



Diálogos

ISSN 2177-2940



O Nordeste do Brasil como palco da Guerra Fria: a Aliança para o Progresso e o interesse das forças políticas tradicionais nordestinas nas relações Brasil-Estados Unidos (1960-1964).

 <https://doi.org/10.4025/dialogos.v26i1.56565>

Pedro Carvalho Oliveira

 <https://orcid.org/0000-0003-0393-4143>

Universidade Estadual de Maringá (UEM): Maringá-PR, BR E-mail: peedrovsky@gmail.com

Brazilian Nordeste as a stage of the Cold War: the Alliance for Progress and the interest of traditional northeastern political forces in Brazil-United States relations (1960-1964).

Abstract: This article analyzes how and for what reasons the Alliance for Progress, an American development and modernization program aimed at Latin America, directed large amounts of financial resources to the Nordeste of Brazil in the early 1960s. The article also analyzes how the traditional political forces of the Nordeste, the arm of the agrarian oligarchies in the region, forced a change in the behavior of Alliance for Progress and, to a large extent, forced the United States to radicalize the program in benefit of its national security, eventually strengthening these political forces instead to combat the structures preserved by them, which hampered the penetration of liberal capitalism in the region.

Key words: Alliance for Progress; Cold War; Brazil-US Relations; Nordeste.

Nordeste de Brasil como escenario de la Guerra Fría: la Alianza para el Progreso y el interés de las fuerzas políticas tradicionales del noreste en las relaciones Brasil-Estados Unidos (1960-1964).

Resumen: Este artículo busca analizar cómo y por qué razones la Alianza para el Progreso, un programa de desarrollo y modernización estadounidense dirigido a América Latina, dirigió grandes cantidades de recursos financieros al noreste de Brasil a principios de los años sesenta. A esto, como las fuerzas políticas tradicionales del noreste, el brazo de las oligarquías agrarias en la región, causaron un cambio en el comportamiento de la Alianza para el Progreso y, en gran medida, obligaron a los Estados Unidos a radicalizar el programa bajo la justificación de implementar su seguridad nacional. Al final, fortalecer estas fuerzas políticas en lugar de luchar contra las estructuras que preservan, lo que, paradójicamente, obstaculizó la penetración del capitalismo liberal en la región.

Palabras clave: Alianza para el Progreso; Guerra Fría; Relaciones Brasil-EEUU; Nordeste.

O Nordeste do Brasil como palco da Guerra Fria: a Aliança para o Progresso e o interesse das forças políticas tradicionais nordestinas nas relações Brasil-Estados Unidos (1960-1964).

Resumo: O presente artigo busca analisar como e por quais razões a Aliança para o Progresso, programa de desenvolvimento e modernização estadunidense destinado à América Latina, direcionou grandes montantes de recursos financeiros para o Nordeste do Brasil no início dos anos 1960. Veremos, a partir das respostas a isso, como as forças políticas tradicionais do Nordeste, braço das oligarquias agrárias da região, provocaram uma mudança no comportamento da Aliança para o Progresso e, em larga medida, obrigaram os EUA a radicalizar o programa sob a justificativa de implementar sua segurança nacional, acabando por fortalecer as referidas forças políticas ao invés de combater as estruturas por elas preservadas, que, paradoxalmente, entravavam a penetração do capitalismo liberal na região.

Palavras-chave: Aliança para o Progresso; Guerra Fria; Relações Brasil-EUA; Nordeste.

Recebido em: 08/11/2020

Aprovado em: 01/02/2021

Em sua dissertação de mestrado, o historiador José Victor Lara (2019) realça uma característica fundamental aos estudos das relações Brasil-Estados Unidos no período da Guerra Fria produzidos por brasileiros: a gigantesca maioria são provenientes de polos centrais do poder político e econômico nacional, e examinam os processos ocorridos nestes mesmos polos. Ou seja, se fizermos um mapeamento dos principais livros, teses ou artigos publicados que investigam o interesse dos EUA em fornecer ajuda externa ao Brasil no início dos anos 1960, por exemplo, veremos, de um lado, que o local de origem desse material é majoritariamente o eixo Rio de Janeiro-São Paulo; de outro, veremos que o enfoque destes trabalhos será, justamente, os efeitos da ajuda externa estadunidense no Brasil a partir do impacto ocorrido nestes locais. “Brasil”, então, acaba sendo reduzido a estes dois estados e suas capitais.

Na mesma pesquisa, Lara (2019) remonta a indignação dos diplomatas estadunidenses no início dos anos 1960 sobre a primazia dada por Washington ao Rio de Janeiro, antiga capital do país até a fundação de Brasília naquele mesmo ano. Os representantes estadunidenses no Brasil não queriam ser realocados para a nova capital, distante de tudo e isolada do restante do país. Preferiam continuar desfrutando das benesses da vida cosmopolita e praiana da capital fluminense. Por isso, havia um problema maior: uma região muito específica do país, onde uma possível convulsão social de proporções incalculáveis poderia emergir, estava sendo profundamente negligenciada, havendo a necessidade de rever a postura do *Department of State* quanto às prioridades relevantes à garantia da segurança nacional estadunidense.

Por que foi necessário aos EUA compreender tal problema? A Revolução Cubana e o posterior alinhamento do regime à União Soviética ativou um sinal de alerta nos EUA. O socialismo havia chegado ao hemisfério onde, ao sul, diversos países se encontravam em situação análoga à da ilha caribenha: pobreza estrutural histórica, diferenças sociais profundas, sistemas produtivos ultrapassados e ruralismo latifundiário predominante. A diplomacia estadunidense entendia que na América Latina existiam várias “cubas” prontas para serem seduzidas pelos soviéticos, que estariam engajados em “se aproveitar” da miséria local e impor seu sistema social como solução (LATHAM, 2000). O episódio de 1959 abalou o imaginário coletivo latino-americano, fosse entre os militantes de esquerda ou entre seus antagonistas. Os primeiros sentiram-se instigados com a concretização do processo revolucionário cubano. Os segundos, se movimentavam para conter qualquer combustão radical num contexto de instabilidade. Contudo, o Nordeste do Brasil surgia, no panorama latino-americano, como espaço ainda mais problemático, considerado ponto nevrálgico de uma possível sublevação revolucionária, esquecido pelos diplomatas estadunidenses.

Ainda no início dos anos 1960, César Guimarães (1962) alertava para este problema. Em sua sucinta, mas precisa análise, ele destacava a negligência da Aliança para o Progresso (APP) quanto

ao Nordeste do Brasil, dissecando as lacunas e falhas do projeto em seu empenho no desenvolvimento da região. O autor ironiza as primeiras impressões da *Bohan Mission*, missão liderada pelo adido econômico Merwin Bohan, convidado por John F. Kennedy para produzir um relatório que delineasse os meandros que a Aliança deveria tomar no Brasil. Segundo o relatório, uma das principais formas de aproximação com as populações carentes do Nordeste a serem adotadas pelos EUA era a construção de chafarizes que levassem o emblema do programa. Muito pouco perto do que, logo adiante, os analistas do programa entenderiam ser necessário fazer para aplicar doses cavalares de liberalismo sobre estruturas tão antigas.

Quando em 1961 Leonard G. Wolf, diretor da *International Cooperation Administration's Mission in Brazil*, foi enviado para fiscalizar a situação do interior do país, relatar as condições estruturais e avaliar a necessidade de investimento dos EUA em ajuda externa, ao engatinhar da APP – uma reposta urgente à possibilidade de ampliação do cerco socialista à América Latina -, ele percebeu que o Brasil era um país maciçamente agrário, com uma indústria ainda em desenvolvimento. O que chocou Wolf, no entanto, foi a situação do interior do Nordeste brasileiro. Aquilo faria com que ele tivesse a convicção de que os desdobramentos revolucionários ocorridos em Rússia, China, Vietnã, Cuba ou algo muito parecido poderiam estar prestes a se repetir ali.

Wolf percebeu que os programas de auxílio econômico existentes até então estavam a privilegiar destinos errados no Brasil. Em seu entendimento, era necessário atentar ao fato de que as revoluções nacionalistas que poderiam se converter ao socialismo, como nos casos sucessores, poderiam começar no Brasil através do campo, lideradas pelos camponeses que desde os anos 1950 vinham se organizando em torno da luta pela terra. Disse, com isso, estar convencido de que o problema não era o quanto os EUA pretendiam gastar com o Brasil, mas como e onde estes investimentos causariam impacto. Em sua análise, era necessário que programas incisivos alcançassem a grande parte das massas empobrecidas.

