fortes, até mesmo através de políticas públicas de financiamento para agricultura familiar como o PRONAF, seguro agrícola (PROAGRO) e para a comercialização (PNPB). Existe uma cadeia consolidada tanto para a comercialização quanto para a compra de insumos. Além disso, as *commodities* não são perecíveis, suportam longos períodos de transporte e armazenamento – diferentemente dos legumes e vegetais – e em muitos lugares, principalmente na Região Sul, são produzidas há muito tempo, fazendo parte da cultura produtiva local (BAZOTTI, 2016). Tendo em vista a importância do PRONAF para a agricultura familiar, a análise a seguir está centrada na composição dos produtos financiados no período de 1995 a 2015.

## 2 AUTOCONSUMO E MERCANTILIZAÇÃO: os impulsos do PRONAF na produção de alimentos

O avanço dos mercados no meio rural modifica as relações dos agricultores com a comunidade e outros atores externos à propriedade e altera a divisão social do trabalho incluindo novos agentes econômicos. Nesse contexto, o agricultor passa a direcionar sua produção mais para a comercialização e menos para o autoconsumo, já que o acesso aos mercados industriais passa a ser facilitado, orientando o método de produção e comercialização no campo e os meios de vida no espaço rural.

Embora exista, segundo Goodman (1990), uma incapacidade do mercado em transformar totalmente o processo de produção natural da agricultura, o que preserva espaços de sobrevivência da agricultura familiar no campo, ele acaba minando os processos tradicionais de produção, fortalecendo agentes econômicos externos na produção e comercialização, e afastando os agricultores das redes locais e da diversificação da produção, o que aumenta os riscos da insegurança alimentar. Para Lamarche (1998), a integração aos mercados por parte das unidades produtivas familiares produtoras de *commodities* e compradoras de insumos industrializados faz com que o PRONAF estimule a preferência pelos insumos e sementes industrializados em detrimento daqueles produzidos na propriedade. Esta inserção na sociedade de consumo modifica diversas dimensões da família e do sistema produtivo, introduzindo novos valores e formas de representação e aumentando a vulnerabilidade das famílias.

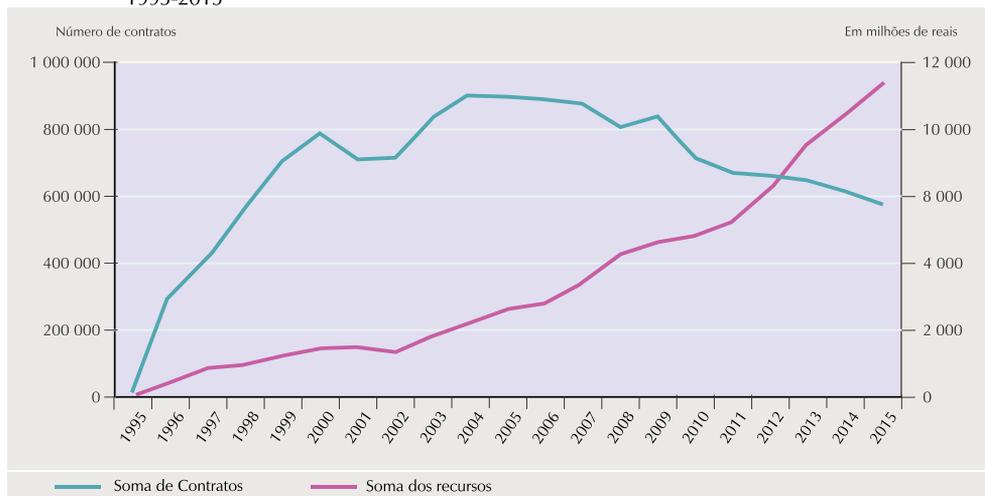
Para compreender as estratégias da agricultura familiar é necessário colocar em evidência as diferentes lógicas e os processos de mudança que determinam as escolhas fundamentais dos agricultores. De acordo com Lamarche (1993, p.24), “longe de nós a ideia de que a exploração familiar possa ser analisada e compreendida em si mesma; todos os estudos que lhe dizem respeito devem ser elaborados em seu contexto no âmbito local e global”. Nesse sentido, cabe enfatizar que a orientação local e transição da agricultura familiar para a produção de *commodities* não alimentares pode ter impactos nas questões nacionais de ISAN. Daí a importância de investigar os impactos do PRONAF Custeio na agricultura familiar e na produção de alimentos.

