

# DESENVOLVIMENTO RURAL E O ESTADO BRASILEIRO

César Nunes de Castro<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O meio rural brasileiro passou por significativas transformações ao longo do século XX. O processo de êxodo rural, especialmente a partir da década de 1930, provocado, em um primeiro momento, pela busca das pessoas por oportunidades de trabalho e uma vida melhor nas cidades e intensificado em função das transformações tecnológicas ocorridas na atividade agrícola a partir da década de 1960, resultou em uma ampla transformação desse meio.

A economia do meio rural, historicamente sinônimo de atividades agropecuárias, foi profundamente modificada ao longo do século XX. A partir das décadas de 1950 e 1960, uma variedade de inovações tecnológicas foi incorporada às práticas agrícolas com o intuito de aumentar a produtividade da lavoura e do trabalho, nesse caso com a introdução, em larga escala, da mecanização por meio de tratores, implementos e colheitadeiras.

O resultado desses fatores, mudanças tecnológicas e êxodo rural, foi em parte incentivado, em parte negligenciado, pelo Estado brasileiro. Se por um lado a modernização tecnológica e o aumento da produtividade agrícola constituíram objetivo ativamente incentivado pelo Estado por meio de alocação de grandes quantias de recursos financeiros na forma de distintas políticas públicas – crédito rural, pesquisa agropecuária, Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), infraestrutura etc. –, por outro lado diversos aspectos relacionados ao meio rural foram negligenciados, notadamente aqueles ligados a serviços públicos clássicos como saúde e educação para a população.

Essa dicotomia no tratamento dado pelo Estado ao capital e às pessoas do meio rural brasileiro possivelmente se assenta numa visão de que o que importa no meio rural é a agropecuária e a geração de renda por esse setor econômico. Nesse sentido, rural seria sinônimo de agricultura e pecuária; desenvolvimento econômico em sentido mais amplo não é considerado nessa visão, muito menos desenvolvimento social e humano.

O objetivo deste texto é debater a relação entre Estado e desenvolvimento rural. Para isso, em um primeiro momento, serão apresentados elementos teóricos sobre a questão do papel do Estado no desenvolvimento rural, em seguida, uma revisão histórica sobre o caso brasileiro no século XX e, por último, considerações sobre a perspectiva para essa relação.

---

1. Especialista em políticas públicas na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

## 2 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO RURAL

Antes de debater sobre o papel do Estado com relação ao desenvolvimento rural é necessário caracterizar o que é rural.

Definir o rural não constitui tarefa trivial e é objeto de considerável controvérsia. De acordo com Kageyama (2004, p. 2),

os elementos definidores do rural foram se modificando ao longo da história, ganharam novos contornos: a grande propriedade já não reina absoluta, a agricultura se modernizou, a população rural passou a obter rendimentos nas adjacências das cidades, a própria indústria penetrou nos espaços rurais. Também se reduziram as diferenças culturais e nas formas de associabilidade entre campo e cidade.

Para Silva (1997), delimitar o que é rural e o que é urbano é cada vez mais difícil. Para esse autor, o rural deve ser compreendido atualmente como um *continuum* do urbano. Corolário disso, ele argumenta que

as cidades não podem mais ser identificadas apenas com a atividade industrial, nem os campos com a agricultura e a pecuária. Em poucas palavras, pode-se dizer que o meio rural brasileiro se urbanizou nas duas últimas décadas, como resultado do processo de industrialização da agricultura, de um lado, e, de outro, do transbordamento do mundo urbano naquele espaço que tradicionalmente era definido como rural. Como resultado desse duplo processo de transformação, a agricultura – que antes podia ser caracterizada como um setor produtivo relativamente autárquico, com seu próprio mercado de trabalho e equilíbrio interno – se integrou no restante da economia a ponto de não mais poder ser separada dos setores que lhe fornecem insumos e/ou compram seus produtos (Silva, 1997, p. 43).

Ainda que argumente que o debate sobre a definição de rural é “praticamente inesgotável”, Kageyama (2004, p. 2) considera haver alguns pontos consensuais no meio de grande relevância teórica:

a) rural não é sinônimo de e nem tem exclusividade sobre o agrícola; b) o rural é multissetorial (pluriatividade) e multifuncional (funções produtiva, ambiental, ecológica, social); c) as áreas rurais têm densidade populacional relativamente baixa (o que pode mesmo constituir sua própria definição legal); d) não há um isolamento absoluto entre os espaços rurais e as áreas urbanas.

Terluin (2003, p. 238) define região rural como “uma unidade territorial com uma ou mais pequenas ou médias cidades circundadas por grandes áreas de espaço aberto, com uma economia regional compreendendo atividades agrícolas, industriais e de serviços e uma população com densidade relativamente baixa”.

Entre esses elementos da caracterização do espaço rural, alguns podem causar surpresa, especialmente as características enunciadas por Kageyama (2004) nos tópicos a) e b) aqui citados. A visão clássica do espaço rural como um vasto território de economia exclusivamente pautada na produção agropecuária e no qual a população trabalha majoritariamente em atividades agropecuárias não resiste a uma análise empírica.

Silva (2001) abordou essas características do rural a partir dos velhos e novos mitos do rural brasileiro. Entre os velhos mitos, o autor incluiu que o rural é predominantemente agrícola e que o desenvolvimento agrícola leva ao desenvolvimento rural.

