

Política Externa e Cooperação Técnica para a Modernização Agrícola no Pós-Segunda Guerra: o Caso do Escritório Técnico de Agricultura (Brasil-EUA)



Foreign Policy and Technical Cooperation for Agricultural Modernization in the Post-Second War: The Case of the Technical Agriculture Office (Brazil-USA)

Política Exterior y Cooperación Técnica para la Modernización Agrícola em la Posterior a la Segunda Guerra: El Caso de la Oficina Técnica de Agricultura (Brasil-EE.UU)

Wallace Lucas Magalhães¹

1. Doutorando pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
E-mail: luckasoab@yahoo.com.br.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n1.p25

Recebido em: 02 de julho de 2020
Aprovado em: 23 de fevereiro de 2021

RESUMO

Este artigo analisa a criação do Escritório Técnico de Agricultura (ETA) a partir de um acordo de cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos. Criado em 1953, o ETA era proveniente de um conjunto de acordos gerais de cooperação técnica que marcavam as relações entre os dois países desde a década de 1940 e tinha como objetivo “facilitar o desenvolvimento da agricultura e dos recursos naturais dos Estados Unidos do Brasil”. Para que possamos compreender os principais pontos deste acordo, apresentaremos o histórico da cooperação técnica no pós-segunda guerra, bem como algumas diretrizes da política externa brasileira no período. Ultrapassada a *equidistância pragmática*, que marcou a direção da política exterior em anos de guerra, o paradigma americanista, determinante no pós-guerra, foi adaptado ao nacional-desenvolvimentismo do segundo governo Vargas, no qual a modernização de setores como a agricultura assumia papel fundamental como política de Estado. Como metodologia, expostas questões históricas e teóricas sobre política externa e cooperação técnica no pós-segunda guerra, apresentaremos, de forma expositiva, os principais elementos presentes no referido acordo, bem como sua suposta efetividade como instrumento de desenvolvimento.

Palavras-chave: Política externa, cooperação técnica, Escritório Técnico de Agricultura

ABSTRACT

This article analyzes the creation of the Technical Office of Agriculture (ETA) based on a technical cooperation agreement between Brazil and the United States. Created in 1953, the ETA came from a set of general technical cooperation agreements that marked the relations between the two countries since the 1940s and aimed to “facilitate the development of agriculture and natural resources in the United States of Brazil”. So that we can understand the main points of this agreement, we will present the history of technical cooperation in the post-second war period, as well as some guidelines of Brazilian foreign policy in the period. Having overcome the *pragmatic equidistance*, which marked the direction of foreign policy in the years of war, the Americanist paradigm, which was decisive in the post-war period, was adapted to the national developmentalism of the second Vargas government, in which the modernization of sectors such as agriculture had a fundamental role as state policy. As a methodology, exposed historical and theoretical questions about foreign policy and technical cooperation in the post-second war, we will present, in an expository way, the main elements present in the referred agreement, as well as its supposed effectiveness as a development instrument.

Keywords: Foreign policy, technical cooperation, Agricultural Technical Office

RESUMEN

Este artículo analiza la creación de la Oficina Técnica de Agricultura (ETA) basada en un acuerdo de cooperación técnica entre Brasil y los Estados Unidos. Creado en 1953, ETA proviene de un conjunto de acuerdos generales de cooperación técnica que marcó las relaciones entre los dos países desde la década de 1940 y tenía como objetivo “facilitar el desarrollo de la agricultura y los recursos naturales en los Estados Unidos de Brasil”. Para comprender los puntos principales de este acuerdo, presentaremos la historia de la cooperación técnica en la posguerra, así como algunas pautas de la política exterior brasileña en el período. Una vez superada la *equidistancia pragmática*, que marcó la dirección de la política exterior en años de guerra, el paradigma americanista, determinante en el período de posguerra, se adaptó al desarrollismo nacional del segundo gobierno de Vargas, en el que la modernización de sectores como la agricultura asumió un papel fundamental como política del estado. Como metodología, expuso preguntas históricas y teóricas sobre política exterior y cooperación técnica en la posguerra, presentaremos, de manera expositiva, los principales elementos presentes en el referido acuerdo, así como su supuesta efectividad como instrumento de desarrollo.

Palabras clave: Política exterior; cooperación técnica; Oficina Técnica de Agricultura.

Introdução

A questão central que permeia este artigo é a cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos da América (EUA) no pós-segunda guerra, e de maneira mais específica, a voltada para a modernização da agricultura nacional. Ainda durante o conflito mundial, os dois países firmaram acordos de cooperação técnica destinados aos *esforços da guerra* e que tinham, dentre outros objetivos, a produção de gêneros alimentícios, no qual a modernização da produção agrícola já se fazia presente.

Segundo alguns autores que apresentam a historiografia da cooperação técnica (MILANI, 2017, CERVO, 1994), o pós-guerra foi um momento fundamental de disseminação da cooperação técnica, assumindo esta dimensões internacionais. Todavia, ainda na primeira metade da década de 1940, a cooperação técnica era um instrumento de relações bilaterais entre Brasil e EUA.

Porém, para compreender o escopo destes acordos, faz-se necessário, além da dimensão internacional que a cooperação técnica assumiu no pós-guerra, analisar a política externa brasileira e suas relações com o país do norte. Transitando entre o que Gerson Moura (1980) denominou de *equidistância pragmática* do governo Vargas (1935-1942), alinhamentos hemisférico (1942-1945) e inevitável (1945-1951) e a adaptação do paradigma americanista ao nacional-desenvolvimentismo no segundo governo Vargas, as relações entre Brasil e EUA foram, como apontam Cervo e Bueno (2002), centrais na política externa brasileira desde a proclamação da República, com destaque para a aproximação entre os dois países a partir da gestão Rio Branco (1902-1912).

