Revista Latino-Americana de RELAÇÕES INTERNACIONAIS Campos Neutrais

FURG

ARTIGO

Uma análise jurídico-institucional da gênese do crédito fundiário no Brasil (1998-2002)

A legal-institutional analysis of the genesis of land credit policy in Brazil (1998–2002)

Melina Rodrigues Teixeira

Daniel Lena Marchiori Neto

Anderson Orestes Cavalcante Lobato

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a criação e a implantação inicial do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) entre 1998 e 2002, período que consolida a linha de base normativa e institucional do acesso à terra por via financeira no Brasil. Parte-se da hipótese de que o desenho jurídico-institucional do PNCF, inspirado na reforma agrária assistida pelo mercado, produz mecanismos normativos que deslocam o risco da política pública para os beneficiários, limitando a efetividade do direito constitucional de acesso à terra e ao trabalho no campo. A pesquisa adota abordagem jurídico-institucional, mediante pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental. O estudo parte do parâmetro constitucional da função social da propriedade rural e do direito ao trabalho no campo. Analisa-se a formação normativa do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Lei Complementar nº 93/1998) e os filtros documentais, econômicos e técnicos que estruturam a política. Conclui-se que o desenho institucional da política carrega uma tensão estrutural entre o projeto de justiça agrária e a racionalidade mercantil, evidenciando que a democratização do acesso à terra depende não apenas do ingresso formal via crédito, mas da mitigação de custos de transação, da assistência técnica contínua e de salvaguardas que garantam a permanência produtiva das famílias rurais.

Palavras-chave: Crédito Fundiário; Direito ao Trabalho; Política Agrária; Desenho Institucional; Reforma Agrária Assistida pelo Mercado.

Abstract

This article aims to analyze the creation and initial implementation of the National Land Credit Program (*Programa Nacional de Crédito Fundiário*, PNCF) between 1998 and 2002, a period that consolidated the normative and institutional baseline for market-based land access in Brazil. The study departs from the hypothesis that the legal-institutional design of the PNCF, inspired by market-assisted agrarian reform, produces normative mechanisms that shift the risk of public policy onto beneficiaries, thereby limiting the effectiveness of the constitutional right of access to land and to rural labor. The research adopts a legal-institutional approach, drawing on qualitative, bibliographic, and documentary methods. The study takes as its constitutional parameter the social function of rural property and the right to rural labor. It analyzes the normative formation of the Land and Agrarian Reform Fund (*Fundo de Terras e da Reforma Agrária*, Complementary Law No. 93/1998) and the documentary, economic, and technical filters that structure the policy. The article concludes that the institutional design of the policy carries a structural tension between the project of agrarian justice and market rationality, demonstrating that the democratization of land access depends not only on formal entry via credit, but also on the mitigation of transaction costs, the provision of continuous technical assistance, and safeguards capable of ensuring the productive permanence of rural families on the land.

Keywords: Land Credit; Right to Work; Agrarian Policy; Institutional Design; Market-Assisted Agrarian Reform.

1 INTRODUÇÃO

A ordem econômica da Constituição Federal de 1988 vincula a atividade produtiva à valorização do trabalho humano e à garantia de existência digna para todos. No espaço rural, essa diretriz ganha contornos próprios. A persistência de desigualdades históricas e a concentração fundiária que marcam a estrutura agrária brasileira atravessam o trabalho no campo com tensões que o Direito não pode ignorar. A Constituição não trata a propriedade rural como direito absoluto. Ela a condiciona ao atendimento simultâneo de requisitos ligados ao aproveitamento racional, à preservação ambiental, às relações de trabalho e ao bem-estar de proprietários e trabalhadores (Brasil, 1988). Nesse terreno de tensões não resolvidas, o crédito fundiário se coloca como resposta institucional à questão agrária.

Este artigo analisa a criação e a implantação inicial do Programa Nacional de Crédito Fundiário entre 1998 e 2002. O foco recai sobre a formação normativa do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e sobre o arranjo institucional que organiza o acesso à terra por financiamento subsidiado.

Embora a literatura sobre o PNCF tenha produzido contribuições importantes acerca de sua implementação, de seus impactos socioeconômicos e de sua inserção no modelo de reforma agrária assistida pelo mercado, a investigação sobre o papel do próprio desenho jurídico-institucional na produção desses resultados permanece escassa. Os estudos concentram-se, em grande medida, na avaliação dos efeitos econômicos, distributivos ou administrativos do programa. Raramente examinam como as escolhas normativas realizadas durante sua conformação legislativa e infralegal condicionam o alcance dos objetivos constitucionais que a política declara perseguir. Essa lacuna importa porque políticas públicas não se implementam apenas por decisões administrativas ou pela disponibilidade de recursos financeiros. Nascem também da arquitetura normativa que organiza competências, distribui responsabilidades, estabelece procedimentos e estrutura os mecanismos de coordenação institucional.

É justamente nesse contexto que se insere o problema central deste trabalho: em que medida o desenho jurídico-institucional do Programa Nacional de Crédito Fundiário, tal como concebido entre 1998 e 2002, permaneceu aderente aos fundamentos constitucionais da democratização do acesso à terra e do direito ao trabalho no campo, ou, diversamente, incorporou mecanismos normativos compatíveis com a racionalidade da reforma agrária

assistida pelo mercado, transferindo aos próprios beneficiários os riscos econômicos da política pública e restringindo sua capacidade redistributiva?

A pesquisa parte da hipótese de que o desenho jurídico-institucional do PNCF, tal como estruturado em sua fase inaugural, embora formalmente orientado à democratização do acesso à terra, incorporou mecanismos normativos e institucionais compatíveis com a racionalidade da reforma agrária assistida pelo mercado. Essa racionalidade se manifesta na opção pelo financiamento da aquisição da terra. Manifesta-se ainda na própria arquitetura normativa do programa, na distribuição de competências, na descentralização administrativa, na multiplicidade de instâncias decisórias e na criação de filtros documentais, econômicos e técnicos para acesso ao crédito. A política passou, em consequência, a condicionar a concretização de seus objetivos constitucionais à lógica contratual do crédito. Deslocou para os beneficiários parcela significativa dos riscos econômicos e operacionais que, em outro desenho, caberiam ao Estado.

A análise desenvolvida neste artigo insere-se no paradigma jurídico-institucional de estudo das políticas públicas. O Direito, nessa leitura, não se resume a um conjunto de normas destinado a disciplinar comportamentos. Ele funciona como elemento estruturante da própria ação estatal, uma tecnologia de governo capaz de conformar instituições, orientar decisões administrativas e produzir determinados padrões de distribuição de direitos, deveres e oportunidades. Parte-se do referencial proposto por Ruiz e Bucci (2019), segundo o qual a análise jurídico-institucional busca compreender as políticas públicas a partir de seu arranjo normativo. Essa análise identifica objetivos, atores, mecanismos de coordenação, procedimentos de implementação e relações institucionais que condicionam a efetividade da política. Aplicada ao PNCF, essa abordagem desloca o foco da análise dos resultados exclusivamente econômicos ou administrativos para o exame de como o próprio desenho jurídico da política condiciona esses resultados.

O artigo se divide em duas seções. A primeira reconstrói a formação normativa do Fundo de Terras e o arranjo institucional do PNCF, da disputa em torno do sentido da reforma agrária nos anos 1990 até a introdução do modelo de reforma agrária assistida pelo mercado e a criação da Lei Complementar nº 93/1998. A segunda examina o público-alvo, os critérios de acesso e os primeiros efeitos territoriais e institucionais do programa. Nela, a interação entre

filtros documentais, econômicos e técnicos aparece como o que mais pesa sobre grupos vulneráveis.

A pesquisa possui natureza qualitativa, desenvolvida por meio de investigação bibliográfica e documental, orientada pela abordagem jurídico-institucional de Ruiz e Bucci (2019). Examina fontes primárias como a Constituição de 1988, a Lei Complementar nº 93/1998, a Resolução do Senado Federal nº 67/1997 e os Decretos nº 3.027/1999 e nº 3.475/2000, articuladas com a literatura nacional e internacional sobre reforma agrária assistida pelo mercado, crédito fundiário, microcrédito rural e análise jurídico-institucional.

