

# Questão Agrária e Fome no Brasil contemporâneo: Uma análise sobre a utilização do PRONAF para a produção de commodities e seu reflexo no Desenvolvimento Rural e Urbano

*Agrarian Question and Hunger in Contemporary Brazil: An Analysis of the Use of PRONAF for the Production of Commodities and its Repercussions on Rural and Urban Development.*

*Cuestión agraria y hambre en el Brasil contemporáneo: un análisis del uso del PRONAF para la producción de mercancías y sus repercusiones en el desarrollo rural y urbano.*

Fernanda Refosco Porto<sup>1</sup>  
Diego Kiefer Moreira<sup>2</sup>

Recebido em 15/08/2025. Aprovado em 25/09/2025. Publicado em 18/12/2025.

**Resumo:** Este artigo analisa a questão agrária brasileira e a forma como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) tem sido utilizado para financiar culturas ligadas ao agronegócio, aprofundando a inserção da agricultura familiar no modelo capitalista de produção. A pesquisa busca compreender como essa dinâmica afeta o Desenvolvimento Rural e o abastecimento alimentar da população urbana, especialmente diante do atual cenário de fome no país. A metodologia adotada é quantitativa, com caráter exploratório e descritivo, utilizando dados secundários de fontes oficiais. Foram analisadas informações do Banco Central sobre a destinação dos financiamentos do PRONAF, com foco na diferenciação entre culturas alimentares e commodities agrícolas, além de dados do Censo Agropecuário (IBGE) e relatórios da Rede Penssan sobre insegurança alimentar. A análise cruzada desses dados permitiu observar que grande parte dos recursos do PRONAF é direcionada à produção de commodities, em detrimento da produção de alimentos básicos, contribuindo para a manutenção ou agravamento da fome em diversas regiões. O estudo revela contradições nas políticas públicas voltadas à agricultura familiar e destaca a necessidade de redirecionamento das prioridades de financiamento para fortalecer a soberania e a segurança alimentar no Brasil.

**Palavras-Chave:** Capitalismo Agrário. Financiamento Rural. Mercado Exportador. Política Pública. Produção Alimentar.

**Abstract:** This article analyzes the Brazilian agrarian issue and how the National Program for Strengthening Family Farming (PRONAF) has been used to finance agribusiness-related crops, deepening the integration of family farming into the capitalist production model. The research seeks to understand how this dynamic affects Rural Development and the food supply of the urban population, especially given the current hunger situation in the country. The methodology adopted is quantitative, exploratory, and descriptive, using secondary data from official sources. Information from the Central Bank on the allocation of PRONAF funding was analyzed, focusing on the differentiation between food crops and agricultural commodities, as well as data from the Agricultural Census (IBGE) and reports from the Penssan Network on food insecurity. Cross-analysis of these data revealed that a large portion of PRONAF resources are directed toward commodity production, to the detriment of basic food production, contributing to the maintenance or worsening of hunger in several regions. The study reveals contradictions in public policies aimed at family farming and highlights the need to redirect funding priorities to strengthen food sovereignty and security in Brazil.

**Keywords:** Agrarian Capitalism. Rural Financing. Export Market. Public Policy. Food Production.

<sup>1</sup> Mestra e doutoranda em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). <https://orcid.org/0009-0002-6000-0881>. portofeh@gmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (UNISC). Secretário Parlamentar na Câmara dos Deputados - Brasília /DF. <https://orcid.org/0009-0002-8978-3891>. diegokiefermoreira@gmail.com

**Resumen:** Este artículo analiza la cuestión agraria brasileña y cómo el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) se ha utilizado para financiar cultivos relacionados con la agroindustria, profundizando la integración de la agricultura familiar en el modelo de producción capitalista. La investigación busca comprender cómo esta dinámica afecta el desarrollo rural y el abastecimiento alimentario de la población urbana, especialmente dada la actual situación de hambre en el país. La metodología adoptada es cuantitativa, exploratoria y descriptiva, utilizando datos secundarios de fuentes oficiales. Se analizó la información del Banco Central sobre la asignación de fondos del PRONAF, centrándose en la diferenciación entre cultivos alimentarios y productos agrícolas básicos, así como datos del Censo Agropecuario (IBGE) e informes de la Red Penssan sobre inseguridad alimentaria. El análisis cruzado de estos datos reveló que gran parte de los recursos del PRONAF se destina a la producción de productos básicos, en detrimento de la producción de alimentos básicos, lo que contribuye al mantenimiento o agravamiento del hambre en varias regiones. El estudio revela contradicciones en las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar y destaca la necesidad de reorientar las prioridades de financiación para fortalecer la soberanía y la seguridad alimentaria en Brasil.

**Palabras clave:** Capitalismo Agrario. Financiamiento Rural. Mercado de Exportación. Políticas Públicas. Producción Alimentaria.

## 1 Introdução

A questão agrária no Brasil sempre esteve atrelada ao modo capitalista de produção, com a concentração fundiária, a renda da terra e na contemporaneidade, com a balança comercial internacional. O modo capitalista de produção agropecuária se globalizou pela relação da terra na ótica do “Dinheiro, Mercado, Dinheiro<sup>3</sup>” (Oliveira, 2007). Com o desenvolvimento industrial e o conseqüente crescimento das cidades, o espaço rural foi se transformando, adaptando-se, esse processo adquiriu características distintas em cada país de acordo com suas particularidades, porém, de regra geral havia um traço comum: Agricultura Capitalista e Não Capitalista.

No Brasil a agricultura capitalista se desenvolveu e reconfigurou a realidade produtiva a partir da revolução tecnológica do campo em 1950, tendo por ambição de representar uma resposta homogênea ao avanço da fome, que nos anos 1950 atingia quase metade da população mundial, boa parte da qual vivendo em ambientes rurais empobrecidos, degradados e de baixíssima produtividade (Abramovay, 2021). Com o tempo o sistema capitalista foi inserindo a produtividade agropecuária no mercado internacional com a produção de produtos básicos globais não industrializados, matérias-primas que não se diferem independente de quem as produziu ou de sua origem, sendo seu preço uniformemente determinado pela oferta e procura internacional, os chamados commodities.

