

# **ENTRE O PATERNALISMO E A AUTONOMIA: AS FORÇAS POLÍTICAS DO NORDESTE BRASILEIRO À SOMBRA DA ALIANÇA PARA O PROGRESSO (1961-1964)**

**Pedro Carvalho Oliveira**

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual de

Maringá

Bolsista CAPES

[contatolabtempo@gmail.com](mailto:contatolabtempo@gmail.com)

**Resumo:** o presente trabalho objetiva analisar a relação paternalista entre Estados Unidos e as forças políticas nordestinas por meio da Aliança Para o Progresso, projeto de ajuda externa criado durante o governo John F. Kennedy cuja pretensão era expandir o desenvolvimento dos países latino-americanos na mesma proporção em que afastava a presença comunista. Nossa hipótese é a de que esta relação fez com que a APP fosse recebida por boa parte das forças políticas nordestinas como um substituto às relações paternalistas antes existentes entre o poder central e os poderes locais, constituídos por estas forças políticas e dotados de certa autonomia em relação ao Governo Federal.

**Palavras-chave:** Aliança Para o Progresso; Relações Brasil-Estados Unidos; Guerra Fria.

**BETWEEN PATERNALISM AND AUTONOMY: THE POLITICAL  
LEADERSHIP OF THE BRAZILIAN NORTHEAST IN THE SHADOW  
OF THE ALLIANCE FOR PROGRESS (1961-1964)**

**Pedro Carvalho Oliveira**

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual de

Maringá

Bolsista CAPES

[contatolabtempo@gmail.com](mailto:contatolabtempo@gmail.com)

**Abstract:** the present work aims to analyze the paternalistic relationship between the United States and the political leaders of the Northeast through the Alliance for Progress, an external aid project created during the John F. Kennedy administration whose aim was to expand the development of the Latin American countries in the same proportion in which it removed the communist presence. Our hypothesis is that this relationship has allowed the AFP to be received by many of the political leaders of the Northeast as a substitute for the paternalistic relations that existed between the central power and the local powers, constituted by these leaderships and endowed with a certain autonomy to the Federal Government.

**Keywords:** Alliance for Progress; Brazil-United States Relations; Cold War.

O historiador inglês Eric Hobsbawm (1995, p. 339) é bastante feliz ao afirmar que “é importante iniciar qualquer história do Terceiro Mundo com alguma consideração acerca de sua demografia, uma vez que a explosão demográfica é o fato central de sua existência”. Embora não tenhamos pretensão de discorrer aprofundadamente sobre este estrato da pirâmide internacional existente durante a Guerra Fria, nossa análise cerca um fragmento do período e de uma das regiões que, em um determinado momento, se tornou central nas disputas entre os blocos antagônicos: a América Latina. Reduzindo ainda mais nossa escala de investigação, tendo em vista um olhar mais apurado sobre desdobramentos específicos, nos debruçaremos sobre o Nordeste do Brasil entre os anos de 1961 e 1964.

A explosão demográfica pela qual passou o chamado Terceiro Mundo o colocou no mapa porque seu contingente populacional, entre a cruz estadunidense e a espada soviética, estabelecia suas lutas por emancipação e independência ao passo em que aproveitava um considerável avanço industrial, além de significativa força comercial. Estes fatores, situados em meio à polarização do conflito internacional, estimulava as disputas entre as duas potências para ampliar suas zonas de influência e, conseqüentemente, atenuar o crescimento adversário.

Quando a Revolução Cubana se iniciou em 1959 e Fidel Castro declarou pouco tempo depois o alinhamento do país à União Soviética, houve um abalo sísmico no desenrolar da Guerra Fria pois o socialismo, até então condensado no Leste Europeu, havia chegado ao Ocidente, a uma região historicamente próxima aos Estados Unidos. Com isso, foi necessário aos EUA olharem com maior cuidado para a região tendo em vista a salvaguarda de sua preponderância – abalada pelo anti-americanismo e o não-alinhamento explícito de diversos países com a visão de mundo estadunidense em meio à Guerra Fria – e a dilatação de sua força.