E qual o papel do Estado no desenvolvimento rural? Essa é uma questão teórica e prática que não tem resposta única. Para os adeptos de uma visão de mundo liberalizante,

no sentido econômico, o papel do Estado deveria ser restrito à questão da garantia do livre mercado, devido à crença de que o capitalismo livre da intervenção estatal possui formas eficientes de autorregulação socioeconômica. De acordo com essa visão, o Estado deveria ter a incumbência de garantir o correto cumprimento dos contratos (por meio do Judiciário) e a preservação da propriedade privada.

No campo teórico intervencionista, o número de teorias distintas é comparativamente maior, em função do grau da intervenção do Estado na economia e na regulação da vida em sociedade. Elas se agrupam em dois grandes polos teóricos: *i*) o keynesiano, que defende a intervenção do Estado para regular os ciclos econômicos e o desenvolvimento social sem, entretanto, negar a importância da propriedade privada, dos mercados e da liberdade individual; e *ii*) o marxista, defensor da propriedade estatal dos meios de produção, negando desse modo a propriedade privada, e da relativização da liberdade individual em prol da coletividade.

De modo simplificado, o liberalismo clássico estaria em um extremo, o marxismo em outro, e o keynesianismo em uma posição intermediária. Entre os três, o modelo predominante em boa parte do século XX nos países ocidentais, inclusive no Brasil (conforme será abordado na próxima seção), foi o keynesiano.

Mas o que isso significou com relação ao desenvolvimento rural? Para responder a essa pergunta, importa esclarecer o que se entende por desenvolvimento rural. Esse conceito de desenvolvimento não é único nem estanca ao longo do tempo. No decorrer do século XX, em muitos países, desenvolvimento rural foi sinônimo de desenvolvimento agrícola.

Nesse sentido, quando se abordava a questão do desenvolvimento de comunidades rurais, automaticamente se pensava em formas de promover o desenvolvimento agrícola, sempre visando a uma maior eficiência produtiva – em outras palavras, produzir mais com menos. Essa abordagem de desenvolvimento é consequência da forma convencional de se pensar o rural, que, segundo Favaretto (2007), vê o rural como um setor produtivo, com ênfase nas atividades produtivas, e a dimensão agrícola na vida no campo.

Essa sincronia entre desenvolvimento agrícola e desenvolvimento rural constituiu o paradigma central do papel do Estado como indutor do desenvolvimento rural. Dessa forma, a partir de uma visão de Estado interventor, significativos investimentos públicos foram realizados em muitos países para modernizar a agricultura. Tais investimentos foram destinados a múltiplas esferas de modernização da agricultura e do meio rural, como infraestrutura (estradas, ferrovias, portos, barragens etc.), pesquisa agropecuária (com o intuito de aumentar a produtividade), Ater (para difundir o uso das tecnologias desenvolvidas pelas instituições de pesquisa e desenvolvimento – P&D), crédito agrícola, entre outras.

Mesmo em países de longa tradição econômica liberal, como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, os investimentos públicos para promoção do desenvolvimento agrícola representavam uma considerável parcela do investimento total, como no caso de P&D na segunda metade do século XX (Alston, Pardey e Roseboom, 1998).

Nas últimas décadas, o papel do Estado como um todo, e não apenas com relação ao desenvolvimento rural, tem passado por um processo de revisão, no Brasil e no mundo. Após um longo período de primazia da teoria keynesiana com relação à forma de atuação do Estado, teorias liberalizantes passaram a contestar a intervenção estatal na economia.

Esse processo resultou na diminuição dos gastos do Estado com muitas das políticas públicas de desenvolvimento agrícola, as quais, em muitos países, apresentavam um longo

histórico de financiamento público. Alston, Pardey e Roseboom (1998), por exemplo, apresentam a redução da proporção do financiamento público de P&D agrícola em muitos países desenvolvidos (Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Japão) nas décadas de 1980 e 1990, justamente o período de reemergência das teorias liberais no campo da teoria econômica e de governos liberalizantes na esfera política – movimento dual que ganhou significado simbólico sob o epíteto neoliberalismo.

Adicionalmente, muitos autores começaram a questionar o paradigma de que desenvolvimento rural se resumia a desenvolvimento agrícola – entre outros motivos, devido à persistência da pobreza no meio rural, mesmo com o crescimento da produção agrícola. No Brasil, por exemplo, o mencionado estudo de Silva (2001) apresentou inúmeras evidências empíricas de que o meio rural era representado por muitos aspectos não agrícolas, incluindo o fato de que ao longo das décadas de 1980 e 1990 o emprego não agrícola em áreas rurais cresceu de modo significativo, e em 1999 representava mais de 30% do emprego total no meio rural.

Na Europa, esse mesmo paradigma também foi abalado. De acordo com Ploeg *et al.* (2000), o paradigma da modernização da agricultura como principal ferramenta para elevar a renda e o desenvolvimento do meio rural cede vez para um novo, o do desenvolvimento rural. Esse novo paradigma vai além do mero desenvolvimento agrícola e incorpora novos objetivos, como a preservação da paisagem rural como bem público e dos ecossistemas, a pluriatividade das famílias rurais, entre outros. Para esses autores, esse novo paradigma estimula o desenvolvimento da economia dos meios rurais como um todo, não apenas do setor agrícola. Segundo eles, o desenvolvimento rural é um processo multinível, multiatores e multifacetado.

Adicionalmente, outros aspectos começam a ser ressaltados como elementos do que deveria ser considerado no desenvolvimento rural. O espaço rural, objeto de desenvolvimento, passa a ser concebido como espaço de cultura, tradições e diversidade de modos de vida, não apenas pelo seu viés setorial (Abramovay, 1999).

