

Privilégios ao agronegócio e marginalização da agricultura familiar: Uma análise da política de crédito rural à luz de princípios constitucionais

Privileges to agribusiness and marginalization of family farming:

An analysis of rural credit policy in light of constitutional principles

Leandro de Lima Santos¹

Monyele Camargo Graciano²

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega³

¹ Professor Adjunto da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Agronegócio pela UFG. Atua nos Programas de Pós-Graduação em Sociologia (UFG), Conservação e Sustentabilidade (UFSCar) e Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (UNIARA). Desenvolve pesquisas em Políticas Públicas, Sociologia Rural e Economia Agrária, com ênfase em agricultura familiar, políticas agrárias, conflitos socioambientais e segurança alimentar.

² Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Mestra em Agronegócio pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Docente do Centro Universitário Araguaia (UniAraguaia) e integrante do Núcleo de Pesquisa e Extensão Rural (NuPER). Atua nas áreas de Direito Agrário, Políticas Públicas, desenvolvimento rural e regularização fundiária, com experiência também na advocacia civil e ambiental.

³ Professora Titular da Universidade Federal de Goiás (UFG), com atuação no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário. Doutora em Direito Empresarial pela PUC-SP, com pós-doutorado em Filosofia do Direito pela Universidade de Coimbra. Pesquisadora produtividade do CNPq. Desenvolve estudos em direito agrário, direitos coletivos, pluralismo jurídico, etnodesenvolvimento e sustentabilidade, com inserção em redes acadêmicas nacionais e internacionais.

RESUMO: Este estudo analisa a política agroalimentar brasileira sob a ótica jurídico-constitucional, com ênfase nas disparidades estruturais no acesso ao crédito rural entre o agronegócio e a agricultura familiar. Demonstra-se que os Planos Safra conferem tratamento privilegiado às elites do agronegócio, alocando de forma desproporcional recursos públicos a grandes produtores, em detrimento da agricultura familiar, responsável pela maior parte dos alimentos consumidos no país. Essa assimetria estrutural evidencia a manutenção de privilégios históricos das classes dominantes rurais, em violação aos princípios constitucionais da isonomia material, da redução das desigualdades sociais e regionais e da soberania alimentar, esta última implícita na ordem econômica (arts. 3º, III; 5º; 170 e 186, CF/88). Diante desse contexto, conclui-se que é imprescindível reavaliar as políticas de fomento, de modo a promover a real democratização do acesso ao crédito e reconhecer a importância da diversidade produtiva.

Palavras-chave: Planos Safra, Crédito Rural, Isonomia, Redução das Desigualdades Regionais, Soberania Alimentar.

ABSTRACT: This study analyzes Brazilian agri-food policy from a legal-constitutional perspective, with particular emphasis on the structural disparities in rural credit access between agribusiness and family farming. It argues that the Planos Safra (Annual Agricultural Plans) systematically favor agribusiness elites by disproportionately allocating public resources to large-scale producers, to the detriment of family farmers, who are chiefly responsible for domestic food supply. This asymmetry reflects the persistence of historical privileges granted to rural dominant classes and constitutes a violation of constitutional principles such as substantive equality, the reduction of social and regional inequalities, and food sovereignty, the latter inferred from the economic order provisions (Articles 3, III; 5; 170; and 186 of the 1988 Brazilian Constitution). Given this context, it is concluded that it is essential to reassess support policies in order to promote the genuine democratization of access to credit and to acknowledge the importance of productive diversity.

Keywords: Planos Safra, Rural Credit, Substantive Equality, Regional Inequality, Food Sovereignty.

INTRODUÇÃO

A formação agrária brasileira se dá a partir de um processo de desenvolvimento econômico intrinsecamente vinculado à exploração territorial, cujos reflexos sociopolíticos e jurídicos conformam uma estrutura fundiária marcada por desigualdades e conflitos históricos. Suas raízes remontam ao período colonial, no qual se estabeleceu a hegemonia de uma elite rural na organização econômica, social e no exercício do poder estatal. Essa herança perpetuou um modelo concentrador de terras, gerando exclusão e marginalização de pequenos produtores e comunidades tradicionais, cujos efeitos persistem até os dias atuais.

A dinâmica desigual de distribuição de terras e rendas reflete-se também no cenário de produção agroalimentar brasileiro, caracterizado por uma clivagem estrutural: de um lado, as pequenas propriedades, responsáveis por alimentos majoritariamente consumidos no país e reguladas pelo regime de agricultura familiar (Lei nº 11.326/2006, art. 4º); de outro, o agronegócio, marcado pela concentração de terras em grandes propriedades, organização tipicamente empresarial, produção de commodities para exportação e integração ao mercado global. Essa dualidade não apenas acentua as disparidades históricas, mas também gera tensões constantes entre os atores envolvidos, influenciando diretamente as políticas públicas voltadas ao setor.