### 2.1 OS RECURSOS DO PRONAF E OS ALIMENTOS FINANCIADOS

Nesta seção são discutidos os rumos do PRONAF no tocante à sua distribuição entre os produtos financiados e seus impactos na produção de alimentos pela agricultura familiar. Ressalte-se que a ideia que sustentou a criação do programa na esfera governamental foi o reconhecimento da capacidade da agricultura familiar em absorver mão de obra, o que a transformou em opção privilegiada para combater parte dos problemas sociais urbanos provocados pelo desemprego rural (SILVA, 1999). O documento de criação do PRONAF traz como objetivo geral propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva e da geração de empregos, contribuindo para a melhoria da renda, da qualidade de vida e da ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares. No ano de 2008, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ampliou este programa com a linha Mais Alimentos, reconhecendo e

incentivando ainda mais a capacidade desse segmento como produtor de “comida”. As informações relativas ao programa fornecidas pelo BACEN mostram que o valor dos recursos financiados aumentou de forma a proporcionar melhoria das condições, ampliando as culturas financiadas e o número de beneficiários. Por mais que nos últimos anos tenha ocorrido uma diminuição do número de contratos, o programa é o mais efetivo financiamento da produção da agricultura familiar brasileira (gráfico 1).

GRÁFICO 1 - RELAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS CRÉDITOS DE PRONAF CUSTEIO E CONTRATAÇÕES - BRASIL - 1995-2015



FONTE: BACEN (2016)

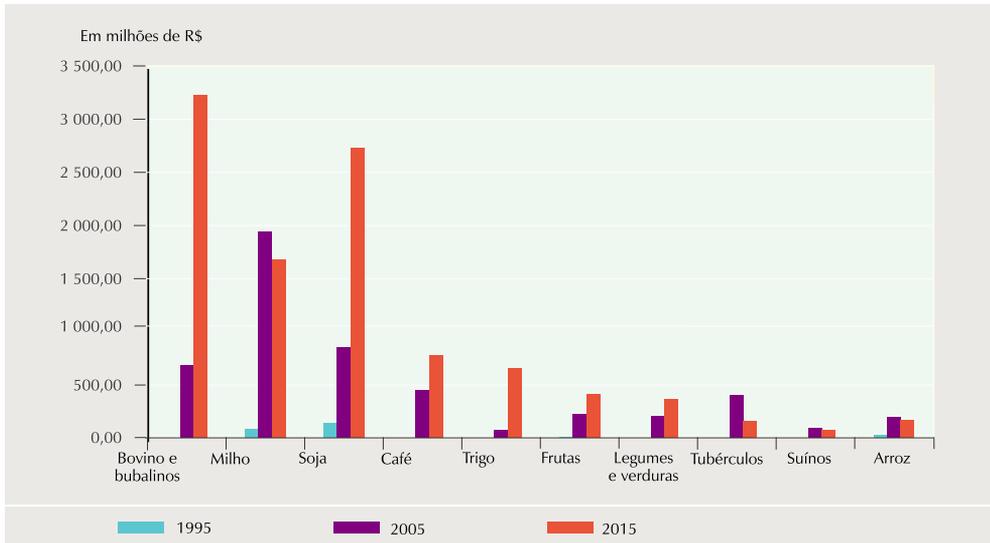
NOTAS: Dados trabalhados pelas autoras.  
Valores atualizados pelo IGP-DI.

Analisando os dados dos contratos de custeio *versus* os dados de distribuição de crédito, observa-se que o crédito evoluiu constantemente de 1995 até 2015, enquanto o número de contratações teve decréscimo.