A reprodução do modo capitalista de produção se insere no desenvolvimento urbano, segundo Elias (2012) a relação campo e cidade reestruturou as áreas urbanas com o crescimento da produção de commodities e a difusão do agronegócio:

<sup>3</sup> Essa expressão vem da crítica marxista e é usada por **Ariovaldo Umbelino de Oliveira**, mas tem origem em **Karl Marx**. Ela expressa o **ciclo básico do capital: D (dinheiro) – M (mercadoria) – D (dinheiro com lucro)**.

Como resultado, o crescimento da economia urbana, a revelar que os circuitos espaciais da produção e os círculos de cooperação do agronegócio se realizam totalmente em uníssono com o espaço urbano. Isso denota que a materialização das condições gerais de reprodução do capital do agronegócio também se dá no espaço urbano, próximo e distante (Elias, 2006c, d).

Além da relação industrial do modo de produção capitalista com o espaço urbano, o espaço rural sempre foi o provedor dos alimentos básicos consumidos pela população urbana. Com o crescimento da população urbana a agricultura reforçou o seu papel na produção de alimentos principalmente através da agricultura familiar que passou a ser protagonista na produção de alimentos a partir do PRONAF em 1996 (Grisa e Schneider, 2014).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado em 1995, dando marco de reconhecimento à agricultura familiar os retirando do tratamento de produtores de subsistência, pequenos agricultores ou produtores de baixa renda, os passando a dispor de uma política nacional destinada exclusivamente para eles (Grisa, Junior e Buchweitz; 2014).

Anos se passaram e a agricultura familiar se tornou a principal produtora de alimentos, ocupando pequena área para sua atividade, de acordo com Censo Agropecuário de 2017, 77% dos estabelecimentos agrícolas do país foram classificados como da agricultura familiar, correspondendo apenas a 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários do Brasil. Neste espaço esta categoria responde pela produção por 48% do valor da produção de café e banana; e, são responsáveis por 80% do valor de produção da mandioca, 69% do abacaxi e 42% da produção do feijão.

A produção de alimentos no país dialoga diretamente com disponibilidade de comida para a população, e é neste ponto que este trabalho desenvolve a abordagem sobre a agricultura familiar inserida no modo capitalista de produção, dependendo da comercialização de commodities, tendo o PRONAF como principal ferramenta de financiamento para tal, diminuindo o investimento público na produção de alimentos básicos no principal financiamento agrícola na atualidade.

Este trabalho apresenta uma análise dos dados do PRONAF demonstrando que este sofreu mudanças significativas na geração de resultados se comparado às suas finalidades em sua criação. O programa PRONAF foi instituído como um conjunto de políticas voltadas para sustentar e promover a qualificação da agricultura familiar no país. A redução do programa a apenas uma política de crédito limitou o investimento em produção de alimentos básicos. Desta forma, este trabalho busca fazer a relação dos dados do PRONAF com os atuais dados da fome no Brasil.

Segundo dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil” da Rede Pessan (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional) 43,4 milhões (20,5% da população) não contavam com alimentos em quantidade suficiente (insegurança alimentar moderada ou grave) e 19,1 milhões (9% da população) estavam passando fome (insegurança alimentar grave).

Diante deste cenário, mesmo o país obtendo recordes econômicos no setor agropecuário, estamos vivendo uma crise alimentar em que temos a agricultura economicamente forte com a dificuldade de acesso de alimentos pelas populações urbanas, principalmente nas periferias. O que demonstra contradição na realidade agropecuária e o acesso à alimentação, já que, segundo Sampaio, Girardi e Rossini (2020) o agronegócio brasileiro é o principal condutor do crescimento econômico das exportações do país. Segundo Marco Antônio Mitidiero Júnior e Yamila Goldfarb (2021), o ano de 2020 possibilitou o aparecimento de um enigma na sociedade brasileira. Não que esse enigma não existisse na história nacional, mas ele ficou mais evidente: o país bateu recordes de produção agrícola e pecuária, ao passo que os preços dos alimentos subiram de forma avassaladora e a fome voltou a ser uma realidade cotidiana”.

Diante dessa breve contextualização, este artigo busca analisar como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) tem contribuído para a inserção da agricultura familiar no modelo capitalista de produção, por meio do financiamento de culturas voltadas ao agronegócio de modo há compreender os impactos dessa dinâmica sobre o Desenvolvimento Rural e o abastecimento alimentar da população urbana no contexto da crise de fome no Brasil. Sendo desenvolvido em duas etapas, primeiro fazendo uma análise da conjuntura atual dos créditos para agricultura familiar no PRONAF, trazendo números dos setores, depois uma etapa para abordar a questão agrária e a fome no Brasil e a participação do modo capitalista de produção no abastecimento alimentar, e as considerações finais fazendo a relação entre os temas aqui apresentados e seu impacto no desenvolvimento rural e urbano.

## 2 Metodologia

Este estudo adota uma abordagem quantitativa, de caráter exploratório e descritivo, com o objetivo de analisar a relação entre a destinação dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o atual cenário da fome no Brasil. Para isso, foram utilizados dados secundários extraídos de fontes oficiais e confiáveis.

A principal base de dados sobre o financiamento agrícola foi obtida junto ao Banco Central do Brasil, por meio de gráficos e tabelas disponíveis em seus relatórios sobre crédito rural, com recorte específico para os financiamentos concedidos por meio do PRONAF. O período de análise abrange os anos agrícolas de 2020/2021 e 2023/2024, o que permite observar a evolução recente da política de crédito rural voltada à agricultura familiar em dois momentos estratégicos: o primeiro marcado pelos impactos iniciais da pandemia de COVID-19 sobre a segurança alimentar; e o segundo, mais recente, inserido no contexto de retomada econômica e redefinição de políticas públicas para o campo.

A partir desses dados, foi possível identificar a distribuição dos recursos por região do país, os tipos de cultura financiada (alimentar vs. commodity) e o perfil dos beneficiários.