Quando Jânio Quadros tomou posse como presidente do Brasil em 1961, muito já se sabia sobre a probabilidade de um não-alinhamento do país com qualquer um dos blocos antagônicos. Sua Política Externa Independente, que abria as portas para todos os mercados indiscriminadamente (embora privilegiando os países recém independentes da África e Ásia e os países latino-americanos), visava a soberania nacional nítida em seus discursos nacionalistas e o crescimento econômico brasileiro. Desde antes da sua eleição, Quadros enfatizou a importância de ter a democracia representativa como norte, mas deixou claro que seu governo seguiria um padrão eclético, embora entusiasticamente comprometido com o

hemisfério em termos internacionais, por mais que tenha expressado também seu desejo de abrir os portos do Brasil ao mundo, fosse para receber ou exportar. Assumiu um compromisso com outros Estados americanos, mas sempre destacando a importância e a relevância da autonomia e da ajuda mútua sem o intervencionismo das grandes potências (SHIELDS, 1960).

No mesmo ano da eleição de Quadros, os representantes de países da Organização dos Estados Americanos se reuniram em Punta del Este, a pedidos dos EUA, para votar sanções a Cuba pelo descumprimento de seu compromisso com as regras da OEA. Os estadunidenses previam, entre outras coisas, a aprovação de uma intervenção militar que, mesmo sem a unanimidade do conselho, se concretizou com a invasão à Baía dos Porcos naquele mesmo ano. No entanto, o Brasil foi um dos países que se abstiveram de votar a favor das pretensões estadunidenses alegando que tais medidas estimulariam novas revoluções. San Tiago Dantas, representante do país na reunião, reforçou a neutralidade janista e preocupou ainda mais os EUA, que via um de seus maiores parceiros históricos cada vez mais distante de sua alçada.

Diante do cenário apresentado em Punta del Este e da frustrada invasão a Cuba em 1961, restou aos EUA buscarem outros meios de recuperar sua força no hemisfério. Um dos meios para tanto foi o auxílio econômico com o pretexto de levar estes países a patamares mais elevados de desenvolvimento, tendo como efeito colateral o afastamento dos países latino-americanos do socialismo. Assim surgiu a Aliança Para o Progresso (APP), uma das mais importantes iniciativas da política externa de John F. Kennedy frente à ameaça socialista na região. O projeto deveria injetar bilhões de dólares em toda a América Latina em dez anos. Porém, se deparou com um caso específico: o Nordeste do Brasil.

Teodoro Moscoso, um dos principais membros da força-tarefa da APP, estimava que o Nordeste era, naquele momento, a maior área de concentração 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” (MOSCOSO, 1963, p. 09). Ou seja, os EUA viam o Nordeste como local de efervescência política aguda, sendo necessário investir pesadamente na região para evitar a proliferação de dissidências políticas.

Tendo isso em vista, como a APP agiu em uma região específica de um país cuja política internacional se baseava em certa autonomia e no não-alinhamento? Nossa hipótese é a de que

a APP foi recebida por boa parte das forças políticas nordestinas como um substituto às relações paternalistas antes existentes entre o poder central e os poderes locais, constituídos por estas forças políticas e dotados de certa autonomia em relação ao Governo Federal. Buscaremos mostrar isso por meio da análise de documentos produzidos pelos consulados e embaixadas estadunidenses localizadas no Nordeste emitidos ao *Department of State*, todos disponibilizados pelo *National Archives and Records Administration (NARA)* e publicizados pelo *Opening the Archives Project*<sup>1</sup>.

Por meio do exame dos conteúdos presentes nesta documentação, pretendemos alcançar outros objetivos específicos que alicercem a resposta à questão central proposta acima. Pretendemos, também, compreender como as forças políticas nordestinas se configuraram historicamente como detentoras de considerável autonomia, ao mesmo tempo alimentando a legitimação do poder central. Buscaremos ainda compreender como a APP mediou esta dinâmica e empreendeu o rompimento dela, ampliando a força das elites políticas nordestinas diante do Governo Federal para, conseqüentemente, avultar a força política dos EUA não apenas na região, mas em todo o Brasil.

