

A VULNERABILIDADE ECONÔMICA DOS PEQUENOS PRODUTORES RURAIS E A EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2020-2026

Lisangela Moraes Gobbi¹

Marcos Vinícius Souza de Oliveira²

RESUMO

O presente artigo analisa em que medida a vulnerabilidade econômica dos pequenos produtores rurais compromete a efetivação da função social da propriedade rural, prevista nos artigos 186 e 187 da Constituição Federal de 1988. A pesquisa parte da compreensão de que o cumprimento dos requisitos produtivos, ambientais, trabalhistas e sociais atribuídos à propriedade rural não depende apenas da atuação individual do produtor, mas também da existência de condições econômicas e institucionais adequadas à continuidade da atividade agrícola. Adotou-se uma metodologia qualitativa, mediante revisão bibliográfica e análise documental de legislação, estudos doutrinários e dados divulgados por órgãos públicos e entidades representativas do setor agropecuário. O estudo concentra-se no período de 2020 a maio de 2026, marcado pela pandemia da COVID-19, pela valorização do dólar, pelo aumento dos custos de insumos agrícolas, pelo encarecimento do crédito rural, pelas oscilações nos preços das *commodities* e pelas adversidades climáticas. Os dados analisados demonstram que tais fatores reduziram as margens de rentabilidade, ampliaram a dependência de financiamento e contribuíram para o crescimento das operações de crédito rural problemáticas, especialmente no Estado de Goiás. Constatou-se que os pequenos produtores foram mais intensamente afetados, em razão da menor capacidade de absorção de prejuízos, da limitada estrutura de armazenagem e das dificuldades de acesso equilibrado às políticas públicas. Conclui-se que a função social da propriedade rural somente poderá ser concretizada de forma efetiva mediante políticas agrícolas capazes de assegurar crédito acessível, assistência técnica, proteção contra riscos climáticos e condições econômicas compatíveis com a permanência produtiva e digna do pequeno produtor no campo.

Palavras-chave: Função social da propriedade rural. Pequeno produtor rural. Vulnerabilidade econômica. Crédito rural. Política agrícola.

ABSTRACT

This article analyzes the extent to which the economic vulnerability of small rural producers compromises the effectiveness of the social function of rural property, as established in Articles 186 and 187 of the Brazilian Federal Constitution of 1988. The research is based on the understanding that compliance with the productive, environmental, labor, and social requirements attributed to rural property depends not only on the individual conduct of the

¹ Graduanda em Direito pela Faculdade de Gestão e Inovação – FGI
E-mail: lisangelagobbi@aluno.faculadefgi.online

² Professor do curso de Direito da Faculdade de Gestão e Inovação – FGI
E-mail: marcos.oliveira@prof.faculadefgi.online

producer, but also on the existence of adequate economic and institutional conditions for the continuity of agricultural activity. A qualitative methodology was adopted, based on a bibliographic review and documentary analysis of legislation, doctrinal studies, and data published by public agencies and representative entities of the agricultural sector. The study focuses on the period from 2020 to May 2026, marked by the COVID-19 pandemic, the appreciation of the US dollar, the rise in agricultural input costs, the increased cost of rural credit, the fluctuation of commodity prices, and adverse climatic events. The analyzed data indicate that these factors reduced profit margins, increased dependence on financing, and contributed to the growth of non-performing rural credit operations, especially in the State of Goiás. It was found that small producers were more severely affected due to their lower capacity to absorb losses, limited storage infrastructure and difficulties in obtaining equitable access to public policies. The study concludes that the social function of rural property can only be effectively achieved through agricultural policies capable of ensuring accessible credit, technical assistance, protection against climate-related risks, and economic conditions compatible with the productive and dignified permanence of small producers in rural areas.

Keywords: Social function of rural property. Small rural producer. Economic vulnerability. Rural credit. Agricultural policy.

INTRODUÇÃO

O direito agrário brasileiro convive com uma questão que nem sempre aparece de forma explícita na legislação. Embora a Constituição Federal de 1988 determine que a propriedade rural deve cumprir uma função social abrangente, a qual envolve aspectos produtivos, ambientais, trabalhistas e sociais, a efetivação dessas exigências depende de condições econômicas que nem sempre estão ao alcance dos produtores rurais. Essa realidade torna-se particularmente evidente entre os pequenos produtores, que frequentemente desenvolvem suas atividades com recursos limitados e encontram maiores dificuldades de acesso às políticas públicas de apoio ao setor.

Entre 2020 e 2026, esse cenário ganhou novos contornos em razão de acontecimentos que impactaram diretamente a atividade agropecuária. A pandemia da COVID-19, a valorização do dólar, o aumento dos custos dos insumos agrícolas, as oscilações no mercado de *commodities* e os efeitos climáticos associados ao fenômeno El Niño contribuíram para a formação de um ambiente de elevada instabilidade econômica. Embora esses fatores tenham atingido o setor rural como um todo, seus reflexos ocorreram de maneira distinta entre os diferentes perfis de produtores.

Nesse contexto, desenvolve-se a presente pesquisa, cujo objetivo é responder ao seguinte questionamento: em que medida a vulnerabilidade econômica dos pequenos produtores rurais compromete a efetivação da função social da propriedade prevista na

Constituição Federal? Parte-se da compreensão de que o cumprimento dos requisitos constitucionais associados à função social da propriedade não depende exclusivamente da vontade do produtor, mas também da existência de condições econômicas que permitam a continuidade da atividade produtiva, a realização de investimentos e a manutenção digna da família no meio rural.

A delimitação temporal compreendida entre os anos de 2020 e 2026 justifica-se pela concentração de eventos econômicos, financeiros e climáticos que afetaram significativamente o setor agropecuário brasileiro. A análise desse período permite observar, a partir de dados concretos, como fatores externos influenciam a capacidade econômica dos pequenos produtores e repercutem sobre o cumprimento das exigências constitucionais relacionadas à função social da propriedade rural. Trata-se de um processo cujos efeitos ainda permanecem presentes, o que reforça sua relevância para a compreensão dos desafios enfrentados atualmente pelo meio rural.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental. O referencial teórico está fundamentado em obras de Direito Constitucional e de Direito Agrário, com destaque para os estudos de Silva (2010), Iwasaki (2007), Marques (2015) e Rezende e Freitas (2020). Também foram utilizados dados e informações provenientes de órgãos públicos e entidades representativas do setor agropecuário, entre os quais o Banco Central do Brasil, o Ministério da Agricultura e Pecuária, o Sistema FAEG, a Aprosoja Brasil e a Agência FPA.

Para alcançar os objetivos propostos, o trabalho foi estruturado em dois capítulos. O primeiro aborda os fundamentos jurídicos da função social da propriedade rural, sua evolução histórica e sua incorporação ao texto constitucional, relacionando esses aspectos à realidade da pequena propriedade e da agricultura familiar. O segundo capítulo examina os impactos econômicos observados entre 2020 e 2026, mediante a análise da evolução dos custos de produção, da distribuição do crédito rural, das condições de acesso aos financiamentos e do crescimento do endividamento no campo. Por fim, as considerações finais retomam os elementos discutidos ao longo da pesquisa para avaliar de que forma a vulnerabilidade econômica dos pequenos produtores interfere na concretização da função social da propriedade rural.

METODOLOGIA

A presente pesquisa possui natureza qualitativa, apoiada em dados quantitativos secundários e foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e de análise documental. Foram consultadas obras de Direito Constitucional, de Direito Agrário e de Direito Ambiental,

além da legislação pertinente, especialmente a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Terra e a Lei nº 8.629/1993.

Também foram analisados dados e relatórios divulgados por órgãos públicos e entidades representativas do setor agropecuário, entre os quais o Banco Central do Brasil, o Ministério da Agricultura e Pecuária, a Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás (FAEG), a Aprosoja Brasil e a Agência FPA.

O recorte temporal compreende o período de 2020 a maio de 2026, uma vez que abrange eventos econômicos, financeiros e climáticos que impactaram significativamente a atividade agropecuária brasileira, o que permite analisar de que forma esses fatores influenciaram a capacidade dos pequenos produtores rurais de cumprir os requisitos constitucionais da função social da propriedade.