Como forma de contextualização da estrutura produtiva da agricultura familiar no Brasil, também foram utilizados dados do Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2017). Para a análise da insegurança alimentar, recorreu-se a relatórios da Rede Penssan, que apresentam diagnósticos atualizados sobre a fome no território nacional.

A análise dos dados foi realizada por meio de cruzamentos estatísticos simples e interpretação crítica dos resultados, buscando evidenciar possíveis correlações entre o direcionamento dos recursos do PRONAF e a persistência ou agravamento da fome, especialmente em regiões onde se observa a substituição da produção de alimentos por culturas voltadas à exportação.

### **3 PRONAF e a produção de commodities**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) nasceu em 1995 marcando o reconhecimento do Estado brasileiro à agricultura familiar (Grisa, Junior e Buchweitz; 2014). O PRONAF surge como um processo de inovação do crédito agrícola reconhecendo a importância econômica da categoria social da agricultura familiar que historicamente foram tratados como produtores de subsistência, pequenos agricultores ou produtores de baixa renda (Grisa, Junior e Buchweitz; 2014). De acordo com Schneider, Cazella e Mattei (2004, p. 23):

O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então

existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo (Schneider, Cazella e Mattei, 2004, p.23).

A ideia inicial do programa era articular instrumentos como o crédito rural, o financiamento de infraestruturas e serviços básicos municipais (Pronaf Infraestrutura), e a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e demais atores relacionados com a categoria (Grisa, Junior e Buchweitz; 2014). A existência de uma política de crédito voltada à agricultura familiar encontrava justificativa também na realidade econômica ou naquilo que os economistas chamam de falha de mercado (Abramovay e Veiga, 1999).

O programa PRONAF foi instituído como um conjunto de políticas voltadas para sustentar e promover a qualificação da agricultura familiar no país. Com o passar dos anos, o programa foi reduzido a apenas uma política de crédito, para um segmento específico definido pelas 2 regras do manual do crédito rural<sup>4</sup> e pela lei da Agricultura Familiar.

Segundo as normas atualmente estabelecidas, podem acessar o Pronaf os agricultores que, simultaneamente, atendam os seguintes critérios: Explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária ou permissionário de áreas públicas; residam no estabelecimento ou em local próximo; não detenham área superior a quatro módulos fiscais; no mínimo 50% da renda bruta familiar seja originária da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo contratar mão de obra sazonal ou manter empregados permanente em número menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar; e tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses de até 4 R\$ 500 mil reais<sup>5</sup> (excluídos os benefícios sociais).

Os recursos para o PRONAF são recompostos a cada ano e anunciados pelo governo a cada plano safra<sup>6</sup> destinados à agricultura familiar de todo o país, porém ao analisar os dados do Banco Central é possível identificar uma distribuição geográfica desigual dos recursos no território nacional. No período de janeiro a dezembro de 2020, foi possível descrever as diversas finalidades, os produtos financiados e as variações inter-regionais da distribuição do crédito rural para a agricultura familiar no Brasil.

<sup>4</sup> O Manual de Crédito Rural é o documento que agrupa todas as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) assim como as divulgadas pelo Banco Central referentes ao crédito rural. <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/creditorural>.

<sup>5</sup> O enquadramento de renda de aptidão ao Pronaf passou de R\$ 415 mil para R\$ 500 mil no Plano Safra 2021/2022.

<sup>6</sup> O Plano Safra foi instituído em 2003 para fomentar a produção rural brasileira. Todos os anos, o governo federal destina verbas para investimento ou para custeio, industrialização e comercialização dos produtos agrícolas. Trata-se do maior incentivo financeiro para a área, no contexto nacional. <https://blog.cresol.com.br/plano-safra/>.

Os dados apresentam que a ocorrência de disparidades e desequilíbrios na realidade produtiva da agricultura familiar ocasionados pelas estratégias dos agricultores frente às dificuldades de sobrevivência sob as relações do modo capitalista de produção. Segundo o censo agropecuário de 2017 a distribuição da agricultura familiar no Brasil possui grande concentração na Região Nordeste, responsável por metade dos estabelecimentos da agricultura familiar.

**Tabela 1** – Brasil. Número e percentual de estabelecimentos da Agricultura Familiar por grande região geográfica - 2017

Região	Número de estabelecimentos	Porcentagem na composição total
Nordeste	1.838.846	50,27%
Sudeste	688.945	18,84%
Sul	665.767	18,20%
Norte	240.838	6,58%
Centro-Oeste	223.275	6,10%
<b>Brasil</b>	<b>3.657.671</b>	<b>100%</b>

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (2017). Elaboração dos autores (2025).

Embora a realidade da distribuição dos estabelecimentos da Agricultura Familiar configure uma realidade, o acesso ao crédito destinado a este público não segue o mesmo caminho. Se analisar a distribuição dos recursos pelas regiões pode-se perceber que há grande disparidade em números de estabelecimentos da agricultura familiar e acesso ao crédito do PRONAF.

**Tabela 2** – Brasil. PRONAF por grande região. Montante acessado em valor e em número

Regiões	Valor		Contratos	
	Valor Total (R\$)	% valor por região	Número	% por região
Centro-Oeste	R\$ 2.123.248.160,00	6,80	41.355	2,88
Nordeste	R\$ 4.397.456.050,00	14,08	775.539	53,86
Norte	R\$ 2.246.126.006,00	7,20	46.529	3,23
Sudeste	R\$ 4.531.495.547,00	14,51	178.953	12,43
Sul	R\$ 17.935.880.370,00	57,41	397.265	27,6
<b>Total Geral</b>	<b>31.234.206.133,00</b>	<b>100%</b>	<b>1.439.641</b>	<b>100%</b>