### **Um breve panorama sobre a fragmentação política nacional: paternalismo, poder central e poderes regionais**

Embora não desejemos fazer digressões profundas, é necessário nos voltarmos rapidamente ao processo colonizador brasileiro que, em vista da vastidão territorial da colônia, obrigou a metrópole a pensar meios alternativos para efetivá-lo. A instituição das sesmarias aos capitães hereditários, os amplos territórios que deveriam ser devidamente ocupados, retirou grande parte do poder que a coroa portuguesa tinha sobre o Brasil, dividindo a tutela com particulares mesmo que o pêndulo do governo favorecesse Portugal. No entanto, a permanência destes colonizadores na terra fez com que sua gerência prevalecesse em diversas ocasiões, obscurecendo o poder metropolitano e sinalizando para a considerável autonomia regional, algo similar ao poder fragmentado do feudalismo do qual o sistema implementado era tributário. Cada donatário definia normas específicas em seu território, sem contudo necessitar do aval metropolitano.

---

<sup>1</sup> Opening the Archives Project – Disponível em <https://library.brown.edu/create/openingthearchives/pt/?lang=pt>. Acesso em 01 out. 2018.

O poder destes senhores de terra no Brasil durante a colônia foi tão grande que sujeitou, em certa medida, o poder da coroa a uma fiscalização menos incisiva, disputando um poder pendular com os administradores da colônia. O controle da metrópole sobre a colônia em muito se omitiu em relação ao poder local não correspondente à sua importância nacional. Aí está uma das raízes do coronelismo, por exemplo: uma espécie de versão brasileira de um feudalismo europeu metamorfoseado, com traços ainda presentes entre os portugueses colonizadores. Em troca dessa omissão, o poder central poderia contar sempre com o poder local. Ao mesmo tempo, este buscava sempre manter e sobrepor seu poder, marcando assim a presença forte do Estado, ocorrida de maneira crescente e se manifestando por meio do autoritarismo e do paternalismo, estrutura herdada do Estado português do século XV, assumindo diferentes formas ao progredir da colonização, mantendo seus aspectos mesmo após a independência (BURSZTYN, 1984). Desta 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.

É importante notar que, com isto, encontramos ao longo da história política do Brasil “o Estado centralizador e os caciques locais. O primeiro sempre foi marcado por seu caráter autoritário-paternalista; o segundo, que repete ao nível local o mesmo duplo caráter do Estado, assume a forma de patriarcalismo” (BURSZTYN, 1984, p. 20) mesmo sem necessariamente se ocupar da mesma ideologia, dos mesmos projetos políticos ou visões de mundo evocados pelo poder central. A relação entre ambos se mostra historicamente marcada pela busca por legitimidade, mas sempre pela via que mantém o poder central em posição privilegiada.

As elites políticas regionais, ao que parece, se relacionam com o poder central principalmente de duas formas: uma combativa, ressaltando seus problemas sócio-econômicos internos, e outra conciliatória, se conformando com sua situação periférica. Ou seja, às vezes critica o centro do poder nacional por não zelar pelos flagelos regionais e, outras vezes, se alia ao poder central para sanar os mesmos flagelos. Neste sentido:

a relação seca/recursos, inserida no sistema político – haja vista sua frequência – desdobra-se naturalmente na atribuição de responsabilidade à União para com o Nordeste e, conseqüentemente, no suposto de que as soluções dos problemas regionais escapam à vontade da sua elite (CASTRO, 1992, p. 197).

A agudização da seca no sertão nordestino, por exemplo, não é mera consequência das condições naturais. Trata-se da consequência de séculos de exploração indevida e predatória da terra, da fauna e da flora. É consequência de um processo humano, não apenas das leis da natureza. Apesar disso, é comum que as forças políticas locais atribuam ao poder central o descaso com o auxílio que poderia sanar estes problemas. O bloco político nordestino, em geral, se posicionou como dependente quanto ao auxílio do Governo Federal embora a todo tempo registrasse seu ímpeto por autonomia.

