

ESTADO E POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL (1909-1930)

Sonia Regina de Mendonça*

À GUIA DE APRESENTAÇÃO

A questão das relações entre frações agrárias da classe dominante e Estado, no Brasil, já de há muito constitui-se em objeto de minhas reflexões, particularmente no que se refere ao período conhecido como Primeira República (1889-1930).¹ Coerentemente a essa linha de preocupações, uma problemática crucial se impõe a cada nova pesquisa realizada em torno da temática das políticas agrícolas: a que diz respeito aos mecanismos através dos quais certos grupos de interesses agrários, de extração setorial e/ou regional distinta, inscrevem suas

* Professora do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (Brasil); sócia-fundadora da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Económica (ABPHE), tendo integrado sua diretoria na gestão 1995-1997.

¹ Esse investimento junto ao tema pode ser ilustrado por alguns de meus trabalhos, tais como “A primeira política de valorização do café e sua vinculação com a economia agrícola fluminense”, dissertação de mestrado em história, UFF, Niterói, 1977; “O ruralismo brasileiro na Primeira República”, *Á Margem*, núm. 1, vol. 1, jan./abr. 1993, Rio de Janeiro, pp. 25-40; “Estado e exclusão social no Brasil agrário”. *Á Margem*, núm. 1, vol.3, nov./fev., 1994, Rio de Janeiro, pp. 16-25; “O ruralismo fluminense na 1a. República”. *Revista do Rio de Janeiro*, núm. 1, vol. 2, jul./dez., 1993, Rio de Janeiro, pp. 53-64; “O sindicato rural na 1a. República: as múltiplas leituras de uma noção”, *Reforma Agrária*, núm. 1, vol. 24, jan./abr., 1994, Campinas, pp. 82-93; “Agricultura, poder e Estado na primeira República”, *Cadernos de Memória Cultural*, vol. 1, núm. 2, out./mar., 1997, e meu mais recente livro, *O ruralismo brasileiro (1888-1931)*, Editora Hucitec, São Paulo, 1997, dentre outros. Junto ao CNPQ já desenvolvi três projetos, cujos relatórios finais intitularam-se “Saber e poder no Brasil: o ensino agrícola na Primeira República” (1993); “Estado e controle social no campo: o cooperativismo agrícola no Brasil (1910-1945)” (1995) e “Estado e classe dominante agrária no Brasil Pós-30” (1997).

demandas junto a determinadas agências da sociedade política,² com ênfase especial para uma delas, o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, órgão este completamente secundarizado pela historiografia especializada no tema.

Logo, meu objetivo mais genérico no presente estudo consiste, em primeiro lugar, em estabelecer algumas considerações sobre a historiografia brasileira relacionada às políticas agrícolas, já que a ela contraponho uma abordagem alternativa, tanto do ponto de vista teórico-metodológico, quanto dos resultados concretos dela decorrentes, haja vista considerar tais políticas a partir do viés das relações entre Estado, classe dominante e agricultura. Em seguida, buscarei resgatar a trajetória histórica do Ministério da Agricultura e as políticas por ele veiculadas entre 1909 (ano de sua criação) e 1931 (quando sofre profundas reformulações administrativas e de representação de interesses), partindo da premissa de que sua atuação pautou-se pela disputa entre segmentos distintos de grandes proprietários pelo controle do órgão, assegurando a complexidade da temática e sua própria riqueza enquanto objeto de estudo. Assim, é sobre os portavozes desses setores, seus projetos e pertinência a instituições classistas, que pretendo me debruçar no decorrer da análise, já que foram eles que deram materialidade a políticas agrícolas nem sempre afins, ainda que concomitantes.

AGRICULTURA, ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL: BALANÇO HISTORIOGRÁFICO

De uma forma geral os estudos sobre as políticas agrícolas no Brasil da Primeira República (que deveriam implicar, necessariamente, em reflexão acerca das relações entre classe dominante agrária e Estado) costumam situar o tema como parte do processo mais amplo de transformações suscitadas pela emergência, em inícios do século, da industrialização numa sociedade de bases agrárias, o qual vê-se acompanhado por uma revalorização do “mundo rural” sem precedentes. As raízes deste processo são enquadradas pela historiografia através, principalmente, de análises sobre a expansão da cafeicultura, as origens da indústria ou a imigração européia, todas estas questões relativas ao complexo econômico mais dinâmico da sociedade brasileira, hegemônico pela grande burguesia cafeeira do estado de São Paulo.³ Uma segunda modalidade de abor-

² O referencial teórico com que trabalho a questão deriva da concepção ampliada de Estado de Antônio Gramsci. Cf. Antonio Gramsci, *A concepção dialética da História*, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 9a. ed., 1988; *Maquiavel, a política e o Estado moderno*, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 5a edição, 1978.