As variações no valor médio dos contratos e a diminuição do número de contratações são reflexos da concentração de recursos em determinadas atividades, no caso as *commodities*, como apresentado no gráfico 2, que trata da distribuição dos produtos com maiores volumes de recursos no Brasil. Além da especialização do PRONAF em um determinado produto<sup>1</sup>, existe também uma maior concentração, dado que há uma queda no número de contratos e aumento dos valores financiados. Vale destacar que houve expansão de crédito em outras atividades, a exemplo de frutas e legumes, mas em menor proporção que a soja, a bovinocultura e o café. Os tubérculos e o milho tiveram decréscimo de 2005 a 2015 (*ver gráfico 2*). A diminuição dos valores financiados de milho pode estar relacionada com os baixos preços de comercialização que este grão apresentou nas últimas safras. Tendência esta que mudou no ano de 2016 com a sua crescente valorização comercial.

<sup>1</sup> Ver GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ (2014); BIANCHINI (2015).

GRÁFICO 2- DISTRIBUIÇÃO DOS PRODUTOS COM MAIORES VOLUMES DE RECURSOS - BRASIL - 1995, 2005 E 2015



FONTE: BACEN (2016)

NOTAS: Dados trabalhados pelas autoras.  
Valores atualizados pelo IGP-DI.

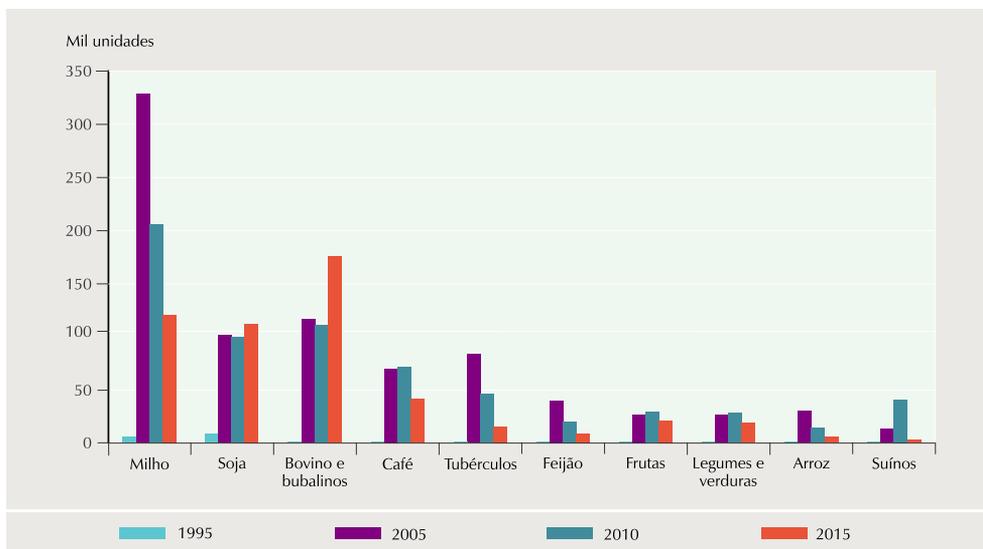
O número total de contratos começa a diminuir a partir do ano de 2010. Entre os dez produtos com maior número de contratos destaca-se o fumo, embora não apareça no gráfico devido à aprovação da normativa nº 3001 (24 de julho de 2002), que vedou a concessão de créditos relacionados à produção desenvolvida em regime de parceria ou em integração com indústrias fumageiras (BACEN, 2002).

O gráfico 3 mostra que não só os valores financiados, mas também o número de contratos de milho, vêm diminuindo desde 2005. Somente soja, apesar de pequena, e bovinos e bubalinos tiveram aumento no número de contratos. Permanece a dúvida sobre se um número de famílias está acessando crédito para essas culturas ou se uma mudança metodológica do banco causou esse impacto.