No Nordeste, ao que parece, as relações políticas clientelistas permaneceram mesmo com a ruína de uma antiga indústria, defasada pela modernização. Com isso, o discurso assistencialista se tornou chave dos parlamentares nordestinos para a manutenção do *status quo* das forças políticas regionais, desinteressadas no repasse de verbas. Devemos observar que as condições de subdesenvolvimento perene devem ser “reavaliadas como resultado perverso da interação entre elites periféricas e centrais, para a preservação da hegemonia e do espaço específico de poder de cada uma, e como uma característica fundamental do seu regionalismo” (CASTRO, 1992, p. 49).

Ao mesmo tempo, devemos considerar 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).

Portanto, havemos de considerar duas coisas: primeiro, a tentativa das forças políticas nordestinas de barganharem com o poder central recursos para a seu desenvolvimento visto que o centro do poder, não mais localizado no Norte, agia com o Nordeste como uma metrópole agia com uma colônia. Depois, o fato de que a insistência nesta relação e as benesses resultantes dela – como o financiamento econômico, o aparelhamento estrutural, os subsídios para o desenvolvimento, entre outras coisas – mostram como o poder central em diferentes ocasiões acatou as barganhas regionais para não perder seu apoio, sem o qual, como veremos, poderia resultar em problemas graves.

O ressentimento das forças políticas do Norte em relação à sua preterição pelo novo centro do poder no decorrer dos anos 1930, mote de sua retórica nas décadas seguintes, gerou uma

reação que trouxe à tona a fragmentação política do país. O surgimento do Nordeste, de seus traços culturais reforçados pelas elites intelectuais da região (íntimas das forças políticas e agrárias), de sua personalidade clientelista e de sua recorrente utilização dos cenários calamitosos das secas visando assistências e verbas resultaram disso. O regionalismo local, forjado por intelectuais, políticos e coronéis inconformados com a perda de sua importância a nível nacional estimulou um comportamento reacionário adotado por estes dirigentes, cuja luta correu no sentido de exaltar o antigo modo de produção que determinava também as antigas relações sociais, reforçando assim a necessidade e a reivindicação de uma autonomia política a nível local. Nos anos 1960, este bloco, consideravelmente coeso e então mais propenso ao desenvolvimento industrial, encontraria um novo laço para a estabilização de seus poderes.

### **A Aliança Para o Progresso sombreia o Nordeste**

O projeto Aliança Para o Progresso tinha como alguns de seus objetivos aumentar o crescimento da economia per capita dos países latino-americanos para 2,5% ao ano, bem como de seus padrões de vida; diversificar as economias e estabilizar preços para commodities primários, inclusive encorajando a industrialização; aumentar a produtividade na agricultura, tendo como norte uma reforma agrária simples; ampliar a educação primária para sanar o analfabetismo e criar condições para elevar o número de técnicos e mão-de-obra especializada; providenciar moradias de baixo custo, estabilizar a inflação, entre outras coisas. Para receber os robustos montantes de ajuda externa, era necessário a apresentação de projetos locais que dariam aval para o investimento da verba.

Em seu livro *O progresso pela Aliança* (1962), o embaixador dos EUA no Brasil e um dos principais nomes da APP, Lincoln Gordon, reforçou a imagem benevolente do programa. Segundo ele, a APP salientava um duplo objetivo: o desenvolvimento econômico e o progresso social sob a perspectiva democrática e capitalista do hemisfério, privilegiando a herança moral cristã ocidental. Ele reitera que não era objetivo da APP impor um modo de vida estadunidense à América Latina, mas sim “demonstrar que as instituições livres podem atender e atenderão as necessidades materiais do homem” (1962, p. 05).