Havia, na leitura de Wolf, outro problema a ser resolvido para que este passo fosse dado. O pessoal envolvido nos programas de ajuda externa estava demasiadamente concentrado no Rio de Janeiro, que já não era mais a capital do país. Pensava que era necessário rever isto e mover parte dos técnicos e funcionários a serviço dos EUA para o Nordeste. Lá havia apenas três de 180 funcionários designados a trabalhar nestes programas. Ele suspeitava que o Nordeste se tornaria a maior e a principal área de penetração socialista no Brasil, revelando-se um perigo negligenciado pelo interesse estadunidense em fornecer ajuda externa. Era, reforçou, necessário mudar urgentemente o destino principal dos milhões de dólares das metrópoles do Sudeste para o

Nordeste.¹ Seu olhar ajudou a constituir os procedimentos da APP meses mais tarde.

Nosso artigo tem como objetivo principal impulsionar a tese defendida por Lara (2019) e por outros autores como Henrique Alonso Pereira (2005) e Celso Furtado (1985; 1989) de que o Nordeste do Brasil era palco principal da Guerra Fria no país, objeto importantíssimo de interesse da APP na América Latina e região negligenciada pelos EUA nesse contexto até o início dos anos 1960. Os autores também discorrem sobre o fato de que as forças políticas tradicionais do Nordeste atraíram a atenção dos EUA para os problemas regionais, com pleno interesse em receber ajuda externa à parte dos investimentos do governo federal brasileiro. A partir dos documentos por nós acessados, a narrativa diplomática estadunidense reforça esta ideia a todo momento. Neste artigo, apresentamos novos documentos que reforçam esta tese e destacamos meandros ainda pouco explorados sobre a atuação da APP no Nordeste do Brasil.

Acrescentamos a isso outra tese, uma nossa: a de que as forças políticas tradicionais nordestinas, organizadas em bloco relativamente homogêneo, atuando como braço dos interesses latifundiários, canalizou a atenção dada pelos EUA ao Nordeste a partir de 1961 para estimular uma relação paternalista por parte de Washington. Assim, substituíram e minaram o poder central brasileiro transferindo seu histórico canal de captação de recursos para a APP, não mais para o governo federal, preservando então suas estruturas socioeconômicas regionais. Neste sentido, apresentaremos aqui um caminho ainda pouco explorado: o processo por meio do qual estas forças políticas tradicionais pressionaram os EUA a modificarem o comportamento da APP. Ou seja, ampliaremos o horizonte sobre a questão apresentada compreendendo que, em certa medida, um bloco político “periférico” (GUIMARÃES, 2001) exerceu alguma força sobre uma potência internacional, algo pouco aceito por uma historiografia mais tradicional e paroquial sobre o tema na qual os desdobramentos das relações dos EUA com outros países seriam consequência dos desejos e imposições estadunidenses (McMahon, 1991).

Veremos que tendo APP sido forjada como um mecanismo para a penetração de ajuda externa na América Latina em um contexto de expansão do socialismo soviético, seu propósito de desenvolver os países latino-americanos e estimular valores liberais, a fim de que o socialismo não se tornasse tentador, ao mesmo tempo em que ampliava a influência dos EUA fortalecia as elites políticas nordestinas. A existência do Nordeste brasileiro e de suas peculiaridades, fez com que o projeto fornecesse mais atenção a este território. Esta dinâmica e a pressão impressa pelas forças políticas tradicionais obrigou, em certa medida, os EUA a deixarem de lado o pudor

1 WOLF, Leonard G. *New Ambassador to Brazil*, memorando de 25 de fevereiro de 1961. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM, rolo 11, 732.00/5-1462-732.00/9-1962, slide 721. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963. <http://www.comcap.uem.br/cdo/index.html>.

intervencionista e agissem conforme desejavam as forças regionais.

Para alcançarmos esse objetivo, pavimentaremos o caminho de nossos argumentos por meio da análise de documentos diplomáticos produzidos por consulados estadunidenses no Brasil, entre os anos de 1960 e 1964, e remetidos ao *Department of State* relatando a situação do Nordeste do Brasil, os caminhos a serem tomados para implementar a entrada de recursos na região e que registram o comportamento dos EUA diante das forças políticas locais e sua ânsia por receber estes recursos. São documentos nos quais podemos acompanhar os percalços da APP no Nordeste a partir do soerguimento de seu interesse singular na região, inclusive aqueles gerados pelas barganhas do bloco político tradicional nordestino.

Quando falamos neste bloco, estamos nos referindo a uma organização política que circunscreve representantes de todos ou da maioria dos estados nordestinos – especialmente governadores -, íntimos ou por vezes parte das elites tradicionalistas locais, que desde o fim do século XIX recorrem ao poder central para captar recursos destinados ao saneamento das calamidades provenientes das secas – o que permitiu a criação geográfica e política do Nordeste -, sem, contudo, resolver estes problemas uma vez que solucioná-los seria fechar um importante canal para a entrada de recursos. Desta maneira, estas forças tem, quando existem condições propícias a isso, exercido pressão sobre o poder central para a manutenção de suas estruturas de poder.

Todos os documentos por nós examinados são provenientes do acervo disponibilizado pelo *Opening the Archives Project*². Trata-se de uma iniciativa da *Brown University* (EUA) e da Central de Documentação da Universidade Estadual de Maringá, por meio da qual documentos diplomáticos trocados entre os dois países são digitalizados e disponibilizados para consulta pública. Os documentos são provenientes de diversos acervos estadunidenses, como as bibliotecas presidenciais e os arquivos públicos nacionais. Atualmente, o arquivo digital conta com quase trezentas mil páginas de documentos desclassificados que foram emitidos entre os anos de 1910 a 1985.

Aliança para o Progresso: modernização, desenvolvimento e combate ao socialismo

Quando a Revolução Cubana de 1959 foi iniciada, já existiam nas universidades dos EUA de forma bastante consolidada as correntes das teorias da modernização, cujo principal expoente era W. W. Rostow. Essas teorias pretendiam propor uma luta intelectual e ideológica contra o socialismo no contexto da Guerra Fria, sublinhando a necessidade de uma revolução capitalista nos países do chamado Terceiro Mundo para aproximá-los do bloco estadunidense. Esta revolução deveria acontecer, principalmente, por meio do desenvolvimento econômico, com ajuda externa dos

2 Disponível em <http://www.comcap.uem.br/cdo/index.html>.

EUA. Rostow entendia ser necessário criar condições para o florescimento do capitalismo liberal e assim proteger esses países das investidas soviéticas. Do contrário, as propostas para o desenvolvimento provenientes dos associados a Moscou poderiam ganhar espaço (LARA, 2019). Não à toa, Rostow gostava de se autodenominar um anti-Marx, pois pensava sua solução teórica aos problemas dos países subdesenvolvidos como uma estratégia revolucionária, mas sem os elementos comunistas.

Em 1961, John F. Kennedy anunciava a APP dizendo: “aqueles que impossibilitam as revoluções pacíficas farão com que as revoluções violentas sejam inevitáveis” (LATHAM, 2000). Podemos auferir da declaração um significado duplamente ameaçador: se a democracia não fosse estabilizada de forma pacífica, deveria ser estabelecida a qualquer custo, por mais contraditório que pareça (exemplos de intervenções estadunidenses fora de suas fronteiras sob a justificativa de uma proteção à democracia não são raros). Da mesma forma, podemos compreendê-la como possivelmente fora pensada: se a democracia não for assegurada pela via pacífica, a “violência comunista” usurpava mais um reduto democrático. Na América Latina, sinais de levantes populares pareciam sinalizar aos diplomatas estadunidenses uma repetição do modelo cubano.

A APP era a consubstanciação dos esforços estadunidenses para evitar uma repetição da Revolução Cubana. Deveria fazer com que a América Latina fosse lançada a um patamar no qual a revolução capitalista de Rostow poderia ser viável. Na visão da administração Kennedy, os 20 bilhões de dólares a serem injetados na América Latina por meio do programa resultariam inevitavelmente no alinhamento de seus países ao bloco capitalista, pois a modernização e a reestruturação deles os levariam ao único caminho possível: o da democracia liberal. Neste sentido, o respeito aos princípios democráticos eram condição indispensável para que os beneficiados pelo programa pudessem receber os recursos, compreendendo que deveriam manter-se vigilantes no adensamento destes princípios.

Historicamente, esta linha de raciocínio bastante difundida entre os teóricos do desenvolvimento em muito se aproxima de concepções datadas dos anos em que ocorreram os processos de sedimentação da democracia estadunidense, ainda no século XVIII. As particularidades destes processos – como a recusa ao Velho Mundo que os colonizadores abandonavam e suas premissas sociais e políticas definidas na América - causaram a impressão de que os EUA nasceram como um país igualitário, que a democracia veio facilmente e nenhuma revolução social profunda e violenta foi necessária para isso. Consequentemente, os estadunidenses tendem a pensar, nas circunstâncias que estamos discutindo, que outras sociedades poderiam facilmente se tornar mais ricas, mais igualitárias e mais democráticas se devidamente auxiliadas. Se elas não conseguem, as teorias que organizam as políticas externas estadunidenses presumem que o

problema está nestas sociedades, não nos esforços dos EUA (PACKENHAM, 1973). Estas premissas, embora menos presentes nos anos 1960, ainda ecoavam ali.