Diante dessa realidade, a redução das desigualdades agrárias exige a implementação de políticas públicas que conciliem eficiência econômica e justiça social, garantindo um desenvolvimento sustentável e inclusivo. Nesse sentido, os instrumentos estatais mais proeminentes de promoção da produção agroalimentar são as políticas de crédito rural e seguro, evidenciadas nos Planos Agrícola e Pecuário (PAP) e o Planos Safra da Agricultura Familiar (PSAF), mostram-se ferramentas essenciais para equilibrar as assimetrias históricas do campo.

No cenário atual, o Plano de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (PSAF) para os anos de 2024/2025 prevê um investimento de R\$ 76 bilhões, com o objetivo de estimular a produção sustentável de alimentos de alta qualidade. Em contrapartida, o Plano Safra destina um montante significativamente superior, de R\$ 400,59 bilhões, voltado à agricultura empresarial, refletindo uma estratégia que busca equilibrar o apoio às diferentes vertentes do setor agrícola (MAPA, 2025). Ao analisar esses dados, observa-se que o valor destinado à agricultura empresarial é mais de cinco vezes maior do que

aquele reservado à agricultura familiar. Essa disparidade evidencia um padrão estrutural que privilegia o agronegócio em detrimento da agricultura familiar, mesmo esta última sendo responsável por uma parcela expressiva da produção de alimentos no país e desempenhando papel fundamental na garantia da segurança alimentar e no desenvolvimento territorial sustentável.

Não obstante os avanços em políticas públicas voltadas para a pequena produção, a desigualdade no acesso a recursos financeiros revela a permanência de um modelo que concentra terra, renda e poder, dificultando a transição para um sistema agrícola mais justo e sustentável. A priorização do capital agroexportador, em contraste com o subfinanciamento da agricultura familiar, reforça ciclos de exclusão e evidencia a necessidade de revisão das prioridades do Estado, de modo a equilibrar as escalas de produção e valorizar os diferentes atores do campo brasileiro.

Nesse cenário surge uma questão fundamental: em que medida a desigualdade estrutural no tratamento jurídico, orçamentário e político entre o agronegócio e a agricultura familiar, no âmbito das políticas governamentais, implica violação concomitante aos princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, CF/88), da redução das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III, CF/88), bem como à soberania alimentar, reconhecido de forma implícita nos arts. 1º, III; 3º, II; 170, VI da Constituição Federal de 1988?

Este trabalho busca analisar criticamente as políticas de crédito rural no Brasil, com foco na disparidade de tratamento entre os setores do agronegócio e da agricultura familiar, avaliando seus impactos na perpetuação das desigualdades agrárias e na efetivação dos princípios constitucionais. No apoio a essa discussão, elaborou-se uma análise crítico-constitucional das desigualdades no acesso ao crédito rural entre os agricultores familiares e agricultores patronais no Brasil, com ênfase nas diferenças regionais, nos valores totais e médios dos contratos e na distribuição dos recursos por produtos financiados com vistas aos valores de venda. Para tanto, esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com foco na análise documental e interpretação de dados secundários já sistematizados a partir de fontes oficiais, como Censos Agropecuários do Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE), informações gerais sobre financiamento rural do Banco Central do Brasil (BCB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A presente pesquisa justifica-se nos novos contornos que a questão agrária assume nos debates sobre a efetividade da democracia, a concretização dos direitos sociais e a definição do modelo de desenvolvimento socioeconômico, à luz da ordem constitucional de 1988. Ademais, o estudo propõe-se a suprir lacunas existentes na literatura acadêmica ao promover uma análise jurídico-política da política de crédito rural como principal ação de fomento à produção alimentar, em cotejo com os princípios constitucionais da isonomia, da função social da propriedade e da redução das desigualdades sociais e regionais, visando oferecer subsídios técnico-jurídicos para a formulação de políticas públicas mais equitativas, eficazes e compatíveis com os tais imperativos constitucionais.

1 DESIGUALDADE NO CAMPO E CONTRADIÇÕES CONSTITUCIONAIS

A conformação da política fundiária nacional tem suas raízes no período colonial, quando se estabeleceu um sistema concentracionário de propriedade territorial que privilegiou a elite agrária em detrimento dos pequenos produtores (Fernandes; Welch; Gonçalves, 2014). Esse paradigma excludente, iniciado com as capitanias hereditárias e o regime de sesmarias (DINIZ, 2005), consolidou-se juridicamente com a Lei de Terras de 1850, que, ao instituir a aquisição onerosa como único meio legítimo de acesso à propriedade rural (Souza, 2007), erigiu obstáculos estruturais à democratização fundiária, marginalizando populações vulneráveis e fomentando a formação de latifúndios.

