

## O AGRARISMO IPESIANO NOS PROJETOS DE PAULO DE ASSIS RIBEIRO

*Carlos Leandro da Silva Esteves<sup>1</sup>*

As disputas em torno da adoção de um modelo agrícola pautado pelo uso intensivo da técnica, aliado a projetos de intervenção agrária caracterizados pelo estímulo à criação de núcleos coloniais em áreas tidas como estratégicas para o cumprimento do projeto de expansão agrícola rumo à Amazônia, constituem-se num dos fatores mais significativos a denotar o cenário de debates acerca da *questão agrária*, quando vista sob a ótica das frações dominantes rurais em princípios da década de 1960.

Marca conjuntural de um período histórico de intensificação das relações entre agricultura e indústria, tal combinação imprime ao modelo de desenvolvimento industrial do agro brasileiro dos anos de 1960/70 os traços de uma *modernização conservadora*, que se por um lado empenhava-se em promover a tecnização do processo produtivo agrícola, sem que isso implicasse em medidas que buscassem questionar as formas de acesso à terra por amplos setores sociais rurais, por outro, ensejava projetos de criação de núcleos coloniais dirigidos para atender às populações rurais sem-terra.

A ênfase dada à colonização rural como modelo *social* de reforma agrária em regiões tidas como de “baixa densidade demográfica” foi uma prática adotada em nível estadual por diferentes governos de unidades federativas brasileiras nos primeiros anos da década de sessenta. Posteriormente, já sob a égide dos governos militares, figuraria como parte de um projeto federal de reforma agrária, fundamentando-se no planejamento estatal de ocupação de áreas próximas a eixos rodoviários federais recém-construídos, como demonstram os casos de colônias agrícolas criadas, no período, pelos governos estaduais de Goiás e do Pará<sup>2</sup>.

Tanto no caso do governo goiano quanto no governo paraense, os projetos que visavam construir núcleos coloniais coadunavam-se com os planos federais de ligação das regiões Norte e Centro-Oeste ao Centro-Sul do país, versão *desenvolvimentista* dos anos cinquenta da chamada “Marcha para Oeste” estadonovista da década

---

<sup>1</sup> Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense. Professor Adjunto de História da Universidade Federal do Pará, Campus Universitário Tocantins/Cametá. E-mail: <carlean2005@uol.com.br>.

<sup>2</sup> O caso de Goiás foi analisado em minha tese de doutorado, que abordou a criação dos Combinados Agro-Urbans durante o governo Mauro Borges Teixeira (1961-1964), defendida em março de 2011. Cf. ESTEVES, C.L.S. *Estado e agricultura em Goiás: escritórios privados de consultoria e políticas públicas no governo Mauro Borges*. (Tese de Doutorado em História), Niterói: Universidade Federal Fluminense, PPGH, 2011. 320p. Já as políticas de criação de núcleos coloniais no sudeste paraense durante o governo Aurélio do Carmo (1961-1962), são objeto de projeto de pesquisa em curso junto à Faculdade de História do Tocantins/Cametá-FACHTO-UFPA.

anterior<sup>3</sup>. Nesse processo, executivos estaduais de regiões tidas como estratégicas lograram um empenho significativo na adoção de planos de desenvolvimento agrícola gestados no âmbito de escritórios privados de consultoria. Tais espaços eram responsáveis pela formulação de projetos de intervenção agrícola calcados na lógica da tecnização das atividades do agro, bem como de sua adequação jurídico-administrativa para posterior adoção de tais projetos como políticas públicas a serem levadas a cabo por agências estaduais destinadas a executar os ditos projetos.

Pensar as relações históricas entre formulação e execução de políticas públicas voltadas para a agricultura brasileira no âmbito de projetos de intervenção agrícola oriundos de governos estaduais exige uma reflexão que tem no papel histórico desempenhado *no e pelo* Estado seu fulcro principal. É através do cotejamento do Estado, entendido em sua historicidade enquanto espaço de condensação de relações sociais perpassado por conflitos, que um estudo que procure dar conta de compreender os mecanismos sociais de gestação e aplicação de políticas agrícolas e agrárias deve ser empreendido.

Tal análise não deve, entretanto, se restringir unicamente à compreensão do funcionamento do aparelho administrativo estatal – suas disputas internas, que realçam conflitos entre distintas agências e seus respectivos agentes – ainda que seja correto sustentar que a dita investidura é imprescindível para uma abordagem ampliada não somente do próprio Estado como dos projetos de políticas públicas por ele perpetrados.

O entendimento acerca do por que, numa dada conjuntura histórica, determinados projetos de intervenção no agro convertem-se em políticas públicas em detrimento de outros, revela não apenas que as esferas estatais de tomada de decisão responsáveis pela execução de tais políticas são ocupadas por agentes interessados em sua viabilização. Deslinda com maior profundidade ainda que é na esfera de gestação de tais projetos, qual seja, os espaços de formulação e sistematização de demandas sociais classistas organizadas no âmbito da *sociedade civil*, que se deve partir para uma melhor compreensão de uma dada política agrícola<sup>4</sup>.

Contudo, se a sociedade civil pode ser *a priori* entendida enquanto ponto de partida é a ela que se destinam a execução dos mesmos projetos, nela e por ela, gestados. Em suma, trata-se de entender todo o transcurso percorrido desde as demandas classistas que originam um dado projeto de intervenção, sua inscrição nos espaços de tomada de decisão das agências estatais, bem como sua conversão em política pública e sua intervenção direta no agro. Articulados, todos esses momentos estão perpassados por conflitos que irão deflagrar antagonismos entre classes e interclassistas.

No presente artigo pretendemos refletir sobre essa questão tendo como preocupação tratar dos projetos de intervenção agrícola, bem como suas concepções

---

<sup>3</sup> DAYREL, Eliane Gracindo. *Colônia Agrícola Nacional de Goiás: análise de uma política de colonização e expansão para o Oeste*. (Dissertação de Mestrado em História). Goiânia, Universidade Federal de Goiás, 1974; LENHARO, Alcir. *Colonização e Trabalho no Brasil: Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste*. Campinas: Editora da Unicamp, 1985.

<sup>4</sup> MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e políticas públicas: considerações político-conceituais*. UEMA: Outros Tempos, v. 1, esp. 2007. p. 1-12.

de agricultura, limitando nossa abordagem a partir daquele que seria, no decurso da segunda metade do século XX, o principal espaço formulador e sistematizador de uma dada idéia de agro localizada no âmbito da *sociedade civil*: os escritórios privados de consultoria tecnoempresarial e associados.

Desse cenário emerge a figura ímpar de Paulo de Assis Ribeiro, engenheiro, economista e professor, que se afirma reconhecidamente como um dos principais *tecnoempresários* que forjaram, na urdidura das lutas políticas da conjuntura histórica do pré-64, as diretrizes daquilo que seria adotado pelo primeiro governo militar como um plano de reforma agrária brasileiro. Como espaços de organização e elaboração de diretrizes de reformulação agrícola no âmbito da *sociedade civil* destacamos a importância do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, o IPES, e o Escritório Técnico Paulo de Assis Ribeiro, ETPAR.

Em setembro de 1964, poucos meses após a perpetração do golpe civil-militar que depôs o presidente João Goulart, uma Comissão Parlamentar de Inquérito foi formada na Câmara dos Deputados para investigar uma série de denúncias sobre “agitações nos meios rurais” brasileiros. Convidado a depor na CPI, o engenheiro e economista Paulo de Assis Ribeiro<sup>5</sup>, então membro do recém criado Grupo de Estudos do Estatuto da Terra (GRET), testemunhava acerca da necessidade de o país promover uma reformulação de sua política agrária, identificando nas áreas de minifúndio o principal problema quando se tratava do equacionamento das tensões sociais no campo<sup>6</sup>.