A APP é prova disso. Sua intenção era fornecer recursos financeiros aos países latino-americanos num período de dez anos, buscando lançar estes países ao capitalismo global, reduzir suas diferenças sociais e promover reformas pontuais, inclusive a agrária, estimulando os governos a ampliarem a força de seus mercados interno e externo. Por isso, os países interessados deveriam pensar projetos que contemplassem esses objetivos garantindo a consolidação de estruturas democráticas e liberais para receber os recursos da APP. A *United States Agency for International Development (USAID)*, vinculada ao *Department of State*, foi criada em novembro de 1961, três meses depois da APP, para dirigir toda ajuda externa estadunidense aos países cobertos pelo programa.

Com a APP, os EUA buscavam mais do que avanços econômicos na América Latina: almejavam reformar as estruturas sociais, políticas e econômicas dos países latino-americanos, embora estes objetivos, aparentes na teoria, fossem muito fragilmente executados. O programa “significou uma nova abordagem, baseada no pressuposto de que o desenvolvimento era não só inevitável como necessário para os interesses econômicos e a segurança nacional dos EUA” (RIBEIRO, 2008, p. 321). Não levava, contudo, em consideração a dificuldade deste processo, que exigia mais do que o envio de grandes quantidades de dinheiro e esforço humano para os alvos de seus objetivos, países com sociedades e bases culturais muito particulares.

Em *A fantasia organizada* (1985), Celso Furtado nos apresenta um panorama econômico do Brasil no qual fica evidente a presença de um “capitalismo retardatário”, como ele mesmo classifica. Tratava-se de um sistema no qual elementos próprios ao liberalismo não eram proeminentes, facilitando o fortalecimento de estruturas distantes daquelas que a APP desejava ampliar. Portanto, o que o programa encontrou foi uma forte resistência às suas intenções liberalizantes, consideradas pela sua força-tarefa como essencial ao desenvolvimento almejado.

Diante deste contexto, a APP buscou estimular nos países subdesenvolvidos o desenvolvimento necessário para que o modelo estadunidense de capitalismo e de democracia liberal fosse, antes de mais nada, passível de ser aplicado. Contudo, países que não passaram por um mesmo processo de enraizamento dos preceitos liberais detinham entraves à aceitação deste tipo de modelo. Afinal, as oligarquias regionais historicamente organizadas mantinham na América Latina estruturas essenciais para perpetuar a ordem social estabelecida, aceitando concessões ao modelo liberal estadunidense contanto que este não interferisse decisivamente na dinâmica historicamente edificada. As oligarquias do Nordeste brasileiro, por exemplo, sabiam que por meio desse modelo não ficariam de fora da dinâmica global do capitalismo e aproveitariam suas possíveis

benesses, mas estabeleciam limites quanto à sua penetração total para não perderem as bases de seu poder. Competir com estas estruturas foi um desafio à APP que, em boa parte dos casos, teve seus interesses e expectativas frustradas. No interior do Nordeste, onde o modelo liberal estadunidense apenas arranhava a superfície das oligarquias latifundiárias, houve ainda mais dificuldades de penetração. Ali existia capitalismo, mas bastante apartado das características liberais burguesas.

Na busca por financiar os países da América Latina visando o desenvolvimento e a modernização como forma de afastá-los da União Soviética, foi necessário que a força-tarefa da APP fizesse uma varredura e um mapeamento das regiões em estado mais crítico, para saber como aplicar os recursos na região. Desde antes da APP, os EUA já identificavam o Nordeste do Brasil como uma região particularmente complicada, por ser um bolsão de extrema pobreza na América Latina – alguns documentos argumentam mesmo que era a região mais pobre da América Latina³. Então, foi assim, ainda em 1960, que os EUA previam que o Nordeste seria um dos principais palcos da Guerra Fria. Por isso, quando a APP foi oficializada em 1961, o Nordeste do Brasil já era uma região bastante visada.

O Nordeste do Brasil como palco da Guerra Fria: do local ao global

Em seu clássico livro *Sete palmos de terra e um caixão* (1967), Josué de Castro faz uma análise extensa da situação do Nordeste brasileiro nos anos 1950 e início dos 60, ilustrando a pobreza arraigada na região e o sofrimento dos trabalhadores rurais. O autor nos mostra como num contexto de tamanha penúria, os trabalhadores de um certo Engenho Galileia, em Vitória do Santo Antão, interior de Pernambuco, formaram em meados dos anos 1950 uma associação para requerer aos fazendeiros para os quais trabalhavam pedaços de terra onde pudessem enterrar seus entes queridos mortos. Era um cenário no qual a expectativa de vida era de aproximadamente 35 anos para os homens. Para um povo fortemente religioso, a ideia de não poder enterrar seus parentes era mais tenebrosa do que não possuírem terras para subsistir.

Além de conseguirem o que almejavam a princípio, os camponeses do Galileia conquistaram mais: pequenos direitos trabalhistas, terrenos para plantar, a construção de uma escola e assistência médica, tudo pago pelo dono da fazenda. Era o sinal de que aqueles trabalhadores não aceitavam mais o sistema de trabalho que lhes era imposto há décadas, mas que há séculos existia, de forma mais ou menos intensa, no Brasil. Estas vitórias dos camponeses foram alcançadas com a ajuda de um advogado que passara a representa-los no final da década de 1950: o deputado estadual

3 WILSON, J. W. *Your request for information on our assistance to Northeast Brazil*, relatório de 13 de junho de 1961. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM, rolo 07, 732.13/6-262-732.563/8-362, slide 615. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963. <http://www.comcap.uem.br/cdo/index.html>

Francisco Julião, do Partido Socialista Brasileiro, um reconhecido “agitador” simpático ao socialismo soviético. Logo, o avanço da organização camponesas contagiaria todo o Nordeste no início dos anos 1960 e causaria receio entre os latifundiários, que passaram a chamar, de forma bastante genérica, as associações de trabalhadores rurais de Ligas Camponesas, em alusão às organizações de camponeses do Partido Comunista Brasileiro (PCB) nos anos 1940 (RANGEL, 2000).

Toda essa situação foi descrita também pelo jornalista Tad Szulc, do *The New York Times*, quando visitou o Nordeste do Brasil em 1960. Os relatos de Szulc, além de apelarem ao exotismo tradicional a narrativas sobre o Nordeste brasileiro àquela época, especialmente quando o foco eram as regiões rurais e sertanejas, provocaram em seus leitores um medo profundo por suas descrições emocionadas. Seu público, os estadunidenses envoltos pelas sombras da Guerra Fria, descobriram a pobreza do Nordeste brasileiro, particularidades que destacavam a região, como aquele pauperismo irrigava movimentos populares e como ali estava o palco de uma provável repetição dos episódios há pouco ocorridos em Cuba. Para o jornalista, era evidente que o interior do Nordeste brasileiro, convalescendo de tanta pobreza, de um sistema produtivo superado, mas ainda corrente, e de uma dinâmica sócio-política ultrapassada, porém resistente, era, mais do que qualquer outra, uma zona propícia à eclosão de levantes capazes de motorizar o “perigo vermelho” no hemisfério⁴. No contexto da Guerra Fria, foi um forte abalo no imaginário coletivo estadunidense e no de seus aliados.

Teodoro Moscoso, um dos principais nomes da força-tarefa que colocou a APP em execução, comentou, ainda antes de iniciado o programa, a respeito de como os EUA deveriam fornecer subsídios para o desenvolvimento do Brasil e evitar o que previam os diplomatas. Nas palavras dele:

Nossa postura diante do Brasil é complicada devido à situação especial na qual se encontra o Nordeste, a maior área de extrema pobreza na América Latina (23 milhões de pessoas, renda per-capta abaixo de 100 dólares). Reconhecendo esse problema e a instabilidade social dessa área, o governo dos EUA se comprometeu em fornecer 131 milhões de dólares em assistência passando de dois para cinco anos o programa de desenvolvimento para a área⁵.

Para Moscoso, era necessário investir maciçamente no Brasil para que estes recursos alcançassem o Nordeste e, conseqüentemente, auxiliassem no empreendimento das estruturas que

4 SZULC, Tad. Northeast Brazil poverty breeds threat of a revolt. *The New York Times*, 31 out. 1960.

5 MOSCOSO, Teodoro. *Agenda for Brazil Strategy Review Session*, memorando de 06 de fevereiro de 1963, p. 09.

Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM/Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:669002/>.

levariam a região ao desenvolvimento e à melhoria das condições de vida das numerosas populações pobres, afastando-as da “tentação comunista” por arremessá-las em uma “era de ouro” tardia. Notemos como Moscoso associa o problema da pobreza ao da instabilidade social, creditando a um a existência do outro. Esta associação é um dos alicerces da APP e do empenho dedicado pela sua comissão a executá-la. A sua recorrência é, além de um retrato da realidade da época, reforçada pela cristalização da imagem do Nordeste não apenas no Brasil, mas, a partir dos anos 1960, em boa parte do mundo como uma região quase que naturalmente pobre, mas cuja penúria era agravada por estruturas sociais superadas que vinham sendo questionadas pelos camponeses. Se a mudança não ocorresse, era entendido que “os pobres da América Latina” – e, com eles, os do Nordeste do Brasil – “se voltariam para o comunismo em busca de ajuda” (SCHOULTTZ, 2000, p. 394). Com tantos pobres, o perigo parecia alarmante aos EUA.