No século XX, especialmente durante o período de 1964 a 1985, o processo de modernização do espaço rural brasileiro aprofundou essas disparidades por meio da implementação da chamada Revolução Verde. Conforme demonstram Carvalho (2015) e Delgado (1985), esse modelo baseou-se na adoção de pacotes tecnológicos, produção em larga escala e concentração de linhas de crédito e benefícios fiscais, privilegiando sobremaneira o complexo agroindustrial. Segundo Santos *et al.* (2023), o processo de modernização da agricultura deu origem a profundos desequilíbrios econômicos e sociais, uma vez que o avanço tecnológico no campo favoreceu majoritariamente os produtores mais capitalizados, capazes de investir em produção em larga escala em suas grandes propriedades.

Nesse contexto, como analisado por Grisa e Schneider (2014), os instrumentos de financiamento rural converteram-se em mecanismos de reprodução das desigualdades estruturais, perpetuando a marginalização dos pequenos e médios produtores em benefício dos grandes proprietários. O Censo Agropecuário de 2017 revelou um Índice

de Gini fundiário extremamente elevado, atingindo 0,864, o que evidencia uma expressiva concentração da propriedade da terra no Brasil. Essa desigualdade apresenta uma tendência de agravamento ao longo do tempo, considerando que o índice era de 0,857 em 1995 e subiu para 0,858 em 2006. Esses dados reforçam a percepção de uma histórica e persistente concentração fundiária no país, marcada por uma distribuição profundamente desigual das terras rurais (Santos *et al.*, 2009; Hoffmann, 2019).

A persistência da concentração fundiária e da marginalização dos pequenos agricultores revela os limites da igualdade formal no enfrentamento das desigualdades no campo. Sanchez Rubio (2017) enfatiza que a efetivação dos direitos humanos exige políticas redistributivas e o reconhecimento de sujeitos coletivos, como os movimentos camponeses, que lutam por reforma agrária e modelos alternativos de produção, como a agroecologia. No entanto, o predomínio do agronegócio na economia brasileira, aliado a uma legislação que favorece a propriedade privada em detrimento da reforma agrária, demonstra como as estruturas de poder continuam a reproduzir desigualdades, mesmo sob um marco constitucional que se propõe a combatê-las (Bastos; Silva, 2023).

O impacto dessa concentração é claramente refletido nos instrumentos de financiamento agrícola. O principal programa de crédito rural do país (Plano Safra 2024/2025) destinou uma parcela significativa dos recursos à agricultura familiar, mas a maior parte do volume total beneficiou médios e grandes produtores. Além disso, apesar do Pronaf oferecer taxas de juros menores para os agricultores familiares, seus limites financeiros são reduzidos em comparação às linhas de crédito mais vantajosas acessadas pelo setor do agronegócio, como o Moderfrota. Nesse contexto, autores como Aquino, Gazolla e Schneider (2018) destacam que a política governamental de crédito rural, que deveria atuar como um instrumento para reduzir as desigualdades, acaba contribuindo para aumentar e consolidar a concentração produtiva no meio rural. Assim, essa estrutura reforça uma lógica que perpetua as disparidades no acesso aos recursos e na distribuição da terra no campo brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 marcou uma mudança paradigmática ao estabelecer, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III) e a proteção dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º). Assim, a Carta Magna não apenas reconheceu a importância da igualdade formal, mas também introduziu uma compreensão mais ampla e substantiva do princípio da isonomia. Segundo Canotilho (2003), a Constituição de 1988 consagrou uma

dupla dimensão do princípio da igualdade: a formal, que impede discriminações arbitrárias, e a material, que exige a implementação de medidas afirmativas voltadas a corrigir desigualdades estruturais e históricas.

Nesse sentido, apesar das promessas constitucionais de promover a emancipação social e econômica dos agricultores familiares, na prática, observa-se uma persistente concentração de terras e uma política de acesso que privilegia grandes proprietários e corporações do agronegócio. As políticas creditícias continuam a reproduzir assimetrias, privilegiando o agronegócio em detrimento da agricultura familiar. Embora programas institucionais como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o PAA representem avanços no sentido da equidade material (MAPA, 2023; Teixeira, 2013), sua implementação mostra-se insuficiente diante da magnitude do desafio constitucional.

A partir dos anos 1990, o agronegócio consolidou-se como modelo hegemônico, alinhado às políticas de liberalização econômica (Teixeira, 2013). Essa preponderância da agricultura empresarial é percebida a desigualdade no acesso ao crédito, conforme evidenciado pelo Censo Agropecuário (2017), que demonstra que, embora a agricultura familiar represente cerca de 77 % dos estabelecimentos rurais, ocupa apenas 23% da área agricultável, enquanto o agronegócio, com 23,2% das propriedades, detém 77% das terras (IBGE, 2017).