Em uma análise mais detalhada da distribuição dos contratos e dos recursos percebe-se que esta não se deu de forma homogênea entre estados e produtos (gráficos 4 e 5), havendo uma grande desproporcionalidade entre as regiões brasileiras, com prevalência da participação das Regiões Sul e Sudeste. Essas diferenças regionais corroboram a avaliação feita por Gazolla e Schneider (2013) de que o PRONAF faz mais do mesmo, uma vez que o financiamento apenas segue a base produtiva já existente nas regiões. Diferentemente, poderia haver um incentivo mais agressivo para a diversificação da pauta produtiva da propriedade, que contribuiria, entre outras coisas, na segurança alimentar e nutricional nacional. A maior parte do crédito tem sido direcionada a cultivos associados à monocultura, à especialização produtiva e ao uso intensivo de insumos cuja origem em grande medida é externa aos estabelecimentos rurais. Para Grisa, Wesz e Buchweitz (2014), esse movimento de comoditização revela

um produtivismo territorializado do PRONAF, marcado principalmente pela presença do milho e da soja nas Regiões Sul e Sudeste do País.

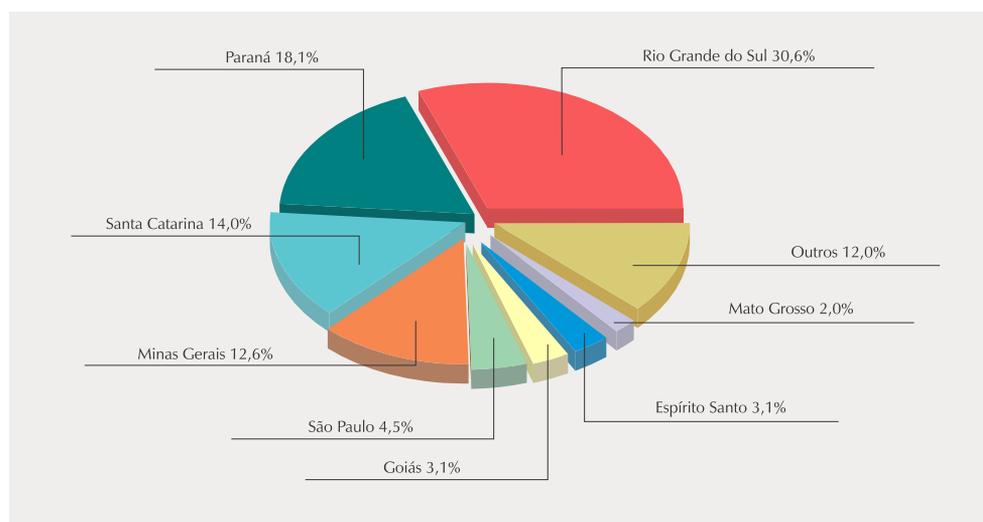
GRÁFICO 3- DISTRIBUIÇÃO DOS PRODUTOS COM MAIORES VOLUMES DE CONTRATOS - BRASIL - 1995, 2005, 2010 E 2015



FONTE: BACEN (2016)

NOTA: Dados trabalhados pelas autoras.

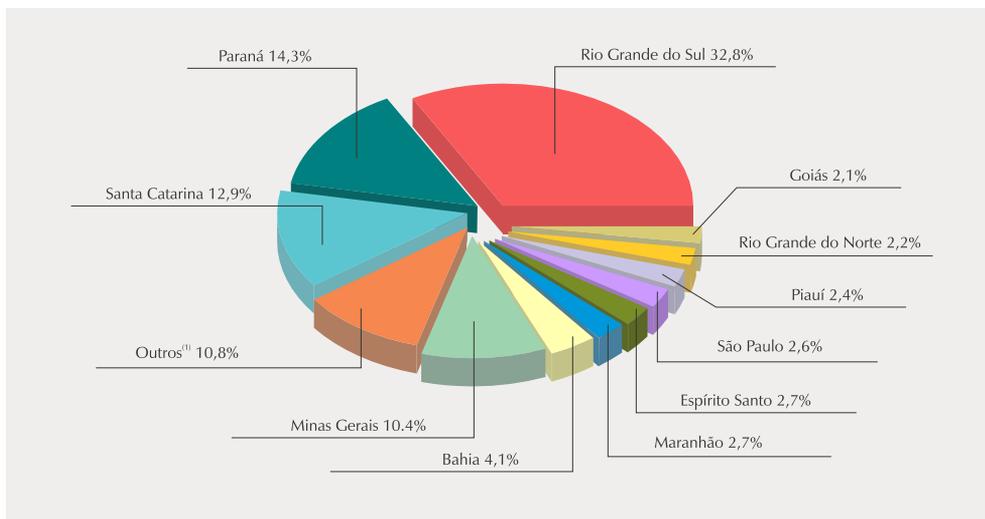
GRÁFICO 4 - DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO DE CUSTEIO POR ESTADO E DISTRITO FEDERAL - BRASIL - 1995-2015