Um relato de E. T. Walters, vice-cônsul estadunidense, feito em setembro de 1960, foi um dos primeiros a serem emitidos ao *Department of State* como esforço para o desenvolvimento da APP. Ele dizia que:

Condições econômicas particulares fazem do Nordeste brasileiro um esplêndido jardim com sementes para o cultivo do comunismo. Superpopulosa devido aos seus recursos econômicos presentes, a área é afetada por periódicas secas que desertificam o interior e forçam a população em direção a um estreito arco verde, onde situam-se os latifúndios canavieiros. (...) Recife, como exemplo principal dos problemas sócio-políticos e econômicos da região, é povoado por cerca de 300/400 mil cidadãos marginalizados de um total de 800 mil; este suntuoso número corresponde a pessoas que sequer sabem se conseguirão sobreviver de um dia ao outro. (...) Neste clima, os comunistas tem se movido rápido para capitalizar a abundância de miséria humana. Entre suas muitas ferramentas, a mais sinistra de todas são as Ligas Camponesas, cuja missão mais eloquente é a reforma agrária⁶.

Desde antes do surgimento da APP, os EUA reconheciam a necessidade de investir no Nordeste do Brasil para que as Ligas Camponesas fossem barradas, antecipando os alertas feitos por Leonard Wolf, aos quais nos referimos no início deste artigo. O sertão e o cinturão canavieiro eram prioridades. Tratava-se de uma questão a ser resolvida o quanto antes, sem que esforços fossem medidos. Por volta de junho de 1961, sumários e análises relativamente amplos emergiam entre os oficiais estadunidenses, assustando-os e alertando-os: a pobreza no Nordeste havia esgotado verdadeiras possibilidades de desenvolvimento, sendo fundamental agir para fazer o que fosse

6 WALTERS, E. T. *The Ligas Camponesas of Pernambuco and Brazil*, relatório de 07 de setembro de 1960. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM, rolo 13, 832.062/9-160-832.10/2-2161, slide 013, p. 01. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963. <http://www.comcap.uem.br/cdo/index.html>

viável no sentido de tornar a penúria menos gritante⁷.

Desde fins dos anos 1950, Celso Furtado, que seria diretor da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), alertava para este fato que guiou a Operação Nordeste levada a cabo pela administração de Juscelino Kubitschek, resultando na criação da Sudene. Furtado e sua equipe salientavam como o Nordeste era uma zona tão extensa quanto pobre, a mais populosa do país e com níveis baixíssimos de desenvolvimento, o menor de toda a América Latina. Este atraso, segundo Furtado, existia, pois, “a monocultura favoreceu o latifúndio que ocupando as terras de melhor qualidade, inibiu o desenvolvimento de quaisquer culturas adicionais, concentrando enormemente a renda e impedindo a formação de um mercado interno” (RANGEL, 2000, p. 50).

Como todo o interior do Nordeste vivia uma situação consideravelmente homogênea, as Ligas Camponesas se espalharam rapidamente pela região. Com isso, o temor de que um levante revolucionário ocorresse a partir de lá e cercasse as grandes propriedades ganhou contornos vívidos, ao menos entre os diplomatas estadunidenses em contato com as forças políticas tradicionais nordestinas. Estas eram, basicamente, governadores, prefeitos e deputados que representavam os interesses das oligarquias agrárias, quando não eram eles mesmos parte delas. Eram destes indivíduos que os diplomatas estavam mais próximos, ouvindo e discutindo suas lamentações. A partir de 1958, os governadores dessa linha eram maioria no Nordeste e se organizaram em bloco para fazer frente ao avanço das Ligas. Ao mesmo tempo, viram na APP uma oportunidade de ouro para captar recursos e fortalecer o *status quo* de seus representados.

As forças políticas tradicionais nordestinas e a APP: o início de uma relação paternalista

A evolução histórica do nosso processo de colonização é marcada pela presença forte do Estado, ocorrida de maneira crescente, se manifestando por meio do autoritarismo e do paternalismo, estrutura herdada do Estado português do século XV, assumindo diferentes formas ao progredir da colonização e mantendo alguns de seus aspectos mesmo após a independência do Brasil. O poder dos senhores de terra brasileiros (os donatários) durante a colônia foi tão grande que sujeitou consideravelmente o poder da coroa ao de uma fiscalização enfraquecida, sendo necessário a ela buscar recuperar seu comando frequentemente.

O controle da metrópole sobre a colônia se omitiu em relação ao poder local em sucessivas ocasiões. Aí está a raiz do coronelismo, por exemplo: uma espécie de versão atualizada do que

7 WILSON, J. W. *Your request for information on our assistance to Northeast Brazil*, relatório de 13 de junho de 1961. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM, rolo 07, 732.13/6-262-732.563/8-362, slide 615. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963. <http://www.comcap.uem.br/cdo/index.html>

ocorria no passado colonial. Os capitães cuidavam das regiões com vasta autonomia, dedicando-se a proteger os bens do Estado. Em troca dessa omissão, o poder central poderia contar sempre com o poder local para a manutenção da ordem e o progresso da colonização, garantindo seu poder em nível regional (BURSZTYN, 1984). Dessa forma, os poderes locais se manteriam vivos à medida em que o poder central reconhecesse sua influência e autonomia, mesmo sujeitando-os ao fiscalismo autoritário. Contudo, este não era suficientemente forte para quebrar as estruturas permissivas à existência e ao fortalecimento da autoridade regional, que acabou por se manter até os dias de hoje, por vezes buscando medir forças com o poder central.

Com isso, a autoridade local evoluiu para blocos de poder regionais em todo o país. Na Primeira República, o coronelismo simbolizava muito bem isso: o poder privado requerido pelo poder público central para policiar regiões onde o Estado não chegava facilmente (CARVALHO, 1997). No Nordeste, o coronelismo deu origem a forças políticas solidamente alicerçadas na defesa do patrimônio rural e impregnou o perfil político institucional. Soma-se a isso o fato de que o Nordeste, enquanto região, surgiu a partir de uma reação das elites locais contra a ascensão do Centro-Sul e de um “abandono” por parte do governo federal, localizado naquele novo centro de poder.

Cada uma das forças regionais possui interesses determinados pelos territórios a partir dos quais entram em uma disputa política nacional no Brasil. Dessa forma, dispõem dos meios de acelerar ou reduzir os processos de mudança social, pois possuem o poder de decisão a nível regional e, em certa medida, a nível nacional. No entanto, não formam um corpo independente dentro do panorama nacional, embora sejam regionalmente amparadas por seus componentes particulares de autoridade garantida pelo próprio poder central. O Nordeste da Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (IOCS, mais tarde Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, DNOCS), definido pelo órgão em 1919, se destacando como espaço peculiar do Norte por ser ferozmente agredido pela estiagem, embora considerado por muitos uma “impostura, não é uma ficção, mas, pelo contrário, é a institucionalização dos interesses comuns das lideranças desses espaços, já historicamente projetados através das imagens de Nordeste” (CASTRO, 1992, p. 36).

Para que isto se concretizasse, um esforço enorme para a criação de uma identidade nordestina foi forjado pelas elites locais. As imagens que projetavam para o restante do Brasil eram majoritariamente inspiradas na vida rural, no sertão, reverberava a caatinga. Já nos anos 1960, os fazendeiros ainda pagavam os vaqueiros, responsáveis pela condução das vacas e pelos cuidados com a propriedade na ausência do latifundiário, a quatição: uma parte ínfima do valor dos bezeros e bois nascidos na propriedade (ANDRADE, 1963). Vejamos como este meio de pagamento ainda era bastante rudimentar já em meados do século XX. A relação entre latifundiários e agricultores no

Nordeste naquela década em muito se assemelhava também com a relação entre a coroa portuguesa e os capitães donatários brasileiros. Negociavam com eles pagamentos pelo uso da terra, para que esta fosse colonizada.

O problema das secas se configurou como moeda de troca entre as forças políticas tradicionais nordestinas e o poder central durante todo o século XX, como atesta Iná Elias de Castro (1992). Como a autora bem diz, em se tratando da Região Nordeste, o primeiro elemento a ser identificado e analisado “é a seca, que historicamente tem se revelado como o melhor pano de fundo para o jogo de cena das suas articulações políticas” (1992, p. 195). Embora a autora não se esquive de um posicionamento regionalista próprio, sua afirmação de que a chamada “indústria da seca” foi favorável à obtenção de recursos financeiros que mais reforçavam o poder das forças políticas tradicionais do que sanavam a devastação da seca, é bastante profícua.