1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E DA VULNERABILIDADE ECONÔMICA.

1.1 Evolução Constitucional do Direito de Propriedade.

O direito de propriedade constitui um dos temas mais relevantes do constitucionalismo brasileiro. Sua evolução normativa revela a transição de uma perspectiva fortemente individualista, predominante nas primeiras constituições, para um modelo que passou a incorporar valores sociais, econômicos e ambientais, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Desde a Constituição de 1824, a propriedade foi tratada como um direito individual de caráter quase absoluto, entendimento que a Constituição Republicana de 1891 manteve praticamente inalterado.

Nesse contexto, o proprietário detinha ampla liberdade para usar, gozar e dispor de seus bens, enquanto a intervenção estatal sobre o exercício da propriedade permanecia bastante limitada (AZEVEDO, 2019). Como consequência, prevalecia a compreensão de que a propriedade deveria atender prioritariamente aos interesses de seu titular, havendo reduzida preocupação com sua dimensão social e com os reflexos coletivos decorrentes de sua utilização.

Sob essa ótica, durante o período liberal, consolidou-se a ideia de que a propriedade deveria atender aos interesses particulares do proprietário, sem maiores preocupações relacionadas à coletividade ou às consequências sociais decorrentes do exercício desse direito (PEREIRA, 2021). Essa concepção passou a ser questionada à medida que as transformações

sociais e econômicas evidenciaram a necessidade de atribuir à propriedade uma finalidade que ultrapassasse os interesses exclusivamente individuais. A partir dessa realidade, surgiu o conceito jurídico da função social da propriedade, atribuído a Leon Duguit, no início do século XX (JELINEK, 2006).

Em sua tese, Duguit defendia que cada indivíduo deveria desempenhar uma função social, de modo que o exercício dos direitos somente encontraria legitimidade quando orientado à promoção da solidariedade social (DUGUIT, 2006). Essa concepção representou um afastamento da visão tradicional da propriedade como direito absoluto e contribuiu para o desenvolvimento de novas interpretações acerca de sua finalidade na sociedade.

O avanço do constitucionalismo social incorporou a ideia de que a propriedade deveria atender a interesses que ultrapassem a esfera individual do proprietário, relacionando-se também à promoção da justiça social e do desenvolvimento econômico. Essa evolução teórica foi incorporada pelo ordenamento jurídico brasileiro, que positivou tais premissas no texto constitucional.

Conforme preceitua a Constituição Federal de 1988, é garantido o direito de propriedade, o qual deve cumprir sua função social:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]
XXII – é garantido o direito de propriedade
XXIII – a propriedade atenderá a sua função social

A ideia de que o proprietário tem deveres, e não apenas direitos, em relação à coletividade, passou a integrar o debate constitucional, até ser consolidada de forma expressa pela Constituição Federal. (REZENDE; FREITAS, 2020, p. 267). A partir de então, a propriedade deixou de ser concebida como esfera exclusiva do interesse privado e passou a ser um direito condicionado ao cumprimento de uma função social.

Segundo Silva (2010), essa transformação ultrapassou o plano meramente formal, visto que a função social passou a compor a estrutura interna do direito de propriedade, influenciando os modos de aquisição, da utilização e da exploração dos bens. Não se trata, portanto, de uma restrição externa imposta ao direito de propriedade, mas de um elemento que integra sua própria estrutura jurídica.

Assim, o exercício desse direito deve estar em conformidade com sua função social, conforme determina a Constituição Federal.

1.2 Função Social da Propriedade Rural no Ordenamento Jurídico Brasileiro.

No meio rural, a função social da propriedade apresenta características próprias e exige o cumprimento simultâneo de requisitos que envolvem dimensões econômicas, sociais e ambientais. Desse modo, o uso da terra vai além da simples produção: demanda que ela ocorra de forma racional, que os recursos naturais sejam preservados, que as relações de trabalho sejam respeitadas e que a atividade rural promova o bem-estar de quem nela vive e trabalha. Tal premissa encontra-se consubstanciada no artigo 186 da Constituição Federal:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I -aproveitamento racional e adequado; II -utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III -observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV -exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (Brasil, 1988)

Esse condicionamento não se restringe ao texto constitucional. O Código Civil de 2002 incorporou a mesma lógica no plano infraconstitucional, deixando claro que o exercício da propriedade, mesmo em sua dimensão privada, não é ilimitado e deve observar finalidades que vão além do interesse exclusivo do titular.

O art. 1.228, §1º, do Código Civil estabelece que o exercício da propriedade deve ser realizado de acordo com as finalidades sociais.

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico eo patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. (Brasil, 2002).

A concomitância desses requisitos revela que a função social não se esgota em um único aspecto da atividade rural. Não basta que a propriedade seja produtiva se desrespeitar os direitos trabalhistas, assim como a preservação ambiental, isoladamente, não é suficiente quando a terra permanece improdutiva. Essa compreensão já estava presente na Lei nº 4.504/1964 (Estatuto

da Terra), cujo art. 2º, § 1º, estabelece os requisitos necessários para o pleno cumprimento da função social da propriedade rural:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam. (Brasil, 1964)

Nessa perspectiva, Iwasaki (2007) destaca que as dimensões econômica, humana e ambiental são indissociáveis, razão pela qual a propriedade rural deve ser analisada a partir do conjunto de funções que desempenha, e não apenas por sua capacidade produtiva. O artigo 170 da Constituição reforça esse entendimento ao posicionar a função social da propriedade como princípio da ordem econômica, ao lado da valorização do trabalho humano e da busca pelo pleno emprego. Tal diretriz estabelece que a atividade econômica agrária não pode estar orientada exclusivamente pela lógica do lucro individual, mas deve contribuir para a realização dos objetivos constitucionais de justiça social e desenvolvimento econômico.

1.3 Política Agrícola, Crédito Rural e Suporte Estatal.

Há, contudo, uma tensão que o próprio texto constitucional não resolve integralmente. O cumprimento dos requisitos previstos no artigo 186 pressupõe condições materiais concretas, uma vez que o aproveitamento racional da terra exige investimentos produtivos; a preservação ambiental demanda adequações técnicas; o respeito às normas trabalhistas implica custos operacionais; e a promoção do bem-estar dos que vivem da atividade rural depende da obtenção de renda suficiente para garantir condições dignas de subsistência. Em outras palavras, a função social possui uma dimensão jurídica e uma dimensão econômica, que precisam atuar de forma integrada.

Nesse contexto, os instrumentos de apoio à atividade agrária e as exigências decorrentes da função social da propriedade rural não podem ser analisados de forma isolada. O próprio texto constitucional demonstra essa preocupação ao tratar, em sequência, da função social da propriedade e da política agrícola. Logo após estabelecer os requisitos para o cumprimento da função social, a Constituição prevê a atuação estatal por meio de políticas de crédito rural,

assistência técnica, seguro agrícola, incentivo à tecnologia e apoio à comercialização, com a participação dos produtores rurais (BRASIL, 1988).

A proximidade entre os dois dispositivos não é casual. Enquanto o artigo 186 estabelece os requisitos necessários ao cumprimento da função social da propriedade rural, o artigo 187 prevê os instrumentos destinados a criar condições para que tais exigências possam ser efetivamente atendidas. A leitura conjunta desses dispositivos revela que o constituinte não se limitou a impor deveres ao proprietário rural, mas também reconheceu a necessidade de políticas públicas capazes de viabilizar o exercício da atividade agrária em conformidade com os objetivos constitucionais.

Sob essa perspectiva, a efetivação da função social da propriedade não depende exclusivamente da atuação individual do produtor, mas também da existência de suporte econômico e estrutural adequado. Assim, a viabilidade econômica das pequenas propriedades deixa de constituir questão meramente privada e passa a integrar o próprio conteúdo material da função social da propriedade rural, especialmente quando se considera a dependência de crédito, de assistência técnica e dos demais instrumentos de apoio previstos constitucionalmente.

