TEXTO PARA DISCUSSÃO

2564

ESTADO E DESENVOLVIMENTO RURAL

César Nunes de Castro
Caroline Nascimento Pereira

ipea

2564
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, junho de 2020

ESTADO E DESENVOLVIMENTO RURAL

César Nunes de Castro[1]
Caroline Nascimento Pereira[2]

1. Especialista em políticas públicas na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: O1; O18.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 O PAPEL DO ESTADO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO RURAL 9

3 ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL 15

4 O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO RURAL DIANTE DO FUTURO 27

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 37

REFERÊNCIAS 39

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 43

SINOPSE

Por muitos anos, a discussão sobre o desenvolvimento rural no Brasil foi deixada à margem dos grandes debates nacionais. A Revolução Verde, nos anos 1960-1970, e a intensificação do uso de tecnologias suscitaram um incipiente e localizado debate sobre o desenvolvimento regional e rural. Nos anos 1980, a discussão perdeu força devido a questões fiscais, sendo retomada na década seguinte, quando ganhou corpo na política nacional brasileira o debate sobre o desenvolvimento do setor e o caráter pluriativo do espaço rural. Outras formas de olhar esse meio emergiram não mais apegadas estritamente à ideia de um espaço rural com vocação agropecuária mas também com a inclusão da participação de grupos anteriormente marginalizados do debate político até o final da década de 1980. Este texto aborda a questão do papel do Estado brasileiro como indutor do desenvolvimento rural ao longo das últimas décadas.

Palavras-chave: desenvolvimento rural; políticas públicas; Estado.

ABSTRACT

For many years the discussion about rural development in Brazil was left on the sidelines. The Green Revolution in the 1960s and 1970s, and the increased use of technology sparked an incipient and localized debate on regional and rural development. In the 1980s the discussion lost strength due to State fiscal issues, resuming in the following decade, when the debate on rural development and the pluriative character of rural space gained shape in Brazilian national politics. Other ways of looking at the rural world emerged, no longer strictly attached to the idea of rural space as primarily, or uniquely, destined for agricultural production, which meant giving voice to hitherto marginalized groups. In any case, what is evident throughout the text is the state's participation in Brazilian rural development, by creating the main mechanisms of induction and intervention of agents.

Keywords: rural development; public policy; State.

1 INTRODUÇÃO

O meio rural brasileiro passou por significativas transformações ao longo do século XX. O processo de êxodo, especialmente a partir da década de 1930, provocado, em um primeiro momento, pela busca 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 setor rural, historicamente sinônimo de atividades agropecuárias, foi profundamente modificada ao longo do século passado. A partir das décadas de 1950 e 1960, diversas inovações tecnológicas foram incorporadas às práticas agrícolas a fim de aumentar a produtividade da lavoura e do trabalho, com a introdução em larga escala de insumos e mecanização por meio de tratores, implementos e colheitadeiras.

Até os anos 1950, o espaço rural, e tudo que era concernente a ele, não estava na pauta de discussão de forma enfática, nem na política e tampouco na academia. A produção agrícola brasileira, atualmente responsável por manter o *superavit* da balança comercial brasileira, era bem menos pujante antes de 1960, quando a introdução de práticas modernizantes, alavancadas por um volumoso crédito público, permitiu ao país a reversão do quadro de importador para o de exportador de produtos agrícolas.

O forte investimento em tecnologias e a expansão de áreas em regiões do interior do país promoveram o crescimento do setor agropecuário a taxas impressionantes. Esse crescimento, porém, não se baseou somente no empreendedorismo do produtor; a participação do Estado foi imprescindível, por meio de investimentos em pesquisa e concessão de crédito. Havia a expectativa de que a realização dessas medidas promoveria o desenvolvimento nas áreas rurais mais vulneráveis, mas, na prática, a desigualdade existente se manteve. Ficou evidente que o modelo implementado não oferecia a capacidade de abarcar todos os problemas do campo, como a mão de obra excedente, entre outras questões prementes do mundo rural brasileiro que começavam a ser discutidas por estudiosos do tema.

As mudanças tecnológicas e o êxodo rural foram, em parte, incentivados e, também em parte, negligenciados pelo Estado brasileiro. Por um lado, a modernização tecnológica e o aumento da produtividade agrícola constituíram objetivos ativamente incentivados pelo Estado por meio da alocação de grandes quantias de recursos

financeiros, na forma de distintas políticas públicas (crédito rural, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, infraestrutura etc.). Por outro, diversos aspectos relacionados ao meio rural foram negligenciados, notadamente aqueles relacionados a serviços públicos como saúde e educação para a população.

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

Apesar dos ganhos visíveis para a agricultura e a economia, o espaço rural viu emergir a concentração fundiária e a pobreza no campo. Isso levou à eclosão, no início dos anos 1990, de manifestações sociais reivindicatórias de direitos, as quais não demoraram a surgir, fazendo o Estado se movimentar para atender minimamente às demandas, criando um conjunto de programas com enfoque no desenvolvimento rural.

Entre as medidas destaca-se a criação do então Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), que posteriormente veio a se chamar Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), implementado com o objetivo de conceder crédito aos pequenos produtores (Antunes *et al.*, 2013). De todo modo, o que fica evidente nesse processo é a importância do Estado em todas as esferas do desenvolvimento rural, tomando a iniciativa e articulando as instituições para alcançar determinadas metas.

O objetivo deste texto é debater aspectos relacionados ao papel do Estado nacional como indutor do desenvolvimento rural, abordando as nuances da atuação desse ente político nas últimas décadas – ora mais intervencionista, ora mais influenciado por um ideal *laissez-faire*, ora simplesmente ausente por restrições em sua capacidade de atuação, por exemplo, como no caso das restrições fiscais. O trabalho é dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção fala sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento rural; e a terceira, sobre a atuação do Estado brasileiro no desenvolvimento rural. A quarta seção apresenta conjecturas futuras e a quinta traz as considerações finais sobre essa atuação.

2 O PAPEL DO ESTADO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Primeiramente, antes de situar o papel do Estado no processo de desenvolvimento rural, é importante caracterizar, conforme Navarro (2001), os diferentes conceitos de desenvolvimento correlatos, que são apresentados a seguir.

1) Desenvolvimento agrícola: possui um sentido estritamente produtivo com referência à base material da produção agropecuária, considerando suas características e sua evolução.
2) Desenvolvimento agrário: mundo rural em todas as suas dimensões e na relação com a sociedade como um todo. Aqui consideram-se as instituições políticas, as disputas entre classes, o acesso e uso da terra, as relações de trabalho, os conflitos sociais, o mercado etc.
3) Desenvolvimento rural: composto por ações previamente articuladas, com a capacidade de induzir mudanças em determinado ambiente rural em que o Estado sempre esteve presente como agente principal, à frente de qualquer proposta de desenvolvimento rural.
4) Desenvolvimento rural sustentável: vertente derivada do desenvolvimento sustentável surgida nos anos 1980, com o sentido mais consequente que o desenvolvimento rural por incorporar noções de equidade social e conscientização das famílias rurais mais pobres.