2 FORMAÇÃO NORMATIVA DO FUNDO DE TERRAS E O ARRANJO INSTITUCIONAL DO PNCF

Para situar o programa no campo das políticas públicas, convém compreender o Estado como agente de implementação e de coordenação. Höfling (2001) descreve políticas públicas como responsabilidade estatal, implementada por processos decisórios que envolvem órgãos públicos e agentes sociais, com variações conforme as concepções de Estado e de política social predominantes em cada conjuntura. Para a autora, trata-se de "o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade" (Höfling, 2001, p. 31). A análise do PNCF se insere no debate da questão agrária porque políticas de acesso à terra operam em espaços de inclusão e exclusão produzidos por relações sociais e por decisões estatais. Fernandes (2004) sustenta que o Estado e as disputas no campo participam da configuração de territórios e de formas de inclusão e exclusão, o que permite ler políticas fundiárias como escolhas institucionais com efeitos distributivos. Nessa perspectiva, o interesse analítico recai no modo como regras, rotinas e mediações do crédito transformam o objetivo de democratização em acesso efetivo ou em seletividade.

A unidade de análise deste estudo é o desenho jurídico-institucional do Programa Nacional de Crédito Fundiário em sua fase inaugural (1998–2002), compreendido como o conjunto de normas, instituições, competências, procedimentos e mecanismos de implementação que estruturam o funcionamento da política pública. Para reconstruí-lo, o exame recai sobre fontes primárias como a Constituição da República de 1988, a Lei Complementar nº 93/1998, a Resolução do Senado Federal nº 67/1997 e os Decretos nº 3.027/1999 e nº

3.475/2000, além de demais normas e atos infralegais que estruturaram a operacionalização inicial da política. O propósito é identificar como a legislação distribui competências, estabelece procedimentos administrativos, define critérios de elegibilidade, disciplina a atuação dos diferentes atores institucionais e organiza os mecanismos de acesso ao crédito fundiário.

A análise se desenvolve em duas dimensões complementares. A primeira reconstrói o processo histórico e normativo de criação do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e a institucionalização do modelo de reforma agrária assistida pelo mercado no Brasil, objeto da Seção 2.1. A segunda interpreta a arquitetura jurídica que decorre desse processo, a positivação da Lei Complementar nº 93/1998 e sua regulamentação infralegal pelos Decretos nº 3.027/1999 e nº 3.475/2000, evidenciando como essa cadeia normativa consolidou a racionalidade da reforma agrária assistida pelo mercado, desenvolvida na Seção 2.2.

2.1 A GÊNESE POLÍTICA DA REFORMA AGRÁRIA ASSISTIDA PELO MERCADO

Em meados dos anos 1990, o tema do acesso à terra ocupava lugar no debate público sob forte disputa política. Parte relevante da coalizão governante passou a tratar a reforma agrária como pauta superada, admitindo apenas ações focalizadas de alívio à pobreza rural, sem pretensão redistributiva (Pereira, 2017). Nesse enquadramento, iniciativas do início do governo de Fernando Henrique Cardoso como o *Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural* foram associadas a programas de caráter assistencial, o que deslocava a reforma agrária para uma política social compensatória. Esse enquadramento foi tensionado pelo aumento das ocupações de terra e pela repercussão nacional e internacional de episódios de violência no campo. A pressão social e midiática levou o governo federal a reconhecer a existência de um problema agrário e a criar, em 1996, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Em 1997, a Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça, impulsionada pelo Movimento dos Sem-Terra (MST), ampliou o custo político da inação e expôs os limites dos instrumentos então disponíveis (Lima, 2003).

Sob o prisma de uma reestruturação sistêmica, a narrativa governamental pautou-se na necessidade de *reformar a reforma agrária* (Pereira; Sauer, 2011). Essa inflexão pragmática permitiu que o Ministério Extraordinário de Política Fundiária articulasse um conjunto de ações estratégicas destinadas a reposicionar a política agrária frente às pressões da crítica pública.

Tais intervenções, que amalgamaram iniciativas legais, administrativas e comunicacionais, engendraram impactos diretos sobre o paradigma de gestão da política fundiária (Medeiros, 2007).

A primeira vertente dessa reorientação buscou a otimização do ambiente das desapropriações, visando à mitigação de custos e à aceleração da incorporação patrimonial pelo Estado. Nesse eixo, a governança buscou a compressão do preço final pago e a celeridade processual na imissão na posse, erigindo óbices às estratégias de evasão do ato expropriatório por parte de proprietários. A intenção era restaurar a capacidade operacional do INCRA e reduzir a fricção do procedimento tradicional (Pereira, 2017; Pereira; Sauer, 2011). Essa racionalização técnica alinhava-se à necessidade de superar os entraves de um setor rural historicamente interpretado de maneira subsidiária ao ciclo de industrialização (Delgado, 2001).

Outra iniciativa foi o recrudescimento da resposta estatal às ocupações de terra, por meio de mecanismos de criminalização e restrição administrativa. Entre as medidas, destacou-se a vedação de vistorias do INCRA em áreas ocupadas, o que inviabilizava a desapropriação nessas situações, além de restrições a negociações e sanções a condutas institucionais vistas como condescendentes. Houve também a exacerbação do monitoramento de movimentos sociais, conforme relatado por estudos do período (Pereira, 2017). Este cenário evidencia a consolidação de mecanismos de controle de territórios e populações, visando à formação de subjetividades afeitas à racionalidade capitalista (Brito, 2025).

Em uma terceira frente, o Estado empreendeu uma disputa pela opinião pública mediante estratégias comunicacionais densas. Houve esforço de construir uma imagem favorável do governo e, ao mesmo tempo, associar ocupações de terra a ilegalidade e desordem, mesmo ante o crescimento do apoio social ao MST (Pereira; Sauer, 2011). Esse movimento buscava reduzir a legitimidade política das ocupações e reordenar a percepção social sobre a questão agrária (Pereira; Sauer, 2011). A política fundiária passou a ser acompanhada de uma política de enquadramento público do conflito.

A quarta diretriz envolveu a descentralização dos arranjos institucionais, com a tentativa de transladar a gestão para as instâncias estaduais e negociações locais. Essa estratégia foi criticada por entidades reunidas no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo,

por entenderem que haveria enfraquecimento do comando federal. (Pereira; Sauer, 2011). O efeito institucional pretendido era reduzir a pressão concentrada sobre o governo central e transformar a obtenção de terras em negociação caso a caso, fragmentando a demanda coletiva em correlações locais de força (Pereira; Sauer, 2011). Tal modelo, embora apresentado como uma via de autonomia, pode dificultar o acesso à terra para famílias de baixa renda ao subordinar a política a filtros burocráticos regionais (Silva; Borges; Silva, 2023).

Uma quinta vertente consolidou a introdução de instrumentos orientados pelo mercado, consubstanciados na implantação do *Cédula da Terra*, financiado por empréstimos do Banco Mundial. Nesse viés, observa-se a adesão estatal a um receituário no qual "o microcrédito tem sido o principal instrumento das chamadas políticas de geração de emprego e renda que surgiram mundo afora" (Caçador, 2014, p. 1476). Trata-se da chamada *reforma agrária assistida pelo mercado*, modelo já experimentado em outros países sob orientação do BIRD, cuja premissa central é financiar transações voluntárias entre compradores e vendedores como alternativa ao modelo desapropriacionista (Pereira; Sauer, 2011). Dessa forma, o acesso à terra passa a ser operado por meio de uma racionalidade de microfinanças, onde o direito social é mediado pela viabilidade econômica (Santos, 2007) e pela capacidade de fomento da produção agropecuária (Guedes; Almeida; Siqueira, 2021).

Para compreender a essência e as contradições do PNCF, é imperativo situá-lo como materialização desse modelo (Pereira, 2012; Maia; Sant'Ana; Silva, 2018). Nessa racionalidade, o Estado abandona o papel redistributivo direto para atuar estritamente como mediador e agente financeiro, concedendo crédito subsidiado para a aquisição do imóvel, ao passo que transfere o risco da operação para os beneficiários, transformando-os em devedores bancários (Sauer, 2009). Para os críticos, essa lógica mercantiliza o direito à terra e, em contextos de profunda desigualdade, tende a preservar a concentração fundiária, operando muitas vezes como engrenagem de contrarreforma agrária a favor do desenvolvimento capitalista (Rodrigues; Moura, 2024; Oliveira, 2009).

Ainda em 1995, documentos do BIRD indicavam ao governo brasileiro a conveniência de estruturar políticas compensatórias para mitigar efeitos do Plano Real e do ajuste estrutural no campo. Nessa formulação, o acesso à terra aparecia como componente de uma rede de proteção focalizada nos segmentos mais pobres. A novidade estava no meio escolhido, pois a

aquisição seria realizada por transação entre agentes privados, com financiamento público que vinculava a política fundiária a uma racionalidade de crédito e mercado, no lugar da expropriação (Rodrigues; Moura, 2024). Na leitura de técnicos do Banco Mundial, o Brasil reunia condições para testar em larga escala a reforma agrária assistida pelo mercado. Entre os fatores mencionados, tanto em Rodrigues e Moura (2024) quanto em Pereira e Sauer (2011), destacavam-se alta demanda por terra, queda relativa de preços em algumas regiões e alinhamento do governo a uma agenda econômica liberal. Do lado governamental, o interesse também era redefinir o enquadramento institucional do problema agrário e responder à intensificação dos conflitos. A convergência desses interesses ajudou a viabilizar a introdução de projetos orientados pelo modelo de mercado.