Destacando sua atuação na elaboração de um conjunto de medidas planejadas de reformulação agrária, Assis Ribeiro assim se pronunciava sobre a relevância e alcance das atividades desempenhadas pela sua equipe de técnicos reunida no Escritório Técnico Paulo de Assis Ribeiro, o ETPAR:

*Temos fornecido, do nosso escritório particular – porque como eu disse, há vinte e tantos anos fazemos esse trabalho, e sempre que nos solicitam o trabalho nós fornecemos imediatamente para consultas, para exame, tudo o que dispomos em nosso arquivo e que é um material precioso (...) são mais de 60 volumes, de 500 páginas cada um, sobre os Estados do Brasil. (...) Tenho mais elementos sobre os Estados do Brasil do que os Estados. Quando algum governador me pede informações do Estado dele, forneço mais do que ele tem do Estado<sup>7</sup>.*

---

<sup>5</sup> Paulo de Assis Ribeiro foi um dos mais atuantes *intelectuais orgânicos* entre as décadas de 1940 e 1970 no Brasil. Ocupou, nesse período, inúmeros cargos de direção em organismo públicos e privados, destacando-se como um dos principais articuladores dos círculos *tecnoempresariais* que se opunham ao governo de João Goulart. Paulo de Assis Ribeiro fazia parte do IPES do Rio de Janeiro, onde ajudaria a formular um projeto de ‘Reforma Agrária’ que serviria de base para a elaboração do Estatuto da Terra.

<sup>6</sup> Depoimento de Paulo de Assis Ribeiro a CPI sobre “Agitações nos meios rurais”, em 15 de setembro de 1964. Fundo PAR-AN/RJ, cx. 138.

<sup>7</sup> Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Agitações nos meios Rurais, julho de 1964. (mimeo).

Para além da colaboração, via fornecimento aos governos estaduais, de dados provenientes de estudos técnicos acerca da realidade sócio-econômica de várias regiões do país, os escritórios de consultoria tecnoempresarial não apenas assumiam, mediante contrato com secretarias e agências estaduais, a tarefa de elaborar projetos de intervenção **no agro** como também participavam, através da presença de seus agentes, na ocupação de cargos de assessoramento e execução, além de atuarem diretamente no processo de conversão de tais projetos em políticas públicas a serem implementadas.

O interesse e empenho do que o cientista social René Dreifuss chamou de *escritórios de consultoria tecnoempresarial*<sup>8</sup>, na realização de estudos socioeconômicos sobre distintas regiões brasileiras, são atestados pelo grande número de projetos formulados por tais agências ao longo das décadas de 1950 e 1960, mediante contratos de consultoria estabelecidos junto a governos estaduais no período. São trabalhos de consultoria tecnocrática e financeira, elaborados através da confecção de monografias, planos de desenvolvimento regional, planos de ação para autarquias, projetos de implantação de políticas públicas, regimentos de reformulação do aparelho de Estado e criação de novas agências estatais e paraestatais<sup>9</sup>.

Uma primeira leitura do processo de gestação desse vasto material produzido pelos escritórios técnicos de consultoria revela-nos uma complexa teia de relações da qual participavam colaborativamente, agentes especializados – os autodenominados técnicos – atuantes no âmbito privado de seus próprios escritórios técnicos e congêneres; representantes de interesses setoriais inscritos diretamente em agências estatais e/ou agremiados em entidades organizativas de classe na sociedade civil; além de militares e *tecnomilitares*, tanto através de órgãos corporativos pertencentes à própria estrutura do Exército, quanto na ocupação de cargos no aparelho de Estado.

No que tange à questão das políticas de desenvolvimento agrícolas regionais, a existência de uma rede de trabalho em busca do estabelecimento de uma sintonia de propósitos na conformação de projetos de organização e planejamento, não obstante as constantes divergências, destinava-se a converter em políticas públicas uma série de pressupostos pautados pela lógica da *racionalidade* do processo de intervenção estatal, bem como da própria feitura do plano a ser executado.

Esse aspecto é de suma importância: a atuação de agências e agentes especialistas técnicos em consonância com aparelhos de Estado de diferentes governos estaduais brasileiros no período em foco. Tal relação pressupunha um percurso de *racionalidade* técnica que cobria desde o momento de elaboração

---

<sup>8</sup> O termo foi cunhado por Dreifuss para designar o conjunto de escritórios especializados em serviços técnicos de engenharia, consultoria tecnocrática e técnico-administrativa, constituindo-se como agências privadas de consultoria tecnoempresarial prestadora de serviços tanto para empresas particulares quanto para órgãos estatais. Cf. DREIFUSS, René Armand. 1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe. Petrópolis: Vozes, 2006. Especialmente Capítulo III, p. 78-117.

<sup>9</sup> Além do Escritório Técnico Paulo de Assis Ribeiro (ETPAR), desempenharam papel político importante no período, a Sociedade Civil de Planejamento e Consultas Técnicas Ltda (CONSULTEC), o Consórcio de Planejamento e Empreendimentos (COPE) e a Organização e Mecanização Engenharia (ORGAMEC). Em muitas oportunidades essas agências atuavam de maneira orgânica e articulada junto a executivos estaduais.

de planos de governo pelas agências privadas até o momento de execução dos projetos pelos órgãos estatais. Esse circuito envolvia a participação de organizações profissionais e entidades representativas de classe, tanto no âmbito da *sociedade civil* quanto na presença do técnico, atuando como verdadeiro *intelectual orgânico* no interior do Estado restrito.

O fato é que a atuação política de escritórios técnicos de consultoria junto a agências estatais em nível estadual buscou dotar o conjunto das ações de intervenção estatal no âmbito das políticas públicas de um conteúdo marcado pela eficácia técnico-científica, mormente aquela atribuída ao exercício *racional* da empresa privada. Um outro aspecto relevante da discussão é que, dessa forma, pretendeu-se criar condições propícias, via reformas nos aparelhos estatais e formulação de políticas públicas afeitas, para viabilizar a expansão do capital industrial associado aos interesses transnacionais atuantes no Brasil.

Falando sobre a importância dos interesses multinacionais e seu domínio na economia brasileira a partir de fins da década de 1950, Dreifuss afirma que,

*A fim de impelir seus interesses específicos, o capital transnacional apoiou-se não somente em seu poder econômico, mas também desenvolveu perícia organizacional e capacidade política próprias para influenciar as diretrizes políticas no Brasil. Essa perícia e capacidade foram incorporadas em uma intelligentsia política, militar, técnica e empresarial, isto é, nos intelectuais orgânicos dos interesses multinacionais e associados e nos organizadores do capitalismo brasileiro<sup>10</sup>.*

Ao abordar a questão da atuação política dos tecnoempresários a partir da segunda metade da década de 1950, René Dreifuss<sup>11</sup> identifica, nesses agentes sociais, a formação de uma nova estrutura de poder político de classe, agindo em plena consonância com o *bloco multinacional e associado* formado por empresas estrangeiras de capital multinacional e suas sócias brasileiras, cujos interesses transnacionais faziam-se representar na administração pública através de renomados quadros técnicos no interior do Estado. Utilizando o referencial teórico gramsciano, Dreifuss irá afirmar que tais agentes atuavam como “verdadeiros intelectuais orgânicos do novo bloco em formação.” Dessa forma, atuando em conjunto

*A rede tecnoburocrática de influência dentro do aparelho estatal era formada pelas camadas mais altas da administração pública e pelos técnicos pertencentes a agências e empresas estatais, os que tinham ligações operacionais e interesses dentro do bloco de poder multinacional e associado. **Esses executivos estatais asseguravam os canais de***

---

<sup>10</sup>DREIFUSS, 1964..., p. 73.