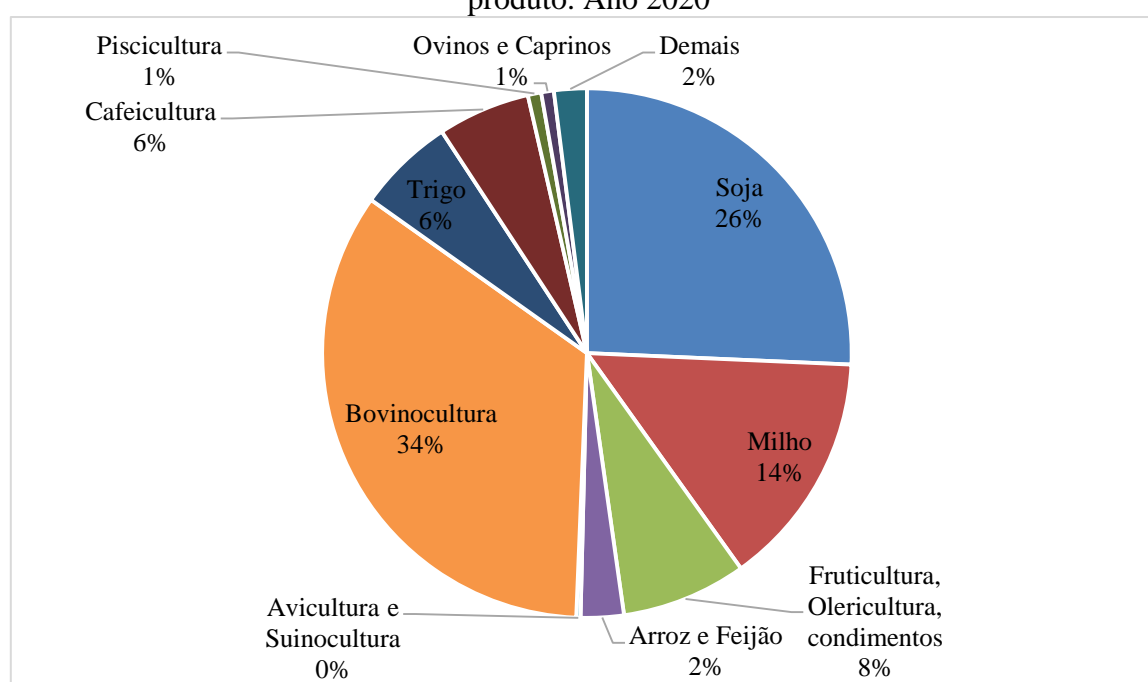
Fonte: Banco Central do Brasil (2021). Elaboração dos autores (2025).

No ano de 2020, o plano safra destinou R\$ 31,2 bilhões para a aplicação no PRONAF, sendo aplicados 47,47% no custeio e 52,53% no investimento, entre as atividades agrícolas e pecuária. Todo este montante não acompanha a realidade de estabelecimentos da agricultura familiar no país. A Região Nordeste, mesmo concentrando a maior parcela de estabelecimentos da

agricultura familiar no Brasil, recebe somente 14% dos recursos do PRONAF, comparada à região Sul que acessa 57% do total do recurso. As razões para este fato podem ser explicadas em estudos futuros, porém cabe salientar que as culturas financiadas pelo programa interferem na quantidade de recursos utilizados por região.

Estas comparações são importantes para observar o tamanho do recurso investido por região do país de acordo com a realidade dos estabelecimentos agropecuários do país. Se formos observar o destino das culturas financiadas pelo programa podemos perceber que os recursos destinados para o Pronaf estão sendo canalizados para a produção de commodities agrícolas, tendo a região Sul e Sudeste com o recebimento da maior fatia dos recursos em razão da crescente produção de soja pela agricultura familiar. Ao analisar os dados de Custeio Agrícola poderemos ter noção desta realidade. Em 2020 as linhas de Pronaf Custeio destinaram cerca de R\$ 14,8 bilhões para a agricultura familiar, em 442.272 contratos. Segundo os dados do Banco Central 60% do total de recursos desta modalidade crédito é destinada a soja e a bovinocultura, e em seguida aparece o milho com 14,44% de utilização do recurso, concentrado na Região Sul do país.

**Gráfico 1** – Brasil. Distribuição percentual dos recursos aplicados pelo PRONAF Custeio por produto. Ano 2020



Fonte: BACEN (2020). Elaboração dos Autores (2025).

Ao compararmos os dados de 2020 com os dados atuais podemos perceber poucas mudanças. A análise dos dados do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(PRONAF) evidencia um crescimento expressivo no montante de recursos acessados entre os anos agrícolas de 2020 e 2023/2024, em todas as grandes regiões do Brasil. O valor total financiado passou de R\$ 31,234 bilhões em 2020 para R\$ 59,6 bilhões em 2023/2024, representando um aumento de 91%, enquanto o número total de contratos firmados cresceu 17%, de 1,44 milhão para 1,68 milhão.

Regionalmente, o Nordeste apresentou o maior incremento percentual em valores (+134%), passando de R\$ 4,397 bilhões para R\$ 10,3 bilhões, acompanhado de aumento de 16% nos contratos. O Norte registrou elevação de 104% no montante e 24% nos contratos. O Sudeste obteve acréscimo de 103% em valores e 23% no número de contratos, e o Sul, embora já concentrasse o maior volume de recursos, ampliou em 77% o montante e 15% os contratos. O Centro-Oeste teve a menor variação em valores (+63%) e apresentou ligeira queda (-1%) no número de contratos.

Os resultados sugerem que, no período analisado, houve ampliação significativa da disponibilidade de crédito do PRONAF, com destaque para o crescimento proporcionalmente maior nas regiões Norte e Nordeste, o que pode indicar políticas de fomento mais direcionadas a áreas historicamente menos favorecidas em termos de acesso ao crédito rural.