A primeira experiência citada como precursora do modelo no Brasil foi uma iniciativa localizada no Ceará, chamada *Reforma Agrária Solidária* (Medeiros; Campos, 2002). É nesse contexto de inovação que "o microcrédito assume papel de destaque na promoção do desenvolvimento econômico, pois ele visa conceder crédito àqueles segmentos da sociedade que encontram dificuldade de consegui-lo no sistema financeiro convencional" (Caçador, 2014, p. 1478). Essa matriz experimental serviu de substrato para a formulação estatal subsequente, uma vez que "o PCT foi precedido pelo projeto São José (ou 'Reforma Agrária Solidária'), uma experiência muito pequena iniciada no Ceará [...] Foi dessa experiência que nasceu poucos meses depois o PCT, a partir da proposta do Bird ao governo brasileiro" (Pereira, 2012, p. 115-116). Oficialmente apresentado como "Projeto-piloto de reforma agrária e alívio da pobreza, mais conhecido como projeto Cédula da Terra (PCT)" (Pereira, 2012, p. 111), a execução dessa política foi viabilizada por meio de financiamento externo. A sua fase de expansão confirmou a focalização territorial almejada pelas agências multilaterais, dado que, "no Brasil, o PCT foi implantado em cinco Estados da federação (PE, BA, CE, MA e norte de MG), sendo aclamado pelo Bird (2003a) como uma experiência exitosa e exemplar de acesso à terra" (Pereira, 2012, p. 111).

O arranjo delineado pelo Banco Mundial preconizou a implementação de unidades de pilotagem com metas quantitativas moderadas, visando a pavimentar a posterior expansão do modelo em escala nacional. O escopo inicial do projeto tinha por objetivo subsidiar a aquisição fundiária para um contingente restrito de unidades familiares em um horizonte temporal

delimitado, com o propósito de atestar a exequibilidade operacional e os parâmetros de custos transacionais do modelo (Pereira, 2012). A primazia conferida à região Nordeste decorreu da densidade de trabalhadores rurais em situação de vulnerabilidade e da preexistência de uma malha logística e institucional consolidada pela atuação pretérita da instituição na região. Esta seleção territorial foi resultado de uma escolha pragmática que amalgamou a pressão da demanda social por terra à infraestrutura institucional e à rede de proteção focalizada disponível (Pereira; Sauer, 2011; Rodrigues; Moura, 2024).

De outro lado, a agenda institucional da época buscava instrumentos que combinassem combate à pobreza rural e reordenação fundiária. Um marco anterior imediato foi a autorização legislativa para operação de crédito externo destinada a financiar projeto piloto de alívio à pobreza e reforma agrária, aprovada pela Resolução do Senado Federal nº 67, de 22 de julho de 1997 (Brasil, 1997).

No plano legislativo interno, a criação do Fundo de Terras e da Reforma Agrária foi proposta ainda em 1997, no Senado Federal, por meio do Projeto de Lei do Senado nº 25, de 1997, que deu origem à Lei Complementar nº 93. A tramitação registrada pelo Senado mostra a vinculação direta entre a proposição e a norma gerada. A Resolução explicita que a União foi autorizada a contratar crédito externo junto ao BIRD para financiar parcialmente esse projeto. O Banco da Terra e o PNCF se inserem, portanto, em um *continuum* de instrumentos que tratam a aquisição de terra como política pública mediada por crédito. Nessa formulação, o modelo alternativo se contrapõe a reformas administrativas centradas em desapropriações e enfatiza instrumentos com maior capacidade de replicação e experimentação em outros contextos (Pereira; Sauer, 2011). A ideia era que a política fundiária poderia ser reorganizada por mecanismos menos dependentes de intervenção expropriatória direta.

Parlamentares governistas usaram a expectativa de novos aportes do Banco Mundial como argumento político para aprovar a expansão do modelo. O próprio Banco, em documentos do período, indicou que o piloto teria produzido resultados e que a instituição poderia apoiar inovações de política social, sinalizando a intenção de ampliar recursos (Pereira, 2017). Eventos macroeconômicos e resistências políticas, contudo, contribuíram para atrasos na liberação de empréstimos adicionais. A trajetória do financiamento externo não foi linear e ficou sujeita a condicionantes econômicas e institucionais (Pereira, 2017). Quando os recursos externos foram

aprovados posteriormente, parte deles não foi destinada diretamente ao Banco da Terra. O financiamento acabou associado a outro programa voltado ao combate à pobreza rural, articulado a demandas de atores sindicais, incluindo a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG).

A consolidação do modelo de reforma agrária assistida pelo mercado durante o governo FHC materializou-se em um conjunto de iniciativas que, a despeito de variações em seus desenhos operacionais, compartilhavam a mesma lógica de aquisição financiada de terras. O crédito fundiário tornou-se, assim, o eixo central de uma política agrária mediada pelo mercado (Pereira, 2017; Pereira; Sauer, 2011). O principal marco jurídico dessa institucionalização no contexto pós-1988 foi a Lei Complementar nº 93/1998, que instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária. A norma buscou atrelar essa racionalidade mercantil a uma finalidade pública e focalização social declaradas, direcionando o instrumento precipuamente a trabalhadores rurais não proprietários e minifundistas. Por outro lado, o desenho final desse arranjo não derivou de um consenso legislativo linear. O processo de formação normativa foi marcado por intensas negociações político-institucionais, evidenciadas pela incidência de vetos do Executivo (Mensagem nº 128, de 4 de fevereiro de 1998), com a participação direta do Ministério Extraordinário de Política Fundiária na supressão de dispositivos. Foi esse intrincado marco legal que definiu o sentido público e a sustentabilidade do instrumento, determinando expressamente em seu art. 1º "a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural" (Brasil, 1998) e estruturando, em seguida, as bases do Fundo:

> Art. 2º O Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - será constituído de: I - Parcela dos valores originários de contas de depósito, sob qualquer título, cujos cadastros não foram objeto de atualização, na forma das Resoluções do Conselho Monetário Nacional nºs. 2.025, de 24 de novembro de 1993, e 2.078, de 15 de junho de 1994; II - Parcela dos recursos destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES - conforme dispõe o art. 239, § 1º, da Constituição Federal, nas condições fixadas pelo Poder Executivo (Brasil, 1998).

A lei também organiza as fontes de constituição do fundo, indicando que sua sustentabilidade depende de mecanismos definidos no próprio sistema financeiro público (Brasil, 1998). A previsão de fontes específicas reforça a intenção de perenidade do instrumento e a continuidade administrativa. A existência de recursos, porém, não garante a inclusão, pois barreiras de acesso podem impedir que o público prioritário alcance o financiamento. Essa

articulação estatal e financeira carrega peso próprio, dado que "a expansão dos ativos dos pobres para a participação, negociação, influência e controle também deve manter uma relação estreita com instituições responsáveis que possam gerar influência positiva em suas vidas" (Santos; Carrion, 2009, p. 59).

No plano jurídico, fundos especiais organizam a vinculação de receitas e a delimitação de destinação, criando previsibilidade sobre a finalidade do gasto. A natureza contábil do fundo reforça a necessidade de rastreio e prestação de contas sobre a aplicação dos recursos. A arquitetura financeira do programa precisa ser lida junto com a arquitetura institucional de decisão, de modo que a vinculação de recursos pode favorecer a estabilidade do programa, mas também pode induzir padronização rígida e controles formais. Controles são necessários para evitar desvio de finalidade, mas podem aumentar os custos de transação para beneficiários vulneráveis. A qualidade do desenho depende, pois, de equilibrar controle e acessibilidade, sob pena de reduzir o alcance social declarado.

A focalização expressa uma escolha distributiva do Estado e aproxima o programa do debate sobre justiça social no campo. Ela pode, porém, ser esvaziada quando filtros administrativos e financeiros selecionam apenas quem consegue cumprir exigências.