<sup>11</sup> DREIFUSS, 1964..., p. 73.

**formulação de diretrizes políticas e de tomada de decisão necessários aos interesses multinacionais e associados, organizando a opinião pública. Eles aplicaram a racionalidade capitalista da empresa privada às soluções dos problemas socioeconômicos nacionais, proporcionando a contrapartida pública do macromarketing empresarial sob a forma de um planejamento limitado e recomendações técnicas<sup>12</sup>.**

Nessa perspectiva, palavras como, *planejamento, racionalidade, competência, perícia, neutralidade*, tão pronunciadas pelos agentes sociais do período nos embates que opunham a atuação do corpo de agentes privados ao dos especialistas políticos, revestem-se, cada uma, de um vigoroso verniz apolítico, cuja operação busca ocultar as relações entre a presença e o significado dos técnicos na formulação e execução de políticas públicas e os interesses classistas nelas representados.

O discurso da neutralidade política como uma característica indelével dos agentes sociais pertencentes ao círculo tecnoburocrático pode ser compreendido à luz da contribuição dada por Antonio Gramsci acerca da categoria de intelectual<sup>13</sup>. Para Gramsci, todo processo que visa constituir uma *hegemonia* conta com a atuação de intelectuais. Enfatizando a questão das ideologias e da cultura como traços concretos do projeto hegemônico de uma determinada classe social fundamental, Gramsci chama a atenção para o papel primordial desempenhado pelos intelectuais num dado momento histórico. Vinculados à luta de classes, integrantes e atuantes, portanto, do amplo espectro das relações sociais, tais intelectuais longe estariam de se constituir como um “grupo autônomo e independente”.

Ao contrário, segundo Gramsci, os intelectuais são gestados como intelectuais das classes sociais fundamentais, ainda que sua *origem* de classe não seja necessariamente a mesma. Nesse sentido, existiriam, segundo o marxista italiano, dois tipos de intelectual: o *intelectual tradicional*, pertencente a grupos sociais do passado, e o *intelectual orgânico*, definido como sendo todo aquele agente social que desempenha uma função de formulação e direção com vistas à conquista do consenso para projetos de classe em disputa.

É preciso ressaltar que o caráter orgânico do intelectual pensado em termos gramscianos não se limita apenas a uma possível vinculação político-partidária implícita, determinada por interesses imediatos e corporativos, mas situa-se num ampliado arco de práticas sociais concretas referenciadas por visões de mundo que se manifestam na totalidade de suas ações, contribuindo dessa maneira para o exercício de formulação, maturação e difusão de uma determinada cultura de classe.

Dentre os principais intelectuais orgânicos do período estudado está o técnico Paulo de Assis Ribeiro. Engenheiro e economista de formação, Assis Ribeiro acumulou ao longo das décadas de 1940 a 1970 importantes cargos de diretoria, coordenadoria e assessoria em diferentes empresas públicas e entidades associativas

---

<sup>12</sup>DREIFUSS, 1964..., p. 80.

<sup>13</sup>GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. v2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.



de classe ao longo desse período, ocupando em várias delas postos-chave de tomada de decisão e execução, tanto no âmbito privado de classe quanto em agências estatais<sup>14</sup>.

Em 1944, foi fundador e chefe do Serviço de Planejamento da Fundação Brasil-Central; entre 1944/45 foi organizador e primeiro Diretor Executivo da Fundação Getúlio Vargas (FGV); em 1949 criou o Escritório Técnico Paulo de Assis Ribeiro, onde exerceu o cargo de chefia até a década de 1960; no fim dos anos 50 e início da década seguinte trabalhou como membro do Conselho de Produtividade da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJ); foi assessor técnico, em 1960, do Centro Nacional de Produtividade Industrial da Confederação Nacional das Indústrias (CNI); membro fundador e diretor do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), entre 1962/64; no mesmo período, foi assessor técnico e coordenador do Grupo de Estudos Sociais e Econômicos do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES); entre 1964/65 foi vice-presidente da Associação Brasileira de Colonização/Goiás.

Paulo de Assis Ribeiro seria, ainda, um dos principais membros coordenadores do Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET), grupo encarregado ainda em 1964, no momento do imediato pós-Golpe de elaborar a legislação agrária conhecida como Estatuto da Terra, além de exercer, em 1965, a presidência do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), criado no ano anterior<sup>15</sup>.

Concomitante aos vários cargos que exercia nas inúmeras empresas e entidades de classe, Assis Ribeiro prestava ainda serviços de consultoria e planejamento através de seu escritório de consultoria técnico-empresarial, o Escritório Técnico Paulo de Assis Ribeiro (ETPAR), que atuava em plena sintonia com o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, o IPES, no Rio de Janeiro<sup>16</sup>.

O Escritório Técnico Paulo de Assis Ribeiro, sediado no Rio de Janeiro, fazia parte, em fins da década de 1950 e 60, de um conjunto de escritórios técnicos cuja principal atividade consistia na prestação de trabalhos de consultoria tecnojurídica e administrativa para empresas privadas e públicas, residindo nesta última seu principal foco de atuação. Como parte de um complexo de empresas privadas, vinculava-se a outros importantes escritórios técnicos do período através do CBP, Consórcio Brasileiro de Produtividade, agência que reunia em seu entorno os principais escritórios de consultoria tecnoempresarial do período.

---

<sup>14</sup>ASSIS RIBEIRO, Carlos José. *Apontamentos sobre a vida e a obra de um apóstolo do humanismo e da cultura: contribuição ao estudo biográfico de Paulo de Assis Ribeiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 1975.

<sup>15</sup>Essa sucinta reconstituição dos principais postos ocupados por Paulo de Assis Ribeiro em sua trajetória pôde ser realizada a partir da leitura de seu currículo e em documentos encontrados no Arquivo Nacional.

<sup>16</sup>Segundo Dreyfuss, o IPES era formado por uma “elite de intelectuais orgânicos” comprometidos com os interesses e projetos *multinacionais* e *associados* que agiam no sentido de desenvolver uma ação política contra o Governo João Goulart, contribuindo intensamente no processo de articulação política que culminou no Golpe civil-militar de abril de 1964. Além de estar organicamente ligado ao IPES, Paulo de Assis Ribeiro era membro da CONSULTEC, escritório técnico cuja atuação era caracterizada pelo estabelecimento de canais diretos com agências estatais, escapando assim de pressões exercidas noutros espaços políticos como o parlamento, e que teria servido de modelo e *modus operandi* para o ETPAR. Cf. DREIFUSS, 1964..., p.92-93.

Dentre as mais importantes agências vinculadas ao CBP, estavam a ORGAMEC S/A (Organização Mecanizada-Engenharia), da qual também fazia parte Paulo de Assis Ribeiro<sup>17</sup>, a ORPLAN S/A (Organização, Racionalização, Planejamento), além de empresários vinculados à FGV (Fundação Getúlio Vargas), ao SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e ao IDORT (Instituto de Organização Racional do Trabalho)<sup>18</sup>.

Através de seu escritório de consultoria tecnoempresarial, ou mesmo participando como coordenador em outros trabalhos, Paulo de Assis Ribeiro formulou vários projetos que seriam implementados como políticas públicas por governos estaduais entre fins da década de 1950 até a década de 70. Elaborados sempre sob a ótica do planejamento e da concepção empresarial da administração pública, tais projetos eram comumente precedidos de um estudo minucioso sobre a situação socioeconômica do estado em questão, trabalho que visava definir os aspectos identificados como “problemas de base”, cuja solução passava obrigatoriamente pela racionalização da gestão administrativa. Essa questão implicaria na incorporação pelos executivos estaduais de um conjunto de princípios e diretrizes alinhados aos interesses do capital empresarial multinacional e das frações *nacionais* associadas<sup>19</sup>.