Todas as definições são importantes no âmbito dos estudos agrícolas e agrários. Este trabalho, porém, se assenta no conceito de *desenvolvimento rural*, com a preocupação de estudar o ambiente rural e as ações necessárias para o seu desenvolvimento – entendendo-se como tal as mudanças importantes para melhorar as condições de vida e o bem-estar da população do campo. A justificativa dessa abordagem é a existência de algumas vertentes que ainda veem o rural como sinônimo de atrasado e pensam numa forma de desenvolvimento que culminaria em urbanização. O rural não é um espaço atrasado, mas outro modo de vida, que carece de políticas específicas de desenvolvimento. Silva (2001) abordou essas características do rural a partir de velhos e novos mitos. Entre os velhos mitos, o autor incluiu "o rural é predominantemente agrícola" e "o desenvolvimento agrícola leva ao desenvolvimento 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, ganhando 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 as 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, de um lado, como resultado do processo de industrialização da agricultura 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 ao 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 celeuma teórica, entre os quais:

- rural não é sinônimo de agrícola nem tem exclusividade sobre a atividade;
- o rural é multissetorial (pluriatividade) e multifuncional (funções produtiva, ambiental, ecológica, social);
- as áreas rurais têm densidade populacional relativamente baixa (o que pode mesmo constituir sua própria definição legal); e
- 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 dois primeiros tópicos anteriormente citados. A visão clássica do espaço rural como um vasto território de economia exclusivamente pautada pela produção agropecuária e no qual a população trabalha majoritariamente em atividades agropecuárias não resiste a uma análise empírica. Em seu conjunto, as características elencadas pelo autor constituem os elementos definidores do *novo rural brasileiro*, elemento analisado sob ótica uma inovadora por múltiplos pesquisadores nas últimas décadas.

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, diante da crença de que o capitalismo livre da intervenção estatal possuiria formas eficientes de autorregulação socioeconômica. De acordo com esse entendimento, 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. São agrupadas em dois grandes polos: *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.

Afinal, 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 estanque 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, Favareto (2007), vê o rural como um setor produtivo, com ênfase nas atividades produtivas e na dimensão agrícola da 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 em muitos países foram destinados para modernizar a agricultura. Os valores disponibilizados 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), assistência técnica e extensão rural (para difundir o uso das tecnologias desenvolvidas pelas instituições de pesquisa e desenvolvimento – P&D), crédito agrícola, entre outros.

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

Para Navarro (2001), durante boa parte do século XX, o desenvolvimento rural foi entendido como o conjunto de ações do Estado realizadas em regiões rurais pobres, com o intuito de promover a modernização agrícola, por meio da substituição de insumos e tecnologias de produção consideradas atrasadas por outras mais modernas. Segundo Schneider (2010, p. 512),

> esta foi a tônica da intervenção no meio rural do Brasil e de outros países na América Latina no período conhecido pela vigência da ideologia da "Revolução Verde", que preconizava ações de intervenção dirigidas e orientadas, geralmente de caráter compensatório, que eram vistas como a solução para os agricultores que não conseguiam se modernizar tecnologicamente nem integrar-se ao conjunto da economia através da indústria, do comércio e dos serviços.

Nas últimas décadas, no Brasil e no mundo, o papel do Estado como um todo, e não apenas com relação ao desenvolvimento rural, tem passado por um processo de revisão. 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, exibiam 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 vários 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.

A partir da década de 1990, ocorre uma mudança de enfoque sobre o que é desenvolvimento rural, e novas abordagens começam a ser debatidas (Schneider, 2010). Muitos autores começam a questionar o paradigma de que desenvolvimento rural se resume 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), a ideia de modernização da agricultura como principal ferramenta para elevar a renda e o desenvolvimento do meio rural cede a vez a um novo modelo de organização. 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). Essa mudança de enfoque influenciou o debate político sobre o desenvolvimento de áreas rurais e, eventualmente, inspiraria a elaboração de políticas públicas com esse propósito.

Nesse sentido, o final do século XX e início do século XXI foi palco para um embate de ideias sobre o desenvolvimento rural e o papel do Estado, influenciado por diferentes perspectivas teóricas, muitas vezes antagônicas. 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 do desenvolvimento rural. Houve também a contraposição entre uma visão defensora da limitação das responsabilidades do Estado em geral, inclusive no meio rural, com a consequente liberdade para a iniciativa privada moldar o futuro do setor, e outra visão, a qual advoga a ampliação da atuação estatal no meio rural para além da modernização da agricultura "dentro da porteira".

Controle e redução de gastos públicos *versus* ampliação do papel do Estado na sociedade e expansão do orçamento público; desenvolvimento agrícola como sinônimo de desenvolvimento rural *versus* novas abordagens de desenvolvimento rural, com a incorporação de aspectos sociais e ambientais ao conceito. Esses e alguns outros embates políticos, teóricos e ideológicos passaram a pautar os debates sobre a questão rural em múltiplas arenas – acadêmica, política, imprensa, sociedade civil. As políticas públicas para o rural resultantes incorporaram diversos novos elementos e objetivos. O desenvolvimento rural e a ação do Estado com relação a essa questão tornaram-se muito mais complexos.

De acordo com Schneider (2010, p. 512), nesse período:

> as políticas públicas e discussões teóricas sobre desenvolvimento rural reemergiram em bases inteiramente diferentes daquelas da década de 1970. Esta retomada foi fortemente influenciada pelas transformações sociais, políticas e econômicas que se operaram no âmbito do Estado, dos atores da sociedade civil e nos enfoques analíticos dos próprios estudiosos e analistas. Foram estas mudanças gerais que influenciaram as discussões específicas sobre o tema do desenvolvimento rural, desdobrando-se em políticas governamentais direcionadas para a reforma agrária, o crédito para agricultura familiar, o apoio aos territórios rurais, o estímulo a ações afirmativas para mulheres, jovens, aposentados e negros.

No antigo paradigma de desenvolvimento rural, sinônimo de desenvolvimento e modernização agrícola, o modelo de atuação do Estado era mais linear e envolvia menos variáveis. Se era visto como consequência do aumento da produtividade agrícola e da renda proveniente dessa atividade, a solução óbvia era investir em pesquisa para o desenvolvimento de novas tecnologias, em assistência técnica e extensão rural para difundir o uso dessas novas tecnologias e em crédito rural para financiar a aquisição dos insumos. O Estado centrou sua atuação, até a década de 1980, com o propósito de criar a institucionalidade adequada para atender ao trinômio pesquisa/extensão rural/crédito agrícola – o que será mais bem analisado na próxima seção.

Esse trinômio compõe uma parte muito mais restrita do que se entende do conceito do novo paradigma de desenvolvimento rural. A própria compreensão sobre o que é desenvolvimento rural, conforme mencionado, não está consolidada como dantes. Ademais, no processo de redemocratização brasileiro, a partir do final da década de 1980, com o renascimento da sociedade civil, múltiplos atores voltam a participar do processo político e a manifestar suas opiniões e demandas para o Estado. Não é de se estranhar que as abordagens sobre o desenvolvimento rural tenham se multiplicado no período e o conceito seja objeto de controvérsia, pois, em grande medida, tudo isso ocorreu em função do renascimento da sociedade civil.