A abordagem jurídico-institucional de Ruiz e Bucci (2019) permite mapear como o desenho normativo do crédito fundiário operou como vetor de inclusão e exclusão do campesinato. O que estava em jogo era a estrutura interna de suas regras de funcionamento, com objetivos, atores, mecanismos de coordenação e procedimentos de acesso cujos ajustes sucessivos, ainda que de aparência técnico-administrativa, produziram efeitos distributivos concretos sobre quem poderia ou não atravessar a porta do programa.

A regulamentação inicial do Fundo foi estabelecida pelo Decreto nº 3.027/1999, que disciplinava a operacionalização do Banco da Terra (Brasil, 1999). O acesso ao financiamento passava por procedimentos formalizados que conferiam ao instrumento uma textura burocrática com capacidade real de selecionar, incluir e excluir. Em 2000, o Decreto nº 3.475 regulamentou novamente a Lei Complementar nº 93 e revogou o decreto anterior (Brasil, 2000), sinalizando que o programa já nascia sujeito a reconfigurações operacionais. A alteração de rotinas e responsabilidades que se seguiu comprometeu a previsibilidade tanto para os beneficiários quanto para as instâncias locais de execução.

Os decretos e regulamentos não são instrumentos neutros. São parte indissociável do próprio desenho da política, capazes de ampliar a inclusão por meio de maior clareza procedimental ou de reforçar seletividades calcadas em exigências que funcionam como filtros silenciosos de acesso. A regulamentação infralegal converte a finalidade legal em mecanismos concretos de implementação, ao definir etapas, critérios, controles e instâncias decisórias. O aumento de pontos de decisão e de exigências procedimentais tende a ampliar a complexidade operacional da política e a intensificar a dependência de suporte institucional e de mediações burocráticas (Lipsky, 2019). Regras excessivamente técnicas ou onerosas elevam os custos de aprendizagem, de conformidade e de desgaste para os beneficiários, restringindo o acesso material ao direito formalmente reconhecido (Moynihan; Herd; Harvey, 2015).

Essa dinâmica adquire peso particular quando o instrumento depende de cooperação federativa e de execução descentralizada. A alteração de decreto em prazo curto revela que a administração buscou tornar o instrumento operável. Do ponto de vista do beneficiário, cada reajuste podia alterar os documentos exigidos, as rotinas de avaliação e o tempo de tramitação, com efeito prático de ampliar devoluções e indeferimentos por inadequação formal e de acumular custos de transação sobre quem já ocupava a posição mais frágil da relação. Em políticas públicas, essas normativas frequentemente detalham atribuições administrativas e formas de articulação entre órgãos. Essa função torna-se fulcral quando o instrumento depende de cooperação federativa e de execução descentralizada, pois a análise observa se o desenho inicial favorece a coordenação ou cria pontos de estrangulamento que retardam ou impedem a contratação. A alteração de decreto em prazo curto sugere que a administração buscou ajustar o instrumento para torná-lo executável. Contudo, do ponto de vista do beneficiário, cada reajuste pode alterar os documentos exigidos, as rotinas de avaliação e o tempo de tramitação. O efeito prático pode ser o aumento de devoluções e indeferimentos por inadequação formal, o que amplia os custos de transação. Nesse contexto, a reconfiguração infralegal deve ser tratada como um elemento que impacta diretamente a inclusão material.

O acesso à terra mediado por financiamento implica um arranjo institucional com múltiplos atores e etapas. A política depende de instâncias administrativas para a recepção e validação de propostas, além de agentes financeiros para a análise e contratação. Essa arquitetura complexa define pontos de decisão que podem facilitar o acesso ou produzir

exclusão sistêmica por indeferimento formal (Lotta; Pavez, 2010). A mediação bancária pode até ser compatível com a finalidade pública desde que haja regras que reduzam as barreiras e tratem a vulnerabilidade como elemento central do desenho. Quando não há mitigação, o desenho seleciona invariavelmente os perfis com maior capacidade de cumprir requisitos e de absorver risco. Isso ocorre porque, como visto anteriormente, uma transferência de renda de um programa social cujo principal deve ser pago acrescentado de juros não pode ser caracterizado como um benefício (Santos, 2007). A focalização social prevista na lei transforma-se, nesse caso, em focalização por capacidade institucional e econômica.

A execução também depende de órgãos públicos responsáveis por orientar, validar e encaminhar propostas. Se a capacidade administrativa local for limitada, o tempo de tramitação cresce exponencialmente e o retrabalho aumenta. Isso produz uma profunda desigualdade de acesso, pois beneficiários de territórios com menor presença institucional enfrentam barreiras significativamente maiores. A participação de organizações locais pode atenuar a assimetria informacional e ampliar o apoio na tramitação. A própria capilaridade dessas organizações, contudo, é territorialmente desigual, o que reforça as heterogeneidades regionais. A arquitetura institucional conecta-se intimamente à desigualdade territorial e não pode, sob hipótese alguma, ser analisada de forma abstrata.

A coordenação institucional é, aqui, uma variável decisiva, posto que falhas de integração produzem atrasos e indeferimentos. A cada etapa, o beneficiário precisa mobilizar documentação, orientações e regularizações de informações, o que amplia seus custos de transação. O desenho institucional não é neutro, pois regula quem consegue transformar demanda em contratação. Esse arranjo valida a premissa de que "a expansão dos ativos dos pobres para a participação, negociação, influência e controle também deve manter uma relação estreita com instituições responsáveis que possam gerar influência positiva em suas vidas" (Santos; Carrion, 2009, p. 59).

No desenho original, o interessado precisa demonstrar seu enquadramento como beneficiário e identificar um imóvel compatível com a política. A fase de entrada tende a depender de forte orientação técnica para organizar os documentos e formular a proposta de aquisição. Logo, a primeira barreira já é informacional e documental, o que pode excluir de antemão quem tem menor acesso a suporte. Na sequência, a proposta passa por uma validação

administrativa, em que a documentação do proponente e do imóvel são conferidas. Devoluções por inconsistências documentais aumentam o tempo e oneram o custo da tramitação. A burocracia não é mera formalidade, mas o mecanismo que define o ritmo e a real probabilidade de acesso. A etapa de contratação subordina-se ao agente financeiro, que verifica a regularidade do imóvel e do vendedor e aplica rotinas de análise creditícia. A decisão de crédito pode reprovar a proposta mesmo quando há evidente aderência social do perfil, pois o filtro orienta-se estritamente por risco e conformidade. O arranjo hibridiza finalidade pública e critérios financeiros, o que torna o desenho altamente ambivalente para a verdadeira inclusão.

Após a formalização, o beneficiário assume uma obrigação de longo prazo e precisa converter prontamente a aquisição em produção e renda. Se o território não oferecer condições de assistência e canais de escoamento para o mercado, cresce o risco de inadimplência. O fluxo processual reforça que a efetividade social da política depende da presença de condições objetivas de permanência produtiva, haja vista que o microcrédito tem se destacado como uma ferramenta de fomento da agricultura familiar (Guedes; Almeida; Siqueira, 2021).

2.2 O CONJUNTO NORMATIVO DA REFORMA AGRÁRIA ASSISTIDA PELO MERCADO

A compreensão das contradições inerentes ao PNCF exige ultrapassar a descrição do contexto político que lhe deu origem e examinar a forma pela qual a racionalidade da reforma agrária assistida pelo mercado foi incorporada ao próprio desenho jurídico da política pública. A opção por um modelo de acesso à terra mediado por operações de crédito não permaneceu restrita ao plano discursivo ou programático, mas foi progressivamente positivada por meio de um conjunto articulado de normas legais e infralegais responsáveis por estruturar a organização institucional do programa.

O principal marco desse processo foi a edição da Lei Complementar nº 93/1998, responsável por instituir o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra. Embora a lei declare, em seu artigo 1º, que o Fundo de Terras se destina ao financiamento de programas de reordenação fundiária e assentamento rural, a própria estrutura normativa da política condiciona o acesso à terra à celebração de contrato de financiamento entre beneficiário e agente operador do programa. O ingresso na política pública não decorre exclusivamente da

condição jurídica de trabalhador rural elegível, mas também da assunção de obrigações patrimoniais decorrentes da operação de crédito, circunstância que desloca parcela dos riscos da política pública para seus próprios destinatários.

Significa dizer que a Lei Complementar nº 93/1998 assume como finalidade o financiamento de programas de reordenação fundiária e assentamento rural, enquanto sua estrutura normativa desloca a operacionalização da política para uma lógica de aquisição financiada da propriedade, substituindo a atuação redistributiva direta do Estado por um modelo baseado na celebração de operações de crédito entre particulares, sob intermediação estatal (Rosset, 2004). A democratização do acesso à terra permanece como finalidade formal da política, porém passa a ser condicionada ao cumprimento das exigências inerentes ao financiamento, aproximando a efetivação de um direito social da racionalidade típica das relações contratuais.