Em suma, após um período de relativa homogeneidade teórica e prática no tocante ao desenvolvimento rural, o século XXI teve início com a oposição entre diferentes visões sobre o papel do Estado como indutor desse desenvolvimento. Havia uma visão defensora da limitação das reponsabilidades do Estado em geral, inclusive no meio rural, com a consequente liberdade para a iniciativa privada moldar o futuro do meio rural, e outra visão, a qual advoga a ampliação da atuação estatal no meio rural para além da modernização da agricultura “dentro da porteira”.

No Brasil, a oposição entre essas duas visões se faz presente nos meios acadêmicos e na prática governamental recente. Especificamente, a evolução histórica da atuação do Estado brasileiro com relação a esse tema e as perspectivas para essa questão serão abordadas nas próximas duas seções.

### **3 O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO RURAL: HISTÓRICO**

A atuação estatal com relação ao desenvolvimento rural no Brasil se confunde com o desenvolvimento agrícola desde, pelo menos, as últimas décadas do século XIX. A intenção do governo federal de promover o desenvolvimento agrícola no Brasil se manifesta de modo inequívoco no decorrer do reinado de Dom Pedro II. Em 1859, foi criado o Imperial Instituto Bahiano de Agricultura. Marco desse período, a criação da Imperial Estação Agronômica de

Campinas (atualmente Instituto Agrônomo de Campinas – IAC), em 1887, representou a consolidação do desejo da elite agrária nacional de elaborar as condições para impulsionar o setor agrícola, à época fortemente concentrado na produção cafeeira.

Nessa mesma época, os primeiros centros de ensino voltados para a ciência agrônoma são criados ou idealizados – como a Escola Agrícola da Bahia de São Bento das Lages (Bahia), em 1877, e a Escola Agrícola Prática Luiz de Queiroz (atualmente Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – ESALQ), em 1901.

Nesse período, final do século XIX e início do XX, apesar da criação das primeiras instituições de ensino e pesquisa, o avanço tecnológico foi modesto. Data dessa época também a gênese da política agrícola brasileira, com a iniciativa do governo federal de criar uma espécie de política de preços mínimos para o café. Conforme afirma Bacha (2004, p. 116), para lidar com as crises de superoferta do produto, que resultavam na queda de seu preço internacional, o governo decidiu “controlar a entrada de café nos portos e executar uma política similar à política de garantia de preços mínimos, ou seja, comprar o excedente de café a certo preço e vendê-lo no mercado quando a produção fosse menor ou o consumo maior”. Marco dessa política foi a assinatura do Convênio de Taubaté entre os governos dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Essa política favoreceu a expansão da lavoura cafeeira por todo o sudeste brasileiro e, inclusive, o estado do Paraná. A infraestrutura de transportes para ligar as regiões produtoras de café aos grandes centros exportadores, notadamente o porto de Santos, constituiu-se em um legado adicional desse processo de interiorização da agricultura cafeeira. A partir de meados do século XIX, tem início a construção da malha ferroviária nacional. De acordo com Lamounier (2007, p. 363), “entre 1854 e 1894 foram construídos 11.260 km de trilhos de ferrovias no país. Deste total, cerca de 26% (2.962 km) foram construídos na província de São Paulo”.

Desse modo, é possível afirmar que já na segunda metade do século XIX, e início do XX, o Estado intervinha no meio rural brasileiro, mas não se pode caracterizar essa atuação como promotora do desenvolvimento rural como se entende nos dias atuais. A relativa homogeneidade das lavouras do principal eixo econômico brasileiro à época, composta em sua maioria por fazendas de café, resultava na ênfase governamental em dar o suporte para maximização da renda auferida pelos cafeicultores.

O conceito moderno de desenvolvimento rural varia de acordo com o proponente, mas, em geral, de acordo com Navarro (2001, p. 88),

normalmente nenhuma das propostas deixa de destacar a melhoria do bem-estar das populações rurais como o objetivo final desse desenvolvimento (adotando indicadores de ampla aceitação). As diferenças [entre os diferentes conceitos modernos de desenvolvimento rural], portanto, surgem nas estratégias escolhidas, na hierarquização dos processos (prioridades) e nas ênfases metodológicas.

Em face dessa definição, é difícil, quiçá impossível, enquadrar a atuação estatal até a década de 1930 como promotora do desenvolvimento rural. Apesar da expansão da lavoura cafeeira e dos investimentos em infraestrutura de transportes, o bem-estar da população rural não era o foco das iniciativas do governo federal nem dos estaduais nesse período. Deve-se ressaltar que até 1888 ainda existia mão de obra escrava no meio rural brasileiro, e após a abolição muitos dos libertos foram abandonados à própria sorte. Segundo Schmidt (2007, p. 451), “não houve reforma agrária, não indenizaram os ex-cativos, e o governo

sequer se preocupou em construir escolas”. A própria Lei Áurea não garantia qualquer tipo de proteção social aos ex-escravos.

O preconceito de cor condicionou os negros recém-libertos a uma posição marginalizada na sociedade, seja na cidade, seja no meio rural. Souza (2005 *apud* Cação e Rezende Filho, 2010), ao abordar a questão do papel do ex-escravo no trabalho agrícola no final do século XIX e início do XX, ressalta que em função do preconceito, a elite econômica e agrária nacional desejava branquear a população e, para isso, criou programas de estímulo à imigração de europeus para substituir a mão de obra dos negros. Segundo Souza (2005, p. 122), “o estímulo à imigração diminuiu muito a possibilidade de que os negros se tornassem trabalhadores agrícolas”.