Paulo de Assis Ribeiro e sua equipe de técnicos do ETPAR formulariam, nesse período, projetos e trabalhos de consultoria para os estados de Alagoas, Sergipe, Maranhão, Pernambuco, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás. Um dos principais objetivos contidos nestes projetos consistia em adequar os estados para receber empréstimos junto a agências de financiamento, principalmente aquelas de capital transnacional. Noutras palavras, o trabalho de *vanguarda* dos escritórios de consultoria tecnoempresarial funcionaria como parte de um plano maior de *ajustamento* dos executivos estaduais e de suas políticas públicas aos pressupostos da *Aliança para o Progresso*<sup>20</sup>, visto que os contratos de empréstimo junto a tais agências estavam condicionados não apenas à adesão, mas, sobretudo, à difusão dos valores constituintes da *Aliança*<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup>Paulo de Assis Ribeiro era Diretor Técnico da ORGAMEC, onde chefiava o Departamento de Planejamento (DEPLAN) dispondo de numerosa equipe de técnicos e assessores diretos.

<sup>18</sup>Ver DREIFUSS, 1964..., p. 93.

<sup>19</sup>Dentre os vários trabalhos consultados, citamos: *Ante-Projeto de Organização e Funcionamento do IDAGO*, 1962-63; ETPAR - Plano de Emergência do IDAGO. S/D. PAR, A/N, CX 23; ETPAR – *Política de Ação Agrária do IDAGO*. 1963. 53 fls. Fundo PAR, A/N, CX 23; Proposta apresentada pela ORGAMEC S/A ao Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás, em 16 de novembro de 1962.

<sup>20</sup>Essa perspectiva irá se ampliar e se consolidar no pós 64, o que nos permite aventar a hipótese de que as forças políticas vitoriosas por ocasião do golpe civil militar de 1964 já atuavam desde pelo menos o início da década num vigoroso processo de construção de sua hegemonia, e uma das principais frentes de atuação das frações dominantes ligadas ao capital multinacional era justamente a *conquista* dos aparelhos estatais em nível estadual, no que contavam com a presença de intelectuais orgânicos altamente capacitados para o exercício da formulação e execução de políticas públicas ajustadas aos interesses privados. COCAP – Comissão de Coordenação da Aliança Para o Progresso. *Aliança Para o Progresso: conceitos, objetivos, estrutura, realizações no Brasil*. Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. Brasil, agosto de 1966. (mimeo).

<sup>21</sup>O que é importante retermos por hora, para o intento de nossa argumentação, é a constatação de que a perspectiva do planejamento e de uma abordagem técnica da construção do aparelho estatal,



A principal preocupação do Brasil, de acordo com o porta-voz da *Aliança*, no entanto, deveria ser a de integrar as regiões menos desenvolvidas economicamente aos centros dinâmicos. Tratando-se de regiões predominantemente dedicadas a atividades agropecuárias, seria necessário impulsionar a produtividade agrícola em consonância com a aplicação de investimento público em infra-estrutura, iniciativa estatal essencial na criação de condições estruturais para a atração de capitais privados nacionais e internacionais<sup>22</sup>. Tratava-se, acima de tudo, de *modernizar* a agricultura dessas regiões mediante a introdução de capital e tecnologia, além da sempre reivindicada necessidade de *educar* os lavradores para que pudessem operar com eficácia as mudanças promovidas.

O que a *Aliança para o Progresso* promoveria no início da década de 1960 seria a sistematização de todo um construto de intervenção capitalista no agro, encoberto por um plano bem definido de cooperação hemisférica mútuo, popularizado sob a fachada do progresso e do bem-estar social de todos. Os estudos elaborados pelo IPES, sobretudo no âmbito da agricultura, realizariam, no Brasil, os pressupostos da *Aliança para a América Latina*.

A perspectiva agrária cultivada no âmbito das intervenções ideológicas do IPES situa-se, em grande medida, num plano de contraproposta política às leituras interpretativas da esquerda que serviram de mote para o conteúdo ideológico de formação de um campesinato no Brasil sob a ótica, nem sempre convergente, de publicistas do Partido Comunista Brasileiro. Marca dessa visão pecebista, seria a existência de um *agrarismo*<sup>23</sup> engajado na construção de uma visão de país que propunha a superação do atraso pela via do fortalecimento de um capitalismo nacional, conduzido por uma burguesia progressista, como etapa primordial rumo à implantação do socialismo. A ideia de superação dos entraves rurais apoiava-se numa ampla gama de aspectos componentes do mundo rural brasileiro, mediante a promoção de modificações substantivas nas forças produtivas existentes no campo bem como da superação das arcaicas relações sociais que impunham a subordinação do trabalhador rural à força antagônica consubstanciada no latifúndio.

Num outro espectro político, mas sem excluí-las de possíveis alianças estratégicas, poderíamos afirmar que as diretrizes de reformulação agrária preconizadas nos círculos político-ideológicos ipesianos, ainda combatiam preceitos caros às frações dominantes agrárias tradicionais, contrárias a quaisquer propostas que aventassem modificações no agro. Essas frações, ligadas às atividades monocultoras de agroexportação e mantenedoras de significativo poder político e influência

---

bem como da relevância e legitimidade atribuída à figura do especialista técnico, na medida em que se dá em diferentes experiências de governos estaduais no período, constituem-se em marcas estruturantes da sociedade brasileira na passagem da década de 1950 para a de 1960.

<sup>22</sup>COCAP – Comissão de Organização da Aliança Para o Progresso. *Aliança Para o Progresso...*, p.62.

<sup>23</sup>O termo *agrarismo* é pensado por SANTOS, Raimundo. 'O Agrarismo Brasileiro na Interpelação de Caio Prado Jr.' In: *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v.20/21, 1997-1998. p. 95-119. \_\_\_\_\_. 'Agrarismo'. In: MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Dicionário da Terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.16-19. Sobre a acepção de Otávio Brandão, ver: BRANDÃO, Otávio. *Agrarismo e Industrialismo: ensaio marxista-leninista sobre a Revolta de São Paulo e a guerra de classes no Brasil – 1924*. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 2006.

parlamentar, apareceriam no plano teórico ipesiano como representantes de um tipo de produção agropecuária obsoleto, segundo o que se entendia, então, como comportamento produtivo adequado ao desenvolvimento industrial da agricultura. Seriam, por isso, apontados como latifundiários improdutivos, alvos das críticas dirigidas pelos ipesianos à estrutura agrária brasileira.

Todavia, na prática, como aponta Dreifuss, à medida que precisou ampliar seu arco de alianças visando à desestabilização das forças políticas nacional-reformistas, bem como o bloco de poder que dava suporte ao Executivo janguista, as frações da burguesia industrial associadas ao capital multinacional, não puderam deixar de agregar as frações tradicionais rurais, embora tal processo denunciase importantes contradições entre os projetos de intervenção na agricultura preconizados pelo IPES e os interesses conservadores dos setores agrários tradicionais<sup>24</sup>. Se no momento das articulações políticas que deflagraram o golpe em abril de 1964 essas contradições puderam ser contornadas em benefício do inimigo em comum, nos meses seguintes, por ocasião do processo de elaboração e aprovação do Estatuto da Terra, não seria mais possível esconder os conflitos.

Enquanto proposta que se contrapunha ao construto agrário dos setores da esquerda, as diretrizes formadoras do pensamento rural ipesiano buscavam (des) converter a *questão agrária* em problema cuja solução dependeria da montagem de um eficiente aparato técnico que envolvia a realização de um planejamento coerente. Essa postura implicaria em procedimentos administrativos racionais e pautados por resoluções que levassem em conta, sobretudo, os aspectos imbricados à eficiência das agências estatais no cumprimento de sua tarefa ‘facilitadora’ do processo de desenvolvimento.