O próprio processo legislativo revela que a conformação definitiva desse desenho institucional foi resultado de escolhas políticas. Conforme demonstrado anteriormente, a tramitação da Lei Complementar nº 93/1998 foi acompanhada de vetos presidenciais e da atuação direta do Ministério Extraordinário de Política Fundiária na redefinição de dispositivos considerados estratégicos para a implementação do programa. A arquitetura normativa que emerge desse processo não corresponde, portanto, a um simples detalhamento técnico da política pública, mas à consolidação jurídica de determinada concepção de reforma agrária (Rodrigues, 2017).

A regulamentação promovida, inicialmente, pelo Decreto nº 3.027/1999 e, posteriormente, pelo Decreto nº 3.475/2000 (especialmente nos artigos 17 e 18 da lei), reforçou essa racionalidade ao disciplinar os procedimentos administrativos, distribuir competências entre os diversos entes envolvidos, estabelecer critérios de habilitação, definir etapas para aprovação das propostas e organizar o fluxo decisório necessário à contratação do financiamento. Longe de desempenharem função meramente executiva, os atos infralegais passaram a integrar o próprio desenho jurídico-institucional do programa, especificando as condições concretas para o exercício do direito formalmente reconhecido pela legislação.

Sob a perspectiva da análise jurídico-institucional, esses elementos assumem especial relevância porque demonstram que a implementação da política pública não decorre

exclusivamente da finalidade prevista em lei, mas da interação entre normas legais, regulamentação administrativa e capacidades institucionais. Cada procedimento, exigência documental, instância de validação ou critério técnico incorporado ao processo de concessão do crédito modifica as condições materiais de acesso ao programa, produzindo efeitos distributivos que podem ampliar ou restringir sua efetividade (Lima, 2011).

Desse modo, o desenho jurídico do PNCF não atua apenas como mecanismo de organização administrativa da política pública, mas como elemento constitutivo de seus próprios resultados. É precisamente nesse plano que se evidencia a principal tensão investigada neste estudo, qual seja, a coexistência entre uma finalidade constitucional de democratização do acesso à terra e um modelo normativo que submete a concretização desse objetivo às condicionantes institucionais, burocráticas e financeiras próprias da reforma agrária assistida pelo mercado.

Para sintetizar a cadeia normativa, o quadro abaixo demonstra o caráter jurídico-institucional da análise elaborada nesta seção:

Quadro 1 – Instrumentos normativos e efeitos institucionais na formação do Fundo de Terras.

Instrumento normativo	Função formal	Efeito jurídico-institucional
Resolução do Senado nº 67/1997	Autorizar financiamento externo	Inserção do financiamento internacional como base do modelo
Lei Complementar nº 93/1998	Instituir o Fundo de Terras	Positivação do acesso à terra mediante crédito
Vetos presidenciais	Redefinir o texto aprovado	Consolidação da opção política pelo modelo de mercado
Decreto nº 3.027/1999	Regulamentar a execução	Estruturação inicial das competências e procedimentos
Decreto nº 3.475/2000	Reorganizar a regulamentação	Reconfiguração das rotinas administrativas e dos filtros de acesso

Fonte: Elaboração própria dos autores, 2026.

A sistematização acima permite observar que a reforma agrária assistida pelo mercado não se incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro apenas como diretriz política ou opção administrativa, mas como um arcabouço composto por instrumentos sucessivos de autorização financeira, institucionalização legal, regulamentação infralegal e reorganização procedimental. A passagem da Resolução do Senado nº 67/1997 à Lei Complementar nº 93/1998, seguida pelos Decretos nº 3.027/1999 e nº 3.475/2000, evidencia que a política pública foi estruturada por um

encadeamento normativo que condicionou o acesso à terra à mediação do crédito, à atuação de múltiplos agentes institucionais e à observância de procedimentos técnicos e administrativos.

A cadeia normativa viabilizou juridicamente o programa e, ao mesmo tempo, fixou seus pontos de tensão: a conversão do beneficiário em tomador de crédito, a dependência de capacidades administrativas locais, a multiplicação de filtros de acesso e a transferência parcial dos riscos da política pública aos seus destinatários. Esses pontos se organizam em três dimensões que balizam o período de 1998 a 2002. A primeira é a densidade legal e a focalização social expressa na lei complementar originária (Brasil, 1998). A segunda é a dependência da regulamentação infralegal, responsável por organizar as rotinas e frequentemente alterar os filtros de entrada (Brasil, 1999; Brasil, 2000). A terceira é a centralidade das mediações creditícias, que tornam a coordenação e o suporte institucional condições inafastáveis para que o acesso à terra se converta, de fato, em emancipação e trabalho no campo (Silva; Borges; Silva, 2023). É a partir dessa arquitetura que se pode compreender, na seção seguinte, como o público-alvo formalmente definido pela legislação passa a ser selecionado, na prática, por critérios documentais, econômicos, técnicos e territoriais.

3 PÚBLICO-ALVO, CRITÉRIOS DE ACESSO E PRIMEIROS EFEITOS TERRITORIAIS E INSTITUCIONAIS

Esta seção examina como a focalização social se traduz em critérios de acesso, filtros e efeitos territoriais. O público-alvo formal é definido na base legal, mas o público efetivo depende de capacidades institucionais, custos de transação e risco do financiamento. Assim, o texto organiza o debate por filtros e por efeitos distributivos no território, articulando o desenho com a literatura crítica sobre crédito fundiário e reforma agrária assistida pelo mercado (Pereira; Sauer, 2011). A Lei Complementar nº 93 de 1998 define beneficiários prioritários ao indicar trabalhadores rurais não proprietários e agricultores com área insuficiente para renda de sustento (Brasil, 1998). Essa escolha expressa uma promessa institucional de inclusão produtiva rural, com democratização do acesso à terra por financiamento subsidiado, debatida como política de acesso à terra com condicionantes institucionais, inclusive quanto à permanência produtiva (Maia; Sant'Ana; Silva, 2018).

No período inicial, o público-alvo era descrito como composto por trabalhadores rurais com experiência no campo, mas sem terra ou com pouca terra, e por pequenos agricultores que não conseguiam ampliar a base produtiva por falta de capital. Nesse ponto, o microcrédito tem se destacado como uma "ferramenta de fomento da agricultura familiar, haja vista a dificuldade na aquisição de crédito formal ser frequentemente argumentada como uma das restrições à expansão da capacidade produtiva dos pequenos agricultores" (Guedes; Almeida; Siqueira, 2021, p. 6). O desenho presume que a aquisição do imóvel, combinada a condições de financiamento, possa se converter em trabalho e renda, o que aproxima o instrumento de objetivos distributivos. Essa relação é tratada como ambivalente, pois pode promover inclusão, mas também gerar endividamento e fragilização quando faltam suporte e condições de permanência (Sauer, 2009).

A partir desse ponto, torna-se possível verificar a hipótese formulada nesta pesquisa. Embora o PNCF seja concebido normativamente como instrumento de democratização do acesso à terra e de promoção do trabalho no campo, a posição jurídica atribuída ao beneficiário revela uma conformação institucional distinta. O trabalhador rural deixa de figurar exclusivamente como destinatário de uma política pública de natureza redistributiva para assumir, simultaneamente, a condição de contratante de uma operação de crédito, e essa dupla qualificação jurídica desloca parte significativa dos riscos da política para o próprio beneficiário, submetendo a concretização de um direito social às exigências de adimplemento, capacidade financeira e viabilidade econômica inerentes ao mercado de crédito (Sauer, 2009). Essa transformação não decorre de um desvio na execução do programa. Decorre do próprio desenho jurídico-institucional que estrutura a política pública, e é justamente na transição do beneficiário da política ao devedor da operação financeira que se evidencia a tensão entre a finalidade constitucional declarada e a racionalidade mercantil incorporada ao modelo de reforma agrária assistida pelo mercado.

A distinção entre destinatário formal e destinatário real é essencial em políticas de crédito. A entrada no programa exige etapas e comprovações, e isso favorece quem dispõe de suporte institucional e técnico. A literatura sobre reforma agrária assistida pelo mercado mostra que esse tipo de desenho pode deslocar resultados para além do alvo formal, justamente por depender de mediações burocráticas e financeiras (Carneiro, 2001).