É bem verdade que a APP ecoa o que Hobsbawm (1995) chamou de “anos dourados” do capitalismo ocidental. Um momento no qual os países mais desenvolvidos compreendiam que o avanço de um capitalismo selvagem, desenfreado e predatório poderia levar à destruição das sociedades em desenvolvimento ou fazê-las pensar que o socialismo soviético fosse uma saída viável. Portanto, ajudar no desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo era lutar para barrar o crescimento da zona de influência soviética. A isso devemos somar dois fatores que motorizaram o interesse estadunidense em pôr a APP em prática não apenas na América Latina como um todo, mas mais especificamente no Brasil: as teorias da modernização e o protagonismo das Ligas Camponesas no Nordeste.

No início dos anos 1960, os EUA se viram diante de um contexto de enfraquecimentos dos impérios francês e inglês em progressão no pós-guerra, e de uma URSS com poder de influência maior do o bélico, devido às perdas astronômicas do conflito. Apesar dessa desvantagem, a URSS estava determinada a “se lançar às periferias subdesenvolvidas, destruir a credibilidade internacional dos EUA e minar os sistemas políticos e alianças econômicas que seu antagonista tentasse estabelecer” (LATHAM, 2000, p. 02). Para os EUA, a Revolução Cubana de 1959 era uma prova disso.

Até Kennedy assumir a presidência dos EUA, diversos intelectuais, incluindo W. W. Rostow, pensaram em meios de desenvolver os embriões das teorias da modernização e traduzi-las para o jargão político, como uma forma de transformá-las em direções institucionais internacionais. Fazendo amplo uso das ciências sociais e de seus conhecimentos analíticos e racionalistas, estes intelectuais se engajaram em mostrar as diferenças comparativas entre as sociedades tradicionais e modernas, bem como o que era necessário para tirá-las de uma condição e inseri-las na outra.

C. E. Black, um dos principais teóricos desta corrente, dizia que a modernização era “o processo pelo qual instituições historicamente desenvolvidas são adaptadas às rápidas mudanças de funções que refletem o crescimento sem precedentes do conhecimento humano, permitindo o controle sobre seu ambiente”. Um dos pontos da teoria argumentava que a modernização de países tradicionais poderia ocorrer com o contato de países vistos como modernos. Nesse caso, a APP seria um importante mecanismo para este processo. Com isso, teóricos situaram democracias ocidentais, capitalistas e industrializadas, “e os Estados Unidos em particular, no ápice da escala histórica e utilizaram estes modelos como ponto ao qual

sociedades menos modernas deveriam se aproximar” (LATHAM, 2000, p. 04). Compreendendo isto, os países ditos modernizados deveriam assumir uma obrigação moral de desenvolver os mais atrasados.

Se aproximar destes modelos seria, entre outras coisas, eliminar a pobreza estrutural que atrasava o desenvolvimento dos países latino-americanos como o Brasil, por exemplo. Prometendo autonomia e reformas, os discursos de Kennedy quando do lançamento da APP se referiam à América como uma só, mas sob a tutela dos EUA. O lançamento do projeto seguiu uma retórica que buscava o desenvolvimento e, conseqüentemente, a unidade territorial. Para os desenvolvedores da APP, não restava dúvidas de que, assim como em Cuba, a pobreza e o atraso haviam levado à “subversão” e à revolução. Sob essa lógica, o projeto deveria eliminar a pobreza para assim estripar o “germe do comunismo” de toda a região (GORDON, 1962).

A presença das Ligas Camponesas, que ganharam forma mais consistente na Paraíba e principalmente em Pernambuco, sinalizava aos EUA que a pobreza estrutural, o subdesenvolvimento e a desigualdade no campo, de forma semelhante a Cuba, conduzia os movimentos populares rurais à radicalização sob a liderança de comunistas, como Francisco Julião, deputado estadual de Pernambuco e, segundo a narrativa diplomática estadunidense, largamente simpático ao regime castrista. Por volta de janeiro de 1961, pouco antes à idealização da APP, o movimento camponês era bastante visado pelos EUA, como fica evidente em um relatório emitido por Ernest S. Guaderrama, cônsul estadunidense alocado em Recife:

As Ligas Camponesas estão agora organizadas em forças efetivas dentro de suas localidades, e possuem a organização necessária para formar uma frente ampla. Estas forças podem e vão ser amalgamadas em instrumentos efetivos por [Francisco] Julião se o estado (...) não encontrar um remédio para o futuro imediato para a contínua e desesperançosa fome dos habitantes do Nordeste (GUADERRAMA, 1961, p. 01).