Segundo Graciano *et al.* (2023), A elite rural brasileira soube consolidar sua posição de poder no interior do Estado. Tal capacidade de articulação revela-se especialmente eficaz em um contexto no qual a democracia representativa apresenta limitações estruturais para incorporar os interesses das classes populares do campo. Nesse cenário, as decisões políticas tendem a refletir a ação organizada de grupos de interesse vinculados ao agronegócio, cuja influência é ampliada por um ordenamento jurídico-institucional permissivo e omissivo quanto à regulação dos limites e das formas de atuação dos diversos sujeitos políticos. Assim, evidencia-se um processo de reprodução das desigualdades sociais e políticas, sustentado pela assimetria no acesso aos mecanismos de representação e influência nas esferas estatais.

Assim, ao avaliar a conformidade das políticas de crédito rural com os princípios constitucionais, constata-se uma contradição fundamental: embora essas políticas devam atuar como instrumentos de redução das desigualdades, na prática, reforçam a concentração produtiva. Essa disparidade compromete a soberania alimentar, entendida

como o direito dos povos de definir suas próprias políticas agrícolas e alimentares, priorizando a produção local e o acesso democrático aos recursos produtivos. Nesse contexto, segundo Tárrega e Souza Filho (2020), o direito à alimentação adequada e à soberania alimentar depende de dois elementos essenciais: a produção de alimentos nutritivos e sua distribuição equitativa dos recursos produtivos.

O atual modelo brasileiro de acesso à terra, ao privilegiar estruturalmente o agronegócio exportador de commodities em detrimento da agricultura familiar e da produção alimentar diversificada revela uma dupla contradição: de um lado, intensifica a concentração fundiária e a insegurança alimentar; de outro, marginaliza sistemas produtivos locais - como a agroecologia e a agricultura camponesa - comprovadamente mais eficazes na garantia da soberania alimentar e na promoção da sustentabilidade socioambiental. (Tárrega; Souza Filho, 2020). Essa distorção é agravada pela persistência de políticas públicas, como o Plano Safra, que alocam recursos desproporcionais ao setor exportador, reforçando a dependência de monoculturas e insumos externos, em claro descompasso com os imperativos constitucionais de reforma agrária e direito à alimentação.

2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Teoria Crítica do Direito, notadamente formulada por Luis Alberto Warat, representa uma abordagem inovadora e disruptiva no campo jurídico, contestando o formalismo e o tecnicismo dominantes. Sua obra propõe uma reavaliação epistemológica do direito, enfatizando a dimensão comunicacional, ideológica e cultural das práticas jurídicas. Nesse sentido, ao desnaturalizar os marcos jurídicos que regulam o crédito rural, questionando sua suposta neutralidade, tem-se que leis e normas como Leis Agrícolas e resoluções do Banco Central reproduzem assimetrias ao beneficiar determinados grupos de interesse que justificam a concentração de recursos no agronegócio, mascarando desigualdades sob argumentos de "eficiência econômica".

A seguir, são apresentadas de forma sintética as contradições principiológicas reveladas por resultados empíricos dos Planos Safra, especialmente os Planos Agrícola e Pecuário (PAP) e os Planos Safra da Agricultura Familiar (PSAF) a partir de recortes analíticos que vão de 2013/2014 a 2024/2025. O estudo aborda disparidades significativas no acesso ao crédito rural entre agricultores familiares e patronais, considerando valores

totais de financiamento, número de contratos e valores médios e alocação de recursos por região e produtos financiados.

De acordo com Castro e Vieira Filho (2023), a partir da análise de dados da participação do crédito destinado ao Pronaf em relação ao total do crédito rural concedido no país manteve-se relativamente estável no período estudado, variando entre **13,5% (2017) e 15,11% (2020)** conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Valor total nominal e real de crédito rural contratado mediante Pronaf, outros programas e total (2013-2021).

Ano	Valor total (nominal) contratado (x R\$ 1 milhão)			Valor total (real) ¹ contratado (x R\$ 1 milhão)		
	Pronaf	Outros	Total	Pronaf	Outros	Total
2013	19.948	119.439	139.387	34.410	206.032	240.442
2014	24.684	139.750	164.434	39.963	226.255	266.218
2015	21.747	132.401	154.147	32.337	196.880	229.217
2016	16.621	99.606	116.227	22.605	135.464	158.069
2017	22.552	144.375	166.927	29.768	190.575	220.343
2018	24.570	156.252	180.823	31.204	198.440	229.645
2019	25.937	152.637	178.575	31.643	186.218	217.861
2020	31.156	175.026	206.182	37.387	210.031	247.418
2021	40.175	253.159	293.334	44.594	281.007	325.601

Fonte: Castro (2024), que utilizou dados do Banco Central do Brasil.