Não podemos deixar de destacar que:

No fim da década de 50, o problema [regional] foi percebido como um alargamento das disparidades principalmente entre a região Sudeste – chamada Centro-Sul nos termos de então – e o Nordeste, motivado, de um lado, pelo crescimento industrial do Sudeste e, de outro, pela perda de capacidade de competição das atividades eminentemente exportadoras do Nordeste, havendo, no entanto, uma curiosa alimentação do crescimento do Sudeste pelos excedentes gerados no Nordeste (OLIVEIRA, 1984, p. 41).

Assim, pensamos que essa expansão industrial e um afastamento regionalista, de ambos os lados, “se fizeram e fazem, porém, em condições de trocas desiguais e conseqüente desequilíbrio inter-regional, sem ter havido política para evitar esse efeito espontâneo” (ALMEIDA, 1985, p. 11). Não é possível pensarmos no avanço industrial do Centro-Sul sem sua sobreposição ao antigo sistema de produção existente no Nordeste, da mesma forma que não podemos pensar no mesmo processo sem compreendermos que no Nordeste houve uma reação impactante quanto à industrialização, reação essa que motorizou o regionalismo local a partir do século XIX a ponto de empreender discursos que elevavam seu sistema social à condição de modelo primordial para o Brasil. Ao mesmo tempo, não é possível ignorarmos o fato de que o discurso da seca foi usado incansavelmente pelas forças políticas tradicionais nordestinas ao longo do século XX para a obtenção de recursos, sem que estes fossem devidamente revertidos para encerrar a longo prazo os problemas estruturais da região.

Ocorria que, como bem demonstrado por Antonio Callado (1960, p. 18), no Nordeste agravava-se ao máximo o que ele chamou de “Brazilian Way of Life: quem tem influência tem tudo e os pés-rapados, em meio à maior ignorância e desamparo, vivem da mais cristalina teimosia” para encontrar formas de manterem-se vivos. Para o autor, o fato de parlamentares cearenses se

OLIVEIRA, Pedro Carvalho. O Nordeste do Brasil como palco da Guerra Fria: a Aliança para o Progresso e o interesse das forças políticas tradicionais nordestinas nas relações Brasil-Estados Unidos (1960-1964).

colocarem contrários às leis de irrigação propostas pela administração JK era sintoma de que os grupos representados por eles, sobretudo os dos latifundiários, tinham medo de qualquer coisa que mexesse no “bem-bom”, termo usado pelo próprio autor. Ele discute de forma bastante incisiva como a recusa dos grandes proprietários à Lei de Irrigação submetida ao Congresso em 1958, significava o interesse pela permanência da situação calamitosa da qual eles tiravam proveito, recebendo verbas federais. Esta dinâmica em muito resume aquela forçada pelos representantes nordestinos do início dos anos 1960 com os EUA. Era um momento de grande agrura no panorama político nacional.

Do regional ao nacional: a crise política brasileira no início dos anos 1960

Quando Jânio Quadros anunciou sua renúncia em agosto de 1961, seu vice-presidente, João Goulart, encontrava-se em missão econômica na China comunista. O presidente da Câmara, Ranieri Mazzili, fez uso da Constituição de 1946 para assumir o cargo interinamente sob a proteção de três ministros militares: General Odílio Denys, Brigadeiro Moss e Almirante Silvio Heck, respectivamente ministros da guerra, da aeronáutica e da marinha. A manobra foi concebida para evitar a posse do vice. Contudo, Goulart estava fora do país defendendo interesses brasileiros, o que levou parlamentares e parte dos militares a defenderem a legalidade de sua posse com o seu retorno.

De um lado, o comando militar tratava a posse de Goulart como inaceitável, dado o perigo que isto representava para eles: o retorno à política varguista ou mesmo um desvio em direção à esquerda. De outro, os legalistas lutavam a todo custo pelo asseguramento de seu direito constitucional e pela estabilização democrática. O Congresso rejeitou o veto à posse de Jango e, no fim das contas, o estabelecimento de um regime parlamentarista deu o pontapé inicial a uma nova fase da política brasileira. Isto somente ocorreu após longas negociações, com desdobramentos complexos, sobre os quais não discutiremos aqui. Basta alertarmos que o parlamentarismo buscava restringir os plenos poderes do Executivo.

Esta nova fase não tranquilizou os ministros militares. Expressaram em um manifesto as razões pelas quais temiam Jango, tido como uma ameaça à segurança nacional. Este já havia sido forçosamente demitido do ministério do trabalho de Vargas em 1954 por coronéis insatisfeitos com suas medidas. No referido manifesto, acusavam Jango de “ser um notório agitador dos meios operários e de ter entregue a ‘agentes do comunismo’ internacionais posições chave nos sindicatos”, além de ter “enaltecido o sucesso das comunas populares durante sua recente visita à China comunista” (SKIDMORE, 1982 p. 257), diziam seus detratores.

Não sendo unânime a posição dos militares, pois havia uma ala liderada pelo Marechal Lott que defendia Jango, o receio em torno de sua posse e de que as forças armadas fossem convertidas

em exército comunista, por mais absurda que a ideia pareça, foi bastante inflado. Os comandantes militares do IV Exército relataram a oficiais dos EUA a preocupação que mantinham quanto à divisão que se fazia cada vez mais evidente dentro da corporação. A divisão se tensionava conforme a posse de Jango se tornava iminente, acompanhada por uma crise econômica e institucional⁸.

O problema é que no contexto de crise política brasileira, agravada pela ascensão de João Goulart à presidência – um representante mal quisto pelos governadores do Nordeste, organizados em um bloco político majoritariamente tradicionalista -, a Sudene foi criticada e classificada como mais um órgão subversivo a serviço de Goulart. Essa ideia, bastante apregoada entre os governadores nordestinos da época, acabou convencendo a força-tarefa da APP de que a luta contra os soviéticos no Nordeste estava comprometida se o programa mantivesse a Sudene em seu papel moderador, que era obrigatório. Daí veio a ideia de Lincoln Gordon, embaixador dos EUA no Brasil, de “criar ilhas de sanidade”.

O que eram essas ilhas de sanidade? Basicamente, governos e prefeituras que estivessem dispostos a receber financiamento dos EUA sem a mediação do poder central brasileiro, o que era ilegal, mas se concretizou (FICO, 2008). Para os EUA, fazer isso era garantir a contenção dos soviéticos e, para o bloco nordestino então organizado, era garantir a entrada de recursos que Goulart estaria supostamente negando – afinal, esses governadores estavam interessados na manutenção de suas forças políticas e pouco dispostos a resolverem os problemas referentes à miséria da região, como já mencionamos. Se acabassem com as Ligas Camponesas, perderiam outro canal, este proveniente dos EUA.

Com isso, a APP emergiu como uma solução: os governadores receberiam dinheiro dos EUA com o pretexto de lutarem contra as Ligas Camponesas, mas sem de fato eliminarem sua presença. Prova disso foi a confecção de um manifesto, assinado pelos governadores aliados aos latifundiários, que argumentavam em favor da Aliança, contra a Sudene e se referindo ao sistema social nordestino como permanentemente subversivo, portanto, necessitado de incessante vigilância, apenas possível por meio de recursos financeiros.

O que podemos concluir disso é que, apesar do que normalmente pensamos quando nos voltamos às relações entre EUA e outros países ou regiões, consideradas menos poderosas, nem sempre os EUA têm o poder absoluto de decisão: em alguns casos, como nesse, nós podemos ver como uma outra força política pode obrigar os EUA a tomarem decisões divergentes das que pensaram inicialmente. Nesse caso, modificar a dinâmica da Aliança sugerindo que se isso não

8 DELGADO-ARIAS, E. *Military commanders of Fourth Army district and Second Air...*, telegrama de 09 de julho de 1962. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM, rolo 13, 832.062/9-160-832.10/2-2161, slide 418. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963. <http://www.comcap.uem.br/cdo/index.html>

fosse feito, poderiam sofrer num contexto de profunda crise internacional.

Cabo de Guerra Fria: as forças políticas tradicionais do Nordeste como motor da radicalização da APP

Cid Sampaio, da União Democrática Nacional (UDN), foi eleito governador de Pernambuco em 1958. Embora tenha sido eleito com ajuda do PCB, seu governo foi abertamente anticomunista a partir de 1960. Esta tomada de posição não foi desprovida de propósitos: ganhou corpo quando os EUA decidiram intensificar o apoio ao Brasil a partir de programas de desenvolvimento e combate ao comunismo. Sampaio se interessava sobremaneira no que os EUA tinham a oferecer e, para isso, falaria a língua desejada por Washington. Com a APP, esta postura ganhou mais corpo. Porém, assim como a APP cobrava lealdade dos países latino-americanos em relação aos EUA, Sampaio e outras forças políticas tradicionais do Nordeste cobriam da APP um preço caro por essa lealdade.