Contudo, embora a Constituição preveja instrumentos destinados ao fortalecimento da atividade agrícola, os pequenos produtores ainda enfrentam dificuldades concretas para acessar às políticas públicas, às linhas de crédito e aos programas de incentivo rural. Em diversos casos, a burocracia excessiva, a insuficiência de assistência técnica e as desigualdades na distribuição dos recursos reduzem a efetividade dos mecanismos de apoio previstos constitucionalmente.

Essa realidade evidencia que o acesso às políticas de financiamento e fomento nem sempre ocorre de forma equilibrada entre os diferentes segmentos do setor agropecuário. Grandes propriedades, em regra, dispõem de maior capacidade técnica, financeira e estrutural para obtenção de crédito, incorporação de tecnologias e inserção nos mercados, enquanto os pequenos produtores encontram obstáculos mais significativos para acessar os instrumentos de apoio estatal.

Diante das limitações enfrentadas pelos pequenos produtores, ganha relevância a análise dos mecanismos criados para reduzir parte dessas dificuldades e ampliar as condições de permanência e desenvolvimento desse grupo no meio rural. Mais do que instrumentos de financiamento, tais medidas buscam oferecer suporte técnico, proteção diante dos riscos inerentes à atividade agropecuária e estímulos à produção, de modo a compor, um conjunto de políticas voltadas às especificidades das pequenas unidades produtivas.

1.4 Instrumentos Jurídicos de Apoio ao Pequeno Produtor: Pronaf, Proagro e ATER

A Constituição Federal de 1988, ao prever no artigo 187 a necessidade de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da atividade agrícola, abriu caminho para a criação de instrumentos jurídicos destinados a viabilizar a permanência produtiva do pequeno produtor no campo. Trata-se, portanto, de norma programática que orienta a atuação estatal e fundamenta a implementação de políticas públicas específicas no setor.

O texto constitucional dispõe que a política agrícola deve ser planejada por lei e executada com a participação efetiva dos produtores, dos trabalhadores rurais e dos setores de comercialização, de armazenamento e de transporte, conforme o art. 187 da Constituição Federal.

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

- I - os instrumentos creditícios e fiscais;
- II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV - a assistência técnica e extensão rural;
- V - o seguro agrícola;
- VI - o cooperativismo;
- VII - a eletrificação rural e irrigação;
- VIII - a habitação para o trabalhador rural.

Entre esses instrumentos, destacam-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Embora cada um desses mecanismos cumpra uma função específica no sistema de apoio à agricultura de menor porte, sua análise crítica revela limitações concretas que comprometem a efetividade do suporte que deveriam oferecer.

O Pronaf, instituído pelo Decreto nº 1.946/1996 e consolidado pela Lei nº 11.326/2006, representa o principal instrumento de crédito subsidiado voltado ao pequeno produtor. Apesar do avanço formal que representa, o programa enfrenta três limitações práticas relevantes. A primeira é de natureza burocrática: a obtenção do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar

(CAF) exige documentação que parte dos produtores mais vulneráveis encontra dificuldades para reunir.

A segunda é a distribuição regional desigual dos recursos, historicamente concentrados nas regiões Sul e Sudeste, em detrimento de produtores das regiões Norte e Nordeste. A terceira é estrutural: o Pronaf financia predominantemente o custeio da produção, sem resolver os problemas de armazenagem e comercialização que mantêm o pequeno agricultor em posição desfavorável no mercado, o que o obriga a vender sua produção nos períodos de menor preço.

O Proagro, criado pela Lei nº 5.969/1973, tem por finalidade exonerar o produtor rural de obrigações financeiras quando a lavoura é afetada por fenômenos naturais. Na prática, contudo, seus critérios de enquadramento são rígidos: exigem comunicação do sinistro em prazos rigorosos, documentação técnica e perícia oficial, o que gera insegurança financeira justamente quando o produtor mais necessita de amparo. Além disso, o programa cobre apenas as despesas vinculadas ao crédito oficial, e deixa sem cobertura os recursos próprios investidos pelo agricultor, o que representa lacuna significativa para quem combina financiamento público com capital próprio.

A ATER, regulamentada pela Lei nº 12.188/2010, prevê a oferta gratuita de orientação técnica aos agricultores. Entretanto, o número de técnicos disponíveis nas entidades públicas de extensão rural é insuficiente para atender à demanda, especialmente nos municípios menores e nas regiões mais remotas.

Esse déficit estrutural tem consequências diretas sobre o cumprimento da função social: sem orientação técnica adequada, o produtor encontra maiores dificuldades para adotar práticas de conservação ambiental e otimizar sua produtividade. O descumprimento que daí resulta não pode ser atribuído exclusivamente à conduta do produtor, mas à omissão do Estado em garantir o suporte que a própria lei prevê.

A análise conjunta desses instrumentos revela um padrão comum: o ordenamento jurídico brasileiro criou mecanismos formalmente adequados para viabilizar a função social da pequena propriedade rural, mas sua implementação enfrenta limitações burocráticas, orçamentárias e estruturais que reduzem significativamente sua efetividade. A existência da norma não garante, por si só, o acesso ao benefício que ela prevê. Enquanto persistirem essas barreiras, a função social da propriedade rural permanecerá, para muitos pequenos produtores, como uma exigência constitucional desprovida das condições materiais necessárias à sua concretização.

1.5 Pequena Propriedade Rural e Vulnerabilidade Econômica

A relevância desse debate torna-se ainda mais evidente quando se observa o papel desempenhado pela pequena produção rural no abastecimento interno, na produção de alimentos e no desenvolvimento econômico regional. Além de contribuir para a geração de empregos e para a circulação de renda nos municípios, esses produtores exercem função estratégica na manutenção das economias locais. Nesse contexto, torna-se importante compreender como a legislação agrária brasileira define e diferencia as categorias de pequena propriedade rural e propriedade familiar.

A legislação agrária brasileira diferencia pequena propriedade rural e propriedade familiar. Conforme explicam Freiria e Dosso, a pequena propriedade é definida principalmente pela extensão territorial do imóvel, e não depende necessariamente da predominância do trabalho familiar para sua caracterização. Já a propriedade familiar corresponde ao imóvel rural explorado diretamente pelo agricultor e sua família, com a utilização predominante de mão de obra familiar, a gestão realizada pelo próprio núcleo familiar e a obtenção da renda proveniente das atividades desenvolvidas na propriedade. Assim, enquanto a pequena propriedade é identificada sobretudo por sua dimensão territorial, a propriedade familiar se caracteriza pela forma de exploração da terra e pela participação direta da família na atividade produtiva (FREIRIA; DOSSO).

A Lei nº 8.629/1993 estabelece que a pequena propriedade rural é aquela que possui área de até quatro módulos fiscais. Trata-se de uma categoria que recebe tratamento diferenciado no ordenamento jurídico, especialmente no que se refere à impenhorabilidade e às limitações impostas à desapropriação para fins de reforma agrária (BRASIL, 1993). Ao adotar esse parâmetro, o legislador buscou resguardar os imóveis rurais de menor porte, considerando sua importância para a subsistência do produtor e para a manutenção da atividade agrícola.

Marques (2015) observa que a definição legal da pequena propriedade ficou vinculada essencialmente ao tamanho da área do imóvel, sem exigir, para sua caracterização, a presença do elemento familiar previsto na proteção constitucional da impenhorabilidade. Tal entendimento demonstra que o legislador adotou um critério predominantemente territorial para identificar a pequena propriedade rural, independentemente da forma de exploração do imóvel.

Entretanto, a realidade vivenciada pelos pequenos produtores demonstra que a extensão da área, isoladamente considerada, não é suficiente para revelar sua condição econômica, uma

vez que imóveis com dimensões semelhantes podem apresentar situações econômicas bastante distintas. Aspectos como a fertilidade do solo, a disponibilidade de infraestrutura, a localização e as condições ambientais influenciam diretamente a capacidade produtiva da propriedade, de modo que a área do imóvel nem sempre corresponde ao potencial econômico de quem nele trabalha.

A atividade rural está sujeita a diversos fatores que afetam a renda do produtor, como as oscilações de mercado, os custos de produção, as condições climáticas e as dificuldades de acesso ao crédito. Quando os recursos se tornam insuficientes, surgem reflexos que ultrapassam a esfera financeira. A redução da capacidade de investimento dificulta a modernização da produção, limita a adoção de práticas de conservação ambiental e compromete a continuidade da atividade rural.