Com isso, chegamos a duas conclusões. Primeiro, que os consulados estadunidenses, em consonância com as teorias da modernização, com a opinião pública em torno da Revolução Cubana e com as análises sobre os movimentos camponeses no Nordeste, associavam a pobreza e a fome decorrente dela à agitação social, fertilizando o terreno para o socialismo. Segundo, que as Ligas Camponesas tinham bastante importância no exame dos EUA sobre

como a APP deveria funcionar, visto que o investimento econômico deveria ser decisivo para contê-las.

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), então chefiada por Celso Furtado, era um instrumento de mediação entre o Governo Federal e os Governos Estaduais nordestinos e facilitador do repasse de verbas para o fortalecimento estrutural da região. Porém, em um período de intensas polarizações e desconfianças, sua atuação foi questionada por supostas ligações de seus funcionários, a exemplo de Furtado, com ideias comunistas sintonizadas às que, segundo a retórica de seus adversários, eram compartilhadas pelo presidente João Goulart, que tinha recém assumido o governo sob um sistema parlamentarista imposto por uma junta militar impedindo sua posse como presidente.

Um telegrama saído de Recife dizia que frente a estas críticas, Furtado reforçou que tanto sua posição, quanto o órgão que dirigia estavam afastados das inclinações políticas e das tensões reinantes no país naquele momento, ressaltando a ideia de que a SUDENE deveria operar independentemente do ideário político vigente. O documento segue mostrando que apesar da cautela de Furtado, que buscava preservar seu posto, muitos políticos de esquerda como Miguel Arraes apoiavam o diretor da SUDENE e a sua permanência no cargo, ampliando o sentimento de desconfiança em torno dele (RABIDA, 1961).

Esta desconfiança existia porque Furtado alegava a existência de uma administração econômica arcaica no Nordeste. Segundo ele, um exemplo disto seria a “doente” indústria açucareira controlada por utilitaristas. Para ele, a planta da SUDENE para o desenvolvimento do Nordeste planejava, dentre outras coisas, promover reformas agrárias pontuais e a passos lentos, distribuir terrenos ociosos a camponeses e efetivar um programa de irrigação a ser pago por meio da venda destes terrenos pelo latifundiários. Suas declarações foram fortemente criticadas pela imprensa pernambucana. Cid Sampaio, governador de Pernambuco, foi um de seus críticos, declarando que os economistas da SUDENE de nada entendiam sobre a indústria açucareira, seus custos de produção e transporte (SMITH, 1961).

No mesmo período, Sampaio reclamava do fato de ter uma verba federal reduzida para ampliar seus projetos, tendo recorrido ao governo, mas sem receber dele qualquer tipo de socorro desejado. Disse ainda que, em contrapartida, governos identificados com forças políticas esquerdistas recebiam considerável ajuda federal. Por fim, afirmava ao consulado estadunidense que sem este tipo de ajuda financeira ele acreditava que Miguel Arraes, da

esquerda, seria o próximo governador de Pernambuco. O governador necessitava de 10 bilhões de cruzeiros para investir em obras públicas, recursos agrários e na industrialização. Necessitava obter este financiamento em sessenta dias para cumprir seus propósitos. Se esta verba demorasse demais seria inviável realizar o que precisava e, conseqüentemente, o comunismo triunfaria (RABIDA, 1961).

Em 1962, Albert Rabida, consul estadunidense, informou ao *Department of State* que o comandante do IV Batalhão do Exército, general Artur Costa e Silva havia lhe repassado dados alarmantes sobre o potencial militar das Ligas Camponesas, fato que pressionou sobremaneira os EUA a agilizarem repasses financeiros por meio da APP como os que Sampaio solicitava. Segundo estes dados, o contingente desta organização era de 60 mil membros em todo o Nordeste, sendo que a maior parte deles se concentrava em Pernambuco (entre 10 e 20 mil pessoas) (RABIDA, 1961).