Os Planos Safra 2023/2024 e 2024/2025 evidenciam a persistência de profundas assimetrias no acesso ao crédito rural no Brasil, com notório favorecimento à agricultura empresarial em detrimento da agricultura familiar. De acordo com dados do MAPA (2025), no exercício 2023/2024, dos R\$ 364,2 bilhões previstos, aproximadamente 93% (R\$ 341,1 bilhões) foram direcionados à agricultura patronal, ao passo que a agricultura familiar recebeu apenas R\$ 59,6 bilhões – menos de 7% do total. No exercício seguinte, a disparidade foi acentuada: o valor destinado ao agronegócio aumentou para R\$ 400,59 bilhões, com o acréscimo de R\$ 108 bilhões provenientes do setor privado, totalizando R\$ 508,59 bilhões. Em contraponto, a agricultura familiar, embora tenha registrado crescimento nominal para R\$ 76 bilhões, continuou sendo contemplada com menos de 15% do montante global. Tal discrepância revela não apenas uma desigualdade estrutural consolidada, mas também a manutenção de um modelo de financiamento que privilegia culturas voltadas à exportação em detrimento da produção de alimentos essenciais ao abastecimento interno e à segurança alimentar da população.

A desproporcionalidade torna-se ainda mais evidente quando se analisam os valores médios dos contratos de financiamento. Conforme levantamento de Castro (2024), os créditos concedidos via Pronaf, mesmo corrigidos monetariamente, oscilaram entre R\$ 34.410 (em 2013) e R\$ 44.594 (em 2022). Tais valores corresponderam a apenas 5,69% da média das modalidades patronais em 2017, atingindo no máximo 7,44% em 2014. Em contraste, os contratos firmados por médios e grandes produtores variaram entre R\$ 206.032 (2013) e R\$ 281.007 (2022). Essa disparidade não apenas confirma a concentração de recursos nas mãos de segmentos economicamente mais robustos, como também limita significativamente a capacidade de investimento, modernização e autonomia produtiva da agricultura familiar. Enquanto o agronegócio se expande com vultosos recursos públicos e privados, os pequenos produtores enfrentam obstáculos concretos ao acesso a crédito, tecnologia e infraestrutura, elementos fundamentais ao desenvolvimento rural sustentável.

Não obstante tais desigualdades, o Pronaf mantém notável capilaridade, alcançando um número expressivo de beneficiários. Em 2022, foram firmados aproximadamente 1,4 milhão de contratos no âmbito do programa, correspondendo a 73% do total de operações de crédito rural, embora representassem apenas 14% do volume financeiro total. Essa assimetria revela uma contradição estrutural: o programa atinge a maior parte dos agricultores, mas tem eficácia econômica limitada em razão da insuficiência de recursos alocados.

Segundo dados do IBGE (2017), a agricultura familiar ocupa 23% da área cultivada e é responsável por igual percentual da produção agrícola nacional. No entanto, sua relevância transcende os indicadores produtivos: segundo a CONTAG (2022), o segmento responde por cerca de 70% dos alimentos consumidos pela população brasileira. Essa dissociação entre importância socioeconômica e acesso a políticas públicas financeiras revela uma política agrícola que, embora reconheça formalmente o papel estratégico da agricultura familiar, não assegura, de fato, as condições materiais necessárias para sua consolidação e desenvolvimento em bases equitativas.

Quadro 1 – Valores totais - crédito público não regional- Credito Rural e BNDES.

	Norte (R\$ 1 milhão) ¹	Nordeste (R\$ 1 milhão) ¹	Sudeste (R\$ 1 milhão) ¹	Sul (R\$ 1 milhão) ¹	Centro-Oeste (R\$ 1 milhão) ¹	Total do Brasil (R\$ 1 milhão) ¹	Proporção do PIB Brasil (%)
2010	28.205	41.151	262.727	122.010	46.374	500.467	6,0
2011	25.120	42.644	189.775	118.339	47.957	423.836	4,9
2012	29.317	46.313	189.072	119.557	70.896	455.155	5,2
2013	29.337	53.813	209.326	147.817	76.520	516.813	5,7
2014	30.293	50.818	206.615	143.229	80.879	511.834	5,6
2010- 2014	142.272	234.739	1.057.516	650.954	322.626	2.408.106	-
2015	23.120	41.677	143.609	116.910	59.844	385.160	4,4
2016	10.102	20.518	94.436	84.815	41.542	251.413	3,0
2017	11.986	27.760	86.919	94.803	52.058	273.526	3,2
2018	12.467	24.199	87.417	92.387	54.931	271.401	3,1
2019	11.141	19.373	74.661	83.251	54.411	242.838	2,7
2020	13.136	18.786	84.775	90.247	59.506	266.450	3,1
2021	18.233	24.185	91.081	105.742	77.789	317.030	3,5
2015- 2021	100.186	176.498	662.897	668.155	400.081	2.007.817	-
Acumu- lado no período	242.458	411.237	1.720.413	1.319.108	722.707	4.415.923	-

Fonte: Adaptado de Monteiro Neto (2024), que utilizou dados BNDES (2022) e BCB (2024).