FONTE: BACEN (2016)

NOTA: Dados trabalhados pelas autoras.

GRÁFICO 5 - DISTRIBUIÇÃO DOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF CUSTEIO - BRASIL - 1995-2015



FONTE: BACEN (2016)

NOTA: Dados trabalhados pelas autoras.

(1) 'Outros' refere-se aos Estados de Alagoas (0,8%), Rio de Janeiro (0,7%), Pará (0,7%), Pernambuco (0,7%), Mato Grosso do Sul (0,6%), Paraíba (0,5%), Tocantins (0,35), Acre (0,28), Amazonas (0,10), Distrito Federal (0,40), Roraima (0,03) e Amapá (0,02).

A distribuição dos recursos de custeio por estado (ver gráfico 4), de 1995 a 2015, tem sido claramente discrepante. Do total dos recursos liberados durante 20 anos, coube para quatro estados – Rio Grande do Sul (30,6%), Paraná (18,1%), Santa Catarina (13,9%) e Minas Gerais (12,6%) – 75,3% dos recursos distribuídos, enquanto 16 destes receberam menos que 1% dos recursos totais. No tocante à distribuição dos números de contratos do PRONAF, repete-se a mesma concentração, uma vez que 70,4% do total, entre 1995 e 2015, foi para os quatro estados, prevalecendo o Rio Grande do Sul, com 32,8%, seguido do Paraná (14,3%), Santa Catarina (12,3%) e Minas Gerais (10,4%). Onze estados e o Distrito Federal não atingiram 1% cada.

Cabe pontuar que nos quatro estados que mais receberam recursos preponderou a produção das *commodities* soja e milho (figura 1). Não será discutido aqui o mérito da questão agrária nesses estados, mas a extensão territorial exigida para a produção de *commodities*, podendo causar concentração fundiária e degradação ambiental pela intensificação tecnológica e utilização de insumos químicos.

FIGURA 1 - ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO OS DOIS PRODUTOS MAIS FINANCIADOS PELO PRONAF - BRASIL - 1995-2015



FONTE: BACEN (2016)  
 NOTA: Dados trabalhados pelas autoras.

O modelo de produção agropecuária financiado pelo PRONAF está fortemente centrado na utilização dos chamados “insumos modernos”, os quais elevam sequencialmente a dependência econômica e social dos agricultores de um padrão produtivo, cuja sustentabilidade tem mostrado sinais de esgotamento (MATTEI et al., 2007). Esse processo de crescimento pela via das *commodities* tem seguido uma perspectiva global. De acordo com estimativas do Banco Mundial (2010), em torno de 23% do crescimento da produção agrícola mundial se deu em função da expansão das “fronteiras agrícolas”, apesar de o aumento mais expressivo (cerca de 70%) da produção ser resultado do incremento da produtividade física. Embora haja grande incidência da soja e milho como principais produtos financiados, sobretudo nos estados que mais têm sido beneficiados com os recursos da política (ver figura 1), é preciso destacar que notadamente nas Regiões Norte e Nordeste este tem estimulado a produção de diversos alimentos básicos (arroz, frutas, tubérculos, legumes e verduras) da dieta brasileira.

Sobre as lavouras de milho, deve-se fazer uma ressalva, pois trata-se de um cultivo com duplo papel nas unidades familiares, na forma de uma “alternatividade produtiva” (GARCIA JÚNIOR, 1998), podendo ser tanto vendido aos diferentes mercados quanto consumido internamente na propriedade. Na agricultura familiar, o milho, além da comercialização, é usado na alimentação de pequenos animais como aves, cabras, ovelhas, suínos, entre outros (o chamado consumo intermediário). Dessa forma, quando o PRONAF financia a produção de milho, está fornecendo uma *commodity*, quando esta for para os mercados, ou fortalecendo o grupo familiar, quando o milho é utilizado para alimento da família e no trato dos animais (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013).