Corolário desse processo, uma das características do desenvolvimento rural atual é que, para ser promovido, esse novo paradigma representa um problema complexo (no sentido de Rittel e Webber, 1973), e não mais algo linear como quando era sinônimo de desenvolvimento agrícola. Enfim, no Brasil, a oposição entre essas múltiplas abordagens se faz presente nos meios acadêmicos e na prática governamental recente. A evolução histórica da atuação do Estado brasileiro com relação ao desenvolvimento rural e as perspectivas para essa questão serão abordadas nas próximas duas seções, especificamente.

3 ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL

A atuação estatal com relação ao desenvolvimento rural no Brasil se confunde com o desenvolvimento agrícola pelo menos desde 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 Baiano de Agricultura. Marco desse período, a criação da Imperial Estação Agronômica de Campinas (atualmente Instituto Agronômico de Campinas), em 1887, representou a consolidação do desejo da elite agrária nacional em criar 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 agronômica são criados ou idealizados, como a escola de agricultura 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 medida do governo federal de criar uma espécie de política de preços mínimos para o café. Conforme Bacha (2004, p. 116), para lidar com as crises de superoferta do café, que resultavam na queda do preço internacional do produto, o governo decidiu "controlar a entrada de café nos portos e executar uma política similar à política de garantia de preços mínimos, isto é, 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, além do estado do Paraná. A infraestrutura de transportes para ligar as regiões produtoras de café aos grandes centros exportadores, notadamente ao porto de Santos, constituiu-se em um legado adicional desse processo de interiorização da agricultura cafeeira. A partir de meados do século XIX, teve 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. Desse 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 suporte para a maximização da renda auferida pelos cafeicultores.

O conceito moderno de desenvolvimento rural varia de acordo com o proponente, mas, em geral, segundo 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 governos estaduais nesse período. 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; deve-se ressaltar, contudo, que a proteção social não era uma preocupação rotineira do Estado em praticamente lugar nenhum do mundo no final do século XIX.

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),[1] 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 *apud* Cação e Rezende Filho, 2010) "o estímulo à imigração diminuiu muito a possibilidade de que os negros se tornassem trabalhadores agrícolas".

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

O abandono de parcela significativa da população rural brasileira da época resultava em situações surpreendentes, conforme atesta o relato de um ex-escravo, compilado por Costa (2012, p. 96), em que aquele afirmou que "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) 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. Segundo a autora,

> 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 (Garcia, 2004, p. 191).

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 eram a mesma coisa.

Esse processo de modernização tecnológica da agricultura brasileira já se apresenta no governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, ainda que de forma tímida. Interessante destacar que uma tentativa incipiente de melhorar a vida da população do meio rural se manifesta no decorrer desse governo. É o que defende Welch (2016) 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, o foco maior foi o desenvolvimento agrícola. No decorrer do governo Vargas, adotou-se uma série de medidas para modernizar a agricultura nacional. Em primeiro lugar, foram criados mecanismos e instituições que fomentassem a diversificação da produção agrícola brasileira, muito concentrada na produção de café. Entre as instituições criadas estão: o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), em 1933; o Departamento Nacional do Café, cuja finalidade era regulamentar o preço do café, por meio da queima do produto, sendo que 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, 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 foram criados: uma linha de crédito rural, a Carteira de Crédito Agrícola, criada em 1937; e o estabelecimento, por meio de decreto, de uma política de preços mínimos para produtos como arroz, feijão, milho, amendoim, soja e girassol.[2]

Nos anos subsequentes ao governo Vargas, o desenvolvimento agrícola continuou a permear a ação estatal. Diversas iniciativas buscavam contribuir de algum modo para o aumento da produção e da produtividade agrícola brasileira. Entre outras novidades, o início da estruturação de um serviço de assistência técnica e extensão rural (Ater) ocorreu a partir do final da década de 1940. Segundo Peixoto

2. Lei nº 454, de 9 de julho de 1937. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-454-9-julho-1937-503317-publicacaooriginal-1-pl.html>.

(2008), o início da implantação dos serviços de Ater no Brasil ocorreu com a criação, nos estados, da associação de crédito e assistência rural (Acar), coordenada pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), sendo a primeira Acar 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 do desenvolvimento agrícola.

Um ponto importante a ser considerado em todo o processo é como se deu pela primeira vez a reflexão sobre o desenvolvimento rural brasileiro. Delgado (2001) aponta que, no período pós-guerra, o foco foi a expansão e a consolidação da indústria moderna na economia brasileira. Com isso, o setor rural foi visto como secundário ao longo da industrialização (1930-1980). Muitas pessoas viam o setor rural como subsidiário ao processo de industrialização. Até mesmo desenvolvimentistas discutiam a questão agrária a reboque da industrialização.

Assim, de 1960 em diante, presencia-se a dualidade temática, refletindo, com atraso, a ambiguidade da modernização técnica em relação às questões sociais. Temas como agricultura, desenvolvimento e o contexto agrário ganham contornos históricos e analíticos diferenciados ao longo do tempo, colocando a reflexão econômica sobre o rural pautada em torno de dois eixos temáticos: a questão agrária e a industrialização; e o papel da agricultura (Abramovay, 2001).

A escolha feita à época foi a modernização agrícola sem reforma agrária, acreditando-se que a expansão agrícola seria capaz de solucionar as questões do campo. Como bem apontou Silva (2001), a modernização resolveu a questão agrícola, não a questão agrária.

Entre os pilares da modernização havia o crédito, que foi institucionalizado por meio da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, 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. O crédito foi utilizado, em grande medida, para a compra de insumos modernos de produção, como tratores, colheitadeiras, fertilizantes, defensivos químicos, sementes melhoradas etc. De um lado, o governo criava políticas industriais para a implantação de plantas de insumos; de outro, oferecia o crédito para que os agricultores os comprassem.

Nesse período, as funções da agricultura na economia perseguiam objetivos estritos de estabilidade de preços, salário real e *superavit* comercial externo, além do aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e de ambos com o setor externo. Derivadas dos investimentos no setor, as agroindústrias surgiram, consolidando o processo de integração técnica agricultura-indústria, marcado pelo desenvolvimento da agricultura capitalista em integração com a economia industrial/urbana e o setor externo, sob forte mediação financeira do setor público (Delgado, 2001).

Essa mudança de orientação das políticas agrícolas, por produtos e pelo fortalecimento das estruturas fomentadoras da produtividade e funcionalidade do crescimento capitalista, ocorreu principalmente via SNCR. Por meio de estímulos à adoção de pacotes tecnológicos e ao aprofundamento das relações de crédito na agricultura, o caráter heterogêneo da agricultura (técnico, social e regional) foi intensificado, dificultando o desenvolvimento rural (Delgado, 2001).

Em 1974, outro importante componente do aparato institucional de suporte ao desenvolvimento agrícola foi a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Inúmeros centros de pesquisa foram criados ou incorporados a essa instituição.[3] Adicionalmente, significativos investimentos foram realizados na formação de pesquisadores treinados para gerar tecnologia destinada ao aumento da produtividade da agropecuária brasileira.