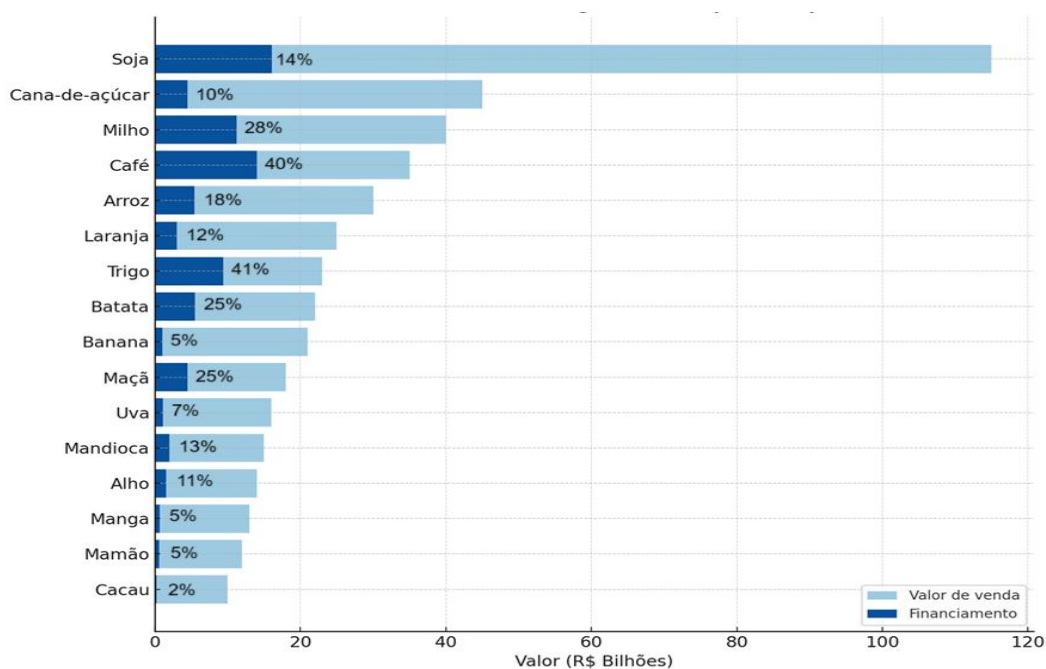
Segundo Monteiro Neto (2024), a análise do Quadro 1 evidencia uma significativa concentração dos recursos provenientes do crédito rural e das linhas do BNDES nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, que, entre os anos de 2010 e 2021, absorveram, em conjunto, 83,6% do total disponibilizado. Em sentido oposto, as regiões Norte e Nordeste, historicamente mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico, receberam apenas 16,4% desse montante. Destaca-se, nesse contexto, o expressivo incremento da participação do Centro-Oeste, cuja fatia dos recursos passou de 16% (2010–2014) para 23% nos anos subsequentes, impulsionada principalmente pela expansão das cadeias produtivas voltadas à exportação de grãos como soja, milho e algodão.

A Região Sul também apresentou crescimento relevante no mesmo período, saltando de 24,7% em 2010 para 32,6% em 2021, consolidando sua posição como polo estratégico da agroindústria nacional. Essa tendência reforça a tese de que os instrumentos de fomento agrícola vêm sendo orientados à reprodução e ao fortalecimento de modelos agroexportadores, com reduzida incidência nos territórios que mais demandam políticas redistributivas e estruturantes.

Mesmo quando se observa exclusivamente a distribuição regional dos recursos oriundos do Pronaf, política concebida justamente para apoiar a agricultura familiar, as disparidades regionais permanecem evidentes. Conforme demonstram Souza e Albuquerque (2023), no exercício de 2022, a Região Sul concentrou 60% dos contratos de custeio e 66% do valor total contratado, enquanto as Regiões Norte e Nordeste receberam, cada uma, apenas 7%, e o Centro-Oeste, 6%. No que tange aos contratos de investimento, a distorção adquire contornos ainda mais nítidos: embora o Nordeste tenha respondido por 74% das operações, abarcou apenas 22% do volume financeiro, evidenciando contratos de baixo valor unitário; por outro lado, a Região Sul, com apenas 9% dos contratos, concentrou 45% dos recursos.