A tabela 1 apresenta mais detalhadamente a proporção de distribuição dos créditos de PRONAF, o número de estabelecimentos de agricultura familiar e o nível de insegurança alimentar nos estados brasileiros. Cabe destacar, neste ponto, a atualidade da preocupação com o tema da insegurança alimentar, haja vista o percentual de estabelecimentos que ainda vivem com esse risco em todos os estados brasileiros. De acordo com o IBGE (2014, p.119), a condição de insegurança alimentar se dá

[no] domicílio em que, no período de referência dos últimos três meses, ocorreu pelo menos uma das quatro situações: a) um ou mais moradores ficaram preocupados por não terem certeza de que os alimentos de que dispunham durassem até que fosse possível comprar ou receber mais comida que constituía a sua alimentação habitual; b) a comida disponível para os moradores acabou antes que tivessem dinheiro para comprar mais alimentos que constituíam as suas refeições habituais, sem considerar a existência dos alimentos secundários (óleo, manteiga, sal, açúcar etc.), uma vez que sozinhos não constituem a alimentação básica; c) os moradores da unidade domiciliar ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada; ou d) os moradores da unidade domiciliar comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou.

TABELA 1 - RELAÇÃO ENTRE NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS FAMILIARES (2006), DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS, PRODUTOS FINANCIADOS E INSEGURANÇA ALIMENTAR NOS ESTADOS BRASILEIROS - 1995-2015

ESTADOS	% AF (2006)	% DE RECURSOS (1995-2015)	PRINCIPAIS PRODUTOS FINANCIADOS (1995-2015)		ISAN EM % (2013)
Maranhão	6	1,17	Tubérculos	Arroz	60,8
Piauí	5,06	0,56	Tubérculos	Milho	55,6
Amazonas	1,42	0,16	Frutas	Tubérculos	42,9
Pará	4,49	0,76	Tubérculos	Frutas	37,9
Tocantins	0,98	0,34	Milho	Tubérculos	37,6
Bahia	15,25	1,99	Tubérculos	Soja	37,2
Paraíba	3,39	0,3	Bovinos	Pastagens	36,5
Ceará	7,82	0,69	Milho	Soja	35,5
Alagoas	2,56	0,47	Tubérculos	Milho	34,7
Sergipe	2,07	0,7	Milho	Soja	32,8
Rio Grande do Norte	1,63	0,49	Bovinos	Caprinos	32,7
Roraima	0,2	0,04	Tubérculos	Arroz	32,7
Acre	0,58	0,21	Tubérculos	Milho	31,2
Amapá	0,07	0,01	Tubérculos	Frutas	27,8
Pernambuco	6,31	0,62	Cana de açúcar	Tubérculos	25,9
Rondônia	1,72	1,6	Café	Bovinos	21,6
Goiás	2,02	3,13	Bovinos	Milho	19,7
Mato Grosso	1,97	2,02	Bovinos	Suínos	19,4
Minas Gerais	10,02	12,63	Bovinos	Milho	18,4
Mato Grosso do Sul	0,94	0,87	Bovinos	Soja	18,2
Rio de Janeiro	1,01	0,91	Legumes e verduras	Bovinos	17,9
Paraná	6,94	18,13	Milho	Soja	16,2
Rio Grande do Sul	8,67	30,63	Milho	Soja	15,9
Distrito Federal	0,04	0,04	Frutas	Legumes e verduras	13,2
São Paulo	3,46	4,48	Frutas	Bovinos	11,6
Santa Catarina	3,86	13,99	Milho	Fumo	11,1
Espírito Santo	1,54	3,06	Café	Legumes e verduras	10,4
BRASIL	100	100			

FONTE: BACEN (2016)