³ A esse respeito ver Sérgio Silva, *Expansão cafeeira e origens da indústria*, Alfa-Omega, São Paulo, 1976; Warren Dean, *A industrialização de São Paulo*, Difel, São Paulo, 1971; Wilson Cano, *Raízes da concentração industrial em São Paulo*, Difel, São Paulo, 1977; José de Souza Martins, *A imigração e a crise do Brasil agrário*, Pioneira, São Paulo, 1973, e *O cativo da terra*, Ed. Universitária, São Paulo, 1978, dentre inúmeros outros.

dagem do tema, sob uma ótica estritamente política, consiste em trabalhá-lo a partir dos mecanismos da chamada dominação oligárquica e do sistema coronelista então vigentes.⁴

Tendo a defesa da chamada *vocação eminentemente agrícola do país*⁵ consistido na palavra de ordem das demandas elaboradas pelos distintos segmentos da classe dominante agrária no período, historiografia e história parecem confundir-se, naturalizando-se a apropriação, realizada por certos autores contemporâneos, dos enunciados e avaliações produzidos pelos agentes sociais das três primeiras décadas do século. Por essa razão, o pequeno conjunto de trabalhos que abordam a temática das políticas agrícolas na primeira metade deste século —já que sua imensa maioria diz respeito a anos bem mais recentes, sobretudo ao momento posterior ao golpe militar de 1964—,⁶ a elas se referem periférica ou parcialmente, enfatizando que se alguma política agrícola efetivamente existiu nesta quadra histórica, ora dizia respeito às operações valorizadoras do café, ora ter-se-ia implantado somente após o movimento de 1930, quando inúmeras novas agências do executivo foram criadas com vistas à gestão de um mercado nacional e a setores e/ou produtos agrícolas específicos a serem geridos de forma uniforme por todo o país.⁷

Malgrado as divergências de periodização, para esse conjunto de autores, o que teria havido até 1930 seriam apenas “arremedos” de políticas agrícolas marcados, quer por seu caráter eminentemente pontual e supostamente efêmero, quer pelo evidente envolvimento do governo federal com a preservação dos interesses ligados ao principal produto da pauta das exportações brasileiras: o café.

Em quase todos os estudos considerados, um dado emerge de forma inequívoca: o Ministério da Agricultura é completamente ignorado pela historiografia, posto que tido como uma agência do Estado “inoperante” ou de “eficácia duvidosa”, mormente em se tratando da “República Velha”.⁸ Se algum destaque lhe é atribuído, refere-se, sempre, ao período posterior a 1930, quando de sua suposta integração ao projeto mais amplo de nacionalização das decisões

⁴ A este respeito ver Simon Schwartzman, *São Paulo e o Estado nacional*, Difel, São Paulo, 1975; Vítor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, Alfa-Omega, São Paulo, 1980; Joseph Love, *São Paulo in the brazilian federation*, Stanford University Press, Stanford, 1980, *O regionalismo gaúcho*, Ed. Perspectiva, São Paulo, 1971; Robert Levine, *A velha usina: Pernambuco na federação brasileira*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1980; John Wirth, *O Fiel da balança: Minas Gerais na federação brasileira*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982; Eul-Soo Pang, *Coronelismo e oligarquias*, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1979; dentre outros.

⁵ Optei pelo *itálico* como forma gráfica atribuída a toda e qualquer expressão de época.

⁶ A quase totalidade dos estudos existentes situa a problemática das políticas agrícolas no bojo do processo de industrialização da agricultura brasileira em curso ao longo das décadas de 1960-1970.

⁷ A esse respeito ver Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil*, Alfa-Omega, São Paulo, 1978, e Charles Mueller, *Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano-industrial: um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil*, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1983.

⁸ Esta é a posição radicalmente defendida por Charles Mueller, *op. cit.*, por exemplo.

econômicas, característico da redefinição do papel do Estado então em curso.⁹ Isso significa que toda uma quadra histórica, correspondente às três primeiras décadas do século XX, é praticamente apagada da memória construída pelos especialistas acerca das políticas agrícolas brasileiras, dando a impressão de que, também para eles —tal como para os homens da época estudada— a agricultura brasileira também “seria só o café”.

O silêncio quanto às políticas voltadas para os demais setores ou frações agrárias da classe dominante encontra explicações, a meu ver, na própria hierarquia de temas e questões que a história e as ciências sociais se impuseram no Brasil, notadamente quando encontra-se em jogo uma análise que contemple segmentos da classe dominante rural menos envolvidos com o dito “pólo dinâmico” da acumulação de capital no país, o complexo cafeeiro paulista. Os reflexos desse “paulistocentrismo”,¹⁰ parecem ter-se incorporado ao nosso meio acadêmico, desdobrando-se em duas tendências a meu ver limitadoras das pesquisas junto ao tema. A primeira, busca a equivalência entre processos sócio-econômicos próprios à realidade de São Paulo e aqueles inerentes à história dos demais complexos econômicos do país. Já a segunda, desta decorrente, toma o dito “paradigma paulista” como referência obrigatória a toda e qualquer comparação que diga respeito a estudos de caso, transformando-se essa “história comparada” num instrumento de legitimação, hierarquização e exclusão de produções historiográficas distintas do “paradigmático”.

Os trabalhos que, efetivamente, debruçam-se sobre a questão das políticas agrícolas, costumam pautar-se por uma dupla modalidade de tratamento. Ora analisa-se o desempenho do(s) setor(es)-chave beneficiados por tais políticas, porém a partir do trabalho estrito com indicadores estatísticos —acerca do aumento ou diminuição de variáveis tais como exportação, importação, produção, consumo interno, superfície ocupada, etc.—,¹¹ daí inferindo-se a maior ou menor “eficácia” da ação pública,¹² ora apresenta-se, descritivamente, as

⁹ O conceito de “nacionalização das decisões econômicas” remete a Sonia Draibe, *Rumos e metamorfoses*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.

