

**O ETPAR e a política agrária em Goiás durante o governo  
Mauro Borges Teixeira(1961-1964).**

Carlos Leandro Esteves\*

**RESUMO:**

A presente comunicação traz uma reflexão sobre a presença de interesses e agentes ligados aos grupos *multinacionais* e *associados* na elaboração de políticas públicas voltadas para o campo no Brasil entre fins da década de 1950 e primeira metade da década de 1960 na esfera dos executivos estaduais brasileiros. Interessamos discutir, através do estudo realizado sobre a implantação de uma política agrária em Goiás no início dos anos sessenta – período que compreende ao governo pessedista de Mauro Borges Teixeira(1961-1964) –, como se deu a inserção nos quadros do Estado goiano de agentes ligados ao Escritório Técnico Paulo de Assis Ribeiro(ETPAR) que compunham uma ampla rede tecnoburocrática cuja atuação e formulação de diretrizes e tomadas de decisão políticas buscavam sua legitimidade na construção de um discurso que primava pela defesa da *racionalidade* técnica e de sua subjacente *neutralidade* administrativa.

**Palavras-chave:** Estado; política agrária; intelectuais.

**RÉSUMÉ:**

Le présent texte tras une réflexion sur la présence de interets et agents confédérés aus groupes internationaux et associés au elaboration de politiques publics pour le champ des Brésil dans les anus cinquente et soixante des contour du executif des Goiás durant le gouvernement de Mauro Borges Teixeira(1961-1964).

**Paroles-clef:** Etat; politique agraire; intellectuel.

A elaboração de uma política agrária em Goiás no início da década de 1960 expressava-se no discurso do Estado como uma necessidade inadiável destinada a remover os principais *obstáculos* ao desenvolvimento da região, promovendo assim a *modernização* capitalista da agricultura goiana e sua definitiva integração ao processo de industrialização em curso no país desde meados da década de 1950. Noutras palavras, tais medidas faziam parte de um plano maior que pressupunha a sistematização de um conjunto de transformações necessárias à inclusão de Goiás ao projeto *desenvolvimentista* – via planejamento estatal – preconizado a nível federal pelo Plano de Metas desenvolvido pelo Governo Jucelino Kubitschek(1956-1961). Das propostas de planejamento em nível local nasceria o Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás(1963), ou *Plano MB*, como ficaria conhecido. Surgiria, portanto, como um *Plano de Metas estadual*, sinalizando para a necessidade de uma

---

\* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal Fluminense e bolsista do Cnpq.

mudança significativa na configuração econômica da região, o que consistia basicamente numa *redefinição* do modelo de *integração* regional iniciado na década de 1930, de modo a adequar o estado ao padrão de acumulação capitalista inaugurado no Governo Juscelino Kubitschek.<sup>1</sup> Todo o plano, bem como seu desdobramento para o setor agrícola estava orientado pela racionalidade técnico que seu caráter de *planejamento* lhe conferia.

Até meados da década de 1950, a agricultura goiana pouco apresentou em termos de inovação das formas de exploração do solo, técnicas de cultivo e relações de trabalho. Persistia predominantemente na região o cultivo extensivo da terra. Durante um longo período a expansão da agricultura em Goiás se deu pela incorporação de novas terras ao latifúndio, o que na maioria das vezes ocorria a partir da expulsão violenta de pequenos posseiros das áreas ocupadas através da prática disseminada da *grilagem* de terras. Mas, ainda que esse processo tenha predominado, concomitante à concentração fundiária e ao domínio do latifúndio tradicional, passa a ganhar impulso na região, já em fins da década de 1950, principalmente no sul e centro-sul do estado, uma agropecuária em moldes empresariais modernos, caracterizada pelo uso de técnicas de produção intensivas e relativa capacidade de inversão de capitais. Esse processo iria se intensificar durante o Governo Mauro Borges, quando seriam dados efetivamente os passos iniciais para um novo modelo de agricultura que seria a base do posterior desenvolvimento de um poderoso setor agroindustrial em Goiás.

Em linhas gerais, a política para o campo formulada durante o Governo Mauro Borges consistia na implantação de um modelo de *revisão agrária* orientado para a *modernização* capitalista da agricultura. Isso significava, principalmente, que o Estado deveria criar todas as condições necessárias para a formação de uma agricultura nos moldes de uma moderna empresa agrícola. Os objetivos eram definidos de modo que fossem alcançados altos índices de produtividade, calcados na tecnização do processo produtivo, na racionalização do uso da terra e no estímulo ao surgimento de uma classe média rural, sem que para isso fosse preciso transformar as estruturas sobre as quais estavam construídas a agricultura goiana, o que em muitos aspectos resultava do poder de pressão exercido pelos setores latifundiários tradicionais. Pretendia-se no máximo promover algumas *modificações* no agro. O modelo proposto foi o do cooperativismo agrícola e da colonização em terras devolutas, apontado pelo governo como único caminho possível para resolver os problemas do “atraso” da agricultura em Goiás e “levar a prosperidade ao homem rural”(GOIÁS, 1963:4). Para implementar a

---

<sup>1</sup> O modelo de acumulação capitalista impulsionado durante o Governo de Juscelino Kubitschek consistia na substituição do modelo agrário-exportador como principal financiador de acumulação para a indústria, pela abertura do país à entrada de capital estrangeiro, conjugada à reorientação do Estado para o estímulo econômico do setor produtivo de bens de consumo duráveis.

política agrária em Goiás foi criado o Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (IDAGO), autarquia revestida de plenos poderes a qual seriam subordinadas inúmeras agências e órgãos estatais.

Desde já precisamos problematizar as interpretações preponderantes acerca do caráter de *neutralidade* conferido à administração do Governo Mauro Borges em função da presença de *técnicos* na elaboração do plano de governo e na sua atuação em várias secretarias estaduais. Coube, não por acaso, a equipes da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), toda a elaboração do Plano MB, que objetivou dotar o Estado goiano de um perfil empresarial moderno e eficiente. O *planejamento* permitiria a aplicação da racionalidade capitalista nos moldes da empresa privada, dotando a administração estatal de um *ethos* empresarial cuja eficácia de sua operacionalidade residiria na ação perpetrada no interior do Estado por agentes organicamente ligados aos interesses capitalistas. A presença de tecnoempresários na elaboração do Plano – o que procurava dar a impressão de uma equipe de especialistas *neutros* – parece ter ocultado dos estudos sobre o período as implicações que tal fato traz para a análise do alinhamento ideológico das políticas perpetradas pelo Estado. É também revelador, que muitos dos *técnicos* que elaboraram o Plano passariam a atuar em diferentes funções no aparelho de Estado em Goiás durante o Governo Mauro Borges.

Sobre a FGV e o IBRE, René Dreifuss (DREIFUSS, 1981:77) dirá que constituíam-se naquele momento em dois “centros ideológicos-chave” dos interesses *multinacionais e associados*, apontados pelo autor como os interesses do grande capital multinacional, as várias agências que atuavam em sua defesa, e as empresas brasileiras a ele identificados. Tanto a FGV quanto o IBRE eram responsáveis pela elaboração técnica de diretrizes políticas a serem tomadas pelos governos orientados para o desenvolvimento capitalista sob a égide da racionalização e do planejamento. Da mesma forma, os *técnicos* que atuavam nessas instituições faziam parte, segundo Dreifuss, da estrutura política dos aparelhos ideológicos dos interesses *multinacionais e associados*, em intensa articulação contra o Executivo *populista* de João Goulart e sua base de sustentação.

A figura do *técnico* assumiria uma importância determinante para a execução dos projetos defendidos pelas classes dominantes não somente pela suposta eficiência que sua função pressupunha, mas sobretudo pelo fato de que era visto como alguém que agia para além das disputas políticas, construção que era operada no sentido de ocultar seu papel de “vanguarda da classe capitalista” (DREIFUSS, 1981:72), capacitando-se portanto para a tarefa da formulação e da execução da *modernização* pretendida. Como bem sintetizou Sonia Mendonça,

*“A valorização do ‘técnico’ tornou-se não apenas um requisito racional e científico do desenvolvimento econômico, como também uma modalidade de legitimação do intervencionismo e do planejamento estatais. A estes, o técnico emprestava sua capacitação, neutralidade e, especialmente, o seu suposto apoliticismo.”*  
(MENDONÇA,1985:17)

Exercendo o papel de verdadeiros intelectuais orgânicos dos interesses capitalistas do novo bloco que se formava, isto é, atuando como “prepostos” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social”(GRAMSCI, 2000:21), os técnicos puderam inscrever as demandas das frações das classes dominantes identificadas por um projeto modernizante-conservador da economia brasileira através de sua atuação direta em agências estatais por eles formuladas e naquelas já existentes. Do conjunto de intelectuais orgânicos que fizeram parte da rede tecnoempresarial que atuava direta ou indiretamente no interior do *complexo de agências e órgãos estatais associados* durante o Governo Mauro Borges, nenhum adquiriu tamanha importância quanto o técnico Paulo de Assis Ribeiro.

Paulo de Assis Ribeiro foi um dos nomes mais respeitados nos círculos empresariais brasileiros entre as décadas de 1940 e 1960, destacando-se como especialista sobre questões agrárias. Engenheiro e economista de formação, acumulou cargos de diretoria, coordenação e assessoria em diferentes empresas públicas e entidades associativas de classe ao longo desse período. No fim dos anos 50 e início da década seguinte trabalhou membro do Conselho de Produtividade da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro(FIRJ); foi assessor técnico do Centro Nacional de Produtividade Industrial da Confederação Nacional das Indústrias(CNI); membro fundador e diretor do Instituto De Organização Racional do Trabalho(IDORT); assessor técnico e coordenador do Grupo de Estudos Sociais e Econômicos do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais(IPES). Paulo de Assis Ribeiro seria ainda um dos principais membros 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.

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 IPES no Rio de Janeiro.<sup>2</sup> O ETPAR

<sup>2</sup> 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

elaborou ao longo dos anos de 1950 e 60 diversos estudos detalhados sobre os Estados brasileiros, acumulando em seu arquivo valioso material de análise das realidades sócio-econômicas estaduais e regionais. Nas palavras do próprio Assis Ribeiro, “(...)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>3</sup> Goiás figura entre os Estados para os quais o ETPAR elaboraria um profundo estudo de diagnóstico e de exame das principais questões a serem resolvidas pelo governo Mauro Borges, inscrevendo seu projeto de *modernização* e racionalização capitalista da agricultura nos moldes de empresa agrícola. Concentrando-se no estudo da situação agrária goiana, o ETPAR seria o responsável pela execução de trabalhos de supervisão, coordenação, orientação e direção técnica voltados para a implementação no agro goiano de um projeto de *revisão agrária* que pretendia através da mecanização e do uso *racional* do solo, estimular o surgimento de uma pujante classe média rural, difundindo e assistindo técnica e financeiramente a pequena propriedade privada da terra, sem que para isso fosse necessário se posicionar contra o latifúndio.

A pedido do governador, após contrato assinado entre o escritório de Paulo de Assis Ribeiro e o IDAGO<sup>4</sup>, o ETPAR elaboraria o “Plano de Emergência do IDAGO”, um estudo de três volumes que tinha como objetivo “estabelecer e fundamentar as normas de ação do conjunto de órgãos e entidades subordinadas ou vinculadas ao IDAGO, as quais deverão constituir um Plano de Emergência para o desenvolvimento Agropecuário-insdustrial do Estado de Goiás.”<sup>5</sup> Este Plano deveria estar em plena consonância com o Plano MB, complementando-o no que dizia respeito à questão agrária no Estado dentro da lógica do planejamento e do perfil técnico amplamente propalado pelo Executivo estadual. Além do Plano de Emergência, o ETPAR ficou encarregado da elaboração do próprio projeto de Planejamento e Implantação do IDAGO, bem como da formulação do Regimento Interno de *agências e órgãos estatais associados*, como a Companhia de Armazéns e Silos do Estado e Goiás(CASEGO), da Companhia Agrícola do Estado de Goiás(CAESGO), e da Companhia de Abastecimento do Estado de Goiás(CIAGO). Essas agências deveriam atuar subordinadas

---

cuja atuação era caracterizada pelo estabelecimento de canais diretos com agências estatais, escapando assim de pressões exercidas noutros espaços políticos como o parlamento, serviu de modelo e *modus operandi* para o ETPAR.

<sup>3</sup> Depoimento de Paulo de Assis Ribeiro à Comissão Parlamentar de Inquérito sobre “agitações nos meios rurais” em 15 de setembro de 1964. Fundo Paulo de Assis Ribeiro(PAR), Arquivo Nacional, Caixa 138.

<sup>4</sup> O Contrato, datado de 4 de abril de 1963, definia o ETPAR como contratado, no qual o escritório de Paulo de Assis Ribeiro deveria “Prestar serviços técnicos especializados nos setores agrários e fazendários do Estado de Goiás”. Apesar de o Contrato oficialmente ter sido realizado em 1963, já no ano anterior o ETPAR era freqüentemente solicitado pelo Governo de Goiás através de sua Secretaria da Agricultura. Fundo PAR, AN, Caixa 22.

<sup>5</sup> *Plano de Emergência do IDAGO*, ETPAR, 1962/63. Fundo PAR, AN, Caixa 20.

ao IDAGO, e coube ao ETPAR a formulação de um Plano de Ação de Desenvolvimento Rural que desse homogeneidade às suas atividades.

Pelo projeto, o IDAGO juntamente com o conjunto das *agências e órgãos associados* deveria se encarregar da execução de uma *nova* política agrária para o estado, amplamente identificada pelos projetos de colonização, que pretendia se utilizar do amplo estoque de terras devolutas do estado, e pelo cooperativismo agrícola, materializado na concepção de organização produtiva dos Combinados Agro-Urbanos. A ênfase de todo esforço de investimento pelo qual se norteava o projeto agrário do IDAGO deveria estar voltada para a mecanização do processo produtivo. Foram combatidas amplamente quaisquer projetos de reforma agrária que propusesse a distribuição de terras a pequenos lavradores, como aqueles defendidos por setores de esquerda e pelo movimento camponês organizado em Goiás. Tais medidas eram vistas como ineficazes e mesmo demagógicas já que condenariam o pequeno lavrador ao isolamento. A solução proposta pelo IDAGO era o da organização de pequenas propriedades cooperativas reunidas num mesmo espaço produtivo, os Combinados Agro-Urbanos. Dessa forma, ao mesmo tempo que disciplinava a pequena produção conforme o projeto desenvolvido pelo IDAGO, ainda atacava frontalmente o movimento camponês e seus projetos de produção autônoma.

Os estudos formulados pelo ETPAR foram de suma importância, já que traçavam um vasto panorama da realidade agrária goiana, contribuindo não apenas com a elaboração do projeto de implantação dos Combinados Agro-Urbanos, mas sobretudo com a formulação de pareceres técnicos e jurídicos sobre os mais variados aspectos que compunham o projeto de *revisão agrária* implementado em Goiás durante o Governo Mauro Borges. Fato relevante nesse processo foi a solicitação do IDAGO, através de seu presidente, Cel. Petrônio Maia, para que o ETPAR elaborasse juridicamente regulamentação acerca da emissão pelo Estado de Goiás dos “Bônus Rurais”. Prevista na Lei n.º 4.195 de outubro de 1962, que fundamentava a criação do IDAGO, a emissão de crédito agrícola seria possível graças à criação do Fundo Agrário Estadual, que ficaria com o produto da venda dos “Bônus Rurais” para a “(...)elaboração dos planos e programas de desenvolvimento agropecuário e agroindustrial do Estado(...)”.<sup>6</sup>

Toda lógica de legitimação técnico-jurídica-empresarial que mediava as relações entre o ETPAR e o IDAGO, e deste último com os setores sociais goianos que dependiam diretamente da execução de uma política agrária, ou seriam por ela afetados, inscrevia-se

---

6

“Exposição de motivos sobre crédito público”. Fundo PAR, AN, Caixa 23.

numa ordem mais ampla de inserção do aparelho de Estado goiano – via políticas públicas – no processo de penetração dos interesses empresariais em curso e que contribuíam eficazmente para a reprodução ampliada do capital sob a égide do capitalismo monopolista. Esse aspecto é fundamental se quisermos superar as análises que tomam as intervenções do Estado de Goiás, especificamente os estudos sobre o período Mauro Borges e sua política agrária, como resultado de um empreendedorismo de seu governador, ficando as políticas públicas a cargo de seu personalismo, ao contrário de ser compreendida enquanto fruto das lutas travadas entre interesses de frações de classe distintos no interior do próprio Estado através da atuação de diferentes agentes no *complexo de agências e órgãos associados*.

A presença e inserção dos projetos formulados pelo ETPAR em Goiás devem ser analisados tendo como ponto de partida a construção ideológica que pressupunha o planejamento como condição *sine qua non* para a legitimidade de uma administração estatal eficiente, atribuição garantida pela perícia técnica na elaboração das políticas públicas. Ora, sabemos que a tão propalada neutralidade política do técnico consistiu verdadeiramente numa forma de ocultar da opinião pública que tais agentes atuavam como aguerridos intelectuais orgânicos das classes dominantes que compunham o novo bloco econômico em formação. Portanto, tratava-se de converter em políticas públicas interesses privados de classe( no qual os escritórios de consultoria técnico-empresarial, como o ETPAR, tiveram papel determinante) através da formulação e da execução de projetos particulares via agências estatais. Esse processo deveria passar ao largo das disputas políticas parlamentares, o que significava tornar cada vez mais dispensáveis canais tradicionais de tomada de decisão política. A própria concepção do IDAGO, aspecto que posteriormente seria fortalecido pela presença do ETPAR, já consolidava essa tendência ao constituir-se como uma autarquia, apresentando-se como “Um pequeno Estado dentro de um Estado”, o que noutras palavras implicava que a busca pela autonomia administrativa da agência visava exatamente *escapar* das teias do Legislativo, estabelecendo assim um canal direto entre os interesses privados elaborados pelos escritórios técnicos e sua execução através do funcionamento da burocracia estatal.

Por tudo que foi dito acima é possível ainda afirmar, embora não haja espaço aqui para um devido aprofundamento do tema, que a tentativa de implementação em Goiás no início dos anos sessenta de uma política agrária voltada para o desenvolvimento de uma agricultura nos moldes da empresa capitalista, antecipou em muitos aspectos o resultado das disputas em torno da elaboração do Estatuto da Terra do governo militar. A aproximação e em grande medida a repetição das propostas contidas na legislação agrária do regime militar, o

que deve ser buscado, não se limitando entretanto apenas a esse fator, à atuação de Paulo de Assis Ribeiro no Gret, em relação àquela implementada em Goiás pelo IDAGO, permite-nos aventar a hipótese de que antes mesmo da consolidação da solução federal consubstanciada no Estatuto da Terra, Goiás já se encaminhava na direção de uma agricultura capitalista, senão amplamente disseminada mas ao menos como projeto em vias de implementação.

### **Bibliografia:**

BORGES, Mauro. *O Golpe em Goiás. História de uma grande traição*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

CANESIN, Maria Tereza. *Formas de Organização Camponesa em Goiás, 1954-1964*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, PUC, 1982.

DREIFUSS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.

GOIÁS. *Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás(1961-1965). Análise da Estrutura Econômica do Estado*. Goiânia: Governo Mauro Borges Teixeira, 1961.

\_\_\_\_\_. *Estrutura Agrária do Governo Mauro Borges*. Goiânia: Plano MB, 1963.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere, vol.2: Os Intelectuais. O princípio educativo. O jornalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

LUZ, Gil Mendes. *Planejamento e Intervencionismo Estatal em Goiás*. Goiânia: UCG, 2001.

MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e Economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à Razão Dualista, o Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.