Os investimentos estatais contribuíram decisivamente para a considerável expansão da agropecuária brasileira em todas as décadas do período considerado (1930 em diante), especialmente a partir da década de 1960. Houve a expansão da

3. Por exemplo, o centro da Embrapa em Belém do Pará. A Embrapa Amazônia Oriental, criada em 1975, herdou a área física e os conhecimentos gerados pelo Instituto de Pesquisa e Experimentação Agropecuária do Norte, criado em 1962, a partir da modificação institucional do Instituto Agronômico do Norte, criado em 1939.

produção total derivada dos ganhos de produtividade agrícola, fruto da utilização de insumos e técnicas mais eficientes de produção e da expansão da área cultivada, além das tecnologias geradas pelo Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), composto por Embrapa, organizações estaduais de pesquisa agropecuária (Oepas), universidades e demais instituições do setor (Fuck e Bonacelli, 2007).

Desse modo, nos anos 1960-1970, a Revolução Verde alterou a noção de desenvolvimento rural. Tal transformação, porém, foi determinada regionalmente, pois, enquanto o Centro-Sul recebia a modernização agrícola, o Nordeste, que não estava dentro desse processo, iniciava as discussões sobre a seca. Apesar de algumas externalidades negativas, é inegável que a Revolução Verde modificou profundamente o campo brasileiro, com alterações no desenvolvimento rural e no padrão socioeconômico, atribuídas ao processo de reformulação produtiva na agricultura (Navarro, 2001).

Essa expansão, no entanto, também gerou impactos negativos. Como foi em grande parte financiada com seus recursos, o Estado se endividou consideravelmente no decorrer do processo. Somado às duas crises do petróleo, de 1973 e 1979, e à consequente escalada dos juros internacionais, o Estado brasileiro se viu em uma severa crise fiscal a partir do final da década de 1970 (Carneiro, 2002), potencializada pelos programas de industrialização, como o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A década de 1980, então, foi marcada, consequentemente, por um longo período de ajuste dos gastos do Estado e da extinção de órgãos, programas de governo etc.[4]

Nessa década, as políticas neoliberais levaram à redução do papel do Estado, retirando o desenvolvimento rural da pauta, findando a primeira etapa de discussões, que ocorreu entre os anos 1950 e 1970. Implantou-se um forte ajuste fiscal e foi decretada a moratória da dívida externa brasileira, levando a uma pausa no debate acerca do desenvolvimento rural, que ressurgiu apenas nos anos 1990.

O ajuste atingiu as políticas de fomento ao desenvolvimento agrícola, como a substancial redução do volume de crédito agrícola, a partir de 1986. Entre outras medidas, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) foi extinta no começo da década de 1990. De acordo com Schneider (2010, p. 513):

4. Sobre o ajuste fiscal dos anos 1980, ver Gobetti e Amado (2011).

> a crise econômica dos anos oitenta deixou marcas profundas e despertou uma conscientização nas principais forças políticas do Brasil de que o principal repto para o país no processo de abertura e redemocratização seria a estabilização macroeconômica, com especial atenção para o problema inflacionário.

A questão rural/agrária retornaria, gradativamente, ao debate político-econômico nos anos 1990, sob a égide da Constituição de 1988. Essa matéria retornou diante do cenário de relativa estagnação industrial, mas com alto crescimento dos saldos comerciais externos da agricultura.

Nos anos 1990, houve uma mudança de enfoque e entendimento, levando o desenvolvimento rural a ganhar espaço no país, revitalizando o tema e gerando novas abordagens, com políticas governamentais direcionadas para reforma agrária, crédito para agricultura familiar, apoio aos territórios rurais etc. De acordo com Schneider (2010), essa orientação partiu de estudiosos, acadêmicos, políticos e *policy makers*.

Muitos autores começaram a questionar o paradigma de que desenvolvimento rural se resumiria ao desenvolvimento agrícola. Tal questionamento, entre outros motivos, ocorreu devido à persistência da pobreza no meio rural, mesmo com o crescimento da produção agrícola. Silva (2001), por exemplo, apresentou inúmeras evidências empíricas de que no Brasil o meio rural era representado por muitos aspectos não agrícolas.

No âmbito desse retorno, a discussão sobre o rural foi pautada pelas novas abordagens mencionadas na seção 2, como sobre o surgimento da nova classe média no campo (Silva, 2001). Na primeira década dos anos 2000, um processo de crescimento da renda no meio rural ocorreu em consequência de fatores diversos (preços elevados de várias *commodities* agrícolas no mercado externo; expansão do crédito, especialmente para os agricultores familiares; expansão dos programas de transferência de renda etc.). Enquanto em 2003 cerca de 20% da população rural era caracterizada como classe média, em 2009 a nova classe média rural alcançou 35,4% da população rural (Neri, Melo e Monte, 2012).

As novas abordagens sobre o desenvolvimento rural, juntamente com as demandas manifestadas pelos movimentos sociais, não tardaram a influenciar a atuação estatal com relação à questão. O papel do Estado nessa época foi fundamental, tanto por meio

de políticas para a agricultura familiar como de ações relacionadas à reforma agrária, à segurança alimentar, entre outras. A partir de então, o desenvolvimento rural começou a ser pautado pelas ações de caráter normativo e pela política de intervenção de Estado, sendo a agenda estatal reflexo da demanda social, fruto da pressão de movimentos, instituições, meio rural e afins, elaborada por estudiosos, pesquisadores, acadêmicos, entre outros atores, a partir da relação com o Estado.

O papel do Estado nesse período modifica-se e são delineadas medidas para atender à nova, e abrangente, abordagem sobre o desenvolvimento rural: programas de transferência de renda, previdência rural, aumento do salário mínimo, Pronaf – todas essas medidas com um papel decisivo na redução da pobreza e na geração e qualificação de ocupações produtivas.

O Pronaf foi criado em 1995,[5] em resposta a demandas históricas de agricultores familiares localizados à margem do processo de modernização agrícola. Até então, esses agricultores disputavam o crédito oficial com os grandes empresários do setor rural, os quais possuíam mais condições de obter os recursos 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 concluíram que, no geral, os resultados apresentaram efeitos positivos sobre essas duas variáveis.

Estavam colocadas as bases para se tentar superar um modelo de desenvolvimento contraditório e excludente, gerador de campeões de produtividade agrícola em meio a ambientes rurais empobrecidos. O modelo brasileiro de desenvolvimento rural até então existente conseguiu, ao mesmo tempo, promover a agricultura moderna de grãos nas frentes pioneiras do oeste, que prescinde de mão de obra; realizar a colonização, em muitos aspectos predatória, na Amazônia; e promover um intenso êxodo rural, com o consequente inchaço populacional no meio urbano por uma população majoritariamente vivendo em condições insalubres, com acesso insuficiente a água, esgoto e outros serviços (Sachs, 2001).

5. Anteriormente chamado de Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape).

Com o chamado novo rural brasileiro, emerge a conceituação do setor à luz de novos aspectos demográficos e socioeconômicos da ruralidade e novas funções do setor agrícola no processo de desenvolvimento, com novo enfoque no território e na pluriatividade. A partir de então, surgem novas políticas públicas buscando atender a esses atores do espaço rural. Entre outros programas importantes criados no transcorrer do processo de reativação da discussão de desenvolvimento rural, destacam-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Os mercados institucionais são comuns, mas, no caso das políticas públicas brasileiras, a existência deles está associada ao papel de construção/mediação exercido pelo Estado na realização de compras governamentais para serem utilizadas em programas com outros fins públicos (Silva, 2014; Squeff, 2014).