O abandono de parcela significativa da população rural brasileira da época resultava em situações surpreendentes. Conforme relatou um ex-escravo, compilado por Costa (2012, p. 96), “tinha saudade da escravidão, porque segundo ele naquela época comia carne, farinha e feijão à vontade e agora mal comia um prato de xerém com água e sal”.

O bem-estar do imigrante também não constituía elemento de preocupação para o Estado. Garcia (2004, p. 191) relata os abusos cometidos por fazendeiros e administradores contra os imigrantes que trabalhavam nas lavouras de café na região de Ribeirão Preto (principal região produtora de café à época) entre 1890 e 1920:

muitas tensões e conflitos no ambiente de trabalho eram gerados pela permanência de práticas remanescentes da sociedade escravista por parte dos fazendeiros e responsáveis pela administração das fazendas, pois no plano das relações sociais tendiam a tratar o colono como escravo. Outro fator de tensão social era a sujeição do colono ao fazendeiro através do controle que este exercia sobre os débitos de cada trabalhador.

Essa autora também afirma que

a vida na fazenda retratada pelos trabalhadores era dura, algumas vezes precária, sendo o controle do trabalho e das saídas e entradas de pessoas na fazenda feito de forma rigorosa. No discurso de fazendeiros e do Estado havia um enaltecimento das ótimas condições de vida e trabalho nas fazendas como forma de propaganda destinada a justificar a relação contratual e atrair cada vez mais imigrantes (Garcia, 2004, p. 192).

O Estado, no geral, era omissivo com relação a tudo isso. Quando se manifestava, quase sempre era solidário aos fazendeiros.<sup>2</sup>

A partir da década de 1930, e com mais intensidade a partir da década de 1960, o meio rural brasileiro presencia um avanço tecnológico agrícola significativo. Novamente, o que se entende por desenvolvimento rural atualmente recebeu pouca, ou nenhuma, atenção do Estado. Nesse período, o paradigma vigente, no geral, continuava sendo o de que desenvolvimento rural e desenvolvimento agrícola são a mesma coisa.

---

2. Segundo Garcia (2004, p. 192), “um exemplo do teor dos discursos oficiais verifica-se numa declaração de Rodrigues Alves [futuro presidente da República], então presidente da província de São Paulo em 1888, em ofício dirigido ao ministro da Agricultura, respondendo ao pedido de apuração de denúncias apresentadas a ele sobre maus-tratos que colonos italianos estariam recebendo na fazenda de Henrique Dumont, em Ribeirão Preto. Esta denúncia estendia-se a outros fazendeiros locais como Martinho Prado Jr., João Franco, Luís da Silva Rosa e José Melo que estariam surrando colonos e mantendo-os em péssimas condições. Rodrigues Alves refutou as denúncias defendendo os fazendeiros acusados, qualificando-os como figuras respeitáveis na sociedade”.

Esse processo de modernização tecnológica da agricultura brasileira já se apresenta no governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, ainda de forma tímida. Interessante destacar que uma tentativa incipiente de melhorar a vida da população do meio rural se manifesta no decorrer do governo. Ao analisar leis e decretos do período Vargas que concediam direitos aos trabalhadores do meio rural, Welch (2016, p. 105) afirma que:

ao buscar organizar a 'vida rural', o governo Vargas não procurou fazer uma revolução para emancipar os camponeses de uma espécie de sistema feudal de latifúndios e minifúndios, mas para ajustar a economia política e assim fortalecer o capitalismo agrário. A crise econômica mundial dos anos 1930, um movimento incipiente de trabalhadores rurais, a formação da burguesia agroindustrial, a Segunda Guerra Mundial e o Estado construído por Vargas foram fatores que colaboraram para iniciar o 'reajustamento' das relações sociais no campo até 1945. Assim, o governo Vargas nem excluiu nem ignorou o campo, mas gerou uma série de estudos, ideias, leis e instituições para a organização da vida rural que se mostrou parte permanente de seu legado.

As inovações do governo Vargas com relação ao trabalhador do campo de certa forma foram o início do processo que resultaria na elaboração do Estatuto do Trabalhador Rural de 1963.

Apesar de iniciativas inovadoras com relação aos direitos do trabalhador rural, como mencionado, o foco maior foi o desenvolvimento agrícola. No decorrer do governo Vargas, uma série de medidas foram adotadas para modernizar a agricultura nacional. Inicialmente, foram criadas instituições e mecanismos que fomentassem a diversificação da produção agrícola brasileira, muito concentrada na produção de café, tais como: o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), em 1933; o Departamento Nacional do Café (DNC), cuja finalidade era a de regulamentar o preço do café, por meio da queima do produto (78,2 milhões de sacas foram queimadas entre 1931 e 1944); o Serviço de Comércio de Farinhas, em 1938; a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), em 1944; o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS); a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA); a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cafeeira (CEPLAC), entre outros (Delgado, 1997).

Adicionalmente, dois importantes instrumentos de política agrícola são criados: uma linha de crédito, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), elaborada em 1937, e uma política de preços mínimos (estabelecida por meio de decreto) para produtos como arroz, feijão, milho, amendoim, soja e girassol.

Nos anos subsequentes ao governo Vargas, a ideologia do desenvolvimento agrícola continuou a permear a ação estatal. Diversas iniciativas tentavam contribuir de algum modo com o aumento da produção e da produtividade agrícola brasileira. Entre outras novidades, o início da estruturação de um serviço de Ater ocorre a partir do final da década de 1940. Segundo Peixoto (2008), o início da implantação desse serviço no Brasil ocorreu com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) nos estados, coordenada pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR). A primeira ACAR foi criada em Minas Gerais, em 1948.