Portanto, para algumas forças políticas nordestinas – como atestaremos mais detalhadamente adiante -, assim como para o *Department of State* dos EUA, a situação no Nordeste reforçava a necessidade de investimentos pesados pois, de um lado, o Governo Federal, bastante descreditado, não favorecia o desenvolvimento da região dentre outras coisas, suspeitavam, por razões ideológicas; a SUDENE, mediadora no repasse de verbas e planejamento desenvolvimentista da região, estaria mal cumprindo o seu papel por proximidade demasiada com o poder central; além disso, as Ligas Camponesas pareciam ameaçar estruturas interessantes à hegemonia das forças políticas locais e à preponderância da influência estadunidense na região; por fim, a narrativa diplomática entendia a necessidade de agir no sentido de prevenir agitações mais inflamadas em torno destes problemas. A APP se tornaria um mecanismo para não apenas efetivar a aproximação dos EUA com o Brasil, mas para suplantar, em certa medida, a atuação do Governo Federal brasileiro neste sentido.

### **Em busca de um novo paternalismo**

Entre 1961 e fins de 1963, os EUA desembolsaram por meio da APP, somente para projetos de desenvolvimento criados no estado de Pernambuco, um montante de um milhão de dólares (equivalente a quase dois milhões de cruzeiros), além de empréstimos totalizando 3.450.000 dólares, valores que seriam investidos na construção de escolas, no abastecimento de água, no

combate à fome, em subprojetos da SUDENE, entre outras coisas (BRUBECK, 1963). Com isso, a expectativa no desenvolvimento de uma das regiões com o maior índice de movimentos sociais no campo, onde a pobreza era ainda mais aguda, era grande, assim como a contenção destes movimentos que tendiam a uma aproximação com lideranças socialistas e, desta forma, eram suspeitas de possibilitarem o fortalecimento da URSS no hemisfério.

Nestes três anos, foi prática frequente entre os governadores dos estados nordestinos acionar a APP para efetivar projetos de desenvolvimento não apenas para levarem o Nordeste, junto ao Brasil, ao patamar de outros países industrializados como desejava a APP, mas sob o pretexto de frear ameaças políticas. Notemos que, como destacado anteriormente, estas forças políticas insistiam na incompetência do Governo Federal em repassar verbas para estes projetos, sendo necessário driblar sua triangulação com a ajuda externa enviada pelos EUA. Assim, o ponto de apoio deixava de ser o poder central e se tornava os EUA, insistentemente oposto ao paternalismo intrínseco a esta relação até o momento em que tal oposição parecia mais ameaçar do que preservar seus interesses.

Cid Sampaio, governador de Pernambuco até 1962, talvez tenha sido um dos dirigentes políticos nordestinos que mais buscou amparo na APP para a obtenção de recursos. Em uma audiência com o cônsul de Recife Albert A. Rabida em outubro de 1961, Sampaio discorreu a respeito de suas opiniões sobre o cenário político brasileiro daquele período. Suas visões sobre o quadro, incluindo a ideia de que ele está engajado em formar uma “coalização de governadores para se tornar 'a única força no país capaz de ter qualquer chance de encabeçar a retirada da nação de sua direção a lideranças demagógicas esquerdistas'” (RABIDA, 1961, p. 01), eram sintomas de que o político dava a si mesmo uma importância respaldada pelos EUA (pois até aquele ano, a diplomacia estadunidense acreditava que ele seria o carro-chefe do anticomunismo na região e se, como previam, chegasse à presidência em 1962 ampliaria sua força) e de que era necessário o Nordeste articular a formação de um bloco político coeso, explicitando o caráter regionalista de suas forças políticas.