Nos últimos anos, esse cenário tem sido agravado pelo aumento do custo dos insumos, pelas variações nos preços dos produtos agrícolas, pelos efeitos das mudanças climáticas e pela insuficiência de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura de menor porte. Como resultado, muitas famílias enfrentam dificuldades para manter sua atividade produtiva e para permanecer no campo.

Por essa perspectiva, a função social da propriedade rural não pode ser analisada sem considerar as condições econômicas que cercam o produtor. O atendimento dos requisitos previstos no artigo 186 da Constituição Federal depende não apenas da observância de deveres legais, mas também da existência de condições que permitam a manutenção da produção, a preservação ambiental e a permanência digna das famílias no meio rural.

1.6 A Vulnerabilidade Econômica Como Elemento de Interpretação da Função Social da Propriedade Rural.

A análise da função social da propriedade rural exige cautela para que os parâmetros constitucionais não sejam compreendidos de forma dissociada da realidade concreta em que se desenvolve a atividade agrícola. Embora o artigo 186 da Constituição Federal estabeleça requisitos objetivos relacionados ao aproveitamento racional da terra, à preservação ambiental, às relações de trabalho e ao bem-estar dos envolvidos na exploração econômica, a verificação de seu cumprimento não pode ocorrer por meio de uma leitura exclusivamente formal desses elementos.

A propriedade rural está inserida em um contexto produtivo marcado por fatores que frequentemente escapam ao controle do agricultor. As oscilações nos preços das commodities,

a elevação dos custos de produção, os eventos climáticos extremos, as dificuldades de acesso ao crédito e as limitações tecnológicas interferem diretamente na capacidade de atendimento das exigências constitucionais. Nessas circunstâncias, a avaliação da função social demanda a consideração das condições materiais efetivamente disponíveis ao produtor para desenvolver sua atividade.

Essa perspectiva adquire especial relevância quando se trata da pequena propriedade rural. Em muitos casos, o agricultor depende exclusivamente da renda obtida na própria exploração da terra para assegurar a subsistência familiar. A insuficiência de recursos financeiros pode comprometer os investimentos necessários à melhoria da produtividade, à recuperação ambiental de áreas degradadas e à implementação de técnicas mais adequadas de manejo. A simples constatação de eventual descumprimento de determinado requisito constitucional não é suficiente para revelar, por si só, uma postura negligente do proprietário, o que torna necessário examinar as circunstâncias econômicas que condicionam sua atuação.

A vulnerabilidade econômica, nesse contexto, constitui elemento juridicamente relevante para a interpretação da função social da propriedade. Tal premissa não significa afastar os deveres impostos pela Constituição, mas reconhecer que o alcance desses objetivos depende, em grande medida, das condições concretas existentes para sua realização. A efetividade da função social não se relaciona apenas à imposição de obrigações ao produtor rural, mas também à existência de meios que tornem possível o seu cumprimento.

Essa compreensão encontra respaldo no próprio texto constitucional. O artigo 187 da Constituição Federal determina que a política agrícola seja planejada e executada com a participação dos diversos setores envolvidos na produção, contemplando instrumentos voltados ao crédito rural, à assistência técnica, à pesquisa agropecuária, ao seguro agrícola, ao cooperativismo e à infraestrutura rural. Ao prever esses mecanismos, a Constituição reconhece que o desenvolvimento da atividade agrícola não depende exclusivamente da iniciativa individual do produtor, mas também da atuação estatal na criação de condições favoráveis à produção.

Dessa forma, a concretização da função social da propriedade rural não pode ser compreendida apenas como responsabilidade do proprietário. O Estado também ocupa posição relevante nesse processo ao formular e implementar políticas públicas capazes de reduzir as vulnerabilidades econômicas, ampliar o acesso a aos recursos produtivos e fortalecer a permanência das famílias no campo. A interpretação constitucional da função social da propriedade, especialmente no âmbito da pequena produção rural, torna-se mais adequada

quando considera essa relação de corresponsabilidade, na qual os deveres individuais e as ações estatais se complementam para viabilizar os objetivos previstos pela ordem agrária constitucional.

1.7 Descumprimento da Função Social da Propriedade Rural: Consequências Jurídicas e Limites de Sua Aplicação ao Pequeno Produtor

O ordenamento jurídico brasileiro não se limitou a enunciar os requisitos da função social da propriedade rural, mas estabeleceu também consequências para o seu descumprimento. A mais severa delas é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, prevista no artigo 184 da Constituição Federal, que autoriza a União a desapropriar o imóvel rural considerado improdutivo mediante indenização em títulos da dívida agrária.

A Lei nº 8.629/1993 regulamenta os critérios técnicos dessa medida, especialmente por meio do Grau de Utilização da Terra e do Grau de Eficiência na Exploração, utilizados como parâmetros objetivos de aferição da produtividade do imóvel.

Em situações mais graves, a Constituição prevê a expropriação sem qualquer indenização, como nos casos de cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou de exploração de trabalho em condições análogas à escravidão, nos termos do artigo 243. No campo ambiental e trabalhista, o descumprimento dos requisitos do artigo 186 pode resultar em sanções administrativas, como multas e embargos, além da obrigação de recuperação de áreas degradadas e eventual responsabilização penal, conforme a Lei nº 9.605/1998 e o Código Florestal. Em determinadas situações, essas irregularidades também repercutem diretamente no acesso ao crédito rural, sobretudo quando inviabilizam a contratação de linhas subsidiadas, o que tende a agravar o quadro econômico do produtor.

por outro lado, no que tange à proteção do agricultor, a incidência da garantia constitucional da impenhorabilidade pressupõe a presença simultânea de dois elementos: a caracterização do imóvel como pequena propriedade rural e sua exploração direta pelo núcleo familiar. Mais do que um recorte técnico, essa exigência revela uma escolha constitucional por um modelo de produção em que a terra não se separa da dinâmica de vida da família, assumindo funções que vão do trabalho à subsistência cotidiana.

Ainda que se trate de uma proteção de natureza patrimonial, seu alcance não se esgota na tutela do bem em sentido estrito. A leitura consolidada na jurisprudência dos tribunais superiores indica que sua finalidade está ligada à preservação da continuidade da atividade

produtiva e à manutenção das condições mínimas de existência da família que depende diretamente da terra. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp n.º 1.591.298/RJ, e o Supremo Tribunal Federal, no ARE n.º 1.038.507/PR, reconheceram a necessidade de considerar a realidade econômica do pequeno produtor, especialmente quando o endividamento decorre do próprio ciclo produtivo.

A doutrina também aproxima essa garantia da ideia de patrimônio mínimo, segundo a qual determinados bens indispensáveis à existência digna, devem receber proteção jurídica diferenciada. O atual Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Edson Fachin, que desenvolveu essa tese com profundidade, leciona:

Conferir guarida a patrimônio que, minimamente, garanta a sobrevivência de alguém não é proceder que deva relegar a preocupação com aqueles que, no Brasil, nada ou pouquíssimo têm. Tal estatuto de proteção porta a mesma base de ideias dessa tormentosa questão, ainda que não se confunda com os mecanismos de acesso aos bens." (FACHIN, 2006, p. 286)

O próprio autor, contudo, adverte que a defesa de um patrimônio mínimo intocável, embora muito próxima da questão do direito de acesso ao mínimo patrimonial, não carrega essa pretensão. Ela não relega a importância do tema, mas o coloca em patamar diverso daquele a que a tese se propõe. Em outras palavras, assegurar que determinados bens não possam ser tomados de quem deles depende para sobreviver é uma proteção real, mas parcial ampara quem já tem algo a proteger, sem alcançar quem nunca teve acesso a nada.