O PAA tinha importância não somente para os agricultores familiares mas também para a segurança alimentar e nutricional no país. Possuía abrangência em seis modalidades, as quais compreendiam: compra com doação simultânea via Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) ou estados/municípios; formação de estoques via então Ministério do Desenvolvimento Social/Ministério do Desenvolvimento Agrário para posterior venda; compra direta via Conab; PAA Leite (produto beneficiado e doado aos beneficiários via governos de Minas Gerais e dos estados do Nordeste); compra institucional para uso institucional; e aquisição de sementes (sementes, mudas e materiais) para doação (Hespanhol, 2013).

O PAA é uma importante política de desenvolvimento rural implementada como parte da política de criação de mercados institucionais, intensificada pelos movimentos sociais rurais e pela organização da sociedade civil, executando o programa com reivindicações para a sua ampliação, aperfeiçoando e construindo novas iniciativas (Grisa e Porto, 2015). Na prática, os mercados institucionais já existiam, como ocorreu na crise do café de 1929, quando houve intervenção do Estado, comprando o excedente para garantir renda aos produtores.

O programa foi estruturado no fim dos anos 1970, mas marcado por beneficiar as poucas empresas que tinham capacidade e logística para atender a todo o país. Com isso, o programa se caracterizava por oferta padronizada e concentrada em determinados mercados. Em 1990, com a descentralização dos recursos, os Estados e municípios assumiram a

responsabilidade pelo programa, resolvendo a questão das especificidades locais e regionais. Os fornecedores, no entanto, continuaram sendo os grandes e mais capitalizados.

Em 2003, o PAA sofre alterações, com mudanças na perspectiva dos mercados institucionais. Com orientação exclusiva para a agricultura familiar, articulada com segurança alimentar e nutricional, prevalece o comprometimento com a aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores enquadrados no Pronaf. Desse modo, essa política muda a compreensão sobre o desenvolvimento rural e os modelos distintos de fazer agricultura, transformando os atores em protagonistas nesse processo. Com isso, o programa ressurge com a incumbência de dialogar com a diversificação econômica e social da agricultura familiar no desenvolvimento rural (Grisa e Porto, 2015).

É possível olhar as compras governamentais como alternativa comercial ao desenvolvimento rural, como apontam Belik e Cunha (2015). Nos países desenvolvidos, essas políticas existem há algumas décadas, aliando o abastecimento de equipamentos públicos ao desenvolvimento rural, com o estímulo de regiões de baixa dinâmica econômica por meio de compras governamentais.

Outro programa com forte participação do Estado e impactos no desenvolvimento rural é o PNAE. O programa determina que 30% dos recursos[6] do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação escolar devam ser repassados pela agricultura familiar (Kroth *et al.*, 2019). O governo adquire alimentos diretamente de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos para a formação de estoques e a distribuição à população em maior vulnerabilidade social.

O PNAE existe desde a década de 1950, porém com outros propósitos. Com a obrigação de compra de 30% de produtos da agricultura familiar, apenas em 2009 ampliou as exigências alimentares e nutricionais relativas à alimentação servida nas escolas públicas (Sambuichi *et al.*, 2014). Essa determinação assume importante caráter de desenvolvimento local e promoção da agricultura familiar ao estabelecer que a aquisição de gêneros alimentícios deve ser realizada preferencialmente no município-sede de cada escola.

6. Lei nº 11.947/2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>.

A importância do Estado no desenvolvimento rural vai além da criação de políticas públicas para a inserção da população rural. Estudo de Soares *et al*. (2015) mostrou que a pobreza rural está diretamente ligada à obtenção de crédito para o acesso a ativos, como tratores, terras. Os autores concluíram que o fornecimento de ativos é uma tarefa de mais fácil operacionalização por parte do Estado, ao conceder os meios para seu acesso.

O acesso a serviços também tem capacidade de alterar a dinâmica local de pobreza e vulnerabilidade. No meio rural, vários serviços são pouco atraentes aos investidores privados, devido à baixa densidade populacional e, consequentemente, aos maiores custos para fornecê-los a uma população espalhada pelo território. Serviços como fornecimento de água, energia elétrica, educação e saúde são mais desafiadores e menos lucrativos em áreas rurais do que urbanas.

4 O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO RURAL DIANTE DO FUTURO

As discussões que emergiram nos anos 1990 e a criação do Pronaf, em muitos aspectos, representaram uma inflexão na atuação do Estado com relação ao desenvolvimento do meio rural. Apesar de possuir um forte viés do paradigma de desenvolvimento agrícola até então vigente, no sentido de oferecer crédito para a utilização de insumos de produção modernos, esse programa foi desenhado com outras considerações em vista. A principal delas foi incluir uma ampla parcela de pequenos agricultores no sistema de crédito oficial, com o propósito de auxiliar na geração de renda dos 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. Nesse período, o discurso de promoção do desenvolvimento territorial rural ganhou 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. 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 grande *deficit* de pobreza (Ortega, 2008), o governo federal lança o Programa de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS) em 2003, para atender a quarenta territórios rurais selecionados em vinte estados brasileiros.

Entre os objetivos do programa são elencadas inúmeras dificuldades que precisariam ser enfrentadas no processo de promoção do desenvolvimento desses territórios: promover o capital humano, social e natural; tornar a estrutura fundiária menos desigual; promover um desenvolvimento territorial, e não apenas setorial; alocar recursos públicos na resolução das causas que travam o desenvolvimento dos territórios rurais selecionados; entre outras (Geraldi, 2012).

Sem entrar em aspectos específicos, por meio da simples análise dos seus objetivos, pode-se afirmar que o PDTRS representou um considerável avanço conceitual sobre o desenvolvimento rural, especialmente com relação à forma de promoção 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.

Não se pode afirmar, entretanto, que teve vida longa. Em 2013, a economia brasileira inicia um longo período recessivo e uma nova fase de ajuste fiscal – como a das décadas de 1980 e 1990 – tem início. Gastos em muitas áreas são revistos, inclusive os 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.

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, entre os quais a queda da arrecadação fiscal. Ao que tudo indica, pelo menos no curto prazo (quatro a cinco anos), uma orientação estatal intervencionista, promotora ativa do desenvolvimento geral e rural, está descartada, pelo menos no 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 promovido pelo governo federal.

O desenvolvimento rural, nesse contexto, voltará 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 nas regiões rurais de agricultura pujante?

Algumas evidências recentes são preocupantes. Em primeiro lugar, os investimentos pela iniciativa privada tendem a ser mais escassos nas regiões rurais pobres, o que reitera a importância da atuação do Estado no processo de promoção do desenvolvimento de determinadas localidades, com a implantação de serviços de saneamento básico, como água e coleta de esgoto, cisternas, entre outros.

Uma resposta para as secas, que configuram uma das causas do baixo desenvolvimento vivenciado na região Nordeste, as cisternas se tornaram viáveis pelo Estado, por intermédio do Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC). O programa atende mais de 1 mil municípios pertencentes ao semiárido, com 40% da sua população vivendo na zona rural. Um ponto importante é que o P1MC foi iniciado por meio de mobilização social (organização civil) e posteriormente tornou-se política pública, com apoio formal do governo, com o objetivo de construir 1 milhão de cisternas para o público-alvo do programa – as famílias residentes na zona rural dos municípios da região semiárida, sem fonte de água potável nas proximidades das casas ou com precariedade nas fontes existentes (Passador e Passador, 2010).