Questões que passavam pela discussão das conseqüências sociais de uma estrutura fundiária concentradora, opondo classes e frações de classe quanto ao questionamento do estatuto da propriedade, ganhavam – no conjunto de diretrizes sistematizado pelos agentes ipesianos – o qualificativo de recurso ao planejamento técnico na condução do equacionamento pelo Estado das disparidades verificadas no campo. O campo, dessa maneira, era pensado tanto em relação aos aspectos que lhe eram inerentes quanto às inter-relações com a sociedade urbano-industrial.

O que aqui chamamos de *agrарismo ipesiano* constituía-se a partir de um ponto de vista antagônico quanto aos encaminhamentos propostos pelos *agrарismos* à esquerda. Empenhava-se numa condução despolitizadora dos embates travados no âmbito dos projetos concorrentes para a solução dos problemas sociais oriundos de um rural apontado como causador das deficiências do desenvolvimento econômico brasileiro. A solução do problema, como outrora, residia na tecnização e *racionalização* do agro, única forma de intervenção capaz de promover o desenvolvimento da industrialização da agricultura. Não obstante essa diferença

---

<sup>24</sup>Essa questão foi analisada por René Dreifuss a partir de um enfoque geral sobre a atuação do IPES em nível nacional. (Ver DREIFUSS, 1964...). Para um estudo de caso em termos regionais, ela está presente, por exemplo, na atuação do IPES em Minas Gerais. (Cf.: STARLING, Heloisa Maria Murgel. *Os Senhores das Gerais. Os novos inconfidentes e o Golpe de 1964*. Petrópolis: Vozes, 1986, especialmente o capítulo VI).

fundamental, o pensamento rural dos agentes ipesianos<sup>25</sup> aproximava-se dos vários diagnósticos formulados por setores da esquerda brasileira quanto ao atraso da agricultura como causador de um real obstáculo ao pleno desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Senão vejamos um enunciado do IPES, publicado em seu Boletim Mensal, datado de julho de 1963, num editorial que comentava o anteprojeto de Lei de reforma Agrária preparado por equipe de técnicos vinculados à própria agência:

*Acreditamos, por exemplo, que a estrutura agrária atual bloqueie o desenvolvimento social-econômico do País e constitua um dos pontos de estrangulamento de sua economia. Cremos que essa estrutura baseada no latifúndio, alimenta a rotina e o pauperismo nas zonas rurais brasileiras. Julgamos ainda que o futuro da democracia no Brasil, o aperfeiçoamento de nossas precárias instituições políticas, depende mais que de outro qualquer fator, da formação de uma classe média rural<sup>26</sup>.*

Excetuando a necessidade imperiosa para o ‘futuro da democracia no Brasil’ da ‘formação de uma classe média rural’, o diagnóstico do IPES bem que poderia fazer parte de uma coletânea de artigos da esquerda brasileira do período sobre propostas de reforma agrária no Brasil.

Mas não nos deixemos seduzir pela aparência. Embora seja correto identificarmos, numa primeira leitura, a matriz comum do pensamento *dualista* presente na formulação do IPES se comparado à leitura crítica dos *agrарismos* de setores da esquerda, ao aprofundarmos a discussão veremos que, a despeito da utilização de uma linguagem comum, o sentido histórico apreendido pelo vocabulário se distancia. Façamos algumas considerações com o objetivo de situar melhor o entendimento da posição do IPES em relação ao tema.

Em seu *Decálogo da Reforma Agrária*<sup>27</sup>, publicado como parte do estudo Reformas de Base-Posição do IPES (1963), o Instituto propunha, como objetivo fundamental de sua proposta de reforma agrária, a ‘criação de uma classe média rural’, o que seria alcançado mediante um conjunto de medidas orientadas pelo respeito à propriedade privada e pelo ‘adequado apoio à grande empresa agrícola,

---

<sup>25</sup> Chamamos aqui de ‘agentes ipesianos’ os técnicos e tecnoempresários (membros efetivos do IPES) que atuaram na elaboração de um conjunto de diretrizes voltado para a reformulação do agro brasileiro no âmbito dos círculos intelectuais do ‘complexo IPES/IBAD’ através da formação de grupos de estudo e de trabalho desde o início da década de 1960. Nesse sentido, dentre os principais agentes ipesianos, podemos apontar Paulo de Assis Ribeiro e sua equipe do ETPAR, seu irmão Carlos José de Assis Ribeiro, José Garrido Torres (Conselho Nacional de Economia-CNE, CONSULTEC), Dênio Chagas Nogueira (Sumoc/FGV), Edgard Teixeira Leite (Confederação Nacional de Agricultura-CNA), Julien Chacel (FGV), José Arthur Rios, Wanderbilt Duarte de Barros, entre outros. Cf. DREIFUSS, 1964..., p. 259-260; LOUREIRO, Maria Rita. *Os Economistas no Governo. Gestão Econômica e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

<sup>26</sup> IPES – *Boletim Mensal*, n.12, ano II. Rio de Janeiro, julho de 1963.

<sup>27</sup> IPES. *Decálogo da Reforma Agrária*. In: *Reformas de Bases-Posição do IPES*. Rio de Janeiro, 1963.

capaz, por sua vez, de assegurar alto nível de produtividade e condições de trabalho convenientes'<sup>28</sup>.

Portanto, trata-se da proposição de uma 'reforma agrária' que, a despeito de reconhecer a existência de 'desequilíbrios sociais' fundamentalmente ocasionados por conta de um crescente desenvolvimento tecnológico no setor industrial, pressupunha o desenvolvimento de um modelo de agricultura produtiva alicerçada na formação de um moderno agro empresarial, cuja dinâmica de funcionamento contribuiria para tornar mais equilibrada as apontadas disparidades de nível tecnológico entre as atividades industriais urbanas e as do setor agropecuário.

Dessa maneira, a realização de uma 'reforma agrária', no entendimento do pensamento ipesiano, declinava da necessidade premente defendida por movimentos camponeses e setores da esquerda quanto à execução de medidas de distribuição e redistribuição de terras, muito menos a subdivisão de propriedades, iniciativas incapazes, segundo apreendemos das propostas contidas no *Decálogo*, de assegurar o aumento da produtividade no campo e, conseqüentemente, do nível de vida das comunidades rurais.

A crítica partia da mesma forma, como havia se configurado em seu Boletim Mensal acima citado, da identificação de uma estrutura agrária baseada no 'latifúndio improdutivo', causadora de entraves ao desenvolvimento econômico do país, ao mesmo tempo em que suas bases tradicionais de produção impediam um ajustamento às diretrizes preconizadas por agências multilaterais atuantes no continente, a partir da elaboração de programas de reformas nos países latino-americanos, como aqueles consubstanciados na *Carta de Punta del Leste*, base das instruções inscritas na *Aliança para o Progresso*.

Dois aspectos contribuintes para a edificação da estrutura agrária brasileira tal qual diagnosticada pelo pensamento ipesiano compeliavam para a manutenção de uma produção agropecuária aquém das necessidades da expansão industrial brasileira de princípios da década de 1960: a) o 'monopólio da terra', atrelado à figura odiosa do latifundiário absenteísta, encarnando o protótipo do fazendeiro improdutivo, proprietário de extensas terras das quais vivia da obtenção da renda por meio de trabalho alheio ou da prática de monopolização do sistema de comercialização e das fontes financiadoras, controles que concorriam para o rebaixamento das possibilidades de aumento da produtividade no campo; e, b) a existência de imensas áreas de terras devolutas, o que fazia do Estado brasileiro, segundo os técnicos ipesianos, o maior latifundiário improdutivo do país. O 'latifúndio improdutivo' surgia, pois, como duplo impedimento para o desencadeamento do processo de desenvolvimento agrícola conforme o projeto de 'reforma agrária' formulado no âmbito do IPES.

Tais concepções remetiam diretamente à construção histórica de uma concepção de 'latifúndio' afeita aos interesses da industrialização do agro e concorriam para a defesa da grande propriedade, na medida em que, adjetivar de 'improdutivo' o conceito de latifúndio, criava uma situação na qual o problema deslocava-se da crítica

---

<sup>28</sup>IPES. Decálogo da Reforma Agrária..., p.43.

à estrutura fundiária baseada nas imensas extensões de terras, para a necessidade de torná-las produtivas do ponto de vista empresarial.

Ao atrelar o termo ‘improdutivo’ à noção de ‘latifúndio’, portanto, o pensamento ipesiano forjava uma concepção político-ideológica de esvaziamento do conteúdo de crítica à estrutura agrária baseada no sistema latifundiário, tão caro às esquerdas e ao movimento camponês organizado, a despeito das críticas que formularia a essa mesma estrutura fundiária. Dessa forma, a condenação da estrutura agrária brasileira realizada pelo IPES dirigia-se menos à existência do latifúndio, enquanto extensa propriedade fundiária nas mãos de poucos donos, do que à sua má utilização, devida ao não aproveitamento produtivo das terras. Podemos concluir, portanto, que o latifúndio em si mesmo não era o problema. Ao contrário, desde que se realizasse sua ‘reestruturação’, qual seja, sua conversão em terras produtivas, o conceito de latifúndio perderia seu efeito nocivo, posto que a superação de sua adjetivação tornaria inválida a necessidade de sua eliminação.

O objetivo de modernizar a agricultura de modo que pudesse desenvolver-se de acordo com pressupostos empresariais cuja finalidade seria o aumento da produtividade voltava-se, não apenas para o combate ao ‘latifúndio improdutivo’, mas também para os minifúndios e as terras devolutas pertencentes ao Estado. Sobre esse aspecto o item 4 do *Decálogo* sintetizava da seguinte forma: “A Reforma Agrária abrangerá tanto o aproveitamento de terras devolutas quanto o reagrupamento de minifúndios e a eliminação progressiva de latifúndios improdutivos, a começar pelas áreas mais próximas dos centros de consumo”<sup>29</sup>.

Podemos inferir que o tratamento dado às terras devolutas e aos minifúndios obedecia à mesma lógica atribuída aos latifúndios identificados como ‘improdutivos’, qual seja sua conversão em terras produtivas. Assim como os ‘latifúndios improdutivos’, as terras devolutas eram apontadas como não aproveitadas, ou, o que tornava mais nítido o caráter anti-distributivista da proposta, em áreas indevidamente aproveitadas, posto não estarem submetidas a quaisquer atividades produtivas de cunho moderno, servindo ainda como *locus* de tensão ao converterem-se em áreas de apossamento e desenvolvimento de cultivos tradicionais por pequenos posseiros.

Quanto aos minifúndios, o seu ‘reagrupamento’ inseria-se na visão de que não se constituíam como áreas capazes de desenvolver uma agricultura moderna, devido tanto ao seu tamanho, quanto à improvável acumulação de capital necessária ao desenvolvimento industrial desejado, posto tratar-se de propriedades apontadas como assentadas em solos exauridos, de cultivo ‘ralo’ e desprovido de nível técnico adequado. Em suma, o minifúndio não se adequava ao modelo ipesiano de moderna agricultura consubstanciado na grande empresa agrícola, para a qual necessitava, para além de grandes extensões de terras e de capital, da conversão do tradicional latifundiário em agente empreendedor, consciente do seu papel no desenvolvimento capitalista da agricultura.

Pelo que foi dito acima, se torna mais clara a compreensão da crítica direcionada às propostas de Reforma Agrária pautadas pelo parcelamento do latifúndio e a distribuição das terras aos camponeses (item 2 do *Decálogo*).

---

<sup>29</sup>IPES. *Decálogo da Reforma Agrária...*



Caberia ao Estado promover, em parceria com a iniciativa privada, mas sem sobrepor-se a ela, a ‘reestruturação’ da estrutura agrária, conforme diagnóstico do IPES. Para tanto, seria necessário tomar uma série de medidas destinadas ao aumento de produtividade e desenvolvimento da ‘grande empresa agrícola’, ao resguardo da propriedade privada e da organização das relações de produção no meio rural, além da criação de instituições adequadas para o planejamento e execução de planos de ação para a agricultura. A importância da atuação estatal provinha da interpretação compartilhada pelos ipesianos de que esta era essencial na execução de uma ‘reforma agrária’ em países subdesenvolvidos, como era o caso do Brasil. Articulada à efetivação do conjunto de reformas de base propaladas pelo IPES,

*...o êxito da Reforma Agrária dependerá da ampliação da assistência educacional e sanitária, e da melhoria da rede creditícia nos meios rurais; da justa tributação da terra; do grau em que sejam melhoradas as condições de eletrificação e industrialização regionais-rurais; das facilidades de meios de transportes econômicos e oportunos; e, ainda, das organizações para a comercialização e ampliação dos métodos de produção agrícola, em função das características regionais<sup>30</sup>.*

Como se pode notar, o âmbito de atuação estatal na execução de uma ‘reforma agrária’ promotora da industrialização e do conseqüente aumento da produtividade agrícola perpassava diversos aspectos dependentes do incremento de ‘capital social fixo’, no que contaria com o posterior desenvolvimento do capital privado. Afirmando o caráter incontestado do *subdesenvolvimento* brasileiro e de sua estrutura agrária obstaculizante, ao contrário de países tidos como desenvolvidos, onde a presença estatal restringia-se a práticas de assistência técnica e subsídios financeiros, o projeto ipesiano declarava como indispensável a intervenção do Estado no processo de modificação das relações de propriedade e na reorganização das classes sociais rurais. Sobre esse último aspecto, a ênfase recaía no fortalecimento de uma ‘classe média rural’ consumidora de bens de consumo duráveis, não por acaso produzidos pelas frações do capital industrial associados ao capital multinacional, e com poder aquisitivo elevado e potencial para acumular capital suficiente para industrializar o processo produtivo agrícola.

---

<sup>30</sup>IPES. *A Reforma Agrária: problemas, bases e soluções*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1985. p.XXI. Essa publicação, cuja 1ª edição é de janeiro de 1964, resultou da reunião de estudos de renomados técnicos sob a coordenação de Paulo de Assis Ribeiro. Para alcançar seus objetivos num prazo curto de tempo, o IPES apontava, como medidas imediatas, a execução, o por meio de órgãos criados para tal finalidade, das seguintes iniciativas: a) divulgação dos objetivos da Reforma Agrária; b) levantamento dos meios de ação; c) preparação de pessoal técnico e de liderança para a execução progressiva da Reforma; d) levantamento das regiões por onde se iniciaria a implantação da Reforma e extensão do levantamento às demais áreas; e) reestruturação de órgãos administrativos; f) reformulação de programas de crédito rural, de armazéns e silos, de seguro agrário e de preços mínimos; g) execução de planos-pilotos.

A propósito da formação dessa ‘classe média rural’, grupo social que consubstanciava o modelo mais eficiente de produtor agropecuário desejado pelos ipesianos, ficam em aberto questões como tamanho ideal da propriedade, embora possamos inferir a partir do discurso implícito, presente nos vários escritos da agência, que tal formação não implica na disseminação de pequenas propriedades, em oposição ao combatido ‘latifúndio’, ainda que, por vezes, o conceito de propriedade familiar acompanhe e pareça complementar à noção de ‘classe média’.