¹⁰ O termo foi originalmente cunhado por um dos maiores representantes da grande burguesia do estado de São Paulo e ministro da Fazenda na 1a. República, Cincinato Braga, que defendia, em seus pronunciamentos, a “sampaquização” progressiva do Brasil. *Apud*. Elias T. Saliba (org.), *As idéias econômicas de Cincinato Braga*, Senado Federal/Fundação Casa de Rui Barbosa, Brasília/Rio de Janeiro, 1983.

¹¹ E, ainda assim, de forma limitada, uma vez que o primeiro Censo Agropecuário brasileiro data de 1920.

¹² Dessa feita, cria-se uma aura de legitimidade acadêmica em torno daqueles que, lançando mão desse instrumental —sem dúvida privilegiado para a mensuração e avaliação de aspectos econômicos—, transformam-se em “intérpretes” do “êxito” das políticas agrícolas, postura essa predominante numa das vertentes da historiografia econômica brasileira. Cf. Annibal Villella & Wilson Suzigan, *Política do governo e crescimento da economia brasileira (1889-1945)*, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1973; Charles Mueller, *op. cit.*; Carlos Manuel Pelaez, *História da industrialização brasileira*, APEC, Rio de Janeiro, Werner Baer, *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*, FGV, Rio de Janeiro, dentre outros.

medidas implementadas por agências do Estado voltadas para a agricultura, de novo com ênfase no pós trinta, quando passaria a existir, de fato, uma política agrícola no país. Segundo um dos representantes desta corrente: “Não obstante a base agrário-exportadora da economia brasileira, durante a República Velha o país caracterizou-se pela virtual ausência de estratégia agrícola global.[...] Se considerarmos o setor agrícola sem o café e o açúcar, *praticamente inexistiram políticas voltadas para a agricultura* [...] O quadro somente alterou-se substancialmente a partir de 1930.”¹³

Em ambas as vertentes subjaz, o total alheamento para com uma questão crucial à análise de qualquer política econômica: *a questão do Estado* —seu conceito, mecanismos de reprodução e interrelação com as classes sociais, sobretudo, no caso, com a classe dominante agrária—, daí emergindo dois desdobramentos. Por um lado, trabalha-se com um conceito naturalizado do que seja o próprio de Estado, entidade que “paira” acima do jogo das forças sociais e do qual emanariam, “naturalmente”, as políticas agrícolas;¹⁴ por outro, verifica-se o quanto a historiografia especializada mantém-se na esteira da matriz jusnaturalista de Estado,¹⁵ obscurecendo sua visibilidade enquanto uma *relação social*, logo, fruto de conflitos e de uma permanente medição de forças entre segmentos sociais organizados com vistas a inscrever-se junto à sociedade política. Dessa forma, tudo se passa como se do Estado, ente dotado de vontade própria, emergissem políticas substantivas avaliadas sempre em termos de sua eficácia estritamente econômica e não política.

Face ao exposto, pensar de forma alternativa as relações entre Estado e agricultura no Brasil, nas três primeiras décadas do século atual, significa focalizar as políticas agrícolas aí perpetradas, antes de mais nada enquanto frutos de um *movimento político* integrado por agências e agentes dotados de uma inserção determinada na estrutura social agrária e sustentado por *canais específicos de organização*, expressão e difusão de demandas na sociedade civil. Desse movimento, cujas nuances apontam tanto para segmentações no próprio seio da classe proprietária rural, quanto para oposições à sua fração hegemônica —provenientes do que denomino *frações dominadas da classe dominante*, identificadas ou não com estados da federação—, originaram-se políticas diferenciadas daquelas usualmente tratadas pela historiografia especializada.

¹³ Mueller, *op. cit.*, pp. 305-306, grifos meus.

¹⁴ Tais premissas teóricas resultam na redução do Estado a um mero conjunto de aparelhos, agências e autarquias que dispensam tanto a análise da condição de classe ou da posição de classe dos agentes junto a eles envolvidos, quanto a das organizações em torno às quais os segmentos sociais agrários aglutinaram-se e a partir das quais mobilizaram-se pela estatização de seus interesses

¹⁵ Cf. Norberto Bobbio & Michelangelo Bovero, *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*, Brasiliense, São Paulo, 1987.

O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA: ESTADO E CLASSE DOMINANTE
AGRÁRIA NO BRASIL

Visando contribuir para o avanço das pesquisas acerca das políticas agrícolas no Brasil, num registro diverso daqueles apresentados até o momento, privilegiarei o estudo de um organismo estatal específico —o Ministério da Agricultura— de modo a analisá-lo enquanto materialização institucional-estatal de um movimento político organizado por “frações dominadas da classe dominante” agrária brasileira. Estas, articuladas em torno a uma *agremiação da sociedade civil* —a Sociedade Nacional de Agricultura, fundada em 1897—, lutaram por aparelhar-se junto ao Estado, canalizando para ele suas demandas próprias e configurando uma *política agrícola diversificadora*, com vistas ao abastecimento do mercado interno, bem antes do movimento de 1930. Assim, resgatar o estudo da política agrícola a partir da análise dos quadros dirigentes ministeriais, sua estrutura/reformas administrativas, distribuição interna de dotações orçamentárias e, por conseqüência, principais políticas praticadas, torna-se fundamental como metodologia alternativa às visões correntes.