O Estado assim se coloca, e é demandado como tal, por ser o grande fomentador de recursos e pela capacidade de assumir riscos e investir em obras e projetos que não necessariamente visem ao lucro. Visto que, durante muitos anos, foi o único provedor das políticas públicas, Passador e Passador (2010) relatam que a intervenção do Estado no Nordeste foi sempre marcada pela centralização e fragmentação das ações.

Enquanto a mudança estrutural não ocorre, uma estratégia que vem se mostrando positiva na redução da pobreza e da fome são os programas de transferência de renda. Não

somente pela transferência de recurso imediata para a provisão de alimentos mas pelo reforço de *links* com educação, nutrição, serviços de saúde e programa de alimentação nas escolas. Os programas de assistência social não existem apenas no Brasil. Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), os países ricos gastam em média 1,6% do PIB em prestações de assistência social. No Brasil, o Bolsa Família, principal programa dessa natureza, responde por 0,5% do PIB brasileiro.

Os programas de transferência de renda são importantes não apenas para os absolutamente destituídos de posses e rendimentos. O que é auferido pela atividade agropecuária por muitos agricultores familiares é pouco, com tendência de queda em muitas regiões em anos recentes. 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 (cerca de 3 milhões) 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): 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".

Essa constatação sugere que uma quantidade expressiva de estabelecimentos agropecuários está em estado acelerado de inviabilização competitiva, fruto, entre outros motivos, do processo de envelhecimento das populações rurais (Freitas, 2019). Buainain *et al.* (2013, p. 114) consideram que esses estabelecimentos poderiam ser competitivos "caso fossem submetidos a estímulos e apoios consistentes com as mudanças estruturais", notadamente a aceleração do processo de adoção de tecnologias que aumentem a produtividade da lavoura, entre outras iniciativas.

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 ocorrerá.

Além das atividades agrícolas, tem crescido a participação da renda proveniente de atividades não agrícolas sobre a receita total dos domicílios rurais (conforme demonstrado por Silva, 2001). O rendimento proveniente de atividades não agrícolas tem crescido, e

muitas famílias no meio rural têm sobrevivido exclusivamente dessas tarefas. 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.

A variedade de empregos rurais não agrícolas compreende diversas atividades, como turismo, agroindústrias, lazer, prestação de serviços, entre outras, tornando menos evidente o limite entre o rural e o urbano no país. Derivados da modernização agrícola na larga e na pequena agricultura, serviços técnicos serão demandados no campo se houver o desenvolvimento das cadeias de valor, fazendo das agroindústrias fontes de oportunidades. Caminhos não faltam, a variedade agrícola e extrativista por todo Brasil é notória. Com grande aptidão na produção de oleaginosas, grãos, cereais, frutas etc., além do extrativismo e da pecuária, cadeias podem ser criadas e/ou estimuladas para além do campo, como no beneficiamento, transporte, comércio e em outras atividades derivadas.

O conceito de pluriatividade é fundamental pela sua importância para o desenvolvimento do espaço rural. A variedade de atividades econômicas e laborais exercidas no meio rural pode ocorrer nos espaços de maior vulnerabilidade social, mas também nas áreas onde a agricultura extensiva não consegue absorver a mão de obra excedente, caracterizada por não possuir atividade remunerada e terra para produzir, muitas vezes até para a própria subsistência.

Essa diversificação da unidade produtiva amplia as capacidades de escolha e mitigações das vulnerabilidades, como clima, doenças, preços etc. (Schneider, 2010). Nem sempre o caminho é igualitário, entretanto, visto que enquanto os produtores ricos diversificam em atividades de alto retorno, os produtores pobres o fazem em atividades de baixo retorno (De Janvry e Sadoulet, 2007).

A questão ambiental, embora tenha se tornado secundária, também tem potencial de gerar renda e empregos no campo, uma vez que grande parte de nascentes e áreas de proteção está localizada nas áreas rurais. Para isso, é necessário atribuir regras efetivas à agricultura patronal, adequadas ao desenvolvimento sustentável, o que seria capaz de gerar empregos em prol da preservação ambiental, por meio do desenvolvimento rural integrado.

Nesse sentido, é importante reconhecer a multitude de estilos de agricultura existentes e potenciais, considerando a infinita possibilidade de variações que os sistemas agrícola e rural podem assumir (Navarro, 2001). Constatar a pluriatividade do

espaço rural é o primeiro ponto para uma discussão mais atual e abrangente da questão. A diversificação de fontes de rendas já havia sido observada nas primeiras políticas focalizadas, realizadas nos anos 1990. Observou-se que a agricultura não era mais a atividade principal no mundo rural, onde a renda proveniente de atividades agrícolas representava aproximadamente um terço da economia rural (Veiga, 2001).

Outra perspectiva sobre o desenvolvimento rural tem referência nos trabalhos de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, conforme menciona Schneider (2010), os quais consideram economia, ecologia e sociologia econômica, juntamente com a agricultura familiar, potenciais dinamizadores das economias locais. Os autores sustentam o argumento de que a capacidade de inovação dos agricultores familiares e a interação com instrumentos locais são fundamentais para que possam ampliar a geração e agregação de valor, reduzir custos e estimular economias de escopo.

Desse modo, a agricultura familiar é considerada como empreendedorismo pela capacidade de inovação dos agricultores familiares, os quais se diferem dos camponeses pelo fato de estes não estarem integrados aos mercados e não possuírem capacidade de reprodução. Os agricultores familiares são pequenos proprietários, donos dos meios de produção, cujo êxito depende de sua capacidade de fazer escolhas e desenvolver habilidades diante dos desafios colocados pelo ambiente social e econômico.

A competição força a inovação e a pluriatividade. A capacidade empreendedora e inovadora dos agricultores familiares é responsável pela diversificação social e produtiva dos territórios rurais em que vivem. Schneider (2010), porém, pondera que não seriam todos os territórios propícios à inovação, sendo favoráveis apenas aqueles onde a economia local é capaz de gerar demanda agregada por produtos e serviços, estimulada pela circulação em nível local da riqueza acumulada e pelo empreendedorismo, formando um círculo virtuoso de desenvolvimento nas chamadas redes de cooperação, que são por vezes históricas.

Dentro dessa ideia de diversificação, um caminho viável é a integração agroindustrial, que coloca os pequenos produtores como elos das cadeias produtivas já existentes ou com potencialidade de articulação. O propósito seria adensar valor, gerando mais renda, tanto em atividades agrícolas como nas não agrícolas, entre as quais consideram-se a transformação, o processamento e o embalamento de alimentos.

Essa situação já existe em um nicho específico, na chamada agricultura familiar modernizada, que representa propriedades entre 50 ha e 500 ha inseridas nas cadeias produtivas comandadas por agroindústrias de aves, grãos, suínos, tabaco, entre outras, aparecendo comumente na região Sul do Brasil (Karnopp *et al.*, 2016).

Esse tipo de estratégia funciona melhor em localidades de menor vulnerabilidade. Como aponta Schneider (2010), em situações menos vulneráveis a mobilização de recursos é mais proativa, com estratégias de escolha e adaptação preestabelecidas. Para os casos de maior vulnerabilidade, é necessário criar uma atividade econômica para posteriormente avançar nos elos da cadeira. Nesse sentido, alguns casos vêm sendo desenvolvidos com êxito, como o programa Rotas da Integração Nacional,[7] criado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Segundo Coelho (2017), o programa articula redes de arranjos produtivos locais (APLs) em setores estratégicos inseridos em políticas mais sistêmicas de desenvolvimento regional. Ademais, trata-se de redes de APLs setorialmente e territorialmente interligados que promovem a inovação, a diferenciação, a competitividade e a lucratividade dos empreendimentos associados, utilizando as "sinergias" coletivas e a ação convergente das agências de fomento, a fim de contribuir para o desenvolvimento regional.

Estudos prévios a 1990 consideravam que a integração produtiva de pequenas propriedades rurais nas cadeias agroindustriais (CAIs) levaria os agricultores familiares à subordinação e à perda de autonomia. Essa é a linha defendida por uma corrente que vê que a sobrevivência e a reprodução social dos pequenos produtores de alimentos dependem da sua capacidade de inserção em um ambiente no qual sejam capazes de inovar, adquirir domínio relativo sobre os mercados e desenvolver formas de gestão e planejamento da propriedade. Essa agricultura familiar, porém, é mais capitalizada e possui acesso a mercados e tecnologias, como apontam Wilkinson (2003) e Souza Filho e Batalha (2005). Trata-se de uma categoria muito particular, localizada na região Sul do Brasil.

Dentro dessa linha, uma possível alternativa para a agricultura familiar talvez seja melhorar sua capacidade de interação social e inserção em mercados locais ou *non-standards*, em um contexto de economia da qualidade, com oferta de produtos tradicionais, regionais ou artesanais. Ademais, viabilizar a organização de redes

7. Disponível em: <http://www.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/a-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional/rotas-de-integracao-nacional>.

sociotécnicas (*fair trade* ou solidárias) e cadeias curtas de produção (*short supply agrifood chain*) para atender à potencial demanda.

Para alcançar esses objetivos, entretanto, é necessário superar alguns desafios, como o baixo grau de escolaridade dos agricultores, a restrita capacidade de absorção pelos mercados locais dos excedentes produzidos ou os limites de escala exigidos pelas redes convencionais de comercialização. São pontos que podem ser melhorados por meio de cooperativismo ou do apoio de empresas. A importância do Estado, porém, é fundamental em áreas como educação e políticas regulatórias, entre outras questões relacionadas às dificuldades enfrentadas pelos produtores.

Além da alternativa da integração produtiva, a busca por outras formas de geração de renda no meio rural é essencial, e, nesse sentido, novamente, deve-se enfatizar que a economia do meio rural não é exclusivamente agrícola. A criação de mecanismos de diversificação das opções e estratégias de trabalho e renda é fundamental para aumentar a resiliência em momentos críticos e de vulnerabilidades (Schneider, 2010). Ao se constatar que o rural não é mais apenas sinônimo do agrícola, deve-se pensar em estratégias de geração de empregos e renda na área rural não apenas restritas às atividades agropecuárias.

Qual tem sido a dinâmica do mercado de trabalho no meio rural nos últimos anos? Foi impactado tão fortemente pela crise econômica como o mercado de trabalho urbano? Essa é uma realidade relativamente recente do meio rural brasileiro, sobre a qual ainda há muito a ser estudado.

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 elas terão continuidade.

De maneira correlata a essas considerações sobre o campo e sua diversidade, a discussão do novo rural brasileiro ganha força nos anos 1990, relativa às atividades não agrícolas e às políticas compensatórias. Essa discussão foi influenciada pela ideia e pelas evidências de que o meio rural não poderia mais ser considerado, e não era, exclusivamente agrícola. O surgimento desse novo conceito decorre do próprio processo de modernização conservadora da base tecnológica da agropecuária.

Evidenciou-se por meio desse debate, assim como por outros estudos (Laurenti e Del Grossi, 1999; Hoffmann e Ney, 2008), o aumento da população ocupada em atividades não agrícolas no rural. Entendeu-se que o novo rural é composto de agropecuária moderna, atividades não agrícolas (moradia, lazer, indústria e serviços), além de novas atividades agropecuárias.

Nesse novo rural brasileiro, apesar da diversificação (pluriatividade) e da expansão da agricultura de elevada produtividade, haveria a persistência de um lado rural atrasado, provocado pela manutenção da pobreza e da vulnerabilidade de ampla gama da população, como os "sem-sem", excluídos e desorganizados (sem os meios de produção e sem organização social), e famílias pluriativas e com atividades agrícolas e não agrícolas.

Nesse meio, apesar da solução da questão agrícola (oferta de produtos) pela Revolução Verde, a questão agrária persistiria, causada pelo excedente populacional e a incapacidade de o setor agrícola moderno absorver esse excedente. Com isso, muitos estudiosos do novo rural propõem como prioridade a geração de trabalho em atividades não agrícolas e medidas políticas sociais compensatórias, como reforma agrária seletiva, fome zero, segurança alimentar etc., além do apoio à comercialização dos pequenos produtores, à política habitacional, ao turismo rural, à regulação das relações trabalhistas, à urbanização do rural – pontos que estariam na base de ações do desenvolvimento rural.

Assim, o Estado tem um papel fundamental nesse processo, pois, em quase todas as modalidades apresentadas, sua presença é decisiva – muito embora também se questione tal papel, visto que se trata de uma questão teórica e prática que não possui 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, conforme a crença de que o capitalismo livre da intervenção estatal possuiria 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.

Independentemente da ideologia que pode influenciar as análises, 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, ao menos tem acesso a esses serviços. No meio rural, frequentemente não se tem acesso, ou a qualidade do serviço é mais precária do que no meio urbano (Castro, 2009; Damasceno e Beserra, 2004).

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 conseguem promover uma melhoria substancial da qualidade de vida de amplas parcelas da população rural. O Estado, apesar da momentânea crise fiscal, tem a legitimidade e as ferramentas para contribuir para 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), 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 do 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 passaria 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 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, os movimentos sociais enfim foram ouvidos, o que pouco ocorria antes, e algumas de suas reivindicações foram atendidas.[8] A questão que se coloca é: 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?

8. O Pronaf constitui exemplo disso; a retomada durante o governo Itamar Franco (por meio da Lei nº 8.629/1993) da reforma agrária é outro exemplo.

A questão se coloca, pois, como afirmou Navarro (2001), o desenvolvimento rural se refere a políticas públicas previamente articuladas, com a capacidade de promover mudanças no espaço rural, que necessita da presença insubstituível do Estado, a única esfera capaz de propor e impor mecanismos amplos de mudança social, principalmente nas localidades mais vulneráveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio 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 passagens mais marcantes desse processo, numa tentativa de contextualizar o momento presente desse debate. Durante um longo período, o paradigma dominante foi o de que o desenvolvimento agrícola e o desenvolvimento rural seriam praticamente a mesma coisa, a ocorrência de um resultaria na ocorrência do outro.

Em tempos recentes, no Brasil e noutros países, esse paradigma tem sido substituído por um que conceitua o 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, entretanto, ainda existem muitas divergências no tocante à forma como o Estado deve atuar com relação a essa questão.

Alguns advogam pela gradativa retirada do Estado do contexto agrícola/agrário/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, permeadas 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 o resultado tem sido, em anos recentes, uma forte instabilidade tanto no tocante ao papel do Estado diante do desafio do desenvolvimento rural quanto, consequentemente, 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 consequências, 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 desenvolvam atividades econômicas dinâmicas (não apenas a agrícola), muito então precisa ser feito. Nessa hipótese, é pouco provável que os agentes privados sejam os promotores desse modelo de desenvolvimento, o qual requer investimentos em educação, saúde, assistência social, fomento à modernização produtiva de milhões de estabelecimentos agropecuários (que atualmente dispõem de poucas condições de competir com as fazendas de larga escala), entre outros. Muitos desses investimentos não possuem perspectiva 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.

De toda forma, há meios para inserir ou aumentar a participação da pequena agricultura na economia brasileira, seja por meio do desenvolvimento de cadeias de valor, seja melhorando sua capacidade de inserção em mercados locais com a oferta de produtos diferenciados e a criação cadeias curtas de produção. Para que esse processo evolua, entretanto, a participação do Estado se faz imprescindível.

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 da presença do investimento estatal 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 um longo período? O desenvolvimento rural mais abrangente pode resultar de um processo parecido.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Do setor ao território**: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Relatório de Pesquisa – Projeto BRA, 97/013).

_____. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 121-140, dez. 2001.

ALSTON, J. M.; PARDEY, P. G.; ROSEBOOM, J. Financing agricultural research: international investment patterns and policy perspectives. **World Development**, v. 26, n. 6, p. 1057-1072, June 1998.

ALVES, E.; ROCHA, D. de 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.

ANTUNES, R. L. *et al*. Programa nacional de crédito na agricultura familiar e impactos nas economias locais no estado do Paraná. **Economia e Região**, v.1, n.1, p. 69-90, jan./jul. 2013.

BACHA, C. J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004.

BELIK, W.; CUNHA, A. R. A. de A. Abastecimento no Brasil: o desafio de alimentar as cidades e promover o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p. 217-235.

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. de B. Papel dos escravos negros após a abolição. **Semina**: Revista dos Pós-Graduandos em História da UPF, v. 9, n. 2, 2010.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora Unesp; Editora Unicamp, 2002.

CASTRO, C. N. de; RESENDE, G. M.; PIRES, M. J. de S. **Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1974).

CASTRO, J. A. de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação e Sociedade**, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

COELHO, V. L. P. A PNDR e a nova fronteira do desenvolvimento regional brasileiro. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 17, p. 11-27, jul./dez. 2017.

COSTA, E. V. da. **A abolição**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

DAMASCENO, M. N.; BESERRA, B. Estudos sobre educação rural no Brasil: estado da arte e perspectivas. **Educação e Pesquisa**, v. 30, n. 1, p. 73-89, jan./abr. 2004.

DE JANVRY, A.; SADOULET, E. Toward a territorial approach to rural development. **Journal of Agricultural and Development Economics**, v. 4, n. 1, p. 66-98, 2007.

DELGADO, G. C. Capital e agricultura no Brasil: 1930-1990. *In*: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. (Org.). **História econômica do Brasil contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 209-226.

_____. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, set./dez. 2001.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Fapesp, 2007.

FREITAS, R. E. O Pronaf no semiárido: diagnósticos do programa e observações para o futuro. *In*: MATA, D. da; FREITAS, R. E.; RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise do semiárido. Brasília: Ipea, 2019. p. 251-266. cap. 7. v. 4.

FUCK, M. P.; BONACELLI, M. B. M. A necessidade de reorganização e de fortalecimento institucional do SNPA no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, v. 16, n. 1, 2007.

GARCIA, M. A. M. **Trabalho e resistência**: os trabalhadores rurais na região de Ribeirão Preto (1890-1920). 2004. Dissertação (Mestrado) – 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.

GOBETTI, S. W.; AMADO, A. M. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1, mar. 2011.

GRISA, C.; PORTO, S. I. Dez anos de PPA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p. 155-180.

HESPANHOL, R. A. de M. Programa de aquisição de alimentos: limites e potencialidades de política de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade e Natureza**, v. 25, n. 3, p. 469-483, set./dez. 2013.

HOFFMANN, R.; NEY, M. G. A recente queda da desigualdade de renda no Brasil: análise de dados da PNAD, do censo demográfico e das contas nacionais. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 7-39, 2008.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 42., 2004, Cuiabá, Mato Grosso. **Anais**... Cuiabá: Iapar, 2004.

KARNOPP, E. *et al*. Agroindústrias familiares no sul do Brasil: o território na perspectiva do desenvolvimento. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 34, p. 666-684, ago. 2016.

KROTH, D. C. *et al*. Análise da operacionalização da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar por parte dos municípios: o caso da PNAE em três microrregiões do oeste catarinense. **Redes**: Revista do Desenvolvimento Regional, v. 24, n. 1, p. 138-162, jan./abr. 2019.

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**, v. 37, n. 2, abr./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612007000200005&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 6 set. 2019.

LAURENTI, A. C.; DEL GROSSI, M. E. A evolução das pessoas ocupadas em atividades agrícolas e não-agrícolas nas áreas rurais do Brasil. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 37., 1999, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais**... Brasília: SOBER, 1999.

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

NERI, M. C.; MELO, L. C. C. de; MONTE, S. dos R. S. **Superação da pobreza e a nova classe média no campo**. Brasília: Editora FVG, 2012.

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

PASSADOR, C. S.; PASSADOR, J. L. Apontamentos sobre as políticas públicas de combate à seca no Brasil: cisternas e cidadania? **Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, p. 65-86, 2010.

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

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

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, June 1973.

SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, set./dez. 2001.

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, jul./set. 2016.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al*. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *In*: SAMBUICHI, R. H. R. *et al*. (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições apreendidas. Brasília: Ipea, 2014. p. 75-104.

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, jul./set. 2010.

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

_____. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 37-50, set./dez. 2001.

SILVA, R. M. D. da. As políticas culturais brasileiras na contemporaneidade: mudanças institucionais e modelos de agenciamento. **Sociedade e Estado**, v. 29, n. 1, jan./abr. 2014.

SOARES, S. *et al*. **Pobreza rural no Brasil**: uma questão de ativos. Brasília: IPC-IG, out. 2015. (One Pager, n. 311).

SOUZA FILHO, H. M. de; BATALHA, M. O. **Gestão integrada da agricultura familiar**. São Carlos: Editora UFSCar, 2005.

SQUEFF, F. de H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1922).

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, n. 3, p. 327-344, July 2003.

VEIGA, J. E. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: NEAD, 2001. (Texto para Discussão, n. 1).

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

WILKINSON, J. A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina. **Estudos**: Sociedade e Agricultura, v. 11, n. 2, out. 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; FISHLOW, A. **Agricultura e indústria no Brasil**: inovação e competitividade. Brasília: Ipea, 2017.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Louise de Freitas Sarmento (estagiária)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

ISSN 1415-4765