Quando, aliás, os ipesianos opõem a propriedade produtiva e seus produtores, representados pela tal ‘classe média rural’, ao latifúndio e aos latifundiários, refere-se invariavelmente, como já comentamos anteriormente, à postura absenteísta do ‘latifundiário improdutivo’, à não utilização produtiva da terra por este, e não ao fato de que a concentração de terras competia para a reprodução de uma estrutura fundiária geradora de tensões sociais. A propriedade familiar apresenta-se como solução no âmbito das diretrizes ipesianas, desde que associada ao cooperativismo e aos planejamentos de ocupação, o que nos remete às áreas de terras devolutas. Não se tratava, portanto, de questionar o tamanho da propriedade em favor de um parcelamento de terras que viesse a beneficiar a formação de famílias de pequenos agricultores, o que, ao contrário, era rechaçado pelo IPES como proposta inócua e própria de ‘esquerdistas radicais’.

Podemos aferir do projeto de construção de um grupo social moderno para o campo que a mencionada ‘classe média rural’ assentava-se sob a égide da propriedade produtiva, independentemente da extensão das terras em seu domínio. Essa operação se tornava possível justamente porque o conceito de ‘latifúndio’, na acepção dos técnicos ipesianos, não poderia ser entendido apartado da idéia de ausência de produtividade. Desprovido, ou melhor dizendo, re-significado seu conteúdo político, o ‘latifúndio’ deixava de ser considerado quando se tratava da grande propriedade capitalista, produtiva e capaz de operar um verdadeiro milagre: reorganizar a estrutura agrária, principal motivo para o atraso no campo, segundo o IPES, sem modificar a estrutura fundiária.

A despeito do que foi dito até aqui, a proposta de ‘desapropriação por interesse social’ fazia parte do repertório de medidas apontadas pelo IPES, desde que fosse realizada ‘com inteiro respeito ao direito de propriedade’, para o qual seria oferecido aos reconhecidos proprietários o pagamento em títulos públicos com garantia contra as possíveis desvalorizações da moeda. A proposta de desapropriação destinava-se exatamente aos ‘latifúndios improdutivos’, como parte da lógica que identificava, nessas propriedades, os males que impediam o desenvolvimento da empresa capitalista no campo. Não por acaso a questão da desapropriação por interesse social provocaria, dentre outras, a ferrenha oposição de frações dominantes agrárias conservadoras, composta em grande parte por grandes proprietários de terras que não se enquadravam no perfil de empresários agrícolas, conforme designação do IPES.

A questão da ‘desapropriação’ surgia no discurso ipesiano também sob um ponto de vista muito particular que condicionava a implantação de uma ‘reforma agrária’ no Brasil às especificidades regionais do país. Essa perspectiva constituir-se-ia em marca de uma flexibilidade oposta a quaisquer outras propostas que propalavam mudanças na estrutura agrária brasileira a partir da identificação da existência de uma estrutura fundiária homogênea.

Ao contrário de tais propostas, o IPES insistia na necessidade de elaborar soluções distintas para cada região do país, tendo como base o desenvolvimento de critérios técnicos formulados a partir de parâmetros que levassem em consideração a diversidade regional do Brasil e a função que cada espaço produtivo regional deveria cumprir no processo de desenvolvimento capitalista da economia brasileira. Tratava-se, sem embargo, de promover modificações no espaço agrário brasileiro em sintonia com a pressão que o centro hegemônico do capitalismo no Brasil, em seu processo de expansão, exercia sobre outras regiões na conformação da divisão regional do trabalho nacional.

Dessa forma, o conceito de propriedade estava condicionado à sua localização, o que permitia ao estudo técnico do IPES, por exemplo, afirmar que não havia necessidade de uma reforma agrária pautada pela desapropriação de terras em regiões como a Amazônia e Goiás, áreas com vastas áreas ainda por ocupar e que, por conta disso, deveriam ser alvo de projetos de colonização em terras devolutas. Vejamos mais de perto esta questão que é de suma importância para compreendemos melhor as diretrizes político-ideológicas sobre as quais se baseiam os projetos de 'revisão agrária' formulados pelo ETPAR-IPES para Goiás. O quadro a seguir ajuda-nos na compreensão do problema:

<b>IP</b>	<b>% do território brasileiro</b>	<b>Regiões brasileiras</b>	<b>Características da Zona e projetos prioritários</b>
De 0 a 7,5	72	Amazônia Mato Grosso Goiás Piauí Maranhão(Sul) Minas(Oeste) Bahia	Regiões com baixa densidade demográfica.  Medidas destinadas ao povoamento e ocupação dirigida.  Projeto: planejamento da ocupação com criação de colônias agrícolas.
De 7,5 a 15	23	Norte de MG São Paulo Piauí Ceará	Regiões com ocupação equilibrada. Medidas de assistência agrícola visando aumento de produtividade e padrão de vida da comunidade rural.  Projeto: Revisão Agrária e Assistência técnica.
De 15 a 25 e Mas de 25	5	Zona da Mata de Minas, Agreste e Zona do Açúcar do Nordeste, Vale do Paraíba e litoral do RJ	Zonas que precisam de planejamento global com vistas a execução de um loteamento. Regiões 'problema' por serem serem escassas de terra para agricultura.  Projeto: Planos intensivos de Reforma Com desapropriação por interesse social.

**Fonte:** IPES. *Zonas Prioritárias para Reforma Fundiária*, 1963.

Os dados resultantes de estudos técnicos elaborados pelos agentes ipesianos trazem algumas conclusões interessantes se pensarmos que foram realizados num momento histórico em que a luta pela reforma agrária fazia parte do repertório de reivindicações de amplos setores populares e estava presente em inúmeras discussões no Parlamento e nos projetos reformistas do Executivo janguista. A constatação que mais chama a atenção, por suas conseqüências políticas mais significativas, reside, sem dúvidas, na assertiva de que somente em 5% do território brasileiro, compreendendo áreas especificamente localizadas no litoral nordestino, regiões de cultivo da cana-de-açúcar, nas regiões do Vale do Paraíba, nas áreas próximas ao litoral do Rio de Janeiro, na Zona da Mata mineira, e áreas de fronteira entre Santa Catarina e o Rio Grande do Sul, haveria graves ‘problemas fundiários’, necessitando, portanto, de um imediato planejamento estatal visando solucionar a questão.

Os ‘problemas fundiários’ apontados como características das áreas correspondentes a 5% do território referiam-se unicamente a problemas relativos ao esgotamento do solo, erodido por uma utilização predatória secular. O que o documento não aponta explicitamente, mas que podemos aventar, é a possibilidade de entendermos a redução à área tão limitada do território brasileiro para projetos de ‘reforma’ da estrutura fundiária como uma resposta do IPES às pressões oriundas de movimentos camponeses organizados exatamente nessas regiões. Se atentarmos para as áreas indicadas pelo estudo ipesiano – principalmente as zonas canavieiras no litoral nordestino e as áreas de fronteira no sul do país – podemos notar que foi justamente nelas que os movimentos sociais rurais conseguiram maior visibilidade frente às lutas empreendidas.

Por essa perspectiva de análise, poderíamos inferir que, convertida em questão meramente técnica no discurso ipesiano, as pressões e contrapressões dos movimentos sociais rurais teriam influenciado, em alguma medida, as diretrizes formuladas pelos estudiosos do IPES. Noutras palavras, essa chave de leitura permite-nos supor que, no intuito de arrefecer as tensões provenientes das lutas camponesas organizadas nessas regiões e deter o avanço dos movimentos sociais rurais, o IPES, na impossibilidade de negá-lo, mas sem reconhecê-lo explicitamente, converteu-o em problema técnico.