Ainda assim, a teoria do patrimônio mínimo oferece importante fundamento para a proteção de bens cuja perda possa comprometer a subsistência de seu titular. É nesse cenário que se insere a pequena propriedade rural.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 1.038.507, sob a relatoria do próprio Ministro Edson Fachin, consolidou esse entendimento em tese de repercussão geral:

PEQUENA PROPRIEDADE RURAL. BEM DE FAMÍLIA. IMPENHORABILIDADE. ART. 5º, XXVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. As regras de impenhorabilidade do bem de família, assim como da propriedade rural, amparam-se no princípio da dignidade humana e visam garantir a preservação de um patrimônio jurídico mínimo. 2. A pequena propriedade rural consubstancia-se no imóvel com área entre 01 (um) e 04 (quatro) módulos fiscais, ainda que constituída de mais de 01 (um) imóvel, e que não pode ser objeto de penhora. 3. A garantia da impenhorabilidade é indisponível, assegurada como direito fundamental do grupo familiar, e não cede ante gravação do bem com hipoteca. 4. Recurso extraordinário não provido, com fixação da seguinte tese: "É impenhorável a pequena propriedade rural familiar constituída de mais de 01 (um) terreno, desde que contínuos e com área total inferior a 04 (quatro) módulos fiscais do município de localização". (BRASIL, 2020)

A pequena propriedade rural, neste sentido, ultrapassa a condição de ativo econômico e se apresenta como espaço de trabalho, fonte de renda e, em muitos casos, moradia. Sua perda, portanto, não se reduz a um impacto patrimonial, pois pode significar a descontinuidade da atividade produtiva e o enfraquecimento das condições de permanência no meio rural.

Ao estabelecer proteção específica à pequena propriedade rural, o texto constitucional reconhece assimetrias estruturais no meio agrário brasileiro. A impenhorabilidade, nesse contexto, não opera como privilégio, mas como mecanismo de contenção de efeitos sociais mais amplos associados à fragilidade econômica desse grupo. Ela evidencia que o próprio sistema constitucional admite, ainda que de forma implícita, que a vulnerabilidade do pequeno produtor não é exceção, mas um elemento recorrente da atividade rural em pequena escala.

Esse conjunto normativo conduz a um ponto central da análise. Se o ordenamento jurídico reconhece mecanismos destinados a preservar a permanência do pequeno produtor na atividade, torna-se difícil sustentar uma leitura da função social da propriedade dissociada das condições concretas de produção. A aplicação do artigo 186 da Constituição, nesse sentido, não se reduz a um juízo formal de adequação normativa, mas exige a consideração das condições materiais que tornam possível, ou não, o seu cumprimento.

A partir daí, a análise ultrapassa o plano estritamente jurídico e passa a depender da compreensão do contexto econômico recente, no qual a atividade agropecuária foi impactada por sucessivas pressões externas e internas que afetaram os custos, o crédito e a rentabilidade. Esse conjunto de elementos normativos ajuda a compreender que a função social da propriedade rural não se realiza apenas como comando jurídico abstrato, mas como uma exigência que depende de condições concretas de produção. A existência de mecanismos de proteção e de responsabilização não elimina o fato de que sua aplicação ocorre em um ambiente marcado por desigualdades estruturais e por diferentes níveis de capacidade econômica entre os produtores.

Quando esse quadro é observado a partir da pequena propriedade rural, as tensões se tornam mais perceptíveis. A distância entre a previsão normativa e a possibilidade real de cumprimento tende a se ampliar em contextos de maior instabilidade econômica, nos quais variáveis externas interferem diretamente na organização produtiva e na sustentabilidade da atividade no campo.

É nesse cenário que a análise desloca seu foco para o período mais recente da atividade agropecuária brasileira. Entre 2020 e 2026, o setor atravessou uma série de eventos que afetaram simultaneamente os custos de produção, o acesso ao crédito e as condições de

mercado, o que criou um ambiente de pressão contínua sobre a rentabilidade, especialmente entre os pequenos produtores rurais.

2. CRISE ECONÔMICA RURAL ENTRE 2020 E 2026 E SEUS IMPACTOS NO PEQUENO PRODUTOR.

2.1 Pandemia, valorização do dólar e aumento dos custos agrícolas.

O período compreendido entre 2020 e 2026 caracteriza-se como uma das fases de maior pressão econômica enfrentada pelo campo brasileiro nas últimas décadas. Não se tratou de um único evento isolado, mas de uma somatória de crises que se sobrepuseram: uma pandemia global, um choque cambial, a guerra entre a Rússia e a Ucrânia, a disparada dos insumos agrícolas, os efeitos climáticos do El Niño, juros elevados e, mais recentemente, o endividamento dos produtores. Considerados isoladamente, quaisquer desses fatores seriam capazes de comprometer seriamente a rentabilidade da atividade rural. Somados, entretanto, deram origem a um contexto de elevada adversidade, cujos impactos ainda vêm sendo assimilados por grande parte dos produtores que ainda conseguiram se manter no mercado.

O primeiro grande choque veio com a pandemia da COVID-19. Em 2020, a busca global por ativos considerados mais seguros em momentos de crise desvalorizou rapidamente o real frente ao dólar. A valorização do dólar provocou alterações significativas nas condições de operação do setor agrícola, que depende amplamente de insumos importados, como fertilizantes e defensivos.

Segundo o portal Notícias Agrícolas (2020), a moeda norte-americana acumulou uma valorização superior a 32% apenas naquele ano. O Gráfico 1 ilustra a trajetória dessa valorização ao longo de 2020.

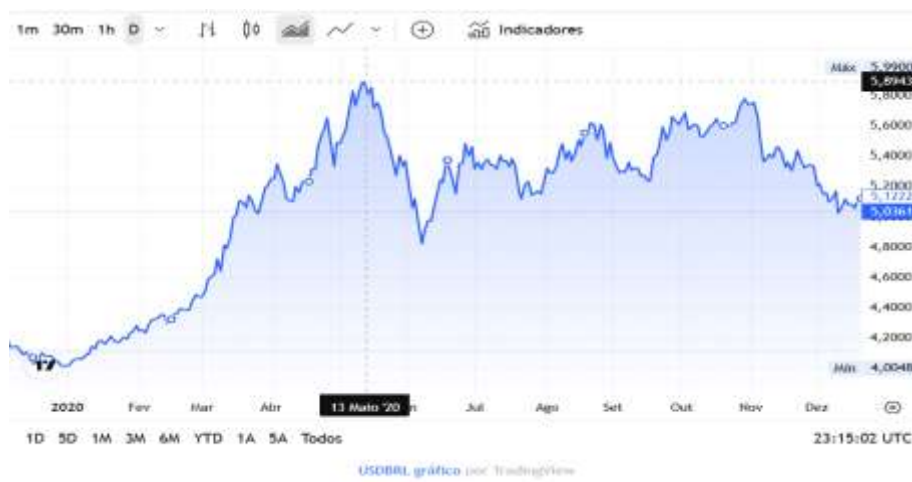


Gráfico 1 – Trajetória da valorização do dólar frente ao real no ano de 2020
Fonte: TradingView / Notícias Agrícolas (2020)

Conforme demonstrado no Gráfico 1, o dólar iniciou o ano de 2020 cotado a R\$ 4,0048 e alcançou seu maior valor em 13 de maio, quando atingiu R\$ 5,8943. Esse movimento refletiu a instabilidade econômica observada no período e provocou um aumento expressivo dos custos da atividade agrícola. Para os pequenos produtores, que normalmente não dispõem de instrumentos de proteção cambial, a alta da moeda norte-americana significou um aumento imediato das despesas de produção, sem que houvesse a elevação proporcional nos preços recebidos pela comercialização da safra.

O gráfico a seguir, elaborado com base nos dados da Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás (FAEG), demonstra a evolução do preço da saca de soja no município de Jataí/GO ao longo de 2020. A análise das cotações permite compreender o comportamento do mercado e evidencia que os períodos de maior oferta do produto nem sempre coincidem com os momentos mais favoráveis para a comercialização.



Gráfico 2 – Preço da saca de soja em Jataí/GO ao longo de 2020
Fonte: FAEG – Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás (2020)

O Gráfico 2 evidencia que, nos meses de fevereiro e março, período em que se concentra a colheita da soja, a cotação variou entre R\$ 76,30 e R\$ 81,63 por saca. É justamente nesse momento que muitos produtores precisam vender sua produção para cumprir obrigações financeiras assumidas durante o ciclo produtivo, incluindo pagamentos de insumos, financiamentos, arrendamentos e demais despesas da lavoura.