Os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais, que são os que mais receberam crédito do PRONAF, são aqueles que estão menos expostos à insegurança alimentar, segundo dados da PNAD 2013. Em contrapartida, são aqueles que têm direcionado a maior parte dos recursos para a produção de *commodities*, somando 30% dos estabelecimentos rurais do País, e absorvendo 75,4% dos recursos totais. Essas informações reforçam a ideia de que a propriedade familiar produtora de *commodities* não se coloca, necessariamente, em insegurança alimentar ao se dedicar à produção de *commodities*, já que esta produção proporciona recursos que permitem a esses proprietários adquirir os alimentos bem como manter a propriedade, podendo gerar, contudo, reflexos no contexto nacional ou global.

Porém, os estados que menos recebem recursos também são, em sua maioria, os que apresentam piores índices de insegurança alimentar e não, necessariamente, menor número de estabelecimentos de agricultura familiar. É o caso da Bahia, que detém 15,25% desses estabelecimentos e em que o índice de ISAN é de 37,2%, tendo recebido apenas 1,99% dos recursos do PRONAF, que foram direcionados em grande

parte à produção de tubérculos e de soja. Neste cenário, questiona-se em que medida uma distribuição mais equitativa nos estados e uma maior motivação para a produção de alimentos poderiam modificar situações de insegurança alimentar, considerando que, neste caso específico, grande parte da população encontra-se no meio rural.

O padrão de distribuição dos recursos do PRONAF Custeio, como se mencionou, possui algumas hipóteses explicativas. Uma delas é o papel das cooperativas de crédito no Sul do Brasil, especialmente nos primeiros anos de implementação do programa, facilitando o caminho burocrático do agricultor até o crédito. E ainda, segundo Gazolla, Schneider e Mattei (2004), há o peso econômico e as pressões políticas de agentes agroindustriais da Região Sul sobre os órgãos responsáveis pela alocação dos recursos financeiros. Aliado a isso, há um nível maior de organização dos agricultores familiares e uma tradição de luta pelo crédito rural mais fortemente incorporada à pauta de reivindicação dos agricultores familiares da Região Sul.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PRONAF, desde sua implantação, cresceu e firmou-se como o programa mais importante de financiamento e fortalecimento da agricultura familiar, sendo bem aceito entre os agricultores, uma vez que já faz parte da programação de safra. Há críticas ao programa por parte dos segmentos acadêmicos e políticos, porém há consenso quanto ao seu papel fundamental na reprodução da agricultura familiar. O montante de recursos do PRONAF Custeio destinado às safras de 1995 a 2015 reforça a constatação de que esses recursos acabam sendo utilizados, em sua maior parte, pelas produções de soja e milho e pelos estabelecimentos da Região Sul, não sendo destinados à produção de alimentos, que é um dos objetivos do PRONAF.