Nesta mesma entrevista, Cid Sampaio faz considerações interessantes para pensarmos a forma política das forças políticas nordestinas. Ele menciona o fato de que até 1959, Fulgencio Batista era pouco conhecido na Europa. Naquele ano, praticamente todos sabiam quem era Fidel Castro. Seu objetivo foi chamar a atenção para o fato de que se Cuba se tornou tão proeminente, como seria se o Brasil protagonizasse um feito semelhante, sendo tão maior em

vários termos? Segundo o governador, este era o objetivo de Jânio Quadros ao se aproximar de países como os africanos e asiáticos, ditos não-alinhados: formar um bloco no qual protagonizasse como potência. Em grande medida, este tipo de pensamento é permeado pela lógica política brasileira na qual as forças locais possuem certa autonomia.

Pensando na prevenção a este cenário, Sampaio reclama novamente do fato de ter uma verba reduzida para ampliar seus projetos. Ao mesmo tempo, Cid disse que sem este “tipo de ajuda financeira ele acreditava que sem dúvida [Miguel] Arraes seria o próximo governador de Pernambuco. Ele disse que sem as necessárias realizações em grandes quantidades ele não seria capaz de obter o mesmo sucesso das eleições na qual apoio Jânio" (RABIDA, 1961, p. 01). O tom de ameaça é significativo. A reunião se encerrou, conforme o documento, com uma reiteração da urgência de medidas a serem tomadas em uma região com a posição nacional e papel político protagonistas como o Nordeste. Seu apelo por assistência direta teve contornos forçados e desesperados, segundo o cônsul.

O pedido de Sampaio abriu precedente para outros, como o de Antonio Lomanto Jr., eleito governador da Bahia, ao solicitar investimentos estadunidenses para o desenvolvimento do Estado em 1963. O pedido reage a uma vista grossa que teria sido feita pelo governo Goulart quando solicitado a efetivar o mesmo investimento. Um destes pedidos chega a 15 milhões de dólares, quantia altíssima para a época. A princípio, Lomanto argumentou que contava com o apoio de Jango, mas depois afirmou que este apoio não teria se concretizado devidamente pelo fato de a verba Federal não atingir as exigências e as expectativas do governador, o que soava a ele como um boicote não somente à Bahia, mas ao Nordeste, reproduzindo o desleixo de Jango com a região. No entanto, a *United States Agency for International Development* (USAID) relatou ao governador ser impossível transgredir a SUDENE nessa mediação, visto que o sucesso da APP no Nordeste dependia deste órgão (MOSCOSO, 1963).

Embora os EUA não desejassem, a princípio, atravessar as instituições brasileiras e reagiam de forma impaciente aos pedidos de socorro financeiro de alguns governadores, via com desconfiança representantes políticos críticos à APP. Quando Aluísio Alves concorria ao governo do Rio Grande do Norte em 1962, a diplomacia estadunidense olhava atenta aos seus discursos quando o candidato criticou publicamente, por meio de uma entrevista na televisão, a APP e seu potencial de subjugar a soberania brasileira (WALTER, 1962). Seixas Dória, governador de Sergipe, também foi alvo de desconfianças por, ao menos inicialmente, aderir

ao projeto de Lomanto Jr. de criar uma versão brasileira da APP, para conseguir investimentos do Sul-Sudeste para o Nordeste, sem contudo se interessar por qualquer ajuda externa (LYON, 1962).

A preocupação dos EUA quanto a aceitação ou não da APP por parte de lideranças políticas nordestinas ia para além do interesse de efetivar o projeto na região: uma ou outra posição dos governos estaduais seria um termômetro para a preponderância da influência estadunidense no Brasil, sobretudo ao alargá-la em uma área tensa e supostamente suscetível a levantes de caráter “subversivo”. A partir de um determinado momento, com a agudização da crise política brasileira e da instabilidade provocada pelas desconfianças em torno de Jango, houve uma radicalização das investidas estadunidenses no Nordeste.

Carlos Fico (2008, p. 78) afirma que:

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.

O próprio Gordon tinha um nome para os governos que aceitavam estas verbas: “ilhas de sanidade”. Era estes que aceitavam o