Uma significativa quantidade de documentos diplomáticos produzidos no período menciona o nome de Sampaio e relatam sua aflição pela ajuda externa dos EUA, insistindo que o governo federal brasileiro vinha sendo pouco zeloso com o estado e com o Nordeste. Durante uma visita ao governador em junho de 1961, Albert A. Rabida, cônsul estadunidense em Recife, relatou que Sampaio estava inquieto com o fato de que, embora diversos técnicos estadunidenses ligados à APP tivessem passado por Pernambuco e avaliado suas precárias situações, ele continuava aguardando pelo “primeiro dólar”. Da mesma forma, o governador se mostrou insatisfeito com a concentração de autoridade nas mãos da Sudene e de Celso Furtado.

A conversa foi conduzida por Sampaio até chegar à sua preocupação maior: caso esta ajuda não fosse imediatamente recebida, era possível que as Ligas Camponesas ganhassem fôlego, o governo tivesse seu poder minado e o comunismo entrasse a golpes de enxada no estado. O governador estava certo de que sua administração estava em jogo com esse atraso, sobretudo porque o governo federal estava sob a direção de forças questionáveis, segundo pensava. Reforçou ainda que era mister cuidar do Nordeste, que há muito vinha sofrendo com a preferência dos EUA a estados como Rio de Janeiro e São Paulo.⁹

O receio de Sampaio, que se repete em dezenas de outros documentos, nos direciona a um ponto chave de nossa discussão: como a ajuda externa estadunidense serviu para a manutenção das forças políticas tradicionais nordestinas, por meio de uma relação de colaboração centrada na luta anticomunista. O que para os EUA era uma cruzada política sem a qual sua segurança nacional

9 RABIDA, A. A. *Quarteback Sampaio tries end-run for aid funds*, memorando de 09 de setembro de 1961. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM, rolo 07, 732.13/6-262-732.563/8-362, slide 836. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963. <http://www.comcap.uem.br/cdo/index.html>

estaria prejudicada, para as forças políticas tradicionais nordestinas era, como o problema das secas no passado, um instrumento para manter força, estruturas socioeconômicas e garantir a entrada cada vez mais intensa de dinheiro.

Após receber um empréstimo de um bilhão de cruzeiros do governo federal, Cid Sampaio exigia, às vésperas das eleições governamentais de 1962, mais dinheiro do Banco do Brasil, um montante no valor de quatro milhões de cruzeiros a serem investidos em um projeto de construção de moradias a custos módicos, que ele descreveu vagamente. O argumento de Sampaio para contrair o empréstimo foi afirmar que, sem ele, o “esquerdista” Miguel Arraes provavelmente seria eleito governador de Pernambuco em 1962. A recusa a este empréstimo, afirmou aos EUA, seria a garantia final de que Goulart estava comprometido com o comunismo. Contudo, Sampaio sequer concorreria à reeleição, o que causava estranheza aos diplomatas estadunidenses quanto aos seus pedidos. W. S. Smith, que relatou ao *Department of State* tal situação, disse:

Sampaio tomou de forma consistente a narrativa de que ele é o detentor da democracia e Arraes segue o comunismo, que os dois estão trancados em um embate inevitável e as forças comunistas podem tomar o Nordeste. Sampaio tem sido bastante impaciente tanto com o governo federal brasileiro, quanto com o governo dos Estados Unidos em relação ao que ele acredita serem respostas simples às suas súplicas. Ele considera a assistência estadunidense intermediada pela Sudene como ameaçada, já que considera a Sudene como órgão tomado por forças comunistas.¹⁰

Desde que a APP surgiu, Sampaio e outros políticos ligados às forças tradicionais nordestinas, que reconheciam a região como muito pobre e propensa a levantes revoltosos, buscaram a ajuda externa como forma de impedir o avanço comunista por meio de um pretenso desenvolvimento. Buscaram essa ajuda insistindo, por um lado, que a Sudene atrapalhava a entrada de recursos em dinheiro – o que, cedo ou tarde, culminaria em ganhos para a esquerda -, e, por outro, que o governo federal brasileiro, comandado por uma figura questionada pelas elites agrárias, propositalmente já não mais se preocupava em investir financeiramente na luta contra o comunismo no Nordeste.

Sampaio insistiu nesse discurso até Miguel Arraes vencer as eleições de 1962 e causar pânico entre os latifundiários pernambucanos e nordestinos, convictos de que este fato energizaria as Ligas Camponesas a realizarem levantes mais violentos. A mudança no governo de Pernambuco fez com que a força tarefa da APP modificasse sua prioridade baseada no alarmismo dos governadores locais. O novo governador do estado já havia afirmado que apenas aceitaria a

10 SMITH. W. S. *Weeka n. 9*, relatório de 18 de abril de 1962. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM, rolo 03, 732.00/8-161-732.00/5-1262, slide 1075. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963. <http://www.comcap.uem.br/cdo/index.html>

colaboração do programa em projetos que não se comprometessem imediatamente com os interesses estadunidenses ou privados.¹¹

Um documento emitido ao *Department of State* pelo consulado de Recife diz que Aluísio Alves, governador do Rio Grande do Norte em 1963, era visto como o emergente potencial porta-voz do Nordeste diante da “queda de Pernambuco frente a Arraes”, que se concretizou em 1962 para desespero de estadunidenses e latifundiários nordestinos. A posição moderada de Alves aparecia como uma característica a ser valorizada nesse sentido. De acordo com o documento, a conquista mais emblemática de Alves ocorreu durante uma visita presidencial a Recife, quando ele obteve o endosso de todos os governadores do Nordeste “para fazer uma declaração sobre sua filosofia política pessoal, a qual ele apresentou ao presidente Goulart como a visão de todos os governadores sobre problemas nacionais e regionais”.¹² O fato de os governadores nordestinos, com exceção de Arraes, necessitarem de um porta-voz sinaliza para o potencial da região como bloco político articulado naquele momento.

Alves emergiu como o novo foco da APP e o Rio Grande do Norte como nova vitrine do programa (PEREIRA, 2005). Ele via a APP como um efetivo instrumento de transformação, mais ainda do que a Sudene, pois não enxergava no projeto estadunidense limitações desproporcionais. De acordo com os oficiais estadunidenses, Alves teria mudado vez ou outra de opinião em torno do programa por não se sentir devidamente contemplado financeiramente. No geral, esse era o motivo pelo qual um líder político ligado às forças políticas tradicionais criticava a APP. Não teria conseguido administrar os projetos de financiamento exigidos pelo programa e, então, decidiu se opor a ela.

Ao ler a reportagem final da Missão Bohan, que definiu os rumos iniciais da Aliança no Nordeste, o governador chegou à conclusão de que o programa era insignificante e incapaz de resolver os problemas da região. O projeto demandaria demais dos governos brasileiros e a demora nos investimentos seria um grave problema, pois os comunistas não estavam poupando tempo e esforços. O político teria recomendado à Sudene não receber qualquer proposta de financiamento dos EUA.¹³

Mais tarde, em setembro, Alves parecia menos crítico ao programa, mas não perdeu a

11 ROSEWELL, E. M. *Inter-American affairs: the Alliance for Progress (Paraná)*, memorando de 29 de setembro de 1961. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM, rolo 02, 73200/92060-73200/702861, slide 987. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963. <http://www.comcap.uem.br/cdo/index.html>

12 DELGADO-ARIAS, Eugene. *Aluiso Alves Bids for Regional Leadership*, telegram de 02 de setembro de 1963. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM/Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:353600/>

13 DELGADO-ARIAS, E. *Weeka n. 02*, relatório de 14 de março de 1962. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM, rolo 03, 732.00/8-161-732.00/9-1962, slide 874. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963. <http://www.comcap.uem.br/cdo/index.html>

oportunidade de provocar os EUA:

Discursando em um massivo comício político em Natal (...), o governador Aluísio Alves listou as conquistas de sua administração e depois seguiu descrevendo os projetos em desenvolvimento para o futuro. Alves se referiu à Aliança Para o Progresso em termos positivos, citando especialmente a projeção de um acordo para a melhoria na educação. Surpreendentemente, no entanto, ele também mencionou um acordo aparentemente recém firmado entre o estado do Rio Grande do Norte e a Hungria, sob o qual o segundo assistirá o primeiro por meio de um projeto de irrigação para fazendas utilizando poços perfurados.¹⁴

O discurso e os acenos de Alves ao bloco soviético devem ser interpretados cautelosamente. Suas declarações foram mais uma forma de pressionar os EUA, não de possível alinhamento com o comunismo. Logo o governador reconsiderou muito do que disse uma vez que suas pressões causaram certo efeito. Em 1963, já depois de Arraes ter sido eleito em Pernambuco, ele enfatizou, em uma reunião de dois dias ocorrida em Recife, a importância da Aliança no desenvolvimento do seu estado e do Nordeste.¹⁵ Pela ausência de um número mais consistente de camponeses organizados em torno das Ligas, as críticas anteriores de Alves surgem como ameaça alternativa. É possível vermos também uma frustração quanto à menor remessa de recursos destinados ao Rio Grande do Norte até certo momento, justamente por ser um estado menor e onde levantes camponeses eram menos prováveis.