É no contexto de adaptação do americanismo ao projeto nacional-desenvolvimentista do governo Vargas que encontramos a realização de um acordo entre Brasil e EUA firmado em junho de 1953. Voltado para a “execução de um programa de cooperação agrícola”, o acordo previa como principal objetivo “facilitar o desenvolvimento da agricultura e dos recursos naturais” brasileiros, mediante o estímulo ao intercâmbio entre os dois países em matéria de conhecimento, eficiência profissional e processos técnicos no domínio da agricultura (UNITED STATES OF AMERICA, 1953).

Pelo exposto, este artigo está dividido em três tópicos: o primeiro fará uma exposição da política externa brasileira do segundo governo Vargas (1951-1954), retomando aspectos de continuidade de governos anteriores, como a centralidade das relações entre Brasil e EUA para a política exterior do Brasil. Este tópico nos oferecerá subsídios para compreender a direção da política externa brasileira para o desenvolvimento nacional.

O segundo tópico aborda o histórico da cooperação técnica no pós-segunda guerra. Tal abordagem irá expor, de forma concomitante, a dimensão internacional da cooperação técnica, neste caso definida como Cooperação Técnica Internacional (CTI), bem como a criação de uma rede de cooperação nacional ancorada no projeto desenvolvimentista.

No terceiro tópico, abordaremos o acordo de cooperação técnica firmado entre Brasil e EUA em 26 de junho de 1953, pesquisado junto ao Arquivo Histórico do Itamaraty no Rio de Janeiro. A partir de uma exposição de alguns pontos do acordo, podemos observar as questões expostas nos tópicos anteriores: a conjugação entre americanismo e nacional-desenvolvimentismo, presente na política externa brasileira, transitando pelo histórico da cooperação técnica no pós-guerra. Por fim, abordaremos como um aparelho do Estado, o Ministério da Agricultura, referendava as ações do ETA como fundamentais para o desenvolvimento nacional.

Política externa brasileira do segundo governo Vargas: americanismo e nacional-desenvolvimentismo (1951-1954)

A política externa brasileira apresentou, a partir de 1951, características novas que a diferenciavam de períodos anteriores, p.14). Importante destacar, porém, que embora o período tenha impulsionado uma nova formulação para a política externa brasileira, podemos observar alguns traços de continuidade com os períodos anteriores.

A *aliança não escrita* (BURNS, 2003) do Brasil com os EUA implementada a partir da gestão do Barão do Rio Branco (1902), e determinante durante toda a primeira metade do século XX, foi um importante elemento orientador da política externa brasileira no segundo governo Vargas. O privilegiamento das relações com os EUA, com destaque para o contexto internacional do pós-segunda guerra, foi um importante traço de continuidade que podemos observar quanto à política externa brasileira no início da segunda metade do século XX. Todavia, é fundamental destacarmos importantes mudanças na cena nacional, como o desenvolvimento econômico e as transformações políticas da sociedade brasileira, cujos efeitos impulsionaram novas demandas da política externa brasileira. A retomada da política de desenvolvimento econômico, todavia, deve ser analisada a partir de seus novos alicerces, destacando-se novas dinâmicas e orientações para a política externa brasileira.

Na cena internacional, a Guerra Fria era marcada por diversas tensões e instabilidades, como os movimentos de descolonização e a revolução chinesa de 1949. Nesse contexto, os EUA fortaleciam seus instrumentos de contenção para o conflito bipolar, caso da cooperação internacional, entendida em seu movimento inicial no pós-guerra como *ajuda internacional*, tanto para os países da Europa quanto para as economias periféricas.

Internamente, o segundo governo Vargas foi marcado pelo processo de polarização em setores fundamentais da sociedade brasileira, tais como a opinião pública e as Forças Armadas. O conflito entre nacionalistas e os *entreguistas*, estes expoentes de uma política mais liberal e de maior participação do capital estrangeiro na economia nacional, foi um elemento que permeou a política externa varguista, na qual o “populismo, o nacionalismo e o antiimperialismo tornam-se categorias cada vez mais presentes no discurso político dessa época” (CERVO; BUENO, 2002, p. 273).

Nesse cenário, o sistema político tinha de dar respostas ao aumento da participação popular e da ascensão e consolidação de novos segmentos sociais, como a burguesia industrial, favorecida pelo processo de industrialização, no qual Vargas “viu-se na contingência de retomar o projeto de desenvolvimento industrial por substituição de importações, incrementando a indústria de base” (VIZENTINI, 2008, p. 17).

Nesse contexto, cabia ao setor externo da economia papel fundamental no projeto de desenvolvimento nacional. Todavia, como aponta Vizontini (2008, p. 17), a aquisição de capital e tecnologia teria nos EUA, potência hegemônica do mundo capitalista, seu principal ator, motivo pelo qual a cooperação com o país do norte, tanto econômica quanto técnica, seria imprescindível para os objetivos nacionais. Porém, no contexto da Guerra Fria, das tensões do conflito bipolar, do privilegiamento das relações dos EUA para a reconstrução da Europa via Ponto Marshall e consequente *descaso* quanto aos países da América Latina, a capacidade de mobilizar, por parte da política externa brasileira, os olhares norte-americanos, tornou-se mais restrita.

O americanismo, aqui compreendido como a centralidade das relações com os EUA para a política externa brasileira, implementado no governo Dutra como um “servilismo aos interesses estrangeiros, particularmente norte-americanos” (VIZENTINI, 2008, p. 16), refletiu seus efeitos, em menor ou maior grau, nos anos seguintes. É nesse cenário, marcado

pelo conjunto de elementos internos e externos, tais como o projeto nacional-desenvolvimentista e a centralidade das relações com os EUA para a política externa brasileira, concomitante ao privilegiamento norte-americano para a reconstrução da Europa frente à América Latina, que a política externa do segundo governo Vargas foi orientada pela *barganha nacionalista*.