Tal assimetria compromete frontalmente a efetividade dos objetivos traçados pela política agrícola nacional (art. 187 da Constituição Federal) e contraria os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, caput) e da redução das desigualdades regionais (art. 3º, III), revelando a reprodução de um modelo de financiamento que favorece a concentração de renda, a desigualdade territorial e a consolidação das cadeias produtivas do agronegócio — muitas vezes custeadas com recursos públicos, em detrimento da função social que deveria nortear a destinação do crédito rural.

Figura 1 - Valor de Venda Financiado por Produto da agricultura empresarial – 2016.



Fonte: Adaptado de Souza e Albuquerque (2023), cuja elaboração se deu a partir dos trabalhos da CPI/PUC-Rio com base nos dados do Sicor/BCB (2016) e do Censo Agropecuário 2017 (IBGE), 2023

Considerando os dados do último Censo Agropecuário, com referência ao ano de 2016 e publicado em 2017, já se identificava àquela época um processo sistemático de concentração dos recursos oriundos do crédito rural em favor de culturas vinculadas ao agronegócio de exportação, em detrimento das unidades produtivas da agricultura familiar. Conforme demonstram Souza e Albuquerque (2023), apenas a cultura da soja, no âmbito da agricultura empresarial, apresentou um valor bruto de produção de R\$ 120,0 bilhões, sendo 14% desse montante financiado por crédito rural de custeio. Na sequência, destacam-se a cana-de-açúcar (R\$ 51,6 bilhões, com 10% financiados), o milho (R\$ 31,4 bilhões, com 28% financiados) e o café (R\$ 11,33 bilhões, com 40% financiados). Tais números evidenciam uma política de crédito marcada pela priorização de commodities voltadas ao mercado externo, cujas cadeias produtivas, embora relevantes para a balança comercial, recebem volume desproporcional de recursos públicos frente às cadeias alimentares essenciais ao abastecimento interno.

Apenas no caso da soja, o montante financiado superou em doze vezes o volume destinado à agricultura familiar, que recebeu R\$ 9,4 bilhões. No tocante ao café, os recursos públicos alocados à agricultura familiar corresponderam a apenas 14% de um total de R\$ 5,28 bilhões. Produtos típicos da agricultura familiar, como a mandioca, relevante para a segurança alimentar e soberania alimentar nacional, também revelam baixos índices de financiamento: de um valor de venda de R\$ 1,82 bilhão, apenas 6% contaram com suporte de crédito rural. Essa disparidade evidencia um modelo de financiamento excludente, que privilegia sistemas produtivos especializados e de larga escala, em detrimento de formas de produção diversificadas e socialmente relevantes, características centrais da agricultura familiar.

A destinação seletiva de recursos públicos para culturas majoritariamente voltadas à exportação, com ênfase na soja e no milho, configura uma inversão de prioridades incompatível com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), da função social da propriedade (art. 170, III e VI) e, de forma implícita, com o princípio da soberania alimentar enquanto diretriz da ordem econômica nacional. Ademais, tal orientação contraria os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, em especial a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial (FAO/ONU, 1996), a qual fundamenta a Lei nº 11.346/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional (SISAN) e consolidou o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no ordenamento jurídico brasileiro.

A manutenção de um modelo de política agrícola e creditícia que marginaliza a agricultura familiar não apenas compromete a realização do DHAA e o cumprimento das normas constitucionais, como também aprofunda desigualdades históricas no meio rural, perpetuando um padrão de concentração fundiária e de assimetrias socioeconômicas incompatível com o Estado Democrático de Direito.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao desconstruir os marcos normativos que regem o crédito rural no Brasil, revela-se a insuficiência da suposta neutralidade jurídica das normas que o estruturam. A análise crítica da Constituição Federal de 1988, das Leis Agrícolas e das resoluções emanadas do Banco Central permite constatar que, longe de constituírem dispositivos imparciais, esses instrumentos normativos atuam como mecanismos de reprodução de desigualdades históricas, consolidando os interesses de setores hegemônicos vinculados ao agronegócio.

Os discursos jurídico-econômicos que sustentam a alocação prioritária de recursos para grandes produtores legitimam uma lógica excludente, que marginaliza a agricultura familiar. Ao tensionar essas estruturas normativas, tornam-se visíveis contradições e silêncios jurídicos que podem fundamentar propostas de reformulação do sistema de crédito rural à luz da justiça distributiva, da função social da propriedade e dos direitos fundamentais.

A manutenção do modelo vigente de financiamento público acentua desequilíbrios produtivos e reforça a primazia de cadeias agroexportadoras voltadas à produção de commodities, em detrimento de um sistema agroalimentar baseado na soberania alimentar e na sustentabilidade socioeconômica. Tal configuração normativa e institucional afronta o princípio da isonomia (art. 5º, caput), ao estabelecer obstáculos estruturais ao acesso ao crédito para pequenos produtores, e contraria os objetivos fundamentais da República, notadamente a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III, CF/88).