**Tabela 3** – Brasil. PRONAF por grande região. Montante acessado em valor e em número de contratos. Ano 2020 e 2023/2024

Grande Região	2020	2020	2023/2024	2023/2024
	Valor (R\$)	Contratos	Valor (R\$)	Contratos
<b>Centro-Oeste</b>	R\$ 2.123 bi	41.355	R\$ 3.460 bi (+63%)	40.962
<b>Nordeste</b>	R\$ 4.397 bi	775.539	R\$ 10.3 bi (+134%)	903.398 (+16%)
<b>Norte</b>	R\$ 2.246 bi	46.529	R\$ 4.6 bi (+104%)	57.846 (+24%)
<b>Sudeste</b>	R\$ 4.531 bi	178.953	R\$ 9.2 bi (+103%)	220.311 (+23%)
<b>Sul</b>	R\$ 17.936 bi	397.265	R\$ 31.8 bi (+77%)	458.383 (+15%)
<b>Total:</b>	<b>R\$ 31.234 bi</b>	<b>1.439.641</b>	<b>R\$ 59,6 bi (+91%)</b>	<b>1.680.000 (+17%)</b>

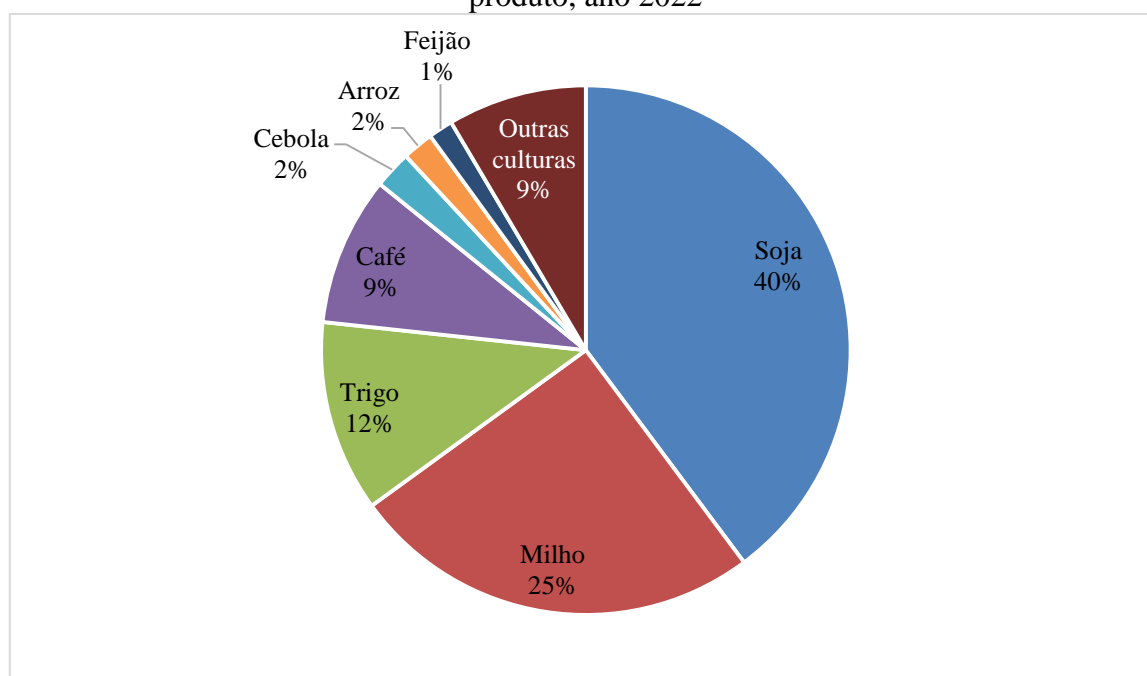
Fonte: Banco Central do Brasil (2025); Elaboração dos autores (2025).

Soja, milho e bovinocultura dominam a maior parte do recurso do PRONAF, se analisarmos com o olhar do abastecimento e a produção de alimentos direto, o recurso do PRONAF tem sido utilizado na sua grande maioria para a produção de commodities, e concentrado em algumas regiões do país. Desta forma, o crédito de custeio agrícola para a

agricultura familiar, se concentra na Região Sul, onde a atividade soja, por exemplo, é a principal receptora de recursos para custeio agrícola em 3 das 5 grandes regiões (Sul, Centro Oeste e Norte).

Estes dados evidenciam um “mergulho” da agricultura familiar no modo capitalista de produção no Agronegócio. Caminhando para a dependência econômica dos mercados internacionais e produzindo cada vez menos alimento para o consumo direto pela população Brasileira. O fator que chama atenção nesse levantamento é a utilização dos recursos para a produção de soja no PRONAF, dado que pode soar positivo ao produtor individualmente, mas, pode ser negativo por levar a agricultura familiar a produção de uma cultura dependente da tecnologia produtiva do agronegócio mundial, como vemos no gráfico 2.

**Gráfico 2** – Brasil. Distribuição percentual dos recursos aplicados pelo PRONAF Custeio em por produto, ano 2022



Fonte: IEA para as safras 2022/23 e 2023/24. Elaboração dos autores (2025).

Na safra 2023/2024, o PRONAF alcançou um volume recorde de R\$ 71,6 bilhões, o que representou um aumento de 34% em relação à safra anterior, acompanhado de crescimento de 16,2% no número de contratos firmados. Embora esses indicadores expressem um avanço expressivo no acesso ao crédito, a análise da composição produtiva financiada revela aspectos que merecem reflexão, especialmente no que se refere à predominância de determinadas culturas.

Os dados demonstram que a soja e o milho concentraram, juntos, cerca de dois terços de todo o montante financiado pelo PRONAF na safra 2023/2024, com 40% destinados à soja e 25%

Universidade Federal do Pampa – Unipampa, Campus Dom Pedrito/RS.  
Deméter – Edição - v. 1, n. 1, 2026. | p. 137-154 DOI: 10.64085/demter.v1i1.119038

ao milho. Essa concentração indica que boa parte dos recursos do programa é canalizada para culturas de caráter eminentemente comercial e fortemente inseridas no mercado internacional de commodities. A presença dominante dessas culturas pode ser explicada por sua importância econômica, elevado potencial de geração de receita e alta integração a cadeias agroindustriais, o que, por sua vez, permite maior capacidade de pagamento por parte dos produtores e, conseqüentemente, menor risco para as instituições financeiras.