No período pós-1964, os sucessivos governos militares se empenharam em promover um intenso processo de modernização da agricultura brasileira. Inovações surgidas em períodos anteriores foram remodeladas e aprimoradas com a aplicação de maciços investimentos públicos na criação de um ambiente institucional que desse suporte à visão de futuro apregoada pelos defensores da ideologia do desenvolvimento agrícola.

Em 1965, é criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), o qual seria instrumental para o financiamento da atividade agrícola no Brasil. Até 1986, esse sistema ofertaria quantias consideráveis de recursos para financiar a produção de lavouras já existentes ou para a implantação de novas lavouras. O crédito foi utilizado, em grande medida, para a compra de insumos modernos de produção, como tratores, colheitadeiras, fertilizantes, defensivos químicos, sementes melhoradas geneticamente etc. De um lado, o governo criava políticas industriais para a implantação de fábricas desses insumos, e, de outro, oferecia o crédito para que os agricultores os comprassem.

Em 1974, outro importante componente do aparato institucional de suporte ao desenvolvimento agrícola foi a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Com seus centros de pesquisa espalhados pelo Brasil, a empresa investiu maciçamente na contratação e formação (quando necessário) de ampla equipe de pesquisadores focados em gerar tecnologia destinada ao aumento da produtividade da agropecuária brasileira.

Todos esses investimentos do Estado indubitavelmente contribuíram para a considerável expansão da agropecuária brasileira em todas as décadas do período (de 1930 em diante), especialmente a partir da década de 1960. A expansão da produção total ocorreu tanto em termos de aumento da produtividade agrícola – fruto da utilização de insumos e técnicas mais eficientes de produção e também das tecnologias geradas pelo Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), encabeçado pela Embrapa – como de expansão da área cultivada, inclusive a colonização agrícola do Centro-Oeste a partir da década de 1970.

Entretanto, essa expansão também gerou impactos negativos. O Estado, que em grande parte financiou tal expansão com recursos próprios, se endividou consideravelmente no decorrer do processo. Assim, após as duas crises do petróleo, de 1973 e 1979, e a consequente escalada dos juros internacionais, o Estado brasileiro se viu em uma severa crise fiscal a partir do final da década de 1970. A década de 1980 foi marcada, conseqüentemente, por um longo período de ajuste de gastos do Estado e de extinção de órgãos, programas de governo etc.

Tal ajuste atingiu as políticas de fomento ao desenvolvimento agrícola. O volume de crédito agrícola a partir de 1986 sofreu significativa redução. A Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) foi extinta no começo da década de 1990, entre outros ajustes. E qual foi o legado desse longo processo de modernização agrícola? O desenvolvimento agrícola gerou desenvolvimento rural? No caso de se considerar definições de desenvolvimento rural mais atuais, a resposta para essa questão é polêmica.

Por um lado, muitas regiões (pequenas e grandes) se beneficiaram da expansão agrícola a partir do efeito de transbordamento da renda auferida com a agricultura na economia regional. Por exemplo: *i*) a instalação de uma agroindústria de processamento de soja para produção de óleo vegetal em um polo produtor de soja; *ii*) a instalação de revendas de insumos para atender os produtores de soja; e *iii*) a contratação de trabalhadores para a agroindústria, para as revendas e, eventualmente, para todo um setor de serviços, cuja demanda de sustentação foi gerada, em um primeiro momento, pela renda proveniente do grão.

Por outro lado, a quantidade de empregos diretos nas atividades “dentro da porteira” é cada vez menor, fruto da mecanização das lavouras, em todas as etapas de produção (adubação, semeadura, tratos culturais, colheita). Adicionalmente, muitos autores (Palmeira, 1989; Pires e Ramos, 2009) argumentam que o processo de modernização da agricultura brasileira representa um caso de modernização conservadora. Algumas das críticas frequentemente atribuídas a

esse processo no Brasil na segunda metade de século XX são: *i*) não houve modificação na estrutura fundiária extremamente desigual e nas relações de trabalho; *ii*) o resultado foi a expropriação e a expulsão de muitos camponeses e trabalhadores rurais; e *iii*) se acentuou a violência no campo e os conflitos entre os trabalhadores rurais sem-terra e os latifundiários.

Silva (2001), por exemplo, expõe que as ocupações agrícolas são as que geram a menor renda, e muitas famílias não conseguem sobreviver com a renda gerada na atividade agrícola. Contudo, esse mesmo autor fornece indícios do crescimento da população no meio rural ocupada em atividades não agrícolas. Quantos dos empregos gerados no meio rural em atividades não agrícolas são oriundos do efeito de transbordamento da renda agrícola?

Em 1995, em resposta a demandas históricas de agricultores familiares até então negligenciados, o governo federal cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Até então, os agricultores familiares disputavam o crédito oficial com os grandes empresários do setor rural, os quais possuíam mais condições de obter os créditos e oferecer as garantias necessárias para os credores. Castro, Resende e Pires (2014) analisaram o impacto do Pronaf sobre a produção agropecuária – medida por meio do produto interno bruto (PIB) agropecuário – e sobre o PIB *per capita* das regiões beneficiadas e, no geral, os resultados apresentaram efeitos positivos sobre essas duas variáveis.