Essa preponderância do financiamento para soja e milho contrasta com a importância da agricultura familiar no abastecimento de alimentos da cesta básica brasileira. Se este segmento se deslocar cada vez mais para a produção daquelas *commodities* destinadas à exportação, a produção de alimentos pode ser prejudicada, ficando em segundo plano, pondo em risco a segurança alimentar e nutricional dos brasileiros. Embora esse paradoxo sugira uma fragilidade do programa e indique certa distorção em sua execução, levando em conta seus propósitos iniciais, entende-se que condená-lo significa “jogar a água do banho com o bebê”. Ou seja, as críticas aqui apresentadas devem ser orientadoras de ajustes que coloquem o PRONAF em sintonia com a agenda de segurança alimentar, como um mecanismo estratégico para superar os problemas de fome e subnutrição no País. Ademais, apesar de haver financiamentos para *commodities* exportáveis, concentrados na Região Sul, a implementação desse programa deve se voltar para regiões e produtos produzidos por agricultores familiares ainda à margem da ação do Estado.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Alimentos versus população: está ressurgindo o fantasma malthusiano? **Ciência e Cultura**, v.62, n.4, p.38-42, 2010.
- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC, 1992.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Anuário estatístico do crédito rural**. 2016. [Mensagem recebida por e-mail]. Disponível em: <<https://upload.bcb.gov.br/upload/download.php?ticket=797aa53c757ee4ddf011a4eed024a1df2974dbc405cb20618017a27ff25b2ecb54f486e063adad64cde37551f8d32791652eaa164e13988d&id=11942&tpo=3>>. Acesso em: 19 jul. 2016. (Acesso por consulta individual).
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Manual do crédito rural (MCR)**. 2002. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2002/pdf/res\\_3001\\_v2\\_L.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2002/pdf/res_3001_v2_L.pdf)>. Acesso em: 8 ago. 2017.
- BANCO DO NORDESTE (BNB). **Agroamigo**. 2017. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/agroamigo>>. Acesso em: 13 ago. 2017.
- BANCO MUNDIAL. **Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?** Washington D.C.: World Bank, 2010.
- BAZOTTI, A. **Racionalidades e estratégias dos sojicultores familiares do Sudoeste Paranaense**. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.
- BERNSTEIN, H. A dinâmica de classe do desenvolvimento agrário na era da globalização. **PPGS/UFRGS, Sociologias**, Porto Alegre, v.13, n.27, maio/ago., 2011.
- BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.
- CAZELLA, A. A.; MATTEI, L.; SCHNEIDER, S. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre, 2004.
- CONTERATO, M. A. **Dinâmicas regionais do desenvolvimento rural e estilos de agricultura familiar: uma análise a partir do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- FEIJÓ, R. L. C. **A maioria do Pronaf: uma avaliação crítica do programa de apoio à agricultura familiar em seus 18 anos de vida**. FEA USP, 2013.
- FRIEDMANN, H. **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**, 2000.
- FRIEDMANN, H. Simple commodity production and wage labour in the American Plains. **Journal of Peasant Studies**, London, v.6, n.1, p.71-100, 1978.
- GARCIA JUNIOR, A. R. **O Sul: caminho do roçado: estratégias de reprodução camponesa e transformação social**. Marco Zero: São Paulo; Brasília, DF: Editora Universitária de Brasília, 1989.
- GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar, segurança alimentar e políticas públicas: uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto Uruguai**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

- GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Qual “fortalecimento” da agricultura familiar? uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v.51, n.1, p.45-68, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032013000100003>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Da lavoura as biotecnologias**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- GRISA, C. et al. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, SP, v.52, p.323-346, 2014.
- HERNÁNDEZ, J. C. Patrimônio e globalização: o caso das culturas alimentares. In: CANESQUI, A.M.; GARCIA, R.W.D. **Antropologia e nutrição: um diálogo possível**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 129-145.
- HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v.9, n.24, maio/ago. 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional de amostra por domicílio: segurança alimentar 2013**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2017.
- LAMARCHE, H. (Coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional: uma realidade multiforme**. Campinas: Unicamp, 1993. v.1.
- LAMARCHE, H. (Coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional: do mito à realidade**. Campinas: Unicamp, 1998. v.2.
- MARÍN-LEÓN, L. et al. A percepção de insegurança alimentar em famílias com idosos em Campinas, São Paulo, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.21, n.5, p.1433-1440, set./out. 2005.
- MATTEI, L. et al. Uma análise dos impactos do Pronaf sobre as economias locais nas regiões nordeste, sudeste e norte do Brasil. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 2007, Londrina-PR. **Anais... SOBER**, 2007. p.1-21.
- NIEDERLE, P. A. **Mercantilização, estilos de agricultura e estratégias reprodutivas dos agricultores familiares de Salvador das Missões - RS**. Dissertação (Mestrado- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional - relatório 2014**. Brasília, 2014.
- PERONDI, M. A. **Diversificação dos meios de vida e mercantilização da agricultura familiar**. 210f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- SILVA, E. R. A. da. **Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: relatório técnico das ações desenvolvidas no Período 1995/1998**. Brasília/DF: IPEA, 1999. (Texto para discussão n.664).
- VEIGA, J. E. A relação urbano/rural no desenvolvimento regional. **Cadernos do CEAM (UnB)**, Brasília, v.5, n.17, p.9-22, 2005.