No entanto, essa configuração também levanta questões sobre a função estratégica do PRONAF e sua aderência aos objetivos de fortalecimento da agricultura familiar enquanto promotora de segurança alimentar e diversificação produtiva. Embora soja e milho possam compor sistemas de produção diversificados, na prática sua predominância tende a reduzir a participação relativa de culturas diretamente voltadas ao abastecimento alimentar interno, como feijão, arroz e hortaliças. Em 2023/2024, por exemplo, o feijão representou apenas 2% dos recursos financiados, o arroz 1% e a cebola 3%, valores muito inferiores aos das principais commodities.

**Tabela 4** – Brasil. PRONAF. Porcentagem de valores investidos por cultura financiada. Ano 2022/2023 e 2023/2024

<i>Cultura</i>	<b>Bovinos</b>	<b>Soja</b>	<b>Milho</b>	<b>Trigo</b>	<b>Café</b>	<b>Cebola</b>	<b>Feijão</b>	<b>Arroz</b>	<b>Uva</b>	<b>Peixe</b>	<b>Outros</b>
<i>Safra 2022/23 (%)</i>	8%	39%	25%	11%	9%	2%	2%	2%	-	-	-
<i>Safra 2023/24 (%)</i>	7%	40%	26%	12%	9%	2%	2%	1%	1%	1%	8%

Fonte: Banco Central do Brasil (2025); Elaboração dos autores (2025).

### 3.1 Questão Agrária e a fome no Brasil

A questão agrária no Brasil e o modo capitalista de produção se misturam em resultados, caracterizados pela concentração fundiária, a renda da terra e a produtividade focada em exportações, fruto de um processo histórico de projetos de desenvolvimento nacionalistas. O modo capitalista de produção agropecuária se globalizou pela relação da terra na ótica do “Dinheiro, Mercado, Dinheiro” (Oliveira, 2007). Com o desenvolvimento industrial e o conseqüente crescimento das cidades, o espaço rural foi se transformando, adaptando-se, esse processo adquiriu características distintas em cada país em particular, mas no geral havia um traço comum: Agricultura Capitalista e Não Capitalista.

A estrutura fundiária brasileira já era apontada em 1987 por Prado Júnior como geradora de consequências econômicas, sociais e políticas em razão do tamanho da concentração de terras no país: “[...] a utilização da terra se faz predominantemente e de maneira acentuada, em benefício de uma reduzida minoria” (Prado Jr., 1987, p. 15). Suas afirmações da época se baseavam no recenseamento de 1950 sobre a questão fundiária brasileira.

Para Prado Júnior (1987) a herança da colonização brasileira e os acontecimentos históricos refletem a estrutura agrária que se caracterizava no Brasil da primeira metade do século XX:

O essencial da estrutura agrária brasileira legada pela colônia se encontrava assim como predeterminada no próprio caráter e nos objetivos da colonização. A grande propriedade fundiária constitui a regra é elemento central e básico do sistema econômico da colonização, que precisava desse elemento para realizar os fins a que se destinava. A saber, o fornecimento em larga escala de produtos primários aos mercados europeus (Prado Jr., 1987, p. 48).

De 1987 para a atualidade, a realidade agrária brasileira não sofreu grandes alterações, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017 o país continua tendo grande concentração de terra, e produzindo em escala produtos primários para a exportação.

No Brasil a agricultura capitalista se desenvolveu e reconfigurou a realidade produtiva a partir da revolução tecnológica do campo em 1950, tendo por ambição de representar uma resposta homogênea ao avanço da fome, que nos anos 1950 atingia quase metade da população mundial, boa parte da qual vivendo em ambientes rurais empobrecidos, degradados e de baixíssima produtividade (Abramovay, 2021). Com o tempo, o modo de produção capitalista foi inserindo a produtividade agropecuária no mercado internacional com a produção de produtos básicos globais não industrializados, matérias-primas que não se diferem independente de quem as produziu ou de sua origem, sendo seu preço uniformemente determinado pela oferta e procura internacional, os chamados commodities.

Para Oliveira (2007) a configuração do espaço rural pelo modo capitalista de produção permitiu com que os já existentes latifúndios evoluíssem para empresas rurais capitalistas através do processo de modernização do latifúndio trazido com a inserção no mecanismo produtivo de máquinas e insumos modernos. Desta forma, os latifundiários se tornaram os “capitalistas do campo”, levando os camponeses pobres a se tornarem trabalhadores assalariados neste sistema.

A questão agrária brasileira, caracterizada pelo agronegócio capitalista surgiu tendo por ambição de representar uma resposta homogênea ao avanço da fome (Abramovay, 2021). Segundo Grisa e Porto (2020) a fome é uma marca presente na história brasileira, e no início do século XX

(1917-1918) surgiram as primeiras iniciativas governamentais relacionadas ao abastecimento alimentar em razão de fatores políticos, econômicos e sociais da época fazendo a alimentação se tornar uma estratégia de desenvolvimento do país nos governos de Getúlio Vargas.

Com o passar dos anos as estratégias de fazer o setor agropecuário uma ferramenta de segurança alimentar foram aumentando, de acordo com Grisa e Porto (2020) foram inúmeras ações criadas para ampliar a capacidade de armazenagem, diversificar e comercializar os produtos alimentícios, e promover o acesso a alimentação pela população urbana.

A Companhia Brasileira de Armazenagem, a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), a Companhia de Financiamento da Produção, as Centrais de Abastecimento (Ceasas), o crédito rural, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) e os seus Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição (Pronan I e II), a Rede Somar e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) foram algumas das iniciativas criadas com objetivos de regular o abastecimento a partir do aumento da produção, ampliar a capacidade de armazenagem, diversificar e comercializar os produtos alimentícios, e promover o acesso (Grisa e Porto, 2020).

Sendo o crédito rural uma dessas estratégias integradas às demais, o Estado brasileiro foi se aperfeiçoando e ampliou a participação de demais atores do campo no acesso ao crédito, como observado anteriormente em relação ao PRONAF e a participação da agricultura familiar.