#### 4 O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO RURAL: FUTURO

A criação do Pronaf, em alguns aspectos, representou uma inflexão na atuação do Estado com relação ao desenvolvimento do meio rural. Apesar de um forte viés do paradigma de desenvolvimento agrícola até então vigente, no sentido de oferecer crédito para utilização de insumos de produção modernos, esse programa foi desenhado com outras considerações em vista. A principal delas é a de incluir uma ampla parcela de pequenos agricultores ao sistema de crédito oficial, com o propósito de auxiliar na geração de renda para os agricultores beneficiados. Eventualmente, diversas linhas específicas foram criadas no âmbito do Pronaf, ampliando o leque de beneficiários e incluindo, no processo, categorias de agricultores familiares até então “invisíveis” para o Estado, como os assentados pela reforma agrária.

Essa inflexão na ideologia do desenvolvimento agrícola como sinônimo de desenvolvimento rural continuou no decorrer do final da década de 1990 e da primeira década dos anos 2000. Tanto no governo Fernando Henrique Cardoso quanto no governo Luiz Inácio Lula da Silva, o discurso de promoção do desenvolvimento territorial rural ganha espaço na agenda governamental.

Para Schejtman e Berdegué (2004), desenvolvimento territorial rural significa transformar o ambiente produtivo e institucional de um espaço rural qualquer com a finalidade precípua de reduzir a pobreza rural. A transformação do ambiente institucional no meio rural, segundo esses autores, teria por objetivo modificar as regras que excluem os pobres dos processos e benefícios da transformação produtiva.

Fruto dessa nova abordagem, e da constatação empírica de que apesar do contínuo crescimento agrícola o meio rural brasileiro continuava a concentrar grandes *deficit* de pobreza (Ortega, 2008), o governo federal lança o Programa de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS) em 2003, o que beneficiou quarenta territórios rurais selecionados em vinte estados brasileiros. Entre os objetivos do programa estão elencadas diversas dificuldades que precisariam ser enfrentadas no processo de promoção do desenvolvimento desses territórios: *i*) promover o capital humano, social e natural da região beneficiada; *ii*) tornar a

estrutura fundiária brasileira menos desigual; *iii*) promover um desenvolvimento territorial e não apenas setorial; e *iv*) alocar recursos públicos na resolução das causas que travam o desenvolvimento dos territórios rurais selecionados (Geraldi, 2012).

Sem adentrar em aspectos específicos do PDTRS, por meio da simples análise dos seus objetivos é possível afirmar que ele representou um considerável avanço conceitual sobre desenvolvimento rural e, principalmente, prático com relação à forma de promoção desse desenvolvimento por parte do governo. Essa talvez tenha sido a primeira experiência prática de desenvolvimento rural, e não meramente agrícola, em larga escala, promovida pelo governo federal.

Entretanto, não se pode afirmar que teve vida longa. Em 2013, a economia brasileira inicia um longo período recessivo e tem início uma nova fase de ajuste fiscal (como nas décadas de 1980 e 1990). Gastos em muitas áreas são revistos, inclusive o de muitas políticas públicas. Adicionalmente, a mudança de governo ocorrida em 2016 representou também uma ruptura com o modelo de governo mais intervencionista então vigente. A eleição de 2018 confirmou essa tendência.

E qual o resultado disso tudo para o desenvolvimento rural? No momento atual (final de 2019), as diversas esferas governamentais brasileiras (federal, estaduais e municipais) estão em processo de ajuste das contas públicas, em função de diversos fatores, como a queda da arrecadação fiscal. Ao que tudo indica, ao menos no curto prazo (quatro a cinco anos), uma orientação estatal intervencionista, promotora ativa do desenvolvimento (geral e rural), está descartada, pelo menos em nível federal. Mesmo os gastos relacionados com o desenvolvimento agrícola não estão assegurados. Nesse ambiente, o cenário para a manutenção de investimentos em programas como o PDTRS, quiçá a expansão de programas dessa natureza, não é dos melhores, considerando o ajuste fiscal e a orientação ideológica do governo.

O desenvolvimento rural voltará, nesse contexto, a ser reflexo exclusivo do desenvolvimento agrícola? As forças do livre mercado bastarão para promover um desenvolvimento das regiões rurais pobres, ou mesmo para promover a inclusão dos muitos excluídos até nas regiões rurais de agricultura pujante?

Algumas evidências recentes são preocupantes. Alves e Rocha (2010) analisaram a produção dos agricultores brasileiros, em valor bruto da produção, e constataram que a renda bruta apropriada pela produção de dois terços dos estabelecimentos agropecuários do Brasil (cerca de 3 milhões de estabelecimentos) equivale a apenas 3% da renda bruta proveniente de atividades agropecuárias no país. Essa concentração elevada da renda agrícola nas mãos de alguns poucos agricultores corrobora aquilo que foi constatado por Silva (2001, p. 41) – que as ocupações agrícolas nas áreas rurais “são as que geram menor renda e que o número de famílias agrícolas está diminuindo, pois elas não conseguem sobreviver apenas de rendas agrícolas”.

Tal constatação sugere que uma quantidade expressiva de estabelecimentos agropecuários está em processo acelerado de inviabilização competitiva. Esses estabelecimentos, de acordo com Buainain *et al.* (2013, p. 114), poderiam ser competitivos “caso fossem submetidos a estímulos e apoios consistentes com as mudanças estruturais” – notadamente acelerar o processo de adoção de tecnologias que aumentem a produtividade da lavoura, entre outros.

O Pronaf foi criado com essa finalidade, e diversos estudos apontam resultados positivos desse programa (por exemplo, Castro, Resende e Pires, 2014). A questão que mais preocupa

no curto prazo é que os dispêndios do programa sejam atingidos pelos cortes do ajuste fiscal do governo federal. Por enquanto, pelo menos para a safra 2019/2020, isso não irá ocorrer.