A Abolição e a República foram os marcos formais do coroamento de um processo de transformações estruturais por que passou a economia e a sociedade brasileira desde o último quartel do século XIX, e que pode ser resumido na transição do trabalho escravo para o trabalho livre. Longe dos “freios” inibidores representados pela escravidão e pela centralização monárquica, a primitiva acumulação capitalista seria potencializada mediante a criação de condições objetivas para o aprofundamento da dita vocação eminentemente agrícola do país e seu correlato, a posição subordinada do país no seio da divisão internacional do trabalho.

Se esse conjunto de fatores reiterava a vocação agrícola, conferindo nova vitalidade sobretudo à produção de mercadorias de realização externa —particularmente o café—, por outro lado ratificava seu ponto nevrálgico: a intermediação comercial e financeira que, também externa, retirava da economia parte significativa do excedente produzido. Logo, o quadro global da vida econômica, política e social do período seria marcado por um equilíbrio instável, ao sabor das oscilações da cotação internacional dos principais produtos primários exportáveis e de políticas públicas pontuais voltadas á defesa da renda do principal segmento de proprietários —a grande burguesia cafeeira paulista. Na virtualidade deste processo situaram-se, de modo ambíguo, a gênese e expansão da industrialização brasileira, elemento novo que, em decorrência da crescente divisão social do trabalho em curso, inauguraria uma dinâmica de acumulação contrastiva, posto que centrada na realização produtiva crescentemente interna.

Em meio a esse quadro, teria origem um processo de *politização da economia* brasileira¹⁶ quando, em função das dificuldades impostas á comercia-

¹⁶ Elisa Pereira Reis, “Interesses agro-exportadores e construção do Estado: Brasil de 1890 a 1930”, Bernardo Sorj *et al.* (orgs.), *Economia e movimentos sociais na América Latina*, Brasiliense, São Paulo, 1985, pp. 194-217.

lização internacional de boa parte dos tradicionais gêneros de exportação do país pela crise de 1894, à exceção do café, agravavam-se os conflitos entre distintos segmentos da classe proprietária rural, em busca de melhores condições para a colocação de seus produtos. A alternativa aberta para os agentes oriundos dos diversos complexos agrários regionais¹⁷ seria a reconversão produtiva para o mercado interno, estimulando tanto uma redistribuição espacial e/ou setorial da produção agrícola, quanto o acirramento das disputas intra-classe dominante agrária, cujos setores “menos dinâmicos” —tanto econômica, quanto politicamente— inaugurariam uma reação que, tendo por suporte discursivo a hipervalorização do campo e da vida rural, visava a luta o controle de uma agência do aparato estatal, voltada para o atendimento de seus interesses.¹⁸ Para tanto, iniciaram um movimento político articulado em torno da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA),¹⁹ o qual configuraria um projeto contra-hegemônico no próprio interior da classe dominante agrária brasileira do período.

Instituição de classe de expressão nacional, a SNA guardou como sua principal característica ao longo de toda a 1a. República a ausência de representantes da grande burguesia paulista junto a seus quadros. A análise da composição de suas diretorias e conselhos é altamente reveladora dessa assertiva,²⁰ merecendo relevo, por outro lado, a participação maciça de representantes dos complexos agrários do eixo sul/Nordeste, com ênfase para pecuaristas, cotonicultores e produtores de gêneros para o mercado interno. O estudo de suas três principais instâncias deliberativas, entre 1897 e 1930, demonstra esse inequívoco caráter de uma associação de classe contraposta á grande burguesia de São

¹⁷ Sobretudo o açucareiro, o algodoeiro e o pecuarista, com base no nordeste e sul do país.

¹⁸ É importante demarcar que tais setores disputariam permanentemente o privilégio da ação pública, conferindo ao exercício da hegemonia paulista um caráter bem menos monolítico do que a historiografia existente costuma apontar.

¹⁹ A institucionalização dos interesses agrários no seio da sociedade civil progrediria após o turbulento período da consolidação republicana, quando do retorno dos civis ao controle do Estado. Da iniciativa dos chamados *comícios agrícolas*, emergiria um grupo de 47 indivíduos que, reunidos em 1897, aprovariam o estatuto formal do grupo, instituindo a SNA na sede da antiga Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional. Seu paradigma seria a instituição homônima criada na França, onde o movimento de *retour à la terre*, inaugurado por Jules Méline gozava, à época, de considerável reconhecimento, sobretudo por traduzir-se numa modalidade de reação à depressão dos preços agrícolas pela via protecionista.

²⁰ A análise conjunta dos integrantes das diretorias geral e técnica da SNA demonstra tanto a nítida preponderância de proprietários fluminenses dos mais variados setores em sua composição, quanto a ausência de articulações com a grande burguesia paulista, registrando-se a presença de apenas um proprietário oriundo desse estado, porém como porta-voz do Plano de Defesa da Produção Açucareira (1911). O caráter de agremiação estruturadora das demandas de grupos de proprietários “secundários”, voltados para o mercado interno, fica patente da amostra estudada, onde além da liderança fluminense destaca-se a participação de nordestinos e gaúchos. Sonia Regina de Mendonça, *op. cit.*, 1997, pp. 198-199. Os quadros contidos nestas páginas foram elaborados a partir de exaustivo levantamento do corpo societário, junto à série da revista *A Lavoura*, para o período 1897-1930, complementado por pesquisa de dados biográficos acerca dos agentes focalizados, em fontes alternativas como dicionários bibliográficos, *Almanak do Pessoal*, do Ministério da Agricultura, etc.