Foi naquele momento que Lincoln Gordon propôs a JFK mudar a abordagem da Aliança. Os receios de Gordon eram vívidos quanto a Jango optar, eventualmente, por uma ditadura de cunho peronista, dada a sua herança populista, que depois daria espaço para um regime comunista¹⁶. Era uma especulação própria da Guerra Fria, onde, aos olhos dos analistas estadunidenses, tudo que não estivesse explicitamente alinhado aos EUA tinha potencial para ser cooptado pelos soviéticos. Por isso, desestabilizar o poder de Jango era, também, retirar do governo central seu poder de mediação. Com isso vieram os investimentos que ignoravam a mediação governamental:

Tanto quanto o financiamento da campanha de candidatos ao pleito de 1962, também era totalmente irregular o direcionamento de recursos financeiros para os governos estaduais, que o governo de Kennedy adotou, ultrapassando a autoridade do governo federal e caracterizando uma intromissão descabida. Segundo o embaixador Lincoln Gordon, tal política foi sugerida pela CIA e ele a endossou. Ele gostava de inventar nomes

14 DELGADO-ARIAS, Eugene. Weekle summary n. 13, relatório de 24 de setembro de 1962. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM, rolo 05, 732.00/9-2062-732.001/5-561, slide 0033, p. 04. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963. <http://www.comcap.uem.br/cdo/index.html>

15 ROWELL, E. J. *Aluísio Alves Stresses AFP*, telegrama de 14 de novembro de 1963. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM/Opening the Archives Project: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:353509/>

16 GORDON, Lincoln. *O progresso pela aliança*. São Paulo: Record, 1962.

criativos, e, assim, identificou os governos estaduais beneficiados “ilhas de sanidade” ou “ilhas de sanidade administrativa” (FICO, 2008, p. 78).

Estas “ilhas de sanidade” seriam financiadas pelos EUA para garantir que levantes classificados como subversivos não ganhassem espaço, ou mesmo que políticos progressistas não fossem eleitos em regiões específicas, evitando uma repetição do episódio da eleição de Arraes. O patrocínio dos EUA às forças políticas tradicionais nordestinas naquele período acabou por reduzir em muito a força de Goulart e armou seus opositores, organizados em bloco, contra sua já fragilizada governança num período em que as Ligas Camponesas alcançavam seu apogeu.

Ainda em 1963, e diante do contexto que se fazia presente, os representantes estaduais assinaram uma declaração emitida aos EUA a respeito da posição destes líderes em relação à APP, pois os governadores entendiam, segundo o registro, sua relevância na guinada tomada pelo projeto que pouco mais de dois anos após seu início penetrava ainda timidamente no Nordeste. A declaração foi rubricada por todos os governadores dos estados nordestinos (novamente, excetuando Miguel Arraes), resumindo o que eles esperavam da Aliança e dos esforços estadunidenses para fazer o programa funcionar na região.

O primeiro ponto da declaração diz que o Nordeste possuía um sistema social subversivo, algo que os políticos reconheciam como um problema a ser resolvido, pois não advogavam a favor da violência revolucionária. Afirmaram que o sistema, da forma que existia, era subversivo porque se tratava de um convite permanente à sublevação, sem especificar como.¹⁷ Ora, se algo é permanente é provável que torná-lo precível demande tempo e, neste caso, dinheiro. A narrativa do problema das secas quase sempre apresentava essa questão como um mal natural, permanente, contra o qual era difícil de lutar, mas passível de ser amenizado. Se o sistema social do Nordeste, onde havia uma insatisfação popular crescente – sobretudo no campo -, estava em permanente situação de efervescência, era um argumento perfeito para deixar os EUA em alerta também permanente. Era, portanto, uma declaração apoiando a radicalização da Aliança e do compromisso dos EUA como o bloco nordestino, contanto que suas necessidades fossem atendidas. Ou seja, os representantes abriam as portas à ideia das “ilhas de sanidade”.

A homogeneidade do referido bloco de poder pode ser questionada. Ao longo do processo aqui abordado, é possível supor que um grupo tão vasto de políticos não poderia compartilhar integralmente dos mesmos interesses; aliás, o *Department of State* sabia disso. Evidentemente, sugerir que estavam em pleno acordo quanto à presença da APP na região é fazer uma

17 GORDON, Lincoln. *Declaration of Northeast governors*, memorando de 08 de agosto de 1963. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM/Opening the Archives Project: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:679097/>

generalização descabida. Contudo, é possível evidenciarmos, como fizemos, o esforço para a montagem de um bloco claramente interessado no recebimento de recursos estadunidenses e para pressionar mudanças na postura de Washington quanto aos caminhos a serem seguidos para fornecê-los. O documento supracitado é uma evidência clara disso. Os EUA, mesmo que compreendessem a vastidão desse bloco e sua improvável homogeneidade total, reconhecia esse esforço. As “ilhas de sanidade” ganhavam impulso diante desta circunstância, fato que sublinha a força exercida pelo bloco nordestino sobre a APP.

Aos EUA, era interessante reconhecer este bloco como um engajamento para manter um significativo grupo de aliados num país onde forte crise política se adensava. São muitos os documentos nos quais existem relatos de conversas dos diplomatas estadunidenses com membros das elites nordestinas, latifundiários preocupados com suas posses, políticos conservadores e empresários lastimando a ausência de investimentos exteriores em suas estruturas de poder. Eram estes indivíduos, principalmente, que os cónsules ouviam. Nos esforços para conjugar os interesses da APP e o destas forças políticas, os diplomatas estadunidenses acabavam caindo em contradição. Afinal de contas, a APP se dizia pronta a abraçar uma ideia de aproximação com as classes mais populares e solidificar ideais liberais e democráticos. Contudo, como fazer isso se importantes membros da força-tarefa da APP, como Teodoro Moscoso, também embaixador dos EUA na Venezuela, estava mais atento às aflições das elites nordestinas do que às dos camponeses pobres em um contexto de agudização da crise política e suposta expansão dos ideais socialistas (ROGERS, 2010)?

Os diplomatas aos quais estamos nos referindo tinham dificuldades em encarar uma ida às regiões mais remotas do Nordeste brasileiro, onde eles julgavam estar ocorrendo o cenário de uma convulsão social pré-revolucionária. Desconheciam, exceto por relatos de terceiros, as condições reais em que os camponeses nordestinos, da indústria açucareira ou do sertão, viviam. Da mesma forma, conheciam menos as verdadeiras estruturas das Ligas Camponesas do que os relatos repletos de alarmismos dos grupos que se sentiam ameaçados pela existência delas, preferindo, num determinado ponto, assegurar políticos amigos do que preservar os interesses da APP, sobretudo os mais reformistas.

Por isso, qualquer análise sobre a pressão exercida pelas forças políticas tradicionais do Nordeste sobre os EUA para receber recursos da APP; bem como qualquer modificação no sistema do programa em decorrência disso, precisa ser compreendida a partir disso. Quando vemos os relatos dos documentos, nos quais os discursos dos diplomatas muito se assemelham aos das elites políticas ligadas ao setor agrário, devemos pensar nessa relação. Embora o bloco nordestino tradicional não fosse homogêneo por completo, estava, majoritariamente, organizado em torno da

abertura de um novo canal para a entrada de recursos na região, a fim de aplicá-los em seus projetos de poder.

Um depoimento do cônsul francês em Recife, Marcel Morin, que esteve no Nordeste em 1961, registrado pelo diplomata P. Raine, revela fatos curiosos e pertinentes ao que temos debatido até aqui. Segundo ele, o Nordeste era um palco onde estava sendo encenado um teatro político para atrair dinheiro estadunidense. O cônsul acreditava que Francisco Julião, as Ligas Camponesas e o governo federal eram próximos e estavam engajados em criar um problema cuja solução seria a entrada de recursos dos EUA na região e nada mais do que isso. Afirmou que os EUA deveriam negociar com estas forças políticas duramente.¹⁸ Disse ainda que os políticos latino-americanos não eram confiáveis e que, ao contrário do que vinham fazendo, os EUA deveriam se afastar dos políticos tradicionais de direita. Trata-se, é claro, de uma declaração que ultrapassa a crítica ao comportamento dos políticos e se conjuga a um preconceito eurocêntrico, inclusive ofensivo em relação às populações latino-americanas. Embora o comentário seja infeliz e execrável, destaca um movimento particular do grupo político em disputa com os EUA.