A promessa institucional também inclui expectativa de redução de desigualdades no campo, ainda que por instrumento de mercado regulado (Pereira, 2017). O direcionamento de políticas como o PNCF para o segmento de baixa renda busca, simultaneamente, conter o êxodo rural e assegurar condições materiais para a emancipação social dessas famílias (Silva; Borges; Silva, 2023). A política de compra financiada pretende reduzir barreira de capital inicial para acesso ao imóvel, o que se conecta a experiências de reforma agrária por via mercantil no Brasil (Pereira; Sauer, 2011). Nesse debate, a escala e os resultados dependem de condições de implementação e de custos do instrumento, o que afeta sua capacidade redistributiva.

Do ponto de vista jurídico, o beneficiário é tratado como sujeito de política pública e como contratante de crédito. Essa dupla posição cria tensão, pois direitos sociais se articulam com obrigações contratuais típicas do sistema financeiro. Essa tensão aparece na literatura ao discutir como a promessa de acesso pode se converter em carga de dívida, com efeitos sobre trabalho e renda no campo (Sauer, 2009). Isso revela um paradoxo estrutural, pois embora figure como política de Estado, a exigência de contrapartida financeira afasta o programa da lógica pura dos direitos garantistas e o insere nas métricas de risco do mercado de crédito (Santos, 2007).

Critérios de acesso funcionam como técnica de focalização porque definem quem pode ingressar no programa e sob quais condições. Esses critérios também operam como filtros sociais, pois exigências formais pesam mais sobre grupos vulneráveis. O crédito fundiário em assentamentos mostra que a política pode ser relevante para acesso, mas enfrenta limitações associadas a desenho e acompanhamento institucional (Maia; Sant'Ana; Silva, 2018).

Um primeiro filtro é documental, pois o candidato precisa reunir registros e comprovações para habilitação e tramitação. A regularidade registral do imóvel e a consistência documental dependem de serviços e apoio no território. Essa dependência de intermediações é consistente com o argumento de que o instrumento é sensível ao desenho institucional e às capacidades locais, com impactos sobre quem consegue acessar (Pereira; Sauer, 2011). Esse filtro também afeta o tempo de tramitação, pois qualquer inconsistência gera devolução e retrabalho. Retrabalho eleva custo indireto para o beneficiário, que precisa manter deslocamentos, certidões e acompanhamento do processo. Ao tratar a política como arranjo

jurídico-institucional, torna-se possível observar como regras e rotinas definem exclusões práticas, mesmo quando a finalidade é inclusiva (Ruiz; Bucci, 2019).

Compreender o filtro econômico exige examinar o próprio instrumento do crédito. O crédito carrega ao mesmo tempo uma promessa social (o acesso à terra e o direito ao trabalho no campo) e uma obrigação financeira, e essa tensão atravessa o desenho de qualquer programa dessa natureza. O microcrédito pode ser um mecanismo de democratização do acesso a recursos com potencial de reduzir pobreza e exclusão, dependendo do desenho institucional e das condicionantes de cada contexto. Conforme Constanzi (2002, p. 21):

> o microcrédito pode ser entendido como crédito para pobres ou microempreendedores de baixa renda sem acesso ao crédito formal, dado sem garantias reais, propiciando mecanismo autossustentável de combate à pobreza e à exclusão social. Três pontos importantes merecem ser destacados na definição: a) focalização nos pobres ou microempreendedores de baixa renda sem acesso ao crédito formal; b) forma peculiar e adequada ao público-alvo de entrega do crédito; c) mecanismo autossustentável de combate à pobreza e a exclusão social.

Programas de microcrédito podem alcançar autossustentação como instrumentos de enfrentamento da pobreza e da exclusão social. “O microcrédito tem sido colocado por muitos acadêmicos, bem como por organizações multilaterais, como alternativa viável para o enfrentamento das desigualdades associadas à mundialização” (Santos; Carrion, 2009, p. 54). A distinção em relação a práticas assistencialistas tradicionais está na lógica de operação das microfinanças, que não se limita ao repasse a fundo perdido e aposta na ampliação do acesso a oportunidades econômicas e produtivas como vetor de transformação duradoura. Essa diferença é estrutural, pois, “ao contrário de uma transferência de renda de um programa social, um (micro)crédito, cujo principal deve ser pago acrescentado de juros, não pode ser caracterizado como um benefício” (Santos, 2007, p. 156).

Um segundo filtro é econômico, porque o crédito pressupõe capacidade de pagamento e estabilidade mínima de renda. Mesmo com subsídio, a obrigação contratual cria risco e pode deslocar o público efetivo para perfis com maior capacidade de absorver oscilação de renda. Afinal, a racionalidade intrínseca às operações de microfinanças impõe desafios, visto que “para a grande maioria de sua clientela [...] a função preponderante do microcrédito é fornecer capital de giro para cobrir dificuldades momentâneas de liquidez ou para aproveitar chances de eventuais negócios favoráveis” (Santos, 2007, p. 156), o que diverge diametralmente do

imobilizado de longo prazo exigido para a compra da terra. A literatura sobre reforma agrária de mercado enfatiza que a obrigação financeira e a estrutura do financiamento são elementos centrais para entender resultados e limitações (Sauer, 2009). O filtro econômico se manifesta na avaliação de viabilidade, que busca compatibilizar pagamento com expectativa de renda. A avaliação de viabilidade pode ser influenciada por contexto regional, por tipo de produção e por acesso a mercado. Por isso, desigualdade territorial e estrutura produtiva se combinam com o desenho do crédito para produzir efeitos distributivos diferenciados (Pereira, 2017).

Um terceiro filtro é técnico, pois a política exige projeto e avaliação de viabilidade, ainda que por procedimentos variados. A necessidade de projeto aumenta o papel de intermediários e de assistência técnica, o que pode ampliar racionalidade do gasto público. Ao mesmo tempo, amplia dependência institucional, e estudos sobre o PNCF apontam que limitações de acompanhamento e assistência comprometem resultados e aumentam inadimplência (Maia; Sant'ana; Silva, 2018).

Quando o filtro técnico é forte, a política depende de atores capazes de traduzir exigências em linguagem acessível ao beneficiário. A ausência desses atores pode reduzir demanda efetiva, pois pessoas elegíveis deixam de tentar o programa por falta de orientação. Esse efeito é compatível com análises críticas que indicam que a mediação institucional é parte constitutiva do resultado e não simples detalhe operacional (Pereira; Sauer, 2011).

Não se pode olvidar que o acesso à terra por financiamento envolve custos de transação além do valor do imóvel. Custos jurídicos e administrativos podem representar barreira relevante para o público de baixa renda, pois os custos e obrigações do financiamento interferem diretamente na capacidade do instrumento produzir inclusão sustentada (Sauer, 2009). Custos cartoriais e tributários são típicos de transmissão imobiliária e recaem com maior peso sobre beneficiários vulneráveis. Quando o programa não cobre ou não mitiga custos, a barreira de entrada se desloca do valor do imóvel para custos acessórios. Essa dinâmica dialoga com o argumento de que o desenho do instrumento pode transformar acesso formal em vulnerabilidade econômica, especialmente quando a renda rural é instável (Sauer, 2009). Tornam-se evidentes as ressalvas de que, isoladamente, o crédito não supre as deficiências estruturais enfrentadas por populações em situação de precariedade (Santos; Carrion, 2009). A burocracia atua como capital institucional, pois quem tem orientação técnica tende a tramitar

mais rápido e com menos indeferimentos. Isso produz desigualdade de entrada, mesmo em programa com finalidade inclusiva. O enfoque jurídico-institucional permite observar esse mecanismo como parte do arranjo, pois decisões e rotinas moldam inclusão e exclusão (Ruiz; Bucci, 2019).

O suporte técnico é decisivo aqui porque traduz exigências formais em ações concretas, sobretudo na etapa de projeto e na tramitação. Quando o suporte é insuficiente, a contratação não garante organização produtiva e pode comprometer permanência. Evidências em estudos de caso apontam que falhas de acompanhamento e de assistência técnica reduzem desempenho e aumentam inadimplência, afetando a efetividade social do programa (Maia; Sant'ana; Silva, 2018). Além do suporte para tramitação, o beneficiário precisa de suporte para produzir, comercializar e estabilizar renda. Sem esse conjunto, a política tende a gerar acesso formal sem permanência produtiva, o que afeta o direito ao trabalho no campo. Essa leitura se reforça em análises que conectam crédito fundiário, dívida e resultados sociais, sugerindo limites estruturais do modelo quando o suporte é frágil (Sauer, 2009).