Os incentivos governamentais para a produção agropecuária que foram criados com o objetivo de produzir alimentos, integrando com políticas públicas de combater a fome foram sendo direcionados para o fortalecimento do modo de produção capitalista. Segundo Grisa e Porto (2020) a produção de commodities se intensificou após a crise econômica de 2008, seguindo como prioridade na agenda de governo com a promoção de crédito, incentivos fiscais (Lei Kandir e isenções para produção e comercialização de agrotóxicos), liberação da produção dos transgênicos e investimentos em infraestrutura logística para escoamento com o foco da exportação.

Com estes incentivos e as dinâmicas no mercado internacional, o uso da terra para a produção agropecuária dos principais produtos básicos (principalmente arroz e feijão) foi sendo substituído pelo aumento da área plantada de commodities, principalmente de soja, milho e cana-de-açúcar (Grisa e Porto 2020) o que demonstra o mergulho na produção de soja pela agricultura familiar no país.

Um discurso histórico promovido na sociedade de que os recordes da produção agrícola brasileira têm papel importante na segurança alimentar tem sido contraposto pelos dados atuais. Em 2019 o Brasil produziu 242 milhões de toneladas de grãos, cerca de 90% deste são de milho e

soja. Em 2020 o país exportou 86 milhões de toneladas, e para o ano de 6 2021 e 2022 a consultoria Datagro prevê recorde de 90,5 milhões de toneladas, alta de 3,4% no comparativo anual, evidenciando o grau de vulnerabilidade econômica do país em virtude da concentração das exportações. Este fator demonstra contradição na realidade agropecuária e no acesso à alimentação, já que, segundo Sampaio, Girardi e Rossini (2020) o agronegócio brasileiro é o principal condutor do crescimento econômico das exportações do país.

Segundo Marco Antônio Mitidiero Júnior e Yamila Goldfarb (2021), o ano de 2020 possibilitou o aparecimento de um enigma na sociedade brasileira. Não que esse enigma não existisse na história nacional, mas ele ficou mais evidente: o país bateu recordes de produção agrícola e pecuária, ao passo que os preços dos alimentos subiram de forma avassaladora e a fome voltou a ser uma realidade cotidiana. Situação confirmada pelo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil da Rede Pessan (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional), que demonstrou que em 2020/2021, R\$ 43,4 milhões (20,5% da população) não contavam com alimentos em quantidade suficiente (insegurança alimentar moderada ou grave) e 19,1 milhões (9% da população) estavam passando fome (insegurança alimentar grave).

A observação da relação da fome com a questão agrária e o modo capitalista de produção se tornou mais visível a partir do avanço do *Coronavírus*. As restrições causadas pela pandemia da covid-19, em razão do cumprimento do isolamento social, ocasionaram dificuldades para promover o abastecimento alimentar no país. Dificuldades para transporte terrestre, fluvial, aéreo e de cabotagem; fechamento de lanchonetes e de restaurantes; e novas rotinas de comercialização nos supermercados e nas feiras passaram a ocorrer (Grisa e Porto, 2020), por outro lado às áreas de produção de alimentos básicos passou dar espaço para a produção de commodities agrícolas, levando a uma série de fatores de resultados como elevação do preço dos alimentos e dificuldade de abastecimento.

O foco nas exportações canalizou o surgimento de problemas na economia. A produção de milho, por exemplo, rendeu 100 milhões de toneladas, sendo que desta quantidade mais de 40% foram exportadas, deixando o Brasil praticamente sem estoques. A demanda no mercado internacional e a desvalorização do real contribuíram para aumentar em mais de 60% o preço interno do milho em grãos, o que trouxe boa remuneração para os agricultores, porém, a elevação dos preços de soja e milho impactou os custos de produção das carnes de aves e suínos no mercado interno, provocando aumento dos preços ao consumidor.

#### 4 Considerações Finais

Analisando os dados aqui apresentados, pode-se considerar que uma grande parcela da utilização dos recursos orçamentários do PRONAF está destinada para a produção de commodities. Esta atividade tem desviado a agricultura familiar da sua função social de produzir alimentos, perpetrando com que o programa sirva para a reprodução do agronegócio, “mergulhando” cada vez mais a agricultura familiar no modo capitalista de produção, fazendo seus atores sociais passarem a observar o campo somente como um espaço de produção e não espaço de vida, trazendo reflexo no Desenvolvimento Rural e impactando no abastecimento de alimentos principalmente da população urbana dando sentido a uma caracterizando da questão agrária contemporânea.

O próprio desenho do PRONAF que privilegia acesso ao crédito com base em critérios produtivistas e retorno econômico – tem favorecido o financiamento de cadeias mais consolidadas e com maior inserção mercadológica. Isso torna o programa mais permeável às dinâmicas de mercado, contribuindo para a assimilação de práticas típicas do agronegócio no interior da agricultura familiar. É necessário reconhecer que o PRONAF não atua isoladamente: a valorização internacional das commodities, como a soja e o milho, associada à facilidade de inserção em cadeias de comercialização já estruturadas, cria um ambiente altamente atrativo para os produtores familiares. Em muitos casos, a adoção de cultivos voltados à exportação surge como resposta à ausência de apoio efetivo para a produção de alimentos básicos e à fragilidade de políticas de comercialização e abastecimento local.

Recentemente (10/11/2021) a BBC Brasil publicou uma matéria intitulada “Por que agricultores brasileiros estão deixando de plantar feijão - e o que isso tem a ver com a fome”. A matéria traz elementos preocupantes baseados nos mesmos dados produtivos do país aqui apresentados. De acordo com a publicação, houve uma série de fatores que modificaram o perfil das lavouras de feijão na região de Capão Bonito, no interior de São Paulo, que era no início dos anos 2000 considerada a "capital do feijão" e tornou-se uma das principais produtoras de soja do país.

A realidade apresentada na referida matéria é o cenário comum no espaço rural do Brasil, ou seja, às áreas que historicamente serviram para a produção de arroz e feijão e outros alimentos vem sendo utilizadas para a produção de commodities. O consumo de arroz e feijão sempre foi



parte da dieta dos brasileiros, e com a quantidade que está sendo produzida hoje fica vulnerável a qualquer fator externo como fatores climáticos ou outros.