Leticia Pinheiro (2010, p. 29) expõe a *barganha nacionalista* como o processo pelo qual Vargas procurava negociar o apoio político-estratégico aos EUA mediante cooperação para o desenvolvimento econômico, adaptando o paradigma americanista ao nacional-desenvolvimentismo. Além da dimensão externa da *barganha nacionalista*, esta foi importante como instrumento de fortalecimento interno do governo, fornecendo-lhe apoio de diferentes forças sociais, cuja cooperação e assistência técnica negociada com os EUA contemplavam diversos segmentos produtivos, como a indústria e a agricultura, este um dos setores fundamentais da economia nacional.

Como exposto, embora a década de 1950 não tenha apresentado as condições favoráveis da *equidistância pragmática*, política de relações concomitantes com EUA e Alemanha no período da segunda guerra que conferiu ganhos ao Brasil, não significa dizer que a política externa de Vargas não tenha mobilizado importantes estratégias de forma a impulsionar o desenvolvimento econômico, destacando-se a conciliação de aspectos supostamente antagônicos, como americanismo e desenvolvimento nacional.

Como elemento da *barganha nacionalista*, dado o cenário de *descaso* dos EUA em relação ao Brasil, Vargas pôs em prática uma política de autonomia nacional concomitante ao alinhamento político aos EUA. Como expõe Pinheiro (2010, p. 29), embora a política externa brasileira fosse orientada por “um comportamento mais autônomo, que projetasse o país no plano internacional”, o desenvolvimentismo tinha suas demandas, de forma que, “mais uma vez as relações com os Estados Unidos eram centrais para garantir o sucesso do projeto econômico” (PINHEIRO, 2010, p. 30). Ou seja, temos a política externa brasileira conjugando elementos de autonomia e alinhamento aos EUA em virtude dos interesses do desenvolvimento econômico nacional, das relações de forças internas e da ordem internacional da Guerra Fria.

Corroborando tal posição, Hirst (1990, p. 51-52) destaca que:

A conjugação de alinhamento político e nacionalismo não representava em si mesma um paradoxo, graças ao papel neutralizador que poderia ser desempenhado pela política de desenvolvimento econômico. As contradições geradas apareciam muito mais na própria ação política, transmitidas através de disputas e conflitos. [...] O nacionalismo presente neste caso antes manifestava-se através do antagonismo a interesses internos e externos do que na proposta de um projeto nacional. A instrumentalização de uma política nacionalista aparecia como uma medida defensiva e não ofensiva.

Para a autora, a necessidade da cooperação para o desenvolvimento e nesse sentido, das relações com os EUA, moldava decisões que se aproximavam de um consenso, sendo objeto de tensões as formas de cooperação e a profundidade do alinhamento com os EUA (HIRST, 1990, p. 52).

Pelo exposto, podemos concluir que as tensões referentes à política externa brasileira não estavam centradas em seus objetivos, estes estrategicamente definidos e praticamente consensuais, mas em seu *modus*

operandi. Temos, portanto, a aglutinação de ações distintas referentes à política externa, porém orientadas para os interesses nacionais.

Fica evidente, porém, que na busca pela realização dos objetivos nacionais instrumentalizados pela política externa brasileira, temos um conjunto formado por relações de assimetria entre os atores internacionais, bem como por cálculos e estratégias políticas de maior ou menor eficácia no atendimento dos interesses nacionais.

Dessa forma, para a continuidade de nossas análises, partimos da premissa de que, mesmo no cenário de *descaso* dos EUA para com a América Latina e, de forma mais específica para com o Brasil, as relações entre os dois países constituíram um dos fatores fundamentais nos planos de industrialização do segundo governo Vargas. Embora a Guerra Fria fosse um evento fundamental para a reorientação da política externa brasileira, a política varguista de *barganha* com os EUA não parecia totalmente ineficaz. O desenvolvimento, entendido como política de Estado, na qual cooperação econômica e técnica eram um dos seus corolários, mantinha-se como um elemento negociável entre os dois países.

Dessa forma, embora permeada por contradições, como a disputa entre nacionalistas e *entreguistas*, damos passos significativos para compreender como a política externa brasileira foi um importante instrumento de desenvolvimento nacional no governo Vargas, ou como, a partir da análise empírica de políticas de cooperação entre Brasil e EUA, entender como aquele articulou americanismo e desenvolvimento econômico nacional.

Como exemplo da política de cooperação técnica para o desenvolvimento entre Brasil e EUA, será apresentado o acordo firmado em 1953 para a execução de um programa de cooperação agrícola, cujo destaque foi a criação do ETA. Sob a tutela conjunta do Brasil e dos EUA, o ETA foi responsável pela proposta e implantação de diversos projetos de cooperação e desenvolvimento rural, contemplando ações educativas, de modernização produtiva, emprego de técnicas e mecanização da agricultura, dentre outros.

Antes de adentrarmos no acordo de cooperação que criou o ETA, torna-se fundamental um breve histórico da cooperação técnica.

Na historiografia, é comum tratar o pós-segunda guerra como marco da cooperação técnica, uma vez que esta assumiu no pós-45 uma dimensão internacional, sendo impulsionada por programas de grande visibilidade como o Ponto IV do discurso presidencial do presidente norte-americanos Harry Truman, em 1949. Partindo desse recorte histórico, vamos apresentar alguns elementos para a compreensão da cooperação internacional de forma ampla, bem como as medidas precursoras de criação de uma rede de cooperação nacional, o que nos fornecerá subsídios para a análise do acordo de cooperação técnica entre Brasil e EUA que culminou na criação do ETA em 1953, bem como sua instrumentalidade para o desenvolvimento nacional.

Cooperação técnica no pós-segunda guerra: desenvolvimento e zonas de influência.....