Além das atividades agrícolas, tem crescido a participação da renda proveniente de atividades não agrícolas sobre a renda total dos domicílios rurais, conforme demonstrado por Silva (2001). O rendimento proveniente de atividades não agrícolas tem crescido e muitas famílias no meio rural tem sobrevivido exclusivamente dessas atividades. De acordo com Sakamoto, Nascimento e Maia (2016), nos anos 2000 ocorreu um crescimento de mais de meio milhão de domicílios rurais com renda exclusivamente não agrícola.

Qual tem sido a dinâmica desse mercado de trabalho nos últimos anos? Ele foi impactado tão fortemente pela crise econômica como o mercado de trabalho urbano? Essa é uma realidade relativamente recente do meio rural brasileiro, ainda a ser muito estudada. A recente publicação do novo censo agropecuário contribui substancialmente para estudos sobre essa realidade.

A constatação de que o rural não se resume mais somente ao agrícola constitui um elemento relevante a ser considerado pelo Estado na sua forma de lidar com o campo. Políticas públicas começaram a ser implementadas nos anos 2000 tendo isso em vista, mas não se sabe se terá continuidade.

Há de se reconhecer que na média os indicadores de desenvolvimento humano do meio rural brasileiro são bastante inferiores aos indicadores do meio urbano. Apesar das deficiências qualitativas dos serviços de educação e saúde ofertados em muitas cidades brasileiras, a população urbana no geral tem acesso a esses serviços. No meio rural, frequentemente não se tem esse acesso, ou a qualidade do serviço é mais precária do que no meio urbano.<sup>3</sup>

Mais de meio século de intenso crescimento agrícola (desde a década de 1960) e a pobreza rural ainda é significativa por quase todo o território brasileiro. Essa talvez seja uma evidência de que as forças do livre mercado por si só não promoverão uma melhoria substancial da qualidade de vida de amplas parcelas da população rural. O Estado, apesar da momentânea crise fiscal, tem a legitimidade e os meios para contribuir com a gradual dinamização da economia do meio rural como um todo e, também, para a melhoria da qualidade de vida dessa população, por meio do investimento no capital social, em serviços como saúde e educação.

Diversos autores, como Navarro (2001), Schneider (2010) e Delgado e Leite (2011), defendem a necessidade de processos de democratização das políticas públicas e uma atuação do Estado mais direta com a população das comunidades rurais. Schneider (2010, p. 523), refletindo sobre propostas nesse sentido, afirma que

estes autores ressaltam a necessidade da promoção de processos radicais de democratização, que pudessem libertar os indivíduos e grupos sociais da tutela e controle exercido pelas elites e pelos mediadores (agentes da Igreja, do Estado, dos partidos políticos, dos movimentos sociais). Sustentam, basicamente, que as próprias populações rurais deveriam organizar instâncias de gestão cuja institucionalização e legitimação passariam pelo Estado em uma via de mão dupla. De um lado, através da concessão de recursos (financiamentos, infraestrutura) e por meio do reconhecimento de direitos (cidadania, acesso à terra) e, de outro lado, por meio da exigência

---

3. Nesta edição do *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, o ensaio *Educação: contraste entre o meio urbano e o meio rural no Brasil*, de Caroline Nascimento Pereira e César Nunes de Castro, apresenta uma breve análise comparativa da educação no meio rural e no meio urbano no Brasil em 2010.

de contrapartidas que se materializariam em melhorias nos indicadores de qualidade de vida e bem-estar social (escolarização, por exemplo).

Em meados da década de 1990, no governo Itamar Franco, passando por sucessivos governos nos vinte anos seguintes, os movimentos sociais foram ouvidos (o que pouco ocorria antes) e algumas de suas reivindicações foram atendidas.<sup>4</sup> A questão que se coloca é sobre como se dará essa relação daqui em diante. A participação social nas políticas públicas, na definição da ação do Estado, será incentivada, tolerada ou reprimida?

## 5 CONCLUSÃO

Este texto procurou debater de modo sucinto o vasto tema do desenvolvimento rural. A partir de uma breve abordagem sobre algumas das múltiplas definições de desenvolvimento rural existentes e sobre a evolução desse conceito ao longo do tempo, fez-se uma análise da atuação do Estado brasileiro, centrada na esfera federal, com relação à questão agrícola/rural desde o final do século XIX.

Essa análise histórica se concentrou em momentos mais marcantes desse processo numa tentativa de contextualizar o momento presente desse debate. Durante longo período o paradigma dominante foi o de que desenvolvimento agrícola e desenvolvimento rural seriam praticamente a mesma coisa, a ocorrência de um resultaria na ocorrência do outro. Em tempos recentes, esse paradigma, no Brasil e alhures, tem sido substituído por um que conceitua desenvolvimento rural como algo bem mais amplo e complexo do que o resultado da modernização e contínua inovação das atividades agrícolas. Tanto no meio acadêmico quanto na esfera política e da administração pública, ainda existem muitas divergências, entretanto, no tocante a como o Estado deve atuar com relação a essa questão.

Alguns advogam pela gradativa retirada do Estado da questão agrícola/agrária/rural, com a responsabilidade de desenvolvimento rural delegada para agentes privados, ou simplesmente para o “mercado”. Outros falam em políticas estatais ativas, promotoras de um novo ambiente e uma nova institucionalidade no meio rural, permeada pelo ideal de emancipação da população do campo dos intermediários que regulam essa relação.