A produção de alimentos sempre foi o principal elo de ligação entre o campo e a cidade, deste modo, o atual crescimento produtivo de soja e outros commodities tem afastado os fatores que geram esta relação direta.

Esse desequilíbrio sugere que, apesar do avanço em políticas de inclusão social, como a ampliação do crédito para mulheres, jovens, indígenas e quilombolas, o desenho do programa ainda favorece cadeias produtivas com maior inserção mercadológica e exportadora, o que pode limitar seu potencial para fortalecer circuitos curtos de comercialização e abastecimento local. Além disso, a alta dependência do financiamento de culturas como soja e milho expõe a agricultura familiar às oscilações de preços no mercado internacional e às instabilidades climáticas que afetam fortemente essas lavouras.

Portanto, ainda que o desempenho financeiro do PRONAF na safra 2023/2024 seja inegavelmente positivo, o padrão de distribuição dos recursos revela um desafio persistente: equilibrar o apoio a culturas de elevado valor de mercado com a necessidade de ampliar o financiamento para aquelas que garantem a soberania e a segurança alimentar do país. O fortalecimento de políticas complementares, como programas de compra pública e estímulo à agroindustrialização familiar, pode ser decisivo para que o crédito atenda de forma mais ampla e equilibrada tanto às demandas econômicas quanto às sociais e alimentares da agricultura familiar brasileira.

O PRONAF, ao se estruturar como uma política de crédito centrada em resultados financeiros, contribui sim para a commoditização da agricultura familiar, ainda que não seja o único fator. A pressão do mercado, os incentivos econômicos e a falta de uma política agrícola e agrária articulada formam um conjunto de condicionantes que empurram os agricultores familiares para o modelo dominante de produção.

Diante disso, pode-se concluir que o momento exige uma revisão da política pública de crédito agrícola destinada para a agricultura familiar, não que esta revisão tenha por objetivo parar de financiar a produção de commodities, mas, é necessário reorganizar a política pública do PRONAF, fazendo com que este deixe de ser apenas uma política de crédito e passe a ser uma ferramenta integrada de produção de alimentos, abastecimento e combate à fome no país.

## Referências

- Abramovay, R. (1998). Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Reforma agrária*, 28 (1), 2.
- Abramovay, R. (2019). Commodities na era da economia de dados. *Página 22*, (110), 27-27.
- Abramovay, R. (2015, 17 de dezembro). Os riscos políticos da desindustrialização prematura. Colabora. Recuperado de <https://projecocolabora.com.br/economia-verde/os-riscos-politicos-da-desindustrializacao-prematura/>. Acesso em: 25 ago. 2025.
- Abramovay, R., & Veiga, J. E. D. (1999). Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
- Azar, Z. S. (2009). Questão Agrária no Brasil: aspectos histórico-conceituais. XIX Jornada Internacional de Políticas Públicas.
- Banco Central do Brasil. (s.d.). Crédito rural. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/creditorural>. Acesso em: 25 ago. 2025.
- Banco Central do Brasil. (2021). Matriz geral dos dados de contratações do crédito rural – PRONAF. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 25 ago. 2025.
- BBC Brasil. (2021, novembro 10). Por que agricultores brasileiros estão deixando de plantar feijão - e o que isso tem a ver com a fome. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2021/11/10/por-que-agricultores-brasileiros-estao-deixando-de-plantar-feijao.htm>. Acesso em: 16 dez. 2024.
- BNDES. (s.d.). *Manual do Crédito Rural (MCR): Requisitos para o acesso ao PRONAF*. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf-requisitos>. Acesso em: 25 ago. 2025.
- Brasil. (2006). *Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=11326&ano=2006&ato=981MTRU5kMRpWTf02>. Acesso em: 06 fev. 2025
- Buainain, A. M., Alves, E., Silveira, J. M., & Navarro, Z. (2014). O mundo rural no Brasil do século 21. Embrapa: Brasília, Brazil.
- Elias, D. (2012). Relações campo-cidade, reestruturação urbana e regional no Brasil. *Colóquio Internacional de Geocrítica*, 12, 1-16.

- FREDO, C. E.; FREITAS, S. M. de. Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF): análise regional da distribuição dos recursos de crédito nas Safras 2022/23 e 2023/24. *Análises e Indicadores do Agronegócio*, São Paulo, v. 19, n. 11, nov. 2024, p. 1-8. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/07-D-Elias.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2025.
- Girardi, E. P. (2008). Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira.
- Grisa, C., & Schneider, S. (2014). Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de economia e sociologia rural*, 52, 125-146.
- Grisa, C. (2011). Segurança alimentar e autonomia na agricultura familiar: a contribuição da produção para o autoconsumo. *Revista de extensão e estudos rurais*, 1(1).
- Grisa, C., Wesz Junior, V. J., & Buchweitz, V. D. (2014). Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52, 323-346.
- IBGE. (2017). *Censo agropecuário 2017: Resultados definitivos*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 27 nov. 2024
- Sampaio, M. D. A. P., Girardi, E. P., & Rossini, R. E. (2020). A “expansão do agronegócio no Brasil”: um dossiê composto por olhares diversos. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, (45).
- JUNIOR, Marco Antonio Mitidiero; GOLDFARB, Yamila. O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo. Friedrich-Ebert-Stiftung, Brasil, 2021.
- OLIVEIRA, A. U. (2007). Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária.
- PORTO, S. I., & GRISA, C. (2020). Abastecimento alimentar e prioridades políticas na pandemia da covid-19. *Teoria e Dabete*, 14.
- Prado Jr, C. (2014). A revolução brasileira e a questão agrária no Brasil. Editora Companhia das Letras.
- Sposito, M. E. B. (2006). A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural*, 2, 111-130.
- Stédile, J. P. (2005). Questão agrária no Brasil v. 1. O debate tradicional, 1500-1960. In *Questão agrária no Brasil v. 1. O debate tradicional, 1500-1960* (pp. 303-303).
- Penssan, R. (2022). *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert.