

Breve histórico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

José Ubirajara Timm¹
Marlene de Araújo²

Resumo: Este artigo tem o objetivo de registrar alguns fatos históricos recentes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) com base na vivência do primeiro autor. Também tem o propósito de contribuir com o acervo da memória institucional neste momento em que o Ministério completa 150 anos. O texto cita os principais ministros e descreve fatos pitorescos do dia a dia do órgão no período de 1960 a 1980; registra e caracteriza uma instituição típica da governança pública brasileira, sem pretensões analíticas; e enfatiza a sua evolução.

Introdução

A história da agricultura mundial confirma esta afirmativa

[...] para alimentar vinte milhões de homens, como para alimentar cinco, não existe outra via senão continuar a cultivar o planeta, a fim de multiplicar nele as plantas e os animais domésticos, domesticando ao mesmo tempo a vegetação e a fauna selvagens (MAZOYER; ROUDART, 2001, p. 11).

Essa demanda por alimentos ganhou grandes proporções ao longo do tempo, o que levou ao surgimento de instituições, à criação de novas técnicas e ao aparecimento de grandes autores e atores, alguns conservadores, outros revolucionários, todos com a finalidade de garantir a alimentação. No Brasil, não foi diferente; apesar de mais tarde, o País entrou nesse processo.

Com dupla satisfação participo desta edição especial da *Revista de Política Agrícola*; primeiro, por antever, na louvável iniciativa editorial, a oportunidade e o estímulo para outros órgãos da mídia impressa também contribuam

para o enriquecimento da memória pública brasileira, ainda carente de relato histórico no setor agropecuário; segundo, pela alegria de estar participando do evento alusivo ao século e meio de existência do Ministério, que já foi gerido por 171 ministros. Participo não com a credencial de “último remanescente desses 150 anos”, conforme referência carinhosa dos velhos amigos Eliseu Alves e Tarcizio Góes de Oliveira, mas sim como alguém que serviu ao Ministério da Agricultura, com poucas alternâncias, por mais de 50 anos.

Em 28 de julho de 1860, o imperador Dom Pedro II, pelo Decreto nº 1.077, criou a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (GUERRA FILHO; PLACER, 1966, p. 42). Em 2 de março do ano seguinte, assumiu o cargo de secretário o Visconde de Inhaúma, almirante Joaquim José Inácio. Desde então, esse cargo foi ocupado 171 vezes, por homens, como titulares ou interinos, com denominações e competências diversas das atuais. Presentemente, o cargo

¹ Advogado, Mestre em Administração Pública, presidente do Conselho Deliberativo do Instituto Ambiental Brasil (IABS), Brasília, DF. E-mail: timm@iabs.org.br

² Jornalista, analista da SGE/Embrapa, Mestre em Gestão e Política de C&T. E-mail: marlene.araujo@embrapa.br

de ministro é exercido pelo advogado, economista e doutor em educação Wagner Gonçalves Rossi.

A média de permanência ministerial no cargo tem sido inferior a um ministro por ano. O ministro que permaneceu como titular por mais tempo foi o engenheiro-agrônomo Alysson Paulinelli, no governo Geisel, o qual se projetou internacionalmente pelo trabalho realizado na expansão da fronteira agrícola para o Cerrado, pela criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) e pela consolidação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), criada no governo anterior, pelo ministro Luiz Fernando Cirne Lima. Raros foram os ministros que se mantiveram no cargo por mais de 3 anos; e, depois da redemocratização do País, a partir do presidente José Sarney, as mudanças ministeriais tornaram-se mais frequentes, chegando a se processar diversas em menos de 1 ano. O ex-governador de Brasília, Joaquim Roriz, foi ministro por apenas 15 dias (de 15 a 30 de março de 1990). O ex-ministro Reinhold Stephanes já havia servido anteriormente a três administrações, em cargos importantes no Mapa, além de ter assumido a pasta de outros ministérios em governos passados.

Alguns ilustres com referências históricas merecem ser lembrados, sem prejuízo de outros tantos, entre esses: o líder abolicionista jornalista Quintino Bocaiúva; o engenheiro de minas Pandiá Calógeras; o bacharel em direito e diplomata Assis Brasil; o militar Juarez Távora; e o embaixador Oswaldo Aranha.

Juarez Távora foi ministro do primeiro governo Getúlio Vargas após a Revolução de 30. Antes, tinha sido protagonista de dois feitos históricos: a Revolução dos Cadetes no Forte de Copacabana e a Coluna Prestes. Mais tarde, foi candidato à Presidência da República. Oswaldo Aranha, também ministro de Vargas, projetou-se internacionalmente na Presidência da sessão da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) que aprovou a criação do Estado de Israel. Já aposentado e residente no Rio de Janeiro, visitava o Ministério da Agricultura na gestão de Mario Meneghetti. Mas passou a visitá-lo todo dia,

durante 1 mês, quando assumiu interinamente o cargo o médico-veterinário Paulo Fróes da Cruz, diretor-geral do então poderoso Departamento Nacional de Produção Animal. Um fato curioso: Paulo Fróes da Cruz, Oswaldo Aranha e outros tomavam chimarrão recordando os saudosos tempos de jovens iniciantes nas profissões, respectivamente, advogado e médico-veterinário. Em uma dessas ocasiões, ouviu-se uma das frases célebres de Oswaldo Aranha: “O cavalo é um animal nobre, deve ser fruto do amor”, dita em protesto contra a pretendida inseminação artificial equina.

O Ministério foi cenário de vários exemplos de honestidade e caráter. Certamente os exemplos seguintes não se constituem nos únicos entre os 171 ministros. Muitos outros, antes e depois desses, poderiam integrar esse time pelas mesmas credenciais. O limite explica-se pela exiguidade de espaço e pelo fato particular de ter sido testemunha ocular das ocorrências a seguir relatadas.

Ministro não é corrupto

O ministro Mário Meneghetti (Figura 1) era médico, como Juscelino Kubitschek (JK), e representava no governo a ala pascoalista do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); o outro ministro trabalhista era justamente o do Ministério do Trabalho.

Na relação entre governo e sociedade, acontecem fatos de mais absoluta falta de cidadania nas áreas de governo e de setores da sociedade, arquitetados por grupos que forçam o recebimento de vantagens indevidas do governo. Um caso específico pode ser relatado como histórico: em 1960, já se aproximando do final do governo JK, planejou-se golpe fraudulento envolvendo o chamado “trigo papel”, com o objetivo de os moinhos moageiros do trigo importado declararem mais trigo do que a safra brasileira, e assim lesar o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional em bilhões de reais, a custos atuais. Diante disso, o ministro Meneghetti acertou com JK abortar o golpe com a proibição da permuta de cotas entre os grandes moinhos do trigo



Figura 1. Antecipando a data do centenário do Ministério da Agricultura, o ministro Mário Meneghetti reuniu os dirigentes e suas esposas para missa realizada na sede do Ministério, no Rio de Janeiro, celebrada pelo então bispo de Pelotas, Dom Antonio Zatéra.

importado e os moinhos nacionais, sobretudo coloniais, para a moagem do trigo nacional. Nessa época, alardeava-se que a safra de trigo a ser colhida naquele ano era de 5 milhões de toneladas, mas, na realidade, constatou-se depois não ter ultrapassado 1 milhão de toneladas.

Os corruptos foram derrotados; contudo, as implicações do golpe frustrado foram enormes, incluindo ramificações políticas, de modo que se tornou impossível a permanência do ministro Meneghetti no cargo. Em seguida, ele foi nomeado por Juscelino para o cargo de embaixador do Brasil na América Central³.

Ministro não é “picareta”

O “ser político” pode ser definido como um indivíduo ativo na política de um grupo social, formalmente reconhecido como membro ativo de um governo, ou uma pessoa que influencia a maneira de governar a sociedade por meio de conhecimentos sobre poder político e dinâmica de determinado grupo. Esse preceito tem sido a tônica das escolhas para o Mapa e pode se afirmar que esses representantes, em algumas épocas, possuem atitudes adequadas e coerentes com a sua representatividade de grupo.

³ O fato teve grande repercussão na imprensa, sobretudo no jornal *O Globo*, que publicou a carta do ministro Meneghetti ao vice-presidente João Goulart, antes de ser recebida por este, justificando a impossibilidade de permanência no cargo. João Goulart sentiu-se ofendido pela ação involuntária do ministro, pois o “furo jornalístico” foi de autoria de um redator do jornal que exercia também a assessoria de imprensa do Ministério, o qual, à revelia de Meneghetti, tornou pública a carta pessoal. O jornalista Francisco Finamor (que aparece na foto publicada), amigo direto do vice-presidente, foi o portador da carta com os devidos esclarecimentos sobre a isenção de culpa do ministro na ocorrência. Finamor felizmente ainda é vivo, foi pioneiro em Brasília e atualmente reside em São Paulo.

O advogado e líder usineiro pernambucano, Romero Cabral da Costa, nomeado para o ministério como representante da classe moageira nordestina é um exemplo dessa coerência. Enquanto aguardava o seu primeiro despacho no Palácio do Planalto, Romero ouviu o presidente Jânio Quadros chamar os usineiros de “patifes”, fazendo referência aos dirigentes do Instituto do Alcool e do Açúcar (IAA), que tinham acabado de sair do calor de uma discussão com o presidente. Romero não despachou e entregou o cargo alegando que, em respeito ao presidente, não poderia permitir que um patife fosse seu ministro, pois ele antes de tudo era um usineiro⁴. Após a interferência da primeira-dama, dona Eloá, Romero reconsiderou sua decisão, permanecendo no cargo, e foi prestigiado por Jânio durante seu efêmero e frustrante governo.

Nos 7 meses de gestão do ministro Romero Cabral da Costa, trabalhou-se intensamente no Mapa, com evidências de forte apoio de Jânio. Foram constituídas dezenas de grupos de trabalho, grupos interministeriais sob o comando do Mapa. Mas, por causa da renúncia de Jânio, os grupos transformaram-se em cadáveres insepultos, vítimas da falta de continuidade das ações nas mudanças ministeriais. As mudanças tornaram-se fatores culturais permanentes, que ainda hoje desestimulam iniciativas de profissionalização da administração pública, e também constituem um desafio a ser enfrentado.

Limite de tolerância

A inovação pode surgir até em ambientes instáveis e resistir aos mais renitentes quando ela é uma clara possibilidade de aumento de competitividade e um fator fundamental no crescimento econômico de uma sociedade, ainda que não compreendida por todos numa determinada época. E um dos autores desse processo inovador foi o ministro Luiz Fernando

Cirne Lima, que assumiu o Ministério precedido de merecida fama, inclusive internacional, como professor universitário e técnico renomado. Desfrutava da amizade pessoal do presidente Médici e do ministro chefe da Casa Civil, professor Leitão de Abreu, compadre e colega de cátedra do renomado professor Cirne Lima, pai do ministro, na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Na intimidade do poder, Luiz Fernando era chamado de “Nando”, seu apelido de infância. Bastou ser desconsiderado pelo governo no conflito de interesses entre os pleitos do setor agropecuário e os da área econômica (conflitos frequentes ao longo da história do Mapa), para decidir-se por entregar o cargo, justificando a decisão em carta endereçada a Médici, mas entregue ao ministro Leitão de Abreu. Retornou às suas atividades de professor e de técnico no Rio Grande do Sul, contudo deixou o feito da criação da Embrapa como seu maior legado ao Ministério.

Realizador de obras

A implantação de Brasília, capital do Brasil, é rica em ações nacionalistas que expressam o espírito da época, e como a capital está comemorando os seus primeiros 50 anos neste ano de 2010, consideramos pertinente relatar algumas ações e iniciativas ocorridas no âmbito do Mapa, umas anteriores à inauguração da capital federal e outras posteriores.

A capacidade de JK de perceber a gestão voltada por resultados, em detrimento da inércia burocrática, é representada no caso da pretendida demissão de Bernardo Sayão. No início do governo JK, foi submetido à sua decisão um processo administrativo que propunha a demissão do engenheiro-agrônomo Bernardo Sayão, do Mapa, denunciado pelo delito de “malversador de verba pública”. O presidente, ao analisar o processo, constatou que o tal delito se

⁴ O ministro Romero relatou-nos o fato após voltar do Planalto. Os ouvintes foram o diplomata e poeta imortal João Cabral de Melo Neto, parente e chefe de gabinete; o também poeta imortal Ledo Ivo, chefe de assessoria do ministro; o engenheiro Ricardo Grenhalger Barreto Filho, secretário-geral da Administração (que, com a saída de Romero do ministério, no mesmo dia da renúncia de Jânio foi designado para o cargo de ministro interino), e a mim, Ubirajara Timm, coordenador das “Reuniões de Governadores” do governo de Jânio Quadros.

resumia, na verdade, na obra fantástica realizada por Sayão, como administrador da Colônia Agrícola de Ceres, em Goiás, transformando-a de núcleo de colonização em próspera cidade com pontes, arruamentos, estradas e outras benfeitorias. Não foram usadas verbas específicas no orçamento formal da colônia para a construção das obras, mas sim oriundas das sobras de recursos de outras atividades, como a economia feita no pagamento de pessoal, pois ele usava um sistema de mutirão com mão de obra local, de baixa remuneração. O processo punitivo foi revisto e Sayão foi perdoado e convocado por JK para ser comandante da construção da estrada de integração nacional a Belém–Brasília. Por ironia do destino, Bernardo Sayão transformar-se-ia em símbolo dessa monumental obra, ao morrer numa das frentes de trabalho, vitimado pela queda, sobre si, de uma frondosa árvore em plena Floresta Amazônica.

Obras pioneiras em Brasília

JK, com o seu ímpeto de tocadador de obras, a fazer valer o lema “avançar 20 anos em apenas 5 de mandato”, não era predisposto a despachos frequentes com os ministros. A mesma atitude não acontecia quando se tratava de assuntos de interesse de Brasília, os quais eram despachados diretamente no Catetinho da futura capital⁵. Na época, cabia ao Mapa a função ampla de gestão da fauna, da flora e das reservas minerais. Com a preocupação de deixar legados a Brasília, surgiram três realizações pioneiras do Ministério, antes da inauguração da nova capital: a) o Parque Nacional, do então Serviço Florestal, atualmente subordinado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com suas famosas piscinas de água natural e exuberante vegetação de Cerrado; b) a Fazenda Sucupira, para fomento animal, precocemente extinta; e

c) a Escola Agrotécnica, da então Superintendência do Ensino Agrícola Veterinário (Seave), transferida mais tarde para a rede oficial do Governo do Distrito Federal⁶.

Os peixes do Lago Paranoá

O homem, ainda que seja um ser da natureza, não consegue sobreviver em seu ambiente sem manejá-lo e sem alterá-lo. Recorrendo novamente a Mazoyer e Roudart (2001):

[...] o homem não nasceu agricultor: quando ele apareceu, o *Homo sapiens sapiens* era caçador-coletor. Quando começou a praticar a agricultura e a criação de gado, não encontrou na natureza nenhuma espécie previamente domesticada, mas domesticou-as em grande número. Também, não dispunha de instrumentos anatômicos adaptados ao trabalho agrícola, mas os fabricou de todas as espécies e cada vez mais poderosos. O homem conseguiu evoluir ao ponto de afinar sistemas combinados (MAZOYER; ROUDART, 2001, p. 38).

E assim continua evoluindo. Em Brasília, o lago Paranoá foi construído artificialmente e, por isso, precisava ser povoado. Coube, então, à Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), autarquia do Ministério da Agricultura, nas gestões dos ministros Alysson Paulinelli, Delfim Netto, Angelo Amaury Stábile e Nestor Jost, povoar o lago com diversas espécies de peixes nativos e importados, que se multiplicaram. Atualmente esses peixes abastecem os mercados da capital, capturados por uma cooperativa de pescadores licenciados para a pesca, pelo Ibama. Os peixes de alimentação herbívora, que contribuem para a purificação e a limpeza da água do lago Paranoá fazem parte desses peixamentos. Recentemente, foi capturada no lago uma carpa da espécie prateada, com mais de 20 kg, que, junto com as espécies “cabeça-grande e capim”, formam o trio chinês que o Mapa introduziu no País, como resultado da minha primeira visita à China, na administração de Delfim Netto.

⁵ A sofrida viagem do Rio de Janeiro a Brasília, a bordo do avião da Força Aérea Brasileira (FAB) sem pressurização, era compensada pela visão da alegria do presidente ao aprovar os pleitos, e pelo jantar no Catetinho, com mesa farta e música ao vivo, na companhia de JK, Israel Pinheiro, Arlindo Silva e outros membros da Terracap, e convidados do presidente.

⁶ O Mapa foi também pioneiro na transferência de pessoal para Brasília, antes mesmo de ela ser oficialmente a capital federal. Pela Portaria Ministerial nº 227, de 7 de março de 1960, foram transferidos 59 servidores (diretores e funcionários), até então lotados no Rio de Janeiro, para Brasília.

Excesso de atribuições

Como a política é uma arte ou ciência que organiza, direciona e administra a nação, essa arte dos negócios internos, a política interna, é dinâmica e adequada aos fins que se pretendem atingir; por isso, nestes 150 anos de existência, o Mapa teve suas atribuições, competências e organizações estruturais alteradas em decorrência da progressiva evolução do setor agropecuário nacional. Da inicial Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, surgiram desdobramentos com a criação de ministérios para os assuntos dos negócios de comércio e obras públicas; bem como foram incorporadas novas e múltiplas atribuições ao novo Ministério da Agricultura. Multiplicações feitas a tal ponto que, ao completar seu centenário, no universo ministerial da agricultura, já gravitava enorme constelação de órgãos da administração direta e autárquica, com atribuições as mais diversas e díspares, cobrindo a execução, a produção, o fomento, a classificação, a padronização, a inspeção e a fiscalização da produção agropecuária. Era ainda papel do Ministério ensinar, pesquisar e transferir tecnologias, cuidar da avaliação agrícola, meteorológica e climatológica, prestar assistência técnico-creditícia ao setor pesqueiro, proteger os índios e promover a imigração e a colonização, o desenvolvimento rural e a reforma agrária.

Há 50 anos, a reforma agrária já era tratada no governo pelo Serviço Social Rural, subordinado ao Ministério da Agricultura. Desde aquela época até hoje, nada menos do que oito órgãos de diversas categorias e em vários governos, inclusive com status ministerial, tentaram solucionar esse grave problema, atualmente sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), subordinado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário. Esse é um exemplo lamentável do fenômeno de instabilidade conceituado como “ritualismo estrutural”, que é a tentativa de solução de um grave problema, ainda atual, por meio de ilusórias e múltiplas mudanças de organizações, que se sucedem, ficando apenas a lembrança de suas siglas.

Outros setores de grande importância nacional passaram a ser de competência do ministério, como água e energia. O Mapa passou a ser um exemplo eloquente da hipertrofia organizacional, com os seus serviços dispersos em múltiplas sedes, no Rio de Janeiro (então capital nacional), em todos os estados e em milhares de municípios. O gigantismo era tão notório que um fato interessante pode ilustrá-lo. No período do centenário, 1960, o gabinete do ministro dispunha de quatro aviões para os seus serviços. Um deles, bimotor, foi adaptado com os sistemas de hidrogênio e circulação de água para o transporte de peixes destinados ao peixamento de rios e águas represadas em diversos estados, sob a coordenação da equipe técnica criada pelo ministro Meneghetti, denominada Equipe Técnica de Peixamento de Rios e Águas Represadas (Etrpar).

Com a criação recente da carreira técnica de Fiscal Federal Agropecuário, que engloba, entre outras carreiras, engenheiros-agrônomo e médicos-veterinários, eliminou-se a quase centenária rivalidade entre essas duas importantes profissões, na busca da predominância ministerial, cujos profissionais ficavam encastelados nos antigos e poderosos departamentos centrais do Mapa, o da produção vegetal e o da produção animal.

Como a abordagem da situação atual do Mapa foge ao escopo deste trabalho, devemos encerrá-lo neste ponto; mas antes, ressaltamos um fato inédito e auspicioso ocorrido no primeiro trimestre deste ano de 2010, com a vigência do Decreto nº 7.107, de 4 de março. Nesse, o presidente Luís Inácio Lula da Silva aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério, dispondo, no capítulo das disposições gerais e transitórias (art. 46), que os cargos de chefia em comissão, os famosos DAS, sejam ocupados por servidores do Mapa, escolhidos, pelo ministro da Agricultura, entre os candidatos a serem indicados em lista tríplex.

O desenvolvimento do País e, por conseguinte, do agronegócio nestas últimas décadas tem levado o Mapa a se adequar a essa forma de fazer agricultura. Sua atual missão, deliberada, em

amplo processo democrático, entre os seus dirigentes na gestão do ministro Roberto Rodrigues, exaustivamente divulgada e afixada em todos os andares da sede do Ministério em Brasília é promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira. A principal e inovadora ação nesse sentido foi a de ampliar a matriz energética brasileira, investindo em pesquisa agropecuária para gerar novas alternativas de energia com base na agricultura. A Embrapa Agroenergia, fundada em 2006, é a instituição que concretiza essa meta (EMBRAPA AGROENERGIA, 2006).

Conclusão

Ao sintetizar o relato, podemos afirmar que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento construiu ao longo da sua história uma característica de instituição personalística, fundada na figura do ministro e do grupo que o representava. Mas o seu sucesso foi possível por causa

da execução de objetivos nacionais de desenvolvimento econômico, sustentada por um corpo de profissionais de alto nível técnico, que viam e vêem na instituição um instrumento para atender aos objetivos do Estado e orientar a administração de um governo. Esse espírito profissional deverá ganhar apoio com os novos princípios da gestão pública, voltados para resultados, e assim galgar posições de liderança e profissionalismo para atender aos novos anseios da sociedade brasileira.

Referências

GUERRA FILHO, D'A.; PLACER, X. **Ministério e ministros da agricultura**: 1860-1966. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura-Serviço de Informação Agrícola, 1966. 41 p.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas do mundo**: do neolítico à crise contemporânea. Lisboa: Instituto Piaget, 2001. 275 p.

EMBRAPA AGROENERGIA. **Unidade**. Disponível em: <<http://www.cnpae.embrapa.br/a-unidade>>. Acesso em: 15 jun. 2010.