Este comentário foi considerado pela diplomacia estadunidense. Contudo, o que vimos não foi uma postura na qual o conselho de Morin fora acatado. Ao contrário, os representantes do *Department of State* fizeram vista grossa à toda a situação e permaneceram seguindo, de certa forma, a dinâmica imposta pelas forças políticas tradicionais do Nordeste. A diplomacia entendia que era mais seguro manter estas forças por meio dos recursos da APP do que arriscar qualquer rompimento com suas exigências, pois a situação no Nordeste parecia imprevisível e a vitória de Arraes em 1962 agravava a situação, dando à esquerda mais ânimo.

Considerações finais

Documentos por nós analisados demonstram como os EUA perceberam que a manutenção de uma presença incisiva no eixo Rio-São Paulo estava equivocada. Era necessário, a qualquer custo, adentrar o Nordeste brasileiro e interromper a marcha dos camponeses em direção ao que eles acreditavam ser a revolução socialista. A decisão de voltar as atenções do país ao Nordeste foi influenciada pela Revolução Cubana de 1959, num país onde as condições de pobreza extrema moveram os revolucionários rapidamente no sentido do bloco soviético. Ao que parecia, algo semelhante poderia se repetir no Brasil a partir da mobilização das Ligas Camponesas.

A APP, surgida em 1961 após a constatação de que a América Latina estava em perigo no

18 RAINE, P. *The Brazilian Northeast: a status report on politico-economic conditions*, relatório de 19 de dezembro de 1961. Opening the Archives Project/NARA/CDO-UEM, rolo 17, 832.16/4-662-832.24/1-2263, slide 770. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963. <http://www.comcap.uem.br/cdo/index.html>

contexto da Guerra Fria – entregue à miséria e a sistemas de produção considerados atrasados -, deveria promover uma revolução capitalista para evitar a revolução aos moldes cubanos. Injetando bilhões de dólares nos países da região, os EUA desejavam modernizá-los para dar-lhes condições de se aproximarem do bloco capitalista liberal. O Nordeste emerge como alvo crucial para a APP, visto que ali estava um bolsão de pobreza como nenhum outro no hemisfério, segundo os diplomatas estadunidenses. Por isso, era urgente aplicar recursos ali e promover alianças com os representantes políticos locais.

Estes representantes, desde 1958, se organizavam em um bloco relativamente homogêneo, interessado na defesa das estruturas fundiárias e das elites por elas resguardadas. Havia entre elas a preocupação de que as Ligas Camponesas promovessem a radicalização da luta por terra, abalando os alicerces das grandes propriedades de terra, impressão potencializada ao ponto de assustar diplomatas próximos a essas elites. A ascensão de João Goulart ao poder fez com que estas forças políticas tradicionais acreditassem que o governo federal estava ocupado por forças antagônicas, supostamente alinhadas ao populismo de esquerda ou mesmo ao socialismo. A Sudene, encarregada de promover melhorias no Nordeste, estaria assim submetida aos mandos de um governo que, na retórica do bloco nordestino, era inimigo dos tradicionalistas.

No início dos anos 1960, onde todo este panorama se desenlaça, a APP buscava meios de entrar no Brasil, promover o desenvolvimento do Nordeste, dissolver as edificações que permitiam seu atraso e formatar ali um capitalismo liberal mais sincrônico ao praticado nos países desenvolvidos. Ao menos, era isso que o programa projetava a princípio. O problema era que vencer estas edificações era ameaçar os privilégios das oligarquias locais historicamente instituídas, algo inadmissível. Estas estavam aptas a fazer concessões, mas não a aceitar as mudanças mais profundas exigidas pela APP para que os recursos financeiros fossem implantados, como a ampliação de um sistema liberal e a redução das grandes propriedades de terra, concedendo partes delas aos camponeses. Por isso, a APP modificou inclusive seus objetivos de incentivar a solidificação de princípios democráticos na região Nordeste.

Isto somente foi possível devido ao esforço das forças políticas tradicionais nordestinas organizadas em um contexto próprio, no qual sua principal fonte de recursos, o governo federal, parecia ocupado por opositores radicais. Assim, precisavam de uma nova relação paternalista sendo estabelecida, dessa vez, com os EUA. A justificativa do combate ao comunismo, que substituía o discurso das elites de combate às secas, seria o motor das pressões do bloco nordestino para impor à APP mudanças em seus objetivos. Desta forma, os EUA estavam consideravelmente dependentes destas forças para que seus interesses nacionais fossem resguardados.

A APP foi um fator de transformação da política tradicional nordestina. Aproximou suas

forças políticas dos EUA e os obrigaram a também modificar a sua forma de agir em um panorama marcado pela Guerra Fria. É evidente que o poder estadunidense como potência global impelia as “regiões periféricas” a uma aproximação. Contudo, nem sempre o resultado era obtido sem barganhas ou negociações e, nesse contexto, muitas vezes as ações e reações das populações e dos governos da região escapavam ao controle dos EUA. É aí onde encontramos a compreensão de que o poder de intervenção ou influência dos EUA pode, em parte, estar condicionado ao que emerge das “nações periféricas”.

O Nordeste foi um dos principais palcos da Guerra Fria na América Latina e até mesmo no Brasil, especialmente em razão deste fato. É um palco ainda escondido à sombra dos processos ocorridos no Rio de Janeiro, em São Paulo e até mesmo em Brasília, mas aos poucos revelado por pesquisas como a nossa e como a mencionada no início deste trabalho. Este esquecimento acaba por deixar abstrusos momentos críticos da história do país e mesmo da América Latina, num contexto fervilhante e de relevância global. Não fosse os acontecimentos por nós narrados, a história poderia ter sido bem diferente. Assim como vem sendo sem que prestemos a devida atenção a episódios marcantes ocorridos para além dos elucidados pelas pesquisas mais tradicionais.

Referências

- ALMEIDA, Rômulo. *Nordeste: desenvolvimento social e industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/Brasília: CNPq, 1985.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *A terra e o homem no Nordeste*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1963.
- BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. 1 ed. Petrópolis: Vozes, 1984.
- CALLADO, Antonio. *Os industriais da seca e os galileus de Pernambuco: aspectos da luta pela reforma agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1960.
- CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *DADOS - Revista de Ciências Sociais* (Rio de Janeiro), n. 2, p. 229-250, 1997.
- CASTRO, I. E. de. *O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1992.
- CASTRO, Josué de. *Sete palmos de terra e um caixão*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.
- FICO, Carlos. *O Grande Irmão: da operação Brother Sam aos anos de chumbo – O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*. Rio de Janeiro Civilização Brasileira, 2008.
- FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

OLIVEIRA, Pedro Carvalho. O Nordeste do Brasil como palco da Guerra Fria: a Aliança para o Progresso e o interesse das forças políticas tradicionais nordestinas nas relações Brasil-Estados Unidos (1960-1964).

GUIMARÃES, César. O Nordeste e a Aliança para o Progresso: algumas perguntas. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, vol. 01, n. 01, p. 75-82, set. 1962.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. 3 ed. Rio de Janeiro: Ed. Universidade/Contraponto, 2001.

LARA, José Victor de. *Revolução às margens do capitalismo: a Aliança Para o Progresso no Nordeste do Brasil, 1961-1964*. Dissertação de mestrado - Maringá: UEM, 2019.

LATHAM, Michael E. *Modernization as ideology: American social science and Nation Building in the Kennedy Era*. Carolina do Norte: The University of North Carolina Press, 2000.

McMAHON, Robert J. The study of American foreign relations: national history or international history? In: HOGAN, Michael J.; PATERSON, Thomas G. (Orgs.) *Explaining the history of American foreign relations*. New York: Cambridge University Press, p. 11-23, 1991.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

PACKENHAM, Robert A. *Liberal America and the Third World: political development ideas in foreign aid and Social Science*. Princeton: Princeton University Press, 1973.

PEREIRA, Henrique A. de A. R. *Criar ilhas de sanidade: os Estados Unidos e a Aliança para o Progresso no Brasil*. Tese (Doutorado em História), Pontifícia Universidade de São Paulo, 2005.

RANGEL, Maria do Socorro. *Medo da morte; esperança de vida: a história das Ligas Camponesas na Paraíba*. Dissertação (Mestrado em História) Universidade de Campinas, 2000.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. As origens da Aliança Para o Progresso. In: SERAINE, Ana Beatriz dos Santos et al (Orgs.). *Estado, desenvolvimento e políticas públicas*. Ijuí: Ed Unijuí/Teresina: Ed. Universitária da UFPI, p. 319-362, 2008.

ROGERS, Thomas D. *The deepest wounds: a labor and environmental history of sugar in Northeast Brazil*. North Carolina: The University of North Carolina Press, 2010.

SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos: poder e submissão*. Florianópolis: EDUSC, 2000.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 14 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1982.