No meio desse debate, o meio político reflete essas divergentes visões e, no processo, o governo de plantão molda a atuação estatal conforme sua ideologia. O resultado tem sido, em anos recentes, uma forte instabilidade no tocante ao papel do Estado e ao desenvolvimento rural e, conseqüentemente, nas políticas públicas relacionadas. Essa instabilidade tem sido agravada pela crise fiscal do Estado.

Caso a preocupação seja com a geração de renda agrícola, independentemente da estrutura agrária e do número de empregos gerados, o Estado pode diminuir seus dispêndios com o meio rural sem maiores conseqüências, talvez apenas mantendo algumas linhas de crédito. Caso, entretanto, a sociedade valore a manutenção de parte de sua população no campo, ao mesmo tempo que se desenvolva atividades econômicas dinâmicas (não apenas a agrícola), então muito precisa ser feito. Neste último caso, é pouco provável que os agentes privados sejam os promotores desse modelo de desenvolvimento, o qual requer investimentos em educação, em saúde, em assistência social, em fomento à modernização produtiva de milhões de estabelecimentos agropecuários (que atualmente têm poucas condições de competir com as fazendas de larga escala), entre outros. Muitos desses investimentos não possuem perspectiva

---

4. O Pronaf constitui exemplo disso. A retomada durante o governo Itamar Franco da reforma agrária (por meio da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993) é outro exemplo.

de rentabilidade financeira no curto prazo que justifique o investimento privado, mesmo porque boa parte da população rural brasileira não possui renda para pagar por serviços como saúde e educação.

O desenvolvimento agrícola brasileiro é exemplo do sucesso de atuação estatal na promoção do desenvolvimento. Atualmente, agentes privados são responsáveis pelo sucessivo crescimento do setor (apesar de o Estado ainda investir no fomento da atividade), mas durante décadas o Estado erigiu um aparato institucional e investiu para criar as condições de expansão do setor. Será que a agricultura nacional seria tão produtiva sem a intervenção do Estado durante longo período? O desenvolvimento rural mais abrangente pode resultar de processo parecido.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Do setor ao terciário: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. São Paulo: Ipea, 1999. (Relatório de Pesquisa).
- ALSTON, J. M.; PARDEY, P. G.; ROSEBOOM, J. Financing agricultural research: international investment patterns and policy perspectives. **World Development**, v. 26, p. 1057-1072, 1998.
- ALVES, E.; ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível? *In*: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios, perspectivas**. Brasília: Ipea, 2010. p. 275-290.
- BACHA, C. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004.
- BUAINAIN, A. M. *et al.* Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, v. 22, n. 2, p. 105-121, 2013.
- CAÇÃO, F. Q. B.; REZENDE FILHO, C. B. Papel dos escravos negros após a abolição. **Revista Semina**, v. 9, n. 2, 2010.
- CASTRO, C. N.; RESENDE, G. M.; PIRES, M. J. S. **Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1974).
- COSTA, E. V. **A abolição**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.
- DELGADO, G. C. Capital e agricultura no Brasil: 1930-1990. *In*: SZMRECÁNYI, T.; SUZIGAN, W. (Org.). **História econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Hucitec, 1997. v. 1. p. 209-226.
- DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.
- FAVARETTO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Fapesp, 2007.
- GARCIA, M. A. M. **Trabalho e resistência: os trabalhadores rurais na região de Ribeirão Preto (1890-1920)**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2004.
- GERALDI, J. Análise conceitual da política de territórios rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 39, p. 155-185, 2012.
- KAGEYAMA, A. A. Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA RURAL, 42., 2004, Cuiabá, Mato Grosso. **Anais...** Cuiabá: SOBER, 2004.

LAMOUNIER, M. L. Agricultura e mercado de trabalho: trabalhadores brasileiros livres nas fazendas de café e na construção de ferrovias em São Paulo, 1850-1890. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 37, n. 2, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612007000200005&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612007000200005&script=sci_arttext&tlng=es)>. Acesso em: 6 set. 2019.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, 2001.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas: Alínea; Uberlândia: EDUFU, 2008.

PALMEIRA, M. Modernização, Estado e questão agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 3, n. 7, 1989.

PEIXOTO, M. **Extensão rural no Brasil**: uma abordagem histórica da legislação. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. (Texto para Discussão, n. 48).

PIRES, M. J. S.; RAMOS, P. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 3, p. 411-424, 2009.

PLOEG, J. D. *et al.* Rural development: from practices and policies towards theory. **Sociologia Ruralis**, Oxford, v. 40, n. 4, p. 391-408, 2000.

SAKAMOTO, C. S.; NASCIMENTO, C. A.; MAIA, A. G. As famílias pluriativas e não agrícolas no rural brasileiro: condicionantes e diferenciais de renda. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 54, n. 3, p. 561-582, 2016.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: RIMISP, 2004.

SCHMIDT, M. **Nova História crítica**. São Paulo: Nova Geração, 2007.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.

SILVA, J. G. da. O novo rural brasileiro. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81, 1997.

\_\_\_\_\_. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 37-50, 2001.

SOUZA, M. M. E. **África e Brasil africano**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2005.

TERLUIN, I. J. Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories. **Journal of Rural Studies**, v. 19, p. 327-344, 2003.

WELCH, C. A. Vargas e a reorganização da vida rural no Brasil (1930-1945). **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 36, n. 71, p. 81-105, 2016.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BUAINAIN, A. M. *et al.* **O mundo rural no Brasil do século XXI**. Embrapa: Brasília, 2014. 1182 p.