Um estudo do Ipea indica padrões territoriais desiguais na execução do crédito fundiário, registrando que aproximadamente 61% dos recursos contratados foram utilizados por agricultores da região Nordeste, com participações menores no Sudeste e no Sul (Galindo et al., 2015). Essa concentração expressiva comprova, na prática, que o desenvolvimento financeiro via microcrédito pode viabilizar o crescimento econômico de regiões menos desenvolvidas "ao conceder crédito a projetos de investimentos considerados de maior risco e menor retorno pelo sistema financeiro convencional, ajudando a promover um desenvolvimento regionalmente mais equilibrado do país" (Caçador, 2014, p. 1479). Essa concentração regional reflete tanto a maior demanda social por acesso à terra em territórios de alta vulnerabilidade rural quanto a presença desigual de estruturas locais de implementação, o que é compatível com o debate sobre implantação territorial de instrumentos de mercado na política agrária (Pereira; Sauer, 2011). A desigualdade regional é, assim, produto da combinação entre regras e capacidades territoriais presentes desde o desenho de origem, e não um desvio de implementação (Pereira, 2017). Onde há maior capacidade institucional, o crédito tem mais chance de se converter em produção e renda. Onde há menor capacidade, aumentam as barreiras de entrada e o risco de vulnerabilização após a contratação, o que reforça a necessidade de ler a política como arranjo

e não apenas como norma (Ruiz; Bucci, 2019). O território é sempre parte do desenho efetivo, mesmo quando a norma é nacional, pois o resultado depende de condições institucionais e produtivas concretas, e afeta diretamente o direito ao trabalho no campo quando o beneficiário não consegue escoar produção ou acessar assistência (Sauer, 2009).

O financiamento cria obrigação de longo prazo e desloca parte do risco econômico para o beneficiário. Em programas de crédito, o risco não se limita à taxa de juros, pois envolve incertezas do mercado e da produção rural. Oscilações de preço, clima e custos de insumo podem comprometer o fluxo de caixa do estabelecimento. Por isso, o desenho deve ser avaliado pela existência de mecanismos de amortecimento e suporte, e não apenas pela oferta de crédito, como indicam análises críticas do modelo assistido pelo mercado (Pereira; Sauer, 2011).

O crédito pode operar como ponte para autonomia produtiva quando é acompanhado de condições institucionais que sustentem produção e inserção em mercados. Quando essas condições falham, a aquisição do imóvel não se converte em renda estável e o endividamento tende a crescer. Evidências em estudos de caso com o PNCF apontam que a falta de acompanhamento e problemas de projeto comprometem resultados e ampliam inadimplência (Maia; Sant'ana; Silva, 2018).

O critério de permanência produtiva permite conectar o programa ao parâmetro constitucional do trabalho. A democratização do acesso à terra somente se realiza quando a terra adquirida se torna meio para trabalho digno e renda. Esse critério é compatível com leituras que tratam o programa como política que pode tanto favorecer processos produtivos quanto gerar vulnerabilização por dívida, dependendo do arranjo (Sauer, 2009).

Outro aspecto que recebe tratamento analítico neste artigo é a dimensão de gênero, considerada um elemento transversal, dado que programas rurais incidem sobre estruturas familiares marcadas por assimetrias historicamente constituídas (Sardenberg; Costa; Passos, 1999). As dinâmicas intrafamiliares afetam decisões e o controle de recursos de modo que merece atenção específica. Em muitas unidades familiares, todos os membros contribuem para a reprodução do grupo, mas o homem tende a permanecer como figura central no controle do uso dos recursos gerados no estabelecimento (Silva, 2015). Essa transversalidade exige que o desenho da política considere as dinâmicas intrafamiliares em suas formulações de acesso e permanência, sob pena de reforçar invisibilidades sociais.

Em suma, para evidenciar os filtros documental, econômico e técnico destrinchados nesta seção, segue o quadro analítico abaixo:

Quadro 2 – Filtros de acesso e efeitos distributivos no desenho institucional do PNCF.

Elemento do desenho jurídico-institucional	Finalidade normativa declarada	Efeito institucional observado
Exigências documentais	Garantir regularidade jurídica das operações	Ampliação dos custos de transação e exclusão de beneficiários com menor capacidade institucional
Critérios de viabilidade econômica	Assegurar sustentabilidade financeira do financiamento	Seleção de beneficiários com maior capacidade de absorção do risco econômico
Avaliação técnica dos projetos	Conferir racionalidade e eficiência à aplicação dos recursos públicos	Dependência de assistência técnica e fortalecimento da intermediação burocrática
Estrutura descentralizada de implementação	Aproximar a política das realidades locais	Produção de desigualdades territoriais decorrentes da capacidade institucional dos entes executores
Contratação por operação de crédito	Viabilizar aquisição da terra mediante financiamento subsidiado	Conversão do beneficiário da política pública em devedor da relação contratual

Fonte: Elaboração própria dos autores, 2026.

A sistematização apresentada demonstra que os mecanismos de seleção dos beneficiários não se limitam ao cumprimento de exigências administrativas inerentes à implementação da política pública. Em conjunto, esses elementos integram o desenho jurídico-institucional do programa e produzem efeitos distributivos concretos, pois condicionam o acesso material ao crédito fundiário à capacidade dos interessados de superar sucessivos filtros documentais, econômicos e técnicos. Sob essa perspectiva, a efetividade da política deixa de depender exclusivamente do reconhecimento formal do direito de acesso à terra e passa a ser fortemente influenciada pelas capacidades institucionais e financeiras exigidas para sua concretização.

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permite identificar que as tensões observadas na implementação do PNCF são inerentes ao próprio desenho jurídico-institucional da política pública, cuja arquitetura normativa incorpora objetivos redistributivos ao mesmo tempo em que adota mecanismos de funcionamento orientados pela racionalidade da reforma agrária assistida pelo mercado (Favareto, 2004).

A primeira contradição manifesta-se na posição jurídica atribuída aos beneficiários. Embora formalmente reconhecidos como destinatários de uma política pública voltada à democratização do acesso à terra, os trabalhadores rurais assumem simultaneamente a condição de contratantes de operações de crédito, passando a suportar parcela significativa dos riscos econômicos inerentes à implementação da política.

Outra contradição decorre da coexistência entre a finalidade constitucional de inclusão social e a adoção de sucessivos filtros documentais, econômicos e técnicos. Tais mecanismos, concebidos para conferir segurança jurídica, eficiência administrativa e sustentabilidade financeira ao programa, acabam funcionando como instrumentos de seleção que restringem o acesso justamente dos grupos socialmente mais vulneráveis, destinatários prioritários da política.

Ainda, a tensão revela-se na descentralização da execução administrativa. Embora justificada pela aproximação entre a política pública e as realidades territoriais, a distribuição de competências entre diferentes instâncias administrativas torna a efetividade do programa fortemente dependente das capacidades institucionais existentes em cada região, produzindo desigualdades territoriais incompatíveis com a uniformidade esperada de uma política pública nacional.

Por fim, evidencia-se a contradição entre a promessa de emancipação produtiva e a lógica financeira que estrutura o programa. A política pública reconhece o acesso à terra como instrumento de realização do direito ao trabalho no campo, mas condiciona a concretização desse objetivo ao sucesso econômico da atividade produtiva e à capacidade de adimplemento das obrigações contratuais assumidas pelos beneficiários. Em consequência, parcela expressiva do risco da política é deslocada do Estado para os próprios trabalhadores rurais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenho jurídico-institucional do crédito fundiário consolidado entre 1998 e 2002 não é ambíguo em sua lógica estruturante. A Lei Complementar nº 93/1998 inscreveu uma finalidade pública e uma focalização social declaradas, mas a arquitetura que a operacionaliza subordinou o imperativo constitucional de democratização da terra à racionalidade da *reforma agrária assistida pelo mercado*. Essa subordinação não é acidental nem meramente técnica. Ela

deriva de uma escolha política deliberada, construída na convergência entre a agenda do Banco Mundial, o interesse governamental em reenquadrar a questão agrária e a pressão dos conflitos no campo.

A tensão que atravessa o programa não é entre dois objetivos equivalentes. A hipótese formulada nesta pesquisa foi confirmada pela análise jurídico-institucional desenvolvida ao longo do estudo. Ela evidenciou que as principais limitações da política não decorrem apenas de dificuldades de gestão ou de insuficiência de recursos. Encontram fundamento na própria arquitetura normativa do programa.

A primeira contradição reside na posição jurídica atribuída aos beneficiários. Formalmente reconhecidos como destinatários de uma política pública de inclusão social, os trabalhadores rurais passam a ocupar, ao mesmo tempo, a condição de tomadores de crédito e assumem parcela significativa dos riscos financeiros da implementação da política. A realização de um direito fundamental passa a depender, assim, da capacidade individual de suportar obrigações contratuais típicas das relações de mercado.