Paulo, definindo o que considero um *eixo alternativo de poder*, como pode ser verificado pelo teor das propostas veiculadas pela entidade, em muito distintas das reivindicações e bandeiras dos grandes proprietários paulistas, mormente no que tange à força de trabalho.²¹

A SNA objetivou, de imediato, dois tentos: a multiplicação de novas entidades de classe por todo o país²² e a criação de um órgão público —justamente o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC)—, que permitisse o aparelhamento de seus principais membros junto ao Estado. Mediante campanha iniciada no 1o. Congresso Nacional de Agricultura, por ela patrocinado em 1901, a SNA visava implantar um ministério técnico, especificamente voltado para a agricultura, já que este deixara de existir desde a proclamação da República, em 1899. Deste momento até a instalação oficial da agência, no ano de 1909, seus sócios se empenhavam no projeto, atuando quer através de *lobbies* junto à Câmara dos Deputados —à qual muitos deles pertenciam—, quer através da proliferação de novos congressos²³ com igual fim. Uma vez criado, o MAIC teria a maior parte dos cargos de seu primeiro escalão preenchidos por integrantes da SNA, em particular a quase totalidade dos titulares da Pasta.²⁴

Três seriam as principais demandas da sociedade “transplantadas” para o ministério: *a)* a diversificação da agricultura voltada para o mercado interno; *b)* a chamada *modernização da agricultura* pela difusão do ensino técnico e da mecanização, e *c)* o incentivo à pequena propriedade/produção enquanto instrumento de fixação da mão-de-obra no campo. Para atingir seus objetivos, a SNA definiu estratégias de ação coerentes com sua finalidade de garantir aos gru-

²¹ Um exemplo paradigmático das divergências da SNA com relação às demandas da grande burguesia paulista no tocante à mão-de-obra pode ser percebido a partir desta afirmativa de um de seus diretores, ao prestar contas, à entidade, de sua participação junto a um congresso realizado em São Paulo: “Nossa agremiação preocupa-se com a necessidade de criação de verdadeiras colônias’ *que não essas de hoje, ‘as paulistas’*, onde o regime do trabalho direto está em desacordo com as condições econômicas da lavoura.” Sociedade Nacional de Agricultura, *Relatório sobre o Congresso Agrícola de São Paulo*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1903, p. 26, grifos do autor.

²² Quanto a este aspecto, a SNA conseguiu efeitos imediatos, patrocinando intensa campanha em prol da fundação de entidades congêneres sob seu comando, chegando a enviar missões a quase todas as unidades da federação de modo a constituir sociedades filiais. Assim, se em 1899 havia no Brasil cerca de 81 agremiações do gênero, em 1908 este total passaria para 188, em sua maioria na qualidade de “sociedades filiais” da SNA. Sociedade Nacional de Agricultura, *Sociedades agrícolas do Brasil em 1908*, Typografia Revista dos Tribunais, Rio de Janeiro, 1909.

²³ Entre 1897 e 1930, a SNA patrocinaria —sozinha ou em conjunto com o Ministério da Agricultura— cerca de 31 eventos de caráter nacional, dentre os quais, os três primeiros Congressos Nacionais de Agricultura, as Exposições Nacionais do Milho e do Gado, e os Congressos de Crédito Popular Agrícola. No âmbito regional, mais de cem seriam os eventos por ela promovidos. *A Lavoura*, boletim da Sociedade Nacional de Agricultura, Rio de Janeiro, 1897-1930.

²⁴ A análise dos quadros de primeiro escalão do MAIC revela que dentre os ocupantes das 19 diretorias da Pasta no período aqui focalizado, 60% eram, simultaneamente, sócios ou diretores da SNA. Além disso, dos onze ministros da Agricultura na 1a. República, todos —á exceção de Cândido Rodrigues— pertenciam aos quadros da sociedade, tendo sido os três últimos, igualmente, presidentes da agremiação. Sonia Regina de Mendonça, *op. cit.*, 1997, pp. 55-56.

pos através dela representados, maior capacidade de organização e poder político, dentre as quais destacaram-se a propaganda e formação de opinião no seio da classe dominante; a prestação dos mais variados serviços aos associados e, finalmente, sua progressiva afirmação como instrumento de pressão política junto aos poderes constituídos. Fundamental para a compreensão deste projeto é reiterar o fato de as principais lideranças da agência *não provirem da grande burguesia cafeeira de São Paulo* —ainda que congregando alguns usineiros ou médios cafeicultores deste estado—, mas sim dos que a ela visavam contrapor outra proposta “modernizadora”, ainda que ambas partilhassem de certos pressupostos gerais básicos.

Ainda que fosse admitido o papel essencial da cafeicultura na sustentação da *fortuna pública*, a luta pela ampliação quantitativa e qualitativa de todas as bases da produção agrícola se impunha como fator de unidade política e discursiva dos segmentos agremiados pela entidade, que procurava afirmar-se politicamente, contrapondo-se à *sampaulização* progressiva do país.²⁵ Paralelamente, a insistência com que a SNA representava a agricultura em estado de abandono e desproteção, quando comparada à indústria, instituía o poder público como instância coadjuvadora do projeto de modernização a cumprir-se —mais uma vez diferindo do projeto paulista—, mediando desequilíbrios inter e intra-setoriais. A agremiação definiria a participação estatal na empresa “modernizadora”, através de toda sorte de subsídios —diretos e indiretos— que pudessem dar suporte à iniciativa privada. Daí o papel-chave, para esse grupo, do Ministério da Agricultura.