As cotações mais elevadas foram registradas no segundo semestre, alcançando R\$ 163,95 e R\$ 171,67 por saca em outubro e novembro, respectivamente, em um contexto de menor disponibilidade da *commodity* no mercado. Essa dinâmica, marcada pela necessidade de comercializar a produção em períodos menos favoráveis, evidencia uma condição econômica desfavorável para os pequenos produtores. Enquanto produtores com maior capacidade financeira e estrutura de armazenagem conseguem aguardar momentos mais vantajosos para vender a sua produção, os agricultores com menor disponibilidade de capital frequentemente precisam negociar a safra imediatamente após a colheita para atender aos compromissos financeiros já assumidos.

Outro fator que exerceu forte pressão sobre os custos da atividade rural foi a elevação dos preços dos fertilizantes e defensivos agrícolas. Segundo informações divulgadas pelo Canal Rural (2021), os fertilizantes registraram aumento superior a 100% entre janeiro e setembro de 2021, impulsionados pela alta demanda internacional, pela redução da oferta global e pelas dificuldades logísticas observadas no comércio mundial.

Dados do projeto Campo Futuro confirmaram aumentos significativos nos preços da ureia, do fosfato monoamônico (MAP) e do cloreto de potássio (KCL). Entre dos defensivos agrícolas, o glifosato apresentou aumento superior a 120%, como resultado da interrupção das atividades de indústrias fabricantes na China e das dificuldades no fornecimento de matérias-primas, situação que também provocou problemas de abastecimento em diversas regiões do país (CANAL RURAL, 2021).

2.2 Crédito Rural, Plano Safra e Endividamento Agrícola.

Apesar dessas dificuldades, a agricultura brasileira apresentou desempenho positivo na safra 2020/2021, com um crescimento de 6,5% na produção de grãos em relação ao ciclo anterior (HALUM, 2021). Segundo dados do Banco Central citados por Halum (2021), as contratações de crédito rural cresceram 23% até abril de 2021, alcançando R\$ 190,6 bilhões. O crescimento foi impulsionado principalmente pelas linhas de investimento destinadas à

construção de armazéns e à implantação de sistemas de irrigação, as quais registraram aumentos de 63% e 117%, respectivamente.

O Plano Safra possui estrutura voltada ao financiamento da produção agropecuária, abrangendo linhas de custeio, de investimento, de comercialização, de assistência técnica e subsídios governamentais. Para Santos e Rodrigues (2010, p. 78), sua finalidade é promover a modernização do setor agropecuário mediante estímulo à inovação tecnológica e à sustentabilidade produtiva. Embora o programa contemple diferentes perfis de produtores, a distribuição dos recursos revela diferenças significativas entre os segmentos beneficiados.

Os recursos destinados à agricultura familiar e aos pequenos produtores por meio do Pronaf cresceram 5,7%, enquanto o Pronamp, direcionado aos médios produtores, registrou aumento de 25,1% (HALUM, 2021). Esses números sugerem que o acesso ao crédito não ocorre de maneira uniforme. Produtores com maior estrutura produtiva e maior capacidade financeira tendem a encontrar menos obstáculos para a obtenção de financiamento, enquanto os pequenos agricultores frequentemente enfrentam limitações burocráticas, técnicas e financeiras. Conforme destacam Lima e Oliveira (2018, p. 56), embora o Plano Safra tenha contribuído para o fortalecimento da agropecuária nacional, ainda existem desafios relacionados à distribuição mais equilibrada dos recursos.

No Plano Safra 2022/2023, as taxas de juros do crédito oficial alcançaram 12,50% ao ano, enquanto as taxas praticadas pelo mercado ultrapassaram 14% ao ano (AGROANALYSIS, 2022). O aumento ocorreu em um momento de forte elevação dos custos de produção. Entre abril de 2021 e abril de 2022, o custo da produção de soja aumentou 47%. Paralelamente, o preço da *commodity* apresentou retração, passando de R\$ 168,47 ao final da safra 2021/2022 para aproximadamente R\$ 132,00 no ciclo seguinte. A combinação entre custos elevados, crédito mais caro e redução das receitas reduziu significativamente as margens de rentabilidade, sobretudo para os produtores dependentes de financiamento.

O Plano Safra 2023/2024 disponibilizou o maior volume de recursos até então registrado, superando R\$ 435 bilhões, valor 28% superior ao da safra anterior. Desse total, R\$ 364,2 bilhões foram destinados à agricultura empresarial e R\$ 71,6 bilhões aos pequenos produtores (BRASIL, 2023). A distribuição evidencia uma concentração significativa dos recursos nos segmentos de maior porte, mantendo uma característica histórica da política de crédito rural brasileira. Mesmo diante da ampliação nominal dos financiamentos, muitos produtores continuaram a enfrentar dificuldades para equilibrar os custos da produção com a rentabilidade obtida nas safras seguintes. Nesse contexto, o crédito rural passou a exercer dupla

função: ao mesmo tempo em que viabilizava a continuidade da atividade agrícola, também aumentava o grau de comprometimento financeiro dos produtores diante de um cenário econômico instável.

2.3 Oscilações Climáticas, Mercado Agrícola E Redução Da Rentabilidade.

Além das dificuldades econômicas, a safra 2023/2024 enfrentou os efeitos do fenômeno El Niño. Campos et al. (2024) registraram redução da produtividade da soja em Goiás, que passou de aproximadamente 65 sacas por hectare na safra anterior para índices estimados entre 45 e 55 sacas por hectare. Em fevereiro de 2024, a Aprosoja Brasil recomendou cautela na realização de vendas antecipadas, na contratação de financiamentos e na expansão das áreas cultivadas, diante das incertezas geradas pelas condições climáticas adversas.

O Plano Safra 2024/2025 foi lançado com volume potencial superior a R\$ 508 bilhões, considerando os recursos provenientes das Letras de Crédito do Agronegócio (LCA) (BRASIL, 2024). Contudo, os indicadores de inadimplência demonstram que o aumento dos recursos disponibilizados não foi suficiente para neutralizar os efeitos da elevação dos custos de produção e da redução das margens de rentabilidade.

Com a taxa Selic próxima de 15% ao ano e as taxas de mercado alcançando aproximadamente 20%, o ambiente econômico tornou-se ainda mais restritivo para novos investimentos. Segundo dados do Sistema FAEG (2025), muitos produtores passaram a adotar uma postura mais cautelosa em relação à expansão da produção e à incorporação de novas tecnologias.

Na safra 2025/2026, a margem líquida estimada para a soja em Goiás foi de aproximadamente 17%, o menor percentual registrado nos últimos anos. O custo médio de produção foi estimado em 55 sacas por hectare, sem considerar o arrendamento. Quando os custos relacionados ao arrendamento são incorporados à análise, o resultado aproxima-se ou até supera a produtividade média esperada em determinadas regiões, o que reduz significativamente a rentabilidade da atividade agrícola.

Para produtores com menor estrutura financeira, a redução da margem de rentabilidade compromete a capacidade de investimento, dificulta o acesso a novas tecnologias e aumenta a dependência do crédito rural como mecanismo de continuidade da produção.

2.4 Crescimento do Crédito Rural Problemático e Vulnerabilidade Financeira

Os reflexos desse cenário podem ser observados nos dados do Banco Central do Brasil (2026) referentes à carteira de crédito rural problemático em Goiás. O Gráfico 3 apresenta a evolução dos contratos classificados como inadimplentes, em atraso, prorrogados ou renegociados entre março de 2020 e maio de 2026.

O acompanhamento desses dados permite analisar não apenas o volume total das operações de crédito, mas também a qualidade da carteira ao longo do tempo, o que possibilita a identificação de contratos classificados como inadimplentes, em atraso, prorrogados ou renegociados.