Ademais, a desconsideração da relevância estratégica da agricultura familiar colide com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da solidariedade (art. 3º, I) e da função social da atividade econômica (art. 170, III e VI).

Diante desse cenário, impõe-se uma urgente revisão das políticas de fomento, voltada à efetiva democratização do crédito e à valorização da diversidade produtiva.

A complexidade do tema aponta para diversas possibilidades de aprofundamento na agenda de pesquisa. Destacam-se, entre elas, investigações empíricas sobre os critérios de distribuição de crédito entre segmentos produtivos e regiões, análises comparativas entre os marcos normativos do crédito rural brasileiro e experiências internacionais, bem como estudos interdisciplinares que articulem Direito, Economia e Sociologia Rural. Também se mostra promissora a incorporação de perspectivas críticas do constitucionalismo latino-americano e da agroecologia como paradigma alternativo de desenvolvimento rural.

Ao examinar criticamente os arranjos jurídico-institucionais que organizam o sistema de crédito rural à luz dos preceitos constitucionais de equidade social e desenvolvimento sustentável, a presente análise oferece subsídios teóricos para a formulação de políticas agrícolas mais inclusivas, capazes de harmonizar produtividade econômica, garantia de direitos sociais e equilíbrio territorial.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 56(1), 123-142. 2018.
- BASTOS, T. F.; SILVA, T. T. D. **A Constituição de 1988 e os Direitos Humanos**. Jusbrasil, 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.
- BRASIL. **Lei n.º 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>. Acesso em: 5 out. 2024.
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARVALHO, H. M. **Modernização conservadora e desigualdade no campo brasileiro**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.
- CASTRO, C. N. **Agricultura familiar no Brasil, na América Latina e no Caribe: institucionalidade, características e desafios**. Brasília: Ipea, 2024.
- DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone, 1985.

DINIZ, J. A. **História agrária do Brasil colonial**. Brasília: EdUnB, 2005.

FERNANDES, B. M.; WELCH, C. A.; GONÇALVES, E. C. **A questão agrária no século XXI**. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

GRACIANO, M. C.; CARVALHO, J. G.; BORSATTO, R. S.; SANTOS, L. L. A força da Bancada do Boi: a Frente Parlamentar da Agropecuária na definição da política fundiária. **Revista de Sociologia e Política**, v. 31, p. 20, 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YY8KHZ8KMTjVLTMDjYWY6RP/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 18 abr. 2025.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

HOFFMANN, R. **A distribuição da terra no Brasil e o índice de Gini**. Brasília: Ipea, 2019.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). **Plano Safra 2023/2024**. Brasília: MAPA, 2025.

MONTEIRO NETO, A. **A urgência de coordenação de políticas produtivas no território: mirando o enfrentamento da crise institucional e econômica recente, de 2015 a 2022**. Brasília, DF: Ipea, ago. 2024. 89 p. (Texto para Discussão, n. 3036). DOI: <<http://dx.doi.org/10.38116/td3036-port>>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14656/1/TD_3036_web.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2025.

SÁNCHEZ RUBIO, D. **Filosofía, Derechos Humanos y Democracia Radical**. Sevilla: Aconcagua, 2017.

SANTOS, L. L.; GRACIANO, M. C.; ARAÚJO, J. C. L.; MELO, P. C.; MARTENSEN, A. C. Agronegócio e a busca por terra e água: uso do solo, supervisão e estrutura fundiária na região do Alto Paranapanema – São Paulo. **Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia**, v. 21, n. 3, p. 248–267, 2023. Disponível em: <<https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/17973/12964>>. Acesso em: 5 out. 2024.

SANTOS, L. L.; NEVES, C. B.; LEÃO, C. Uma década de políticas de reforma agrária no Brasil: índice de Gini e estrutura fundiária de 1985 a 1995. In: **Anais do 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER**, 2009.

SOUZA, M. A. **A Lei de Terras de 1850 e a formação da propriedade capitalista no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2007.

SOUZA, P.; ALBUQUERQUE, A. de. **Agricultura familiar brasileira: desigualdades no acesso ao crédito**. 2023. Disponível em:

<<https://www.climatepolicyinitiative.org/ptbr/publication/agricultura-familiar-brasileira-desigualdades-no-acesso-ao-credito/>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

TÁRREGA, M. C. V. B.; SOUZA FILHO, C. F. M. **Direito à alimentação saudável e sustentável**. In: SILVA, S. T. da; SANTOS, M. D. dos; MENEZES, D. F. N. (orgs.). *Direitos, cidadania e desenvolvimento sustentável*. 1. ed. São Paulo: Eseni Editora, 2020. p. 135–160.

TEIXEIRA, J. C. **Reforma agrária e desenvolvimento no Brasil**. Brasília: MDA, 2013.

WARAT, L. A. **Teoria crítica do direito**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994.