A recriação do ministério, no entanto, não selaria a vitória da SNA. Havia que contemporizar com a fração hegemônica, que lhe era antagônica. Para tanto, o presidente da república, Nilo Peçanha, indicaria como titular da nova Pasta um republicano histórico,²⁶ diretor da Sociedade Paulista de Agricultura e secretário da Agricultura de São Paulo, Antônio Cândido Rodrigues que, juntamente com todo o seu *staff*, delinearía o arcabouço administrativo inicial do novo órgão. No momento, entretanto, em que viesse a declarar á imprensa que “ao assumir o cargo deverei iniciar imediatamente a propaganda do café na Europa, com a verba de \$500 000 votada pelo Congresso Nacional para a Pasta”, a indicação de grandes cafeicultores paulistas para o posto seria veementemente questionada pela SNA através de campanhas na imprensa e de sua revista *A Lavoura*. A tensão somente seria contornada em 1913, dando por encerrado o “interlúdio paulista”: doravante, os proprietários

²⁵ O termo refere-se ao cerne do projeto de nova civilização agrícola elaborado e divulgado pelo já citado ministro e cafeicultor paulista Cincinato Braga, lídimo porta-voz dos interesses da grande burguesia do estado. Sua meta era “ignorar ou desprezar as virtualidades do ‘mercado interno’ e seu papel na economia do país”, levando a cisões políticas de peso, entre as frações agrárias da classe dominante, mormente na década de 1920. Elias Tomé Saliba (org.), *op. cit.*, p. 29.

²⁶ O designativo “republicano histórico” refere-se àqueles que, membros dos diversos núcleos regionais do Partido Republicano, existente desde 1870, implantaram o novo regime no país.

articulados pela SNA assumiriam o total controle sobre o ministério, até —mas não somente— 1930. O conflito, entretanto, não se extinguiria, envolvendo outras esferas do Estado, como a Câmara dos Deputados, cuja Comissão de Finanças, presidida por representantes da grande burguesia paulista em quase toda a Primeira República, constrangeria anualmente as verbas ministeriais, impondo-lhe um estado de penúria financeira crônica. A despeito disso, o ministério administraria suas verbas e prioridades segundo os interesses agremiados pela entidade que lhe emprestara sustentação e quadros —a SNA.

A articulação SNA/MAIC pode ser ilustrada, num primeiro momento, pela análise da galeria dos titulares da Pasta, lembrando que nove deles, no período posterior a 1913,²⁷ foram não apenas grandes proprietários das mais diversas extrações setoriais/regionais, como *diretores* e *presidentes* da entidade, como nos casos do estancieiro e rizicultor gaúcho Ildefonso Simões Lopes, do usineiro baiano Miguel Calmon Du Pin e Almeida, e do pecuarista do Rio Grande do Sul Geminiano de Lyra Castro, respectivamente os três últimos presidentes da sociedade antes de 1930. Quanto aos demais ministros, é digno de nota que, além de dirigentes da SNA, tenham sido —36% deles— porta-vozes dos complexos agrários nordestinos.²⁸ Além disso, todo o *primeiro escalão ministerial*, integrado por três diretorias gerais e 19 serviços mais ou menos regulares, contou com 50% de seus postos preenchidos por dirigentes da SNA.

O caráter do Ministério da Agricultura, enquanto articulador de uma proposta contra-hegemônica de política agrícola, também pode ser aquilatado a partir de duas outras variáveis: a distribuição interna de seus (parcos) recursos orçamentários e a suas práticas efetivas. Quanto ao primeiro ponto é fundamental destacar que os serviços ou diretorias mais aquinhoados com verbas foram, em ordem decrescente de grandeza, os de Indústria Pastoril, Povoamento, Fomento Agrícola e Ensino Agrônômico, cuja participação média no total das despesas ministeriais foi da ordem de 16.5%, 15.3%, 9.7% e 8.0% respectivamente, ao longo do período. Cotejados com o discurso veiculado através do órgão, esses dados corroboram não apenas sua diretriz diversificadora, como seu engajamento no atendimento às demandas pelo controle/qualificação da força de trabalho esboçadas pela SNA.²⁹ Já no tocante às práticas perpetradas pelo órgão, destacaram-se aquelas voltadas para o amparo técnico-científico a segmentos bastante específicos, tanto setorial, quanto geograficamente falando, beneficiando, no primeiro eixo, os complexos *açucareiro*, *algodoeiro*, *pecuarista* e *cerealífero*, e no segundo, aqueles situados no Nordeste, Rio de Janeiro e estados do sul, mediante a criação de repar-

²⁷ Demarcamos o ano de 1913 como o fim do chamado “interlúdio paulista”, i. e., período em que os três primeiros titulares da Pasta provieram da grande burguesia de São Paulo, enquanto uma imposição de sua bancada na Câmara, em troca da aprovação do estabelecimento definitivo do Ministério.

²⁸ Sonia Regina de Mendonça, *op. cit.*, 1997, p. 207, quadro IX.