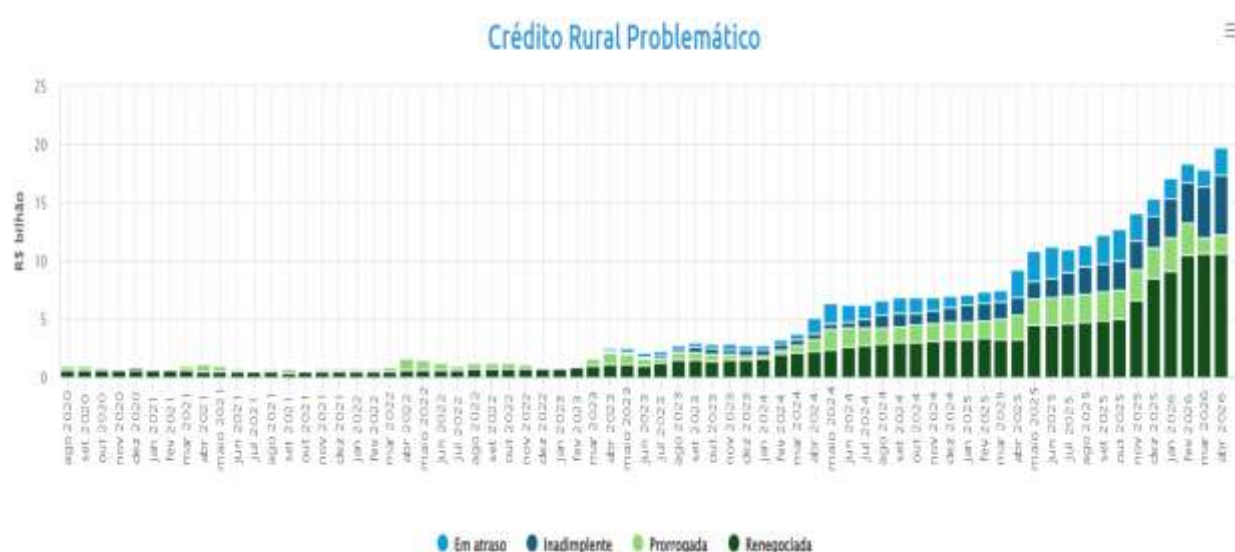


Gráfico 3 – Crédito Rural Problemático em Goiás – mar./2020 a mai./2026 –
Fonte: Banco Central do Brasil (2026)

Os dados do Banco Central revelam um movimento que merece atenção: entre 2020 e 2022, os saldos de crédito rural problemático permaneceram relativamente estáveis. A partir de 2023, esse quadro mudou. O crescimento foi contínuo, com intensificação nos anos seguintes, até que em maio de 2026 o volume ultrapassou R\$ 20 bilhões.

Esse aumento não pode ser explicado apenas pela expansão do crédito concedido. O período coincide com a elevação dos custos de produção, com a alta das taxas de juros, com a pressão nas margens de rentabilidade e com as adversidades climáticas que comprometeram safras em diversas regiões. Quando esses fatores se combinam, o problema deixa de ser o acesso ao financiamento e passa a ser a capacidade de sustentá-lo ao longo do ciclo produtivo. O crédito contratado em condições que pareciam razoáveis no momento da assinatura do contrato

pode se tornar insuportável quando a safra rende menos do que o esperado ou quando o preço da *commodity* despenca antes da colheita.

A classificação das operações em curso normal, em atraso, inadimplentes, prorrogadas e renegociadas permite acompanhar não apenas o volume contratado, mas também a trajetória de cada carteira ao longo do tempo. O que essa trajetória mostra é que parte dos produtores passou a renegociar ou a atrasar compromissos não por desorganização, mas porque as condições econômicas externas deterioraram as margens que tornavam o pagamento viável. A renegociação, nesse contexto, não é um sinal de irresponsabilidade financeira; é, muitas vezes, o único instrumento disponível para evitar a perda da propriedade e a interrupção da atividade produtiva.

Os dados do Banco Central não permitem isolar a participação de pequenos, médios e grandes produtores nesse crescimento. Ainda assim, conforme análise da Agência FPA (2026), há elementos que permitem uma leitura diferenciada por porte. Produtores de maior escala costumam dispor de estrutura de armazenagem, de instrumentos de proteção financeira e de capacidade de capitalização que funcionam como amortecedores em períodos adversos. Para quem depende da receita de cada safra para manter o ciclo seguinte, esses amortecedores simplesmente não existem. A ausência de reservas transforma qualquer contratempo em crise, e qualquer crise em dívida.

Essa assimetria tem raízes estruturais as quais o volume de crédito disponibilizado pelos Planos Safra não foi suficiente para corrigir. Ainda que esses planos tenham ampliado o acesso ao financiamento entre 2020 e 2026, a distribuição dos recursos historicamente favoreceu culturas e regiões com maior capacidade produtiva instalada, o que tende a beneficiar os produtores de médio e de grande porte de forma proporcionalmente mais intensa. O pequeno produtor, quando acessa o crédito, frequentemente o faz em condições menos vantajosas, com menor volume e com prazos nem sempre compatíveis com a realidade do seu ciclo produtivo.

A persistência de custos elevados e o encarecimento do crédito fizeram com que a necessidade de financiamento crescesse justamente no momento em que quitá-lo se tornava mais difícil. Insumos como fertilizantes e defensivos agrícolas, cujos preços sofreram forte pressão entre 2021 e 2023 em razão de fatores externos, como a guerra na Ucrânia e a interrupção de cadeias de fornecimento globais, comprometeram o planejamento de produtores que já operavam com margens apertadas. Para o pequeno produtor, que não consegue diluir esse custo em grandes volumes de produção, o impacto foi proporcionalmente mais grave.

O crédito rural, nesse cenário, passou a exercer também uma função de pressão sobre quem já operava no limite. O que deveria ser um instrumento de estabilidade produtiva converteu-se, para parte desses produtores, em uma obrigação financeira cuja quitação compete diretamente com os gastos necessários para manter a propriedade em funcionamento. Postergar o pagamento de uma parcela pode significar, na prática, garantir recursos para o preparo do solo na próxima safra. É uma equação sem saída satisfatória.

Esse encadeamento tem consequências diretas sobre a função social da propriedade rural. O aproveitamento racional da terra, a preservação ambiental e o cumprimento das obrigações trabalhistas, requisitos que o artigo 186 da Constituição Federal exige de forma simultânea, dependem de uma base econômica mínima que permita ao produtor investir além da sobrevivência imediata. Quando essa base é corroída pelo endividamento, o descumprimento da função social deixa de ser uma escolha e passa a ser uma consequência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho indica que a função social da propriedade rural, embora estruturada como comando constitucional de observância obrigatória, ela se insere em um contexto em que sua concretização não depende exclusivamente da previsão normativa. A exigência simultânea de produtividade, de preservação ambiental, de respeito às normas trabalhistas e de promoção do bem-estar social pressupõe condições materiais que não se distribuem de forma uniforme entre os diferentes segmentos da atividade agropecuária.

No período compreendido entre 2020 e 2026, essas assimetrias se tornaram mais perceptíveis. A sobreposição de fatores como o aumento dos custos de produção, a instabilidade climática, a elevação das taxas de juros e as oscilações no mercado de *commodities* contribuiu para a deterioração das condições econômicas de parte significativa dos produtores rurais. Os dados analisados ao longo do estudo apontam para o crescimento do endividamento e para a intensificação de renegociações e de inadimplências, o que sugere um processo gradual de perda de capacidade de sustentação econômica, especialmente entre os pequenos produtores.

Nesse cenário, a aplicação da função social da propriedade rural evidencia um ponto de tensão recorrente entre o plano normativo e a realidade produtiva. O modelo constitucional parte de um conjunto de deveres simultâneos que, na prática, dependem de uma base econômica mínima para sua viabilidade. Quando essa base se fragiliza, o cumprimento dos requisitos do

artigo 186 da Constituição deixa de se relacionar apenas à conduta do proprietário e passa a refletir também as limitações estruturais externas ao exercício da atividade rural.

A proteção conferida à pequena propriedade rural, seja pela impenhorabilidade prevista no artigo 5º, inciso XXVI, seja pela vedação de desapropriação para fins de reforma agrária, revela que o constituinte reconheceu a existência de vulnerabilidades específicas nesse segmento. Ainda assim, tais mecanismos não eliminam as dificuldades econômicas enfrentadas no cotidiano produtivo, de modo a atuar, mais como instrumentos de contenção de efeitos extremos do que como soluções para os desequilíbrios estruturais que afetam a atividade.