A segunda contradição está na coexistência entre uma finalidade redistributiva declarada e um conjunto de filtros documentais, econômicos e técnicos que condicionam o acesso ao programa. A focalização social prevista na legislação tende a se converter, na prática, em focalização por capacidade de acesso à burocracia e ao crédito.

Também se verificou que a descentralização administrativa e a multiplicidade de instâncias decisórias, embora justificadas pela busca de maior eficiência e proximidade territorial, produziram forte dependência das capacidades institucionais locais. O acesso ao crédito passou a variar conforme a estrutura administrativa disponível, a existência de assistência técnica e a capacidade de coordenação entre os diferentes atores responsáveis pela implementação. O resultado amplia desigualdades regionais incompatíveis com a pretensão de universalidade de uma política pública nacional.

Outra tensão estrutural nasce da própria lógica financeira do programa. Ao transformar o acesso à terra em operação de crédito de longo prazo, o desenho institucional transfere ao beneficiário parcela substancial dos riscos associados às oscilações da atividade agrícola, às condições de mercado, às dificuldades produtivas e às limitações de infraestrutura rural. A promessa constitucional de trabalho digno no campo passa, nessa configuração, a depender de

condições econômicas que escapam ao controle dos próprios beneficiários. A efetividade material da política se fragiliza.

A regulamentação infralegal reforça esse diagnóstico. A substituição do Decreto nº 3.027/1999 pelo Decreto nº 3.475/2000 em prazo curto revela um programa que nasce sujeito a reconfigurações operacionais, com efeitos diretos sobre a previsibilidade dos beneficiários e das instâncias locais de execução. Cada reajuste normativo altera documentos exigidos, rotinas de avaliação e tempos de tramitação. Para quem já ocupa a posição mais frágil da relação, essa instabilidade não é detalhe administrativo. É barreira de acesso.

A democratização do acesso à terra exige mais do que a transferência formal de um título acompanhado de dívida. Exige permanência produtiva. E permanência produtiva depende de assistência técnica contínua, de canais de escoamento da produção e de mecanismos que reduzam as assimetrias territoriais e absorvam as oscilações da renda rural. Quando essas condições faltam, o crédito fundiário não realiza o direito ao trabalho no campo. Ele entrega terra e acumula risco sobre quem menos tem condições de suportá-lo, e a promessa constitucional se transforma em vulnerabilização pelo endividamento.

Os resultados obtidos reforçam a importância da análise jurídico-institucional como método de investigação das políticas públicas. O Direito se revela, assim, elemento constitutivo da política pública, e não simples instrumento de sua execução. A principal contribuição desta pesquisa está em demonstrar que os limites redistributivos do Programa Nacional de Crédito Fundiário não podem ser compreendidos apenas a partir de seus resultados empíricos. Exigem o exame da arquitetura jurídica que organiza seu funcionamento. A originalidade da investigação está em evidenciar que a racionalidade mercantil da reforma agrária assistida pelo mercado foi incorporada ao próprio desenho normativo da política, com influência direta sobre a posição jurídica dos beneficiários, os critérios de acesso, a distribuição dos riscos da política pública e as condições de efetivação do direito constitucional à terra e ao trabalho no campo.

Como toda pesquisa, este estudo apresenta limitações. O recorte temporal concentrou-se na fase inaugural do Programa Nacional de Crédito Fundiário, entre 1998 e 2002, o que privilegiou a análise da gênese normativa e institucional da política. As transformações posteriores do programa, bem como seus resultados empíricos em diferentes contextos regionais, extrapolam os limites deste trabalho e demandam investigação específica.

O crédito fundiário não é um instrumento redistributivo em sentido pleno. É uma política de Estado moldada pela ortodoxia de mercado, cuja capacidade de produzir justiça agrária depende de um arranjo institucional que ela própria não garante. Compreender essa limitação estrutural é condição para avaliar com rigor os ciclos seguintes do programa e os limites de qualquer reforma que não enfrente a arquitetura que os originou.

REFERÊNCIAS

BINSWANGER, Hans P.; DEININGER, Klaus. South African land policy: the legacy of history and current options. **World Development**, v. 21, n. 9, p. 1451-1475, 1993. DOI: 10.1016/0305-750X(93)90132-U.

BORRAS JR., Saturnino M. Can redistributive reform be achieved via market-based voluntary land transfer schemes? Evidence and lessons from the Philippines. **The Journal of Development Studies**, v. 41, n. 1, p. 90-134, 2005. DOI: 10.1080/0022038042000276581.

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

BRASIL. Decreto nº 3.027, de 28 de outubro de 1999. Regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 29 out. 1999.

BRASIL. Decreto nº 3.475, de 19 de maio de 2000. Regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária — Banco da Terra. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 22 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 5 fev. 1998.

BRITO, Ricardo Braga. Colonização e luta por reforma agrária no Brasil (1950-1970). **Caderno CRH**, Salvador, v. 38, e65423, 2025.

CAÇADOR, Sávio Bertochi. Impactos socioeconômicos do microcrédito: o caso do Nossocrédito no Espírito Santo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p. 1475-1502, nov./dez. 2014.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda. **Revista Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 7, p. 21-25, 2002.

FAVARETO, A., Demarco, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: Schneider, S.; Silva, M. K., Marques, P. E. M.

(orgs). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Espaços agrários de inclusão e exclusão social: novas configurações do campo brasileiro. **Agrária**, São Paulo, n. 1, p. 16-36, 2004.

GALINDO, Eduardo Pereira et al. **Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF): uma avaliação de seus impactos regionais**. Brasília: IPEA, 2015.

GUEDES, Isabela Assis; ALMEIDA, Aléssio Tony Cavalcanti; SIQUEIRA, Liedje Bettizaide Oliveira de. Efeitos do microcrédito rural sobre a produção agropecuária na região nordeste: evidências do Programa Agroamigo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 59, n. 1, e210774, 2021.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

LIMA, D. F. P. **Avaliação de impacto do Programa Nacional de Crédito Fundiário na região Sul do Brasil**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2011.

LIMA, Marcos Rodrigues de Oliveira. Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 129-146, 2003.

MAIA, Ana Heloisa; SANT'ANA, Antonio Lázaro; SILVA, Flaviana Cavalcanti da. Políticas Públicas de Acesso à Terra: uma análise do Programa Nacional de Crédito Fundiário, em Nova Xavantina (MT). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 56, n. 2, p. 311-328, 2018.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Social movements and the experience of market-led agrarian reform in Brazil. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1501-1518, 2007.

MOYNIHAN, Donald; HERD, Pamela; HARVEY, Hope. Administrative Burden: learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 1, p. 43-69, 2015.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A reforma agrária assistida pelo mercado do Banco Mundial na África do Sul e no Brasil (1994-2002). **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 43, n. 1, p. 218-235, 2017.

PEREIRA, João Márcio Mendes; SAUER, Sérgio. A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 26, n. 3, p. 585-613, set./dez. 2011.

RODRIGUES, Paula Valeria Ferreira de Almeida; RAMOS, Nerize Laurentino; ARAUJO, Maria Eduarda Dias de. Mapeamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no Estado Rio Grande do Norte. I CONIDIS. **Anais**. 2017. Disponível em: http://www.editorarealize.com.br/revistas/conidis/anais.php. Acesso em: 22 de maio de 2023.

ROSSET, Peter. O bom, o mal e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. In: MARTINS, Mônica Dias (Org.). **O Banco Mundial e a terra:** ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia. São Paulo: Viramundo, 2004.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019.

SANTOS, Carlos A. Análise de impactos socioeconômicos do microcrédito: dificuldades metodológicas e analíticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 147-160, jan./fev. 2007.

SANTOS, Claire Gomes dos; CARRION, Rosinha da Silva Machado. Microcrédito e Pobreza: um Diálogo Possível? **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**, Curitiba, v. 13, Edição Especial, art. 4, p. 53-67, jun. 2009.

SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar; COSTA, Ana Alice Alcântara; PASSOS, Elizabeth Sara. Rural development in Brazil: are we practising feminism or gender? **Gender and Development**, v. 7, n. 3, 1999.

SAUER, Sérgio. Market-led 'agrarian reform' in Brazil: a dream has become a debt burden. **Progress in Development Studies**, v. 9, n. 2, p. 127-140, 2009.

SILVA, Alef Gomes da; BORGES, Pedro Henrique de Castro; SILVA, Nubia Grasiele Gomes da. Programa Nacional de Crédito Fundiário para famílias de baixa renda. **Contemporânea**, v. 3, n. 11, p. 22631-22651, 2023.

SILVA, Sandro Pereira. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território:** uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas. Brasília: IPEA, 2015.