O significado de uma ‘reforma agrária’ pautada pela desapropriação de terras só teria fundamento, portanto, se estivesse voltada para essas regiões. As demais, ou seja, 95% do território, segundo cálculos desenvolvidos pelo IPES, não necessitariam de uma ‘reforma agrária’ que alterasse a estrutura fundiária, ficando a cargo de projetos de assistência técnica, planos de colonização e medidas de políticas agrícolas, as ações destinadas a promover o desenvolvimento agropecuário das vastas regiões brasileiras. Reside nessa visão uma das mais inequívocas expressões do modelo de modernização da agricultura brasileira iniciado na década anterior e levado ao extremo nas décadas seguintes: a combinação entre medidas de aprofundamento do uso de capital e tecnologia no processo produtivo rural e a inviolabilidade da estrutura concentradora sobre a qual se assentava a propriedade fundiária no Brasil.

Portanto, para quase todo o território brasileiro não haveria a necessidade de uma reforma agrária no sentido histórico que o termo adquirira e como tal era reivindicada por setores que comungavam da inadiável desestruturação do latifúndio e da conseqüente distribuição de terras. As conclusões a que chegavam os técnicos

ipesianos era de que o país precisava de medidas que dessem conta de promover planos de ocupação em áreas de baixa e baixíssima densidade demográfica.

Outra questão que merece destaque entre as medidas de reformulação agrária propostas pelo IPES reside na chamada 'Justiça Agrária'. O estudo elaborado pelos ipesianos<sup>31</sup> reivindicava, como condição primordial para a execução de um plano eficaz de 'reforma agrária' a criação de uma *justiça*, destinada a solucionar demandas específicas das relações sociais oriundas do mundo rural. Esse estudo baseava-se no pressuposto de que as relações sociais de produção no agro diferiam em complexidade se comparadas aos marcos jurídicos que regulavam as relações trabalhistas nas cidades. Estas, vistas como mais simples, posto que adequadas a mediar a negociação entre empregados e empregadores, não cumpririam, com a mesma eficácia, a mediação no campo, muito mais complexa devido às várias formas de contrato de trabalho e relações de interdependência entre trabalhadores rurais e proprietários de terras. Dessa forma, tanto a Justiça Comum quanto a Justiça no âmbito dos Tribunais de Trabalho, não dariam conta de exercer satisfatoriamente a mediação das relações sociais no agro.

Calculada na necessidade da ampliação do processo de especialização do Direito, muito mais ágil e eficiente quanto maior for sua capacidade de especializar-se, delimitando sua ação, segundo os ipesianos, em função da modernização das sociedades, a 'Justiça Agrária' autônoma cuidaria, entre outras, de questões relativas a 'contratos de arrendamento ou parceria; os contratos de empreitadas, em que o empreiteiro seja trabalhador rural'<sup>32</sup>, concentrando seu foco de atuação no âmbito da organização das relações do trabalho rural. Note-se que, pelo viés arbitral das relações de produção no agro, a proposta da 'Justiça Agrária' acercava-se da regulação de segmentos de trabalhadores rurais não proprietários e dependentes da grande propriedade. A crítica a relações de trabalho consideradas *arcaicas* evidenciava o caráter *dualista* da proposta, uma vez que se assentava na crença de que a ausência de regulamentação racional do trabalho na agricultura brasileira constituía-se num componente do atraso a que estava relegado o agro e no entrave que tal atraso impunha ao desenvolvimento econômico do país como um todo.

A proposta ipesiana de criação de uma 'Justiça Agrária' autônoma, sistematizada posteriormente no Estatuto da Terra, seria materializada em Goiás durante o governo Mauro Borges através da formulação do ETPAR por meio da criação das AVT's, as Agências Volantes de Terras, encarregadas de resolver *in loco* questões relativas a disputas entre trabalhadores rurais e proprietários de terras. No caso de Goiás, a importância social conquistada pelos posseiros, a partir das lutas pela terra e do associativismo que se intensificaram ao longo da década de 1950 e início da década seguinte, donde Trombas e Formoso o exemplo maior, impôs especificidades à constituição de uma intervenção jurídica nas relações sociais rurais que foram além de questões restritas ao âmbito da organização das relações de trabalho propriamente ditas.

---

<sup>31</sup>Coube a José Carlos Assis Ribeiro, irmão e colaborador de Paulo de Assis Ribeiro, a elaboração de um projeto para o IPES de emenda constitucional que versava sobre a questão da Justiça Agrária. Essa proposta seria encampada pelo ETPAR e incluída no Plano de Ação para o Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (IDAGO).

<sup>32</sup>IPES. *A Reforma Agrária...*, p.92.



Essas, dentre outras diretrizes de ação, comporiam o eixo das atividades de consultoria e preparação de plano de desenvolvimento para agricultura a serem desempenhadas pelo Escritório Técnico Paulo de Assis Ribeiro junto ao Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás durante o governo Mauro Borges Teixeira, no início da década de 1960. Nesse sentido é que compreendemos que Goiás seria um importante 'laboratório' para a execução das teorias de desenvolvimento e modernização da agricultura preconizadas pelo IPES e sistematizadas no âmbito de escritórios de consultoria a ele vinculados, como o ETPAR.

Marcado por ser um estado predominante rural e desprovido de uma agricultura moderna, tal como era aquela praticada em São Paulo, Goiás seria chamado a inserir-se no quadro de desenvolvimento econômico nacional pela via da modernização da agricultura. Parte do processo de modernização conservadora da sociedade brasileira ao longo do século XX, o estado de Goiás unia-se ao desenvolvimento capitalista em curso escancarando as contradições de um discurso que pregava o desenvolvimento industrial da agricultura, mas que manteria intocável sua estrutura fundiária.



#### RESUMO

Este artigo pretende abordar algumas questões pertinentes à atuação dos escritórios de consultoria tecnopresarial e seus agentes no trabalho de elaboração de projetos para a agricultura convertidos em políticas públicas por agências estaduais na primeira metade da década de 1960. Traço marcante na conjuntura política brasileira pré-1964, a atuação de técnicos e escritórios de consultoria tecnopresarial junto a executivos estaduais no trabalho de elaboração e execução de políticas públicas voltadas para a promoção da *racionalização* do trabalho na agricultura, e do aumento da produtividade agrícola, ainda é tema pouco abordado por estudiosos do período. Pretendemos problematizar a atuação dos escritórios de consultoria na elaboração de políticas públicas para o agro a nível dos executivos estaduais, processo que contou com a presença de técnicos nos principais espaços de tomada de decisão no interior do Estado. Exemplos representativos desses espaços de formulação de projetos no âmbito da *sociedade civil* no período em tela são o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, o IPES, e o Escritório Técnico Paulo de Assis Ribeiro, coordenado pelo próprio Paulo de Assis Ribeiro, um dos mais importantes e influentes *intelectuais orgânicos* do período.

**Palavras Chave:** Agricultura; políticas públicas; Estado

#### ABSTRACT

This article aims to address some issues relevant to the activities of consultancy offices tecnopresarial and its servants in drafting projects for agriculture converted into public policies by State agencies in the early to mid-1960. Striking trait in Brazilian political environment pre-1964, the technical performance and consulting offices along the tecnopresarial state executives at work for preparing and implementation of public policies aimed at the promotion of rationalization of work in agriculture, and increasing agricultural productivity, is still little discussed by scholars of the theme. We want **PROBLEMATIZING** the activities of consultancy offices in the elaboration of public policies for the State executives level agro, which was attended by experts in major decision-making areas within the State. Representative examples of these spaces of project design in the context of civil society in the period of the screen are the Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, the IPES and the technical office Paulo de Assis Ribeiro, coordinated by Paulo de Assis Ribeiro, one of the most important and influential organic intellectuals of the period.

**Keywords:** Agriculture; public policies; State