Ao analisarem o histórico da cooperação técnica em nível internacional, Milani (2017) e Cervo (1994) expõem algumas fases ou etapas na qual a cooperação assumiu dinâmicas distintas, passando pelo con-

texto da cena internacional, pelo processo de institucionalização nos países recipiendários, bem como pela própria natureza e objetivos da cooperação técnica. Nesse sentido, destacam que a década de 1940, especialmente o pós-guerra, marcou o que denominam como *antecedente* da cooperação técnica em nível internacional.²

No período antecedente, podemos observar algumas características fundamentais relacionadas à cooperação técnica internacional, partindo da reflexão acerca do cenário internacional do período, o conflito político-ideológico bipolar e da constituição de organismos internacionais.

Cabe ressaltar que, embora o processo de institucionalização da cooperação técnica tenha sido distinto e gradual nos países receptores, na nova geopolítica mundial, os Estados com maiores recursos de poder, com destaque para os EUA, implementaram um amplo processo de institucionalização da cooperação técnica ancorado em diretrizes e políticas de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU).

Nesse sentido, como destacam Milani (2017) e Lancaster (2007), a institucionalização da cooperação técnica em nível internacional no pós-guerra teve como ponto de partida a aprovação da resolução nº 200 da Assembleia Geral da ONU, de 1948, cujo principal ponto era a destinação de verbas e recursos humanos para a formulação de programas de desenvolvimento econômico nos países considerados subdesenvolvidos por meio de “assistência técnica”.

No ano seguinte, foi criado o Programa das Nações Unidas de Assistência Técnica (UNEPTA), que definia a assistência técnica como a “transferência, em caráter não comercial, de técnicas, expertise e conhecimentos, por meio de projetos a serem desenvolvidos em parcerias entre atores de nível desigual de desenvolvimento”, ou seja, entre países prestadores e receptores, “envolvendo peritos, treinamento de pessoal, elaboração de material bibliográfico, aquisição de equipamentos, realização de estudos e pesquisas” (MILANI. 2017, p. 8).

Ainda em 1949, ganhou destaque no campo da assistência técnica o Ponto IV do presidente Harry Truman, definido como o primeiro programa de assistência técnica bilateral dos EUA para os países subdesenvolvidos (MILANI. 2017, p. 8). Em seu pronunciamento junto ao Congresso, Truman destacou a necessidade de criação de um programa que colocasse os avanços científicos e os resultados do progresso industrial à disposição do crescimento econômico dos países *subdesenvolvidos*, que mediante a assistência técnica, avançariam sobre sua condição *primitiva* quanto ao desenvolvimento econômico (MILANI. 2017, p. 9).

Ponto importante a ser destacado são as transformações quanto aos objetivos da assistência técnica e da cooperação internacional, representadas por categorias como *ajuda* ao longo da segunda metade do século XX.

Como aponta Cervo (1994), sob condições favoráveis no sistema internacional do pós-guerra, temos a implementação da cooperação técnica sob a configuração de *ajuda* aos países subdesenvolvidos, bem como para a reconstrução da Europa. Nesse cenário, além dos aspectos econômicos que permeavam a assistência técnica, um importante elemento presente neste processo era sua dimensão ideológica, na qual a *ajuda* funcionava como instrumento de demarcação de zonas de influência. Como destacou Cervo (1994, p. 38):

2. Analisando o processo de evolução da cooperação técnica internacional no Brasil, Milani (2017), didaticamente, aborda três períodos fundamentais: o “antecedente”, que vai de 1940 até 1969, quando da criação do Sistema Nacional de Cooperação Técnica (SNCT). O segundo período perdurou até 1987, ano de criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), definida como marco do amadurecimento institucional da cooperação técnica internacional e início da terceira etapa.

A inserção da CTI no sistema internacional ocorreu com as modificações introduzidas no imediato pós-guerra, entre 1945 e 1949. Falava-se então em “ajuda” para a reconstrução da Europa e para o desenvolvimento, porém as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, tinham em vista, antes de tudo, a montagem de seus sistemas de aliança (Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN e Pacto de Varsóvia), bem como a preservação das zonas de influência com que haviam organizado o espaço terrestre.

Pelo exposto, assistência e cooperação técnica funcionaram, nos anos iniciais, como importante elemento estratégico de consolidação de espaços político-ideológicos na geopolítica da Guerra Fria, sendo instrumentalizadas mediante a transferência não-comercial de técnicas e conhecimentos entre os países prestadores e receptores, bem como pela execução de projetos em conjunto, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas (CERVO, 1994, p. 39).

Portanto, a primeira etapa da história da cooperação técnica teve na *ajuda*, orientada por elementos econômicos e ideológicos, e não na cooperação entre as partes, seu perfil predominante, no qual o combate à pobreza assumiu dimensão privilegiada no campo da cooperação técnica.

Na mesma direção Valler Filho (2007, p. 36) destaca que o termo *assistência técnica* estava ligado à ideia de ajuda. Para o autor, o emprego da expressão *assistência técnica* correspondia às noções de *atraso* e *subdesenvolvimento*, e ainda à consolidação da relação de dependência entre países centrais e periféricos do capitalismo.

Porém, como expõe Cervo (1994, p. 39), a ordem internacional da Guerra Fria sofria, na década de 1950, diversas críticas que permeavam o tecido do sistema bipolar e de suas respectivas zonas de influência. Os diversos movimentos que eclodiram no transcorrer da Guerra Fria, tais como os processos de descolonização, o movimento dos países não-alinhados, a Conferência de Bandung de 1955, bem como a crítica histórico-estrutural das relações de dependência e subdesenvolvimento dos países periféricos elaborada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), foram fatores determinantes na reconfiguração não apenas das relações internacionais de forma mais ampla, mas de suas dimensões mais restritas, tais como a assistência técnica e a cooperação internacional.

Nesse contexto de transformações, a expressão *assistência técnica* foi substituída por *cooperação técnica*, como expõe a Resolução 1.383 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1959 (ONU, 1959).

Mais do que uma mera alteração vocabular ou do campo da retórica, a cooperação técnica representava uma mudança de conteúdo, pois como afirma Valler Filho (2007, p. 36), a *cooperação técnica* contemplava a ideia de direito ao desenvolvimento, conjugando-o ao dever de cooperar por parte dos países industrializados, tornando mais efetivos os princípios descritos na Carta das Nações Unidas.

É a partir desse movimento global da cooperação técnica, ou no bojo da implementação da assistência técnica do pós-segunda guerra, que podemos compreender os passos iniciais da política nacional para o setor. Nesse contexto é que temos o envolvimento inicial do Brasil com a cooperação técnica, mediante a “recepção da cooperação originária de países

desenvolvidos e de organismos internacionais, principalmente das agências ou programas da ONU e do Banco Mundial” (MILANI, 2017, p. 11).

Quanto ao envolvimento do Brasil no campo da assistência e cooperação técnica, torna-se fundamental abordar o papel da política externa brasileira nesse processo.

Uma vez mais, empregando as análises de Milani (2017) sobre o histórico da cooperação técnica no Brasil, afirma o autor que já na década de 1930, concomitante a algumas ações esparsas de recepção de assistência técnica no país, a política externa passava a ser cada vez mais associada ao projeto de desenvolvimento nacional.

Na década seguinte, o relacionamento do Brasil com os EUA foi pautado, dentre outros mecanismos, pela concessão de empréstimos financeiros e pela oferta de assistência técnica. Tais programas e empréstimos visavam, como destaca Milani (2017, p. 11), “garantir a industrialização nacional, sendo a criação da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda é o exemplo mais emblemático dos resultados desse processo”.

Em 1949, na gestão do presidente Dutra, foi constituída importante missão de cooperação econômica entre Brasil e EUA, a Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (CMBAEE), conhecida como Missão Abbinck, cujos principais objetivos eram avaliar os fatores, as oportunidades e os principais cenários do desenvolvimento econômico brasileiro, bem como estabelecer diretrizes para o crescimento econômico brasileiro (RIBEIRO, 2012).

Em 1951, foi criada a *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico* (CMBEU), que deveria analisar projetos passíveis de financiamento e a criação de condições para incremento do fluxo de investimentos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, assim como a eliminação de obstáculos a tais investimentos. Cabia ainda à CMBEU a preparação de projetos para inversões de capitais em setores básicos direcionados ao crescimento da economia brasileira, tendo a assistência técnica papel fundamental nesse processo (CMBEU, 1954, p. 21).

Como resultado dos estudos da Comissão, foi criado em 1952, o *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico* (BNDE), um dos mais importantes aparelhos econômicos do Estado desde então.

Nesse cenário, Ribeiro (2012, p. 16) destaca um ponto fundamental que vai contornar as análises feitas até agora: o papel da CMBEU na construção do desenvolvimento como projeto. Embora avance sobre tal análise, incorporando ao desenvolvimento uma dimensão ideológica, dada a importância da temática do crescimento econômico nos estudos da Comissão, o autor aborda o desenvolvimento enquanto projeto, dado o conjunto coordenado de investimentos que possibilitaram e estimularam a acumulação de capital através da “primeira abordagem à técnica de planejamento econômico feita no Brasil”.

Como exposto, a política externa brasileira, pautada na *barganha nacionalista* do segundo governo Vargas, foi um importante instrumental para que possamos compreender o papel da cooperação técnica no processo de desenvolvimento como projeto político.

Embora frustrantes, ou não tão efetivas para a consolidação dos interesses nacionais, as negociações em torno da CMBEU não ofuscaram a

contribuição mais ampla e geral dessa experiência de cooperação bilateral para o desenvolvimento econômico brasileiro.

É a partir do conjunto de fatores internos e da política externa brasileira, que Cervo (1994, p. 41) destaca as transformações qualitativas do desenvolvimento histórico da cooperação técnica no Brasil. Para o autor, embora quantitativamente os investimentos em cooperação técnica no Brasil tenham sido pouco expressivos, as condições internas, com destaque para o modelo desenvolvimentista implementado como projeto político, intensificaram os resultados da política de cooperação no Brasil ao longo do tempo. Nesse contexto de condições internas favoráveis, a cooperação assumiu importante conotação como elemento da política externa, moldando uma interface entre ambos. A cooperação avançou de um conceito no qual a *ajuda* ganhava contornos determinantes, para uma prática política. Na linguagem diplomática e política, o termo *cooperação* instrumentalizava, via política externa, a filosofia desenvolvimentista que carregava, cabendo-lhe ainda “preencher, mediante mecanismos concretos, a função supletiva consignada à política exterior para o esforço interno de desenvolvimento” (1994, p. 41).

Foi nesse quadro de interfaces entre desenvolvimento como projeto político, cooperação técnica e política externa, que o governo brasileiro criou, junto ao Ministério das Relações Exteriores, a Comissão Nacional da Assistência Técnica (CNAT), de acordo com o decreto 28.799 de 27 de outubro de 1950.

Composta por onze membros nomeados pelo Presidente da República mediante indicação do Ministro das Relações Exteriores, que exercia a presidência da Comissão, cabia à CNAT, dentre outros objetivos, estudar problemas relativos à participação do Brasil em programas de assistência técnica das Nações Unidas e, eventualmente, da Organização dos Estados Americanos (OEA), além do levantamento das necessidades brasileiras em matéria de assistência técnica, culminando nos primeiros passos para a construção de uma rede de aparatos administrativos e normativos referentes à cooperação técnica (BRASIL, 1950).

De forma a sistematizar o exposto sobre o período *antecedente* da cooperação técnica no Brasil, podemos observá-la sob prismas variados, tais como sua inserção nos projetos de desenvolvimento, sua conotação política ou demarcadora de *áreas de influência*, suas transformações retóricas e de conteúdo, bem como sua instrumentalidade para a política externa brasileira. Além disso, cabe ressaltar seu gradativo processo de institucionalização, mediante a estruturação de agências, órgãos e comissões especializadas em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional.

É nesse contexto que, em 1953, mediante um acordo de cooperação técnica entre Brasil e EUA, foi implementado o ETA, cujos princípios giravam em torno da formação de especialistas integrados ao *desenvolvimento* e iniciativas destinadas à maximização da produtividade agrícola.

Vamos observar como a cooperação técnica para a modernização agrícola operacionalizada pelo ETA, presentes as variantes dos recursos de poder de Brasil e EUA, ao impulsionar as transformações da agricultura *tradicional* para a *racional e produtiva*, agregava os interesses de desenvolvimento presentes na *barganha nacionalista* do governo Vargas.

“ETA – três letras que estão mudando o panorama agrícola do Brasil”
.....

Antes de adentrarmos de forma detalhada no acordo de cooperação técnica entre Brasil e EUA que culminou na criação do ETA, devemos destacar que tal medida não representou uma novidade no campo da cooperação para a modernização agrícola no país, mas um traço de continuidade no qual podem ser citados outros acordos referentes à primeira metade da década de 1940.

Nesse sentido, podemos destacar o acordo firmado entre Brasil e EUA em 13 de setembro de 1942 para a execução de um plano de incremento da produção de alimentos no Brasil que, tendo em vista os *esforços da guerra* e as dificuldades de transporte, era direcionado à produção de gêneros de primeira necessidade. O acordo contemplava itens como assistência técnica para aumento e melhoria da produção destes, provimento de meios, ferramentas, equipamentos, inseticidas, ampliação dos recursos das divisões de fomento da produção vegetal e animal, tomando-se como modelo as técnicas agropecuárias executadas nos Estados Unidos, sendo para tal fim constituída uma comissão especial denominada *Comissão Brasileiro-Americana de Produção de Gêneros Alimentícios* (UNITED STATES OF AMERICA, 1942).

Os acordos de cooperação técnica direcionados à modernização da produção agrícola, fundamentais para o projeto de desenvolvimento nacional conduzido por Getúlio Vargas, tinham na transformação do homem via educação um elemento norteador daquele processo. O desenvolvimento requeria não apenas a industrialização ou a modernização das atividades produtivas consideradas arcaicas, mas a transformação do homem mediante processos educativos.

Nessa direção, temos o acordo firmado entre os dois países em 20 de outubro de 1945, direcionado à educação rural e à modernização agrícola.

Tendo como representante do governo dos Estados Unidos a *Inter-American Educational Foundation*, subordinada à *Inter-American Affairs*, o acordo era destinado à realização de um programa de cooperação educacional mediante intercâmbio intensivo de educadores, ideias e métodos pedagógicos entre os dois países (UNITED STATES OF AMERICA, 1945).

Segundo o acordo, como parte integrante do Ministério da Agricultura, criou-se uma comissão especial denominada *Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais* (CBAR), que atuaria como órgão executivo na realização do programa de cooperação educacional, com o objetivo principal de desenvolver relações mais amplas entre professores do ensino profissional agrícola do Brasil e dos Estados Unidos, facilitando o intercâmbio e o treinamento de brasileiros e americanos especializados em ensino profissional agrícola.

O acordo previa também que poderia ser adotado o fornecimento, por parte da Fundação, de um pequeno corpo de especialistas em ensino agrícola para colaborar na realização do programa cooperativo, definindo ainda o intercâmbio entre administradores, educadores e técnicos brasileiros e norte-americanos, com o fim de estudar, proferir conferências, lecionar e permutar ideias e experiências. Previa ainda o acordo a realização de programas de treinamento de professores no ramo do ensino pro-

fissional agrícola; a aquisição de equipamentos, preparação de material de ensino, utilização de recursos tais como rádio, cinema, missões rurais, bibliotecas e museus circulares, além da utilização de quaisquer outros meios que possam ser considerados, por ambas as partes, convenientes à realização do programa (UNITED STATES OF AMERICA, 1945).

Portanto, o acordo firmado em 1953 seguiu a lógica de uma trajetória desenvolvimentista, na qual a modernização via cooperação técnica entrelaçava política externa e a efetivação, em menor ou maior grau, dos interesses nacionais.

Passemos à exposição dos principais pontos do acordo e, posteriormente, à análise de como os feitos do ETA eram apresentados por órgãos do Estado, como o Ministério da Agricultura, no sentido de sua instrumentalidade desenvolvimentista.

Firmado em 26 de junho de 1953, o acordo que criou o ETA era direcionado à execução de um programa de cooperação agrícola, cujos objetivos eram: facilitar o desenvolvimento da agricultura e dos recursos naturais do Brasil, mediante ação conjunta dos governos brasileiro e norte-americano; estimular e aumentar o intercâmbio entre os dois países, em matéria de conhecimentos, eficiência profissional e processos técnicos no domínio da agricultura e dos recursos naturais, além de promover e fortalecer o entendimento e a boa vontade entre os povos do Brasil e dos EUA, bem como o desenvolvimento das normas de vida democrática (UNITED STATES OF AMERICA, 1953).

Firmado entre governos, mas aberto à participação de instituições privadas, o acordo previa que os principais campos de atuação da cooperação técnica seriam: estudos das necessidades do Brasil no setor da agricultura e dos recursos naturais e dos meios existentes para satisfazê-las; formulação e constante adaptação de qualquer tipo de projeto, no campo da agricultura, dos recursos naturais e de pesca, que as Partes pudessem acordar, além de atividades correlatas de treinamento, tanto no Brasil quanto no exterior.

Como órgão administrador do programa de cooperação técnica, o acordo criava uma “entidade especializada”, o ETA, sob a direção de dois co-diretores, um brasileiro e outro norte-americano.

Um dos pontos fundamentais do acordo, e que representa de forma mais transparente a *barganha nacionalista* da política externa do segundo governo Vargas, foi o artigo VI, referente à contribuição dos dois governos para a efetividade do programa. Previa o acordo que o governo norte-americano forneceria os fundos necessários para o pagamento dos salários e outras despesas dos membros do corpo técnico dos EUA, bem como das demais despesas administrativas referentes ao programa de cooperação, além de uma contribuição de cento e setenta e cinco mil dólares distribuída entre a data de entrada de vigência do acordo e 31 de dezembro de 1953.

Antes de apresentarmos como o Ministério da Agricultura reconhecia as benesses da cooperação técnica para a modernização da agricultura e para o desenvolvimento nacional, cabe ressaltarmos um importante elemento descrito no acordo no qual cooperação e política externa se entrelaçam de forma efetiva.

Previo o artigo VI o reconhecimento da *imunidade soberana* às Partes contratantes do acordo. Estas reconheciam que a *administração*, que integrava o corpo técnico norte-americano, bem como seu co-diretor, teria direito aos privilégios e imunidades, inclusive em processos judiciais de competência dos tribunais brasileiros.

Expostos alguns dos principais pontos do acordo, com destaque para a constituição do ETA, como podemos compreender sua efetividade no desenvolvimento, pensado como política de Estado?

A atuação do escritório ganhou destaque nos *Relatórios do Ministério da Agricultura*, publicação oficial que externava as atividades do órgão. Dentre seus diversos assuntos, a cooperação agrícola entre Brasil e EUA via atuação do ETA ganhou grande relevância, tendo no ensino profissional importante elemento para o desenvolvimento. Ao enfatizar as atividades do Ministério da Agricultura entre os anos de 1954 e 1955, o Relatório deu ênfase à atuação do ETA da seguinte forma:

Dedicando especial interesse ao desenvolvimento do ensino profissional para as atividades rurais – agronomia e veterinária associadas à experimentação e com prática de extensão, economia doméstica, mecanização – o ETA não somente tem estimulado várias iniciativas nesses setores, como realiza um estudo objetivo das condições vigentes naquele ensino, sob todos os aspectos, já havendo publicado um relatório sobre as escolas superiores de agronomia e veterinária. Vem atuando também na realização do programa de visitas e treinamento, nos Estados Unidos, de líderes rurais, educadores técnicos. O número de bolsas proporcionadas de acordo com esse programa, que data de 1951, chega a 168, beneficiando agrônomos, veterinários, economistas domésticos, agricultores e jovens recém-formados (BRASIL, 1954 e 1955. p. 173).

No informativo *Informação Agrícola* do Ministério da Agricultura, publicado em março de 1955 (BRASIL, 1955, p. 15), foi divulgado que o ETA, através de sua divisão de Economia Doméstica, havia implementado vários serviços de extensão agrícola, destacando-se o financiamento para a implantação de escritórios da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) em diversos estados do Brasil, considerados “indispensáveis ao desenvolvimento do meio rural”.

Na mesma publicação oficial, datada de agosto de 1959 (BRASIL, 1959, p.1), foi abordada a colaboração do ETA com 11 órgãos do Ministério da Agricultura, além de Secretarias de Agricultura estaduais e Universidades Rurais do país, influenciando diretamente em atividades supostamente ligadas ao *bem-estar* das populações do campo em mais de 220 municípios, com ênfase para os processos de modernização das atividades produtivas.

Atuando em diversas áreas da produção agrícola, a cooperação bilateral era um instrumento fundamental na consolidação de determinados valores pertinentes à modernização do mundo rural, tais como educação, qualificação da força de trabalho e mecanização da produção, conferindo-lhe aspectos de projeto político e ideológico. Destacavam os técnicos do Ministério da Agricultura em 1956 que o ETA havia promovido “assistência técnica à cultura do cacau; trabalhos de economia doméstica e treinamento de técnicos em cooperação com o Ministério da Agricultura”.

Além deste, o ETA também realizou “outros trabalhos objetivando o desenvolvimento do nível profissional e vem executando um programa de visitas e treinamento, nos Estados Unidos, de líderes rurais, educadores e técnicos brasileiros”. Quantitativamente, de “1953 a 1956 foram

contempladas 210 pessoas que receberam bolsas de estudos nos Estados Unidos” por meio do ETA (BRASIL, 1956, p. 81-82).

No periódico *Informação Agrícola*, publicada em 1958, em comemoração aos 5 anos do acordo e atuação do ETA no Brasil, o Ministério da Agricultura enfatizou as “Três letras que estão mudando o panorama agrícola do Brasil”. De acordo com o periódico:

Em junho último completou o seu primeiro lustro o Escritório Técnico de Agricultura, órgão executor do acordo firmado dentre os governos do Brasil e dos Estados Unidos para um programa de desenvolvimento da agricultura e recursos naturais do nosso país, comumente conhecido por sua sigla – ETA. Seus objetivos estão sendo plenamente alcançados e disso nos dá testemunho o volume das realizações nesses cinco primeiros anos de existência do acordo, nas mais diversas iniciativas em prol do progresso rural do Brasil. Sua história se resume numa palavra: cooperação (...). A ação do ETA se desenvolve através da assistência técnica e financeira a trabalhos em benefício da agricultura e do agricultor, realizados pelos órgãos do governo e outras entidades públicas ou privadas, principalmente nos setores do treinamento e da extensão rural, através de convênios que recebem o nome de Projeto, seguido de um número de ordem. Até fins de 1957, o ETA assinara, com mais de 70 órgãos diferentes, 46 projetos relativos a trabalhos de educação, pesquisa, conservação de recursos naturais, solo, água, fomento da produção de leite e derivados, cacau, batata-semente, assistência educativa (BRASIL, 1958, p. 1).

Por fim, cabe uma última citação acerca das atividades de cooperação técnica implementadas pelo ETA no Brasil. Expondo a dimensão da cooperação técnica direcionada à modernização da agricultura e ao desenvolvimento nacional, a referência, datada de 1960, contempla parte do histórico das ações do ETA no campo da cooperação técnica. Vejamos:

O Escritório Técnico de Agricultura Brasil-Estados Unidos, órgão inter-governamental com um programa de melhoria agrícola, há perto de seis anos vem operando proveitosamente como instrumento do Ministério da Agricultura. Canalizando a ajuda técnica e financeira prestada através do Ponto IV, seu objetivo é colaborar com departamentos do M.A., assim como de outros órgãos da administração pública, e assistir a programas de educação das massas rurais e à orientação no sentido de uma agricultura mais racional e produtiva. O ETA, desde 1954, assinou 58 convênios com parte de 80 entidades, de que sobressaem 11 departamentos do Ministério da Agricultura, Secretarias de Agricultura de mais da metade dos Estados e as Associações de Crédito e Assistência Rural de 12 Estados. Os acordos destes acordos incluem fomento à produção agropecuária, conservação do solo, pesquisa e, principalmente, o treinamento de técnicos em vários níveis e a assistência direta ao agricultor e sua família, através de serviços de extensão agrícola (...). O ETA presta assistência às especialistas do Ministério e de outros órgãos, empenhados em promover o *desenvolvimento* (BRASIL, 1960, p.108-110, grifo meu).

Podemos concluir como a cooperação técnica de forma geral, e o ETA de forma mais específica, fomentou a construção de uma rede de desenvolvimento, mediante a ação conjunta de agências, órgãos e instituições públicas e privadas. Tal processo, todavia, não poderia ter sido efetivado sem que cooperação técnica e política externa se tornassem elementos impulsionadores do desenvolvimento nacional, arquitetado e implementado como política de Estado.

Conclusão

Nas análises sobre política externa brasileira e cooperação técnica para a modernização agrícola no pós-segunda guerra, alguns pontos devem ser retomados para que possamos compreender a dinâmica e a dimensão da importância da cooperação técnica para o Brasil.

O primeiro ponto é a construção do tabuleiro geopolítico do pós-guerra e da Guerra Fria, seguido da inserção internacional do Brasil nesse cenário. Vimos como a *ajuda* precedeu à cooperação e como tal, teve como elemento orientador a demarcação de *zonas de influência* no sistema bipolar.

Embora a política internacional assumisse naquele cenário a posição dominante para a análise das relações internacionais, cabe-nos, para que possamos analisar a complexidade da cooperação técnica no período, abrir a *caixa preta* da política externa e entender que, embora presentes relações assimétricas de poder na cena internacional, podemos identificar que muitas destas não são impostas de *cima para baixo*, mas por diversas vezes negociadas e reinterpretadas de acordo com interesses locais.

Quanto aos interesses locais, destacamos o projeto desenvolvimentista levado adiante por Getúlio Vargas, no qual, ultrapassada a *equidistância pragmática* de tempos da segunda guerra, teve que se adaptar à geopolítica do pós-guerra, mediante a troca de apoio político-estratégico por cooperação técnica e financeira para levar adiante o projeto nacional. Nesse contexto, a *barganha nacionalista* procurou conciliar americanismo e desenvolvimento, tendo em mente as contradições, disputas e assimetria de tal relação.

Para a pavimentação do projeto desenvolvimentista, política externa e cooperação, mais do que elementos que se colocavam na geopolítica mundial, foram conjugadas como instrumentos do desenvolvimento nacional.

Como elemento empírico dessas premissas, apresentamos o acordo de cooperação técnica entre Brasil e EUA, que criou o ETA, órgão intergovernamental de execução de um programa voltado para a modernização da produtividade agrícola no país.

Através deste caso, foi possível demonstrar como política externa e cooperação funcionaram como elementos que possibilitaram, mesmo em um cenário de assimetria de recursos de poder entre os dois países, criar uma rede de desenvolvimento de acordo com as realidades e estratégias possíveis, mas que buscavam o atendimento dos objetivos nacionais.

Fontes e bibliografia

BRASIL. Decreto nº 28.799, de 27 de outubro de 1950. **Cria no Ministério das Relações Exteriores a Comissão Nacional de Assistência Técnica**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-28799-27-outubro-1950-330369-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 24 jun 2020.

_____. Ministério da Agricultura. **Serviço de Informação Agrícola**. Atividades do Ministério da Agricultura em 1954 e 1955. (1954-1955)

_____. Ministério da Agricultura. **Informação Agrícola**: Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola, mar. - abr., 1955.

_____. Ministério da Agricultura. **Serviço de Informação Agrícola**, Atividades do Ministério da Agricultura em 1956. (1956)

_____. Ministério da Agricultura. **Informação Agrícola**, Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola, 1958 (1958)

_____. Ministério da Agricultura. **Informação Agrícola**, Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola, ago - out., 1959. (1959)

_____. Ministério da Agricultura, **Informação Agrícola**, Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola, 1960. (1960)

BURNS, Bradford. **A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as relações Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: EMC, 2003

CERVO, Amado. Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 37 (1): 37-63, 1994

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UNB, 2002.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (CMBEU). **Relatório Geral**, vol.1. Rio de Janeiro, 1954

HIRST, Mônica. **O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1990.

LANCASTER, C. **Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007

MILANI, Carlos R. S. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010

RIBEIRO, Thiago Reis Marques. **Das missões à comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da comissão mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2012

UNITED NATIONS (ONU). Resolution nº 1383. General Assembly – Fourteenth Session. **Expanded Programme of Technical Assistance**. 1959

UNITED STATES OF AMERICA. **Agreement between the governants of the Unites States of Brazil And The Unites States of América, for the development of food stuffs production in Brazil, especially in the states situated in the amazon region, the north and northeast, Including the state of Baia**. Washington D. C. 1942

_____. **Agreement on rural education between the ministry of agriculture of the United States of Brazil and the Inter-American Educational Foundation, Inc**. Washington D. C. 1945

_____. **Agreement for a cooperative program of agriculture between the government of the United States of Brazil and the government of the United States of America (26/03/1953)**. Washington: TIAS, 1953.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília, FUNAG, 2007

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações internacionais no Brasil: de Vargas à Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.