De modo semelhante, os instrumentos de política agrícola previstos no ordenamento jurídico, embora relevantes para o suporte ao produtor rural, apresentam limitações relacionadas ao alcance, à distribuição e às condições de acesso. A dependência de estruturas administrativas, as exigências documentais e os critérios de elegibilidade fazem com que sua efetividade varie conforme o perfil do produtor, o que impacta de maneira mais sensível aqueles que operam com menor capacidade técnica e financeira.

Diante disso, não se trata de afirmar a ineficácia da função social da propriedade rural, mas de reconhecer que sua aplicação concreta depende de fatores que ultrapassam o campo estritamente jurídico. A norma constitucional estabelece parâmetros de conduta, mas sua realização está condicionada às circunstâncias econômicas e institucionais em que é aplicada, o que produz efeitos distintos conforme a posição ocupada pelo produtor na estrutura agrária.

Nesse sentido, a função social da propriedade rural apresenta-se menos como um conceito fechado e mais como um ponto de tensão permanente entre o projeto constitucional e as condições materiais de sua implementação. Essa distância, quando observada a partir da realidade do pequeno produtor, revela que o cumprimento das exigências constitucionais nem sempre decorre de uma escolha ou de uma organização produtiva, mas de um conjunto de fatores externos que interferem diretamente na capacidade de permanência no campo.

Diante desse contexto, permanece uma indagação que ultrapassa o plano estritamente normativo e alcança a efetividade das políticas públicas no meio rural: quais atitudes o pequeno produtor pode, de fato, esperar por parte do Estado para que a função social da propriedade não se converta em uma exigência descolada das condições reais de produção?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA FPA (Frente Parlamentar da Agropecuária). Endividamento avança no campo após juros altos, perdas climáticas e queda da renda. 25 maio 2026. Disponível em:

<https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2026/05/25/endividamento-avanca-no-campo-apos-juros-altos-perdas-climaticas-e-queda-da-renda/>. Acesso em: 31 maio 2026.

AGÊNCIA GOV. Lula lança Plano Safra 24/25 com R\$ 400,59 bilhões para médios e grandes produtores rurais. Brasília, 3 jul. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202407/lula-lanca-plano-safra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-medios-e-grandes-produtores-rurais>. Acesso em: 23 maio 2026.

APROSOJA BRASIL. Alerta aos produtores: cenário da safra 2023/2024. Brasília: Aprosoja Brasil, fev. 2024.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. Direito de propriedade: perspectiva constitucional. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.591.298/RJ. Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.038.507/PR. Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1964.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Brasília: Diário Oficial da União, 1993.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.038.507. Relator: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 21 de dezembro de 2020. DJe n. 049, divulgado em 12 mar. 2021, publicado em 15 mar. 2021.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano Safra 2023/2024. Brasília: MAPA, 2023.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano Safra 2023/2024. Brasília: MAPA, 2023.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano Safra 2024/2025. Brasília: MAPA, 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202407/lula-lanca-plano-safra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-medios-e-grandes-produtores-rurais>. Acesso em: jul. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Crédito rural problemático – Goiás: evolução dos saldos devedores mar./2020 a mai./2026. Brasília: BCB, 2026. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/publicacoes/saldos-credito-rural?posicao_inicio=2020-03-01&posicao_fim=2026-05-28-28&uf=GO. Acesso em: maio 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Saldos de crédito rural. Brasília: Banco Central do Brasil, [s.d.]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/publicacoes/saldos-credito-rural?posicao_inicio=2020-06-01&posicao_fim=2026-06-01&uf=Todas. Acesso em: 23 maio 2026.

CAMPOS, Leonardo Jose Motta et al. Expedição Safra realiza diagnóstico do plantio de soja em Goiás. Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), 19 mar. 2024. Disponível em: Expedição Safra realiza diagnóstico do plantio de soja em Goiás. Acesso em: 30 maio 2026.

CAMPOS, Leonardo José Motta et al. Expedição Safra realiza diagnóstico do plantio de soja em Goiás. Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), 19 mar. 2024. Disponível em: <https://www.sna.agr.br>. Acesso em: 30 maio 2026.

CANAL RURAL. Preços dos fertilizantes e defensivos em alta: impactos sobre a lavoura brasileira. 2021. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/agricultura/precos-dos-insumos-subiram-em-2021/> Acesso em: 2026.

DUGUIT, Léon. Fundamentos do Direito. 1º Ed. São Paulo. Ícone, 2006. v. 1. 73 p.

FREIRIA, Rafael Costa; DOSSO, Rafael. Propriedade rural: pequena propriedade e agricultura familiar na legislação brasileira. In: FREIRIA, Rafael Costa (org.). Direito agrário e ambiental. São Paulo: Saraiva, s.d. p. 50-62.

FACHIN, Luiz Edson. Estatuto jurídico do patrimônio mínimo. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA). Endividamento avança no campo após juros altos, perdas climáticas e queda da renda. 25 maio 2026. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2026/05/25/endividamento-avanca-no-campo-apos-juros-altos-perdas-climaticas-e-queda-da-renda/>. Acesso em: 31 maio 2026.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Agroanalysis. Rio de Janeiro: FGV, v. 42, n. 7, jul. 2022. p. 4. Aumento dos custos dos insumos e do crédito rural.

HALUM, César Hanna. Plano Safra 2021/2022 e seus desafios. Revista de Política Agrícola, v. 30, n. 2, p. 4-4, 2021.

HALUM, César Hanna. Plano Safra 2021/2022 e seus desafios. Revista de Política Agrícola, v. 30, n. 2, p. 4-4, 2021.

IWASAKI, Elizabete. Função social da propriedade rural: aspectos econômicos, humanos e ambientais. Curitiba: Juruá, 2007.

JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil. 2006. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>. Acesso em: 02 junho 2026.

LIMA, J. F.; OLIVEIRA, M. S. Desigualdades no acesso ao crédito rural no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 56, n. 1, p. 45-60, 2018.

MARQUES, Benedito Ferreira. Direito agrário brasileiro. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NOTÍCIAS AGRÍCOLAS. Dólar acumula valorização de 32% no ano em meio à pandemia. Disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/256233-economia-fragilizada-x-consumo-balanco-do-coronavirus-aponta-saldo-positivo-para-o-agro-brasileiro.html> Acesso em: 02 junho 2026.

PAINEL DE MONITORAMENTO DO CRÉDITO RURAL. Microsoft Power BI, [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZGM5MTA1NDQtNmY5NS00ZmU5LWE2YzEtZjEyYWI0ODZlN2Y2IiwidCI6IjkyZTYxZDA5LTkwM2QtNDg2Zi04NDY5LTkyODI3MGRhNjg3MCI9>. Acesso em: 23 maio 2026.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. v. 4.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. v. 4.

REZENDE, Elcio Nacur; FREITAS, Vladimir Passos de. Direito ambiental e função social da propriedade. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

SANTOS, M.; RODRIGUES, T. O Plano Safra e a modernização da agricultura. Rio de Janeiro: Editora Agricultura e Desenvolvimento, 2010.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SISTEMA FAEG. Expedição Safra Goiás 2025/2026: análise técnica de produtividade e rentabilidade. Goiânia: FAEG, 2025. Disponível em: <https://sistemafaeg.com.br/noticias/expedicao-safra-goias-aponta-queda-na-produtividade-da-soja-custos-altos-de-producao-e-reducao-de-lucro>. Acesso em: maio 2026.

SISTEMA FAEG. Expedição Safra Goiás aponta queda na produtividade da soja, custos altos de produção e redução de lucro. Goiânia, 2024. Disponível em:

<https://sistemafaeg.com.br/noticias/expedicao-safra-goias-aponta-queda-na-produtividade-da-soja-custos-altos-de-producao-e-reducao-de-lucro>. Acesso em: 23 maio 2026.

Revista Inova Mais – Faculdade de Gestão e Inovação (FGI)