²⁹ A preocupação do Ministério em estender suas atribuições em matéria de arrematamento, distribuição

tições próprias destinadas ao fortalecimento dos grupos que promoveram a implementação do ministério, tal como o Serviço do Algodão, por exemplo.³⁰

Dentre as inúmeras modalidades de atuação do ministério destacaram-se, ainda, aquelas encabeçadas pelos serviços de Fomento Agrícola e de Informação e Propaganda, empenhados na distribuição de mudas e sementes selecionadas, implementos, utensílios, bem como folhetos e livros encarregados da difusão da dita *agricultura científica* junto aos produtores. É importante, no entanto, reter o aspecto impositivo embutido em tais práticas, uma vez que a agência, ao descrever aquilo que considerava problemas, prescrevia soluções normatizadoras —como no caso da determinação dos tipos de cultura a serem implementados—³¹ fortalecendo, assim, os segmentos de proprietários que se julgasse oportuno privilegiar.³²

Outra faceta da política agrícola do MAIC se manifestaria através de uma sistemática ação editorial, englobando três veículos de propaganda, hierarquizados segundo o critério de sua complexidade e o público-alvo visado: os Relatórios, Boletins e Anuários.³³ Tecnicizando a mensagem e construindo simbolicamente

e fixação de mão-de-obra evidencia-se, por exemplo, pela subordinação do antigo Serviço de Imigração e Colonização (ligado ao Ministério de Viação e Obras Públicas) ao Serviço de Povoamento, sob sua tutela, visando “prover braços para as zonas onde o trabalhador estrangeiro não pode estabelecer-se por não lhe permitir o clima” ou, ainda, “proteger também ao colono nacional, sem exclusão do estrangeiro, elevando-o a exemplo da virtude do trabalho”. *Relatório do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1911, vol. II, p. 274.

³⁰ A criação de tal tipo de repartições remete ao fortalecimento dos grupos agrários que promoveram a implantação do MAIC, ocorrendo, em sua maioria, após o término do “interlúdio paulista”. O *Serviço do Algodão*, fundado em 1915 e transformado, posteriormente, em superintendência, é um dos melhores exemplos dessa posição, lembrando que suas primeiras sedes localizaram-se nos estados do Rio Grande do Norte e Maranhão, multiplicando-se por todo o Nordeste em fins do período, visando prestar assistência a cotonicultores dos complexos nordestinos, prejudicados pelas pesquisas encetadas pelo Instituto Agronômico de Campinas que desenvolvia uma nova espécie de fibra, alternativa àquelas oriundas do Nordeste. *Relatório de Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1915, p. 175.

³¹ Ao efetuar a distribuição de sementes, por exemplo, o ministério acabava impondo os cultivos que julgava conveniente incentivar, procedendo ao fornecimento de espécies pré-determinadas —e não a critério dos usuários— dentre as quais avultaram as de algodão, forrageiras, milho, arroz e feijão.

³² No tocante à distribuição de vacinas, por exemplo, seria claro o favorecimento aos pecuaristas gaúchos, o mesmo sucedendo quanto ao fornecimento de sementes de algodão para grandes cotonicultores do Nordeste. Já no que tange à dita *lavoura branca*, os principais beneficiários da ação pública seriam os produtores de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, onde concentravam-se imigrantes na condição de pequenos proprietários.

³³ Decompondo o total dos 183 583 exemplares publicados e distribuídos pelos MAIC, no ano de 1929, constata-se, por exemplo, que 24 200 deles correspondiam ao *Boletim* mensal do órgão, de cunho mais sofisticado e técnico quanto a seu conteúdo. Enquanto isso, 23 250 eram folhetos avulsos contendo dados estatísticos acerca da produção dos principais gêneros patrocinados pela política ministerial nos diversos estados; já 5 000 deles consistiam no *Anuário do Ministério*, dotado de linguagem absolutamente coloquial e destinado a um tipo de leitor menos aparelhado do código necessário à assimilação de seu conteúdo; 6 000 eram boletins de meteorologia, voltados para produtores —grandes proprietários—, enquanto que o restante, cerca de 68% do total citado, incluía panfletos, monografias encomendadas a especialistas e estudos altamente técnicos em matéria de experimentação agrícola. Sonia Regina de Mendonça, *op. cit.*, 1997, pp. 151-152.

a necessidade da ciência aplicada, o órgão acabaria por generalizar modelos de desempenho considerados adequados à toda a agricultura. Tal procedimento introduzia uma dominação simbólica do Estado sobre a agricultura, subordinando seus diferentes extratos sociais a normas que, internalizadas por aqueles a elas submetidos, produziram sua pertinência ou exclusão das políticas praticadas. Empenhou-se o MAIC, igualmente, na criação de pequenos centros de difusão tecnológica e assistência ao agricultor: os campos de demonstração/cooperação; postos zootécnicos; fazendas-modelo; estações de monta, e inspetorias agrícolas, todos presididos por uma dinâmica da pedagogia pelo exemplo.³⁴

Imbricada a tais práticas, insinuava-se, pouco a pouco, a ampliação da presença do Estado junto ao espaço agrário, já que a maioria dessas instituições seria implantada em quase todas as unidades da federação, esboçando o rascunho da política agrícola nacionalizada que se imporia no pós-30, como se pode depreender da criação das Inspetorias Agrícolas, uma por estado, funcionando como elos de intermediação entre produtores locais e o ministério e responsáveis pela implementação concreta das diretrizes gerais da Pasta.³⁵ Além destas, seriam instaladas delegacias regionais de algumas superintendências criadas em 1920 —como as do Algodão, Cacau ou Sementes—, espraiando a esfera de atuação e controle do Estado em matéria de agricultura, uma vez que aos produtores beneficiados por qualquer serviço eram impostas contrapartidas como o seu cadastramento obrigatório junto ao órgão.

³⁴ Os campos de demonstração são bastante ilustrativos das intenções almejadas. Transformados, no ano de 1919, em campos de cooperação, destinavam-se, inicialmente, a preparar turmas de aradores nos diversos estados, assim como a prestar auxílio a proprietários vizinhos a suas sedes mediante a utilização, *in loco*, de instrumentos e máquinas cedidos pelo Ministério, atendendo, pois, a produtores de distintos portes. A partir dos anos vinte, no entanto, a proposta de funcionamento dos campos seria radicalmente alterada, passando a inserir-se diretamente *no interior das grandes propriedades* dos fazendeiros solicitantes e não mais em áreas próprias do órgão público. Mediante contrato com o ministério os proprietários cediam de três a cinco hectares de suas terras para as demonstrações solicitadas, recebendo em troca, os técnicos, os implementos necessários à experiência, bem como o montante global produzido por tais demonstrações. O sucesso dessa iniciativa pode ser aquilatado pelo fato de terem sido contratados, só nos três primeiros meses de seu funcionamento, cerca de 72 desses campos, contra a média de 20, vigente nos anos anteriores à remodelação do serviço. *Relatório do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio*, 1920, p. 112.

³⁵ Através do Serviço de Fomento Agrícola, criado em fins da década de 1910, o ministério distribuiria —a preço de custo ou gratuitamente— sementes, mudas e serviços especializados para todos os que se inscrevessem junto ao Registro de Lavradores e Criadores do órgão. Além disso, através das Inspetorias Agrícolas de cada estado, emprestaria máquinas para proprietários de menor porte, desde que acompanhadas pelos técnicos ministeriais. Outra modalidade de prestação de assistência técnica desenvolvida pelo MAIC foi o estabelecimento dos campos de cooperação, muito mais afetos aos grandes proprietários. Mediante contrato com o ministério, os proprietários cediam de três a cinco hectares de suas terras para as demonstrações solicitadas, recebendo em troca disso os implementos e técnicos necessários à experiência. Como se vê, o MAIC colocava-se a serviço da grande propriedade no próprio espaço das unidades produtivas, ficando seu pessoal e equipamento pelo tempo necessário às operações acordadas. Entre 1919 e 1920, beneficiaram-se com campos de cooperação, sobretudo, proprietários mineiros, cearenses e fluminenses, com respectivamente, 34.5%, 11% e 8.5% dos campos contratados. *Sonia Regina de Mendonça, op. cit.*, 1997, pp. 178-179.

COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

Malgrado a bandeira de uma reciclada *vocação eminentemente agrícola do país* tenha servido de justificativa para a reimplantação do Ministério da Agricultura, a modernização pretendida pelos segmentos junto a ele representados, não chegaria a consolidar uma política agrícola de âmbito nacional efetivamente sistematizada, embora já a esboçasse. O pleno aparelhamento do órgão, mediante uma ampla rede de repartições federais e sucursais em cada estado, bem como a quebra de resistências regionais à sua diretriz e desempenho —como no caso das restrições a ele impostas pela Secretaria de Agricultura de São Paulo, por exemplo— seriam o pré-requisito para tal redirecionamento.

Vale ressaltar que, tão ou mais importante do que analisar as políticas agrícolas do ponto de vista da economia política do Estado, é trabalhá-las de uma perspectiva estrutural. Dessa feita, é possível verificar, no caso em pauta, que a correlação de forças vigente junto ao MAIC ao longo da Primeira República, correspondeu àquela que assomaria, vitoriosa, à cena política brasileira com o movimento de 1930: os grupos que, a partir de uma agência “marginal” do aparelho de Estado brasileiro, conseguiu ensaiar uma política agrícola contra-hegemônica, ver-se-ia, doravante, no epicentro do novo bloco no poder. Logo, o período posterior a 1930 *não correspondeu*, como muitos o supõem, a uma *descontinuidade* ou *ruptura* no que tange à “emergência” de uma política agrícola brasileira, mas sim ao seu contrário: a continuidade de um grupo de agentes e diretrizes, ainda que matizado, face à nova conjuntura histórica vivida interna e internacionalmente.

FONTES OFICIAIS TRABALHADAS

- ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1900-1930.
 COLEÇÃO DE LEIS DA REPÚBLICA, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1900-1930.
 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, *Relatórios do ministro ao presidente da República*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1909 a 1931.
 ———, *Relatórios do Serviço de Inspeção e Fomento Agrícola*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1921 a 1931.
 ———, *Almanak do Povoal*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1912, 1921, 1927 e 1930-1933.
 ———, *Boletim*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1910, 1915, 1920, 1925 e 1930.
 ———, *Anuário*, Imprensa Oficial, Rio de Janeiro, 1924-1930.

DOCUMENTAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES PRIVADAS

- SOCIEDADE NACIONAL DE AGRICULTURA, *Annaes do 1º Congresso Nacional de Agricultura*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1907, 2 vols.

- , *A Lavoura*, SNA, Rio de Janeiro, 1897-1930.
- , *Conclusões do 2º Congresso Nacional de Agricultura*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1909.
- , *Congresso Agrícola de São Paulo: Relatório*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1903.
- , *Projeto e parecer sobre a criação do Ministério da Agricultura*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1906.
- , *Sociedades agrícolas no Brasil em 1908*, Typ. Revista dos Tribunais, Rio de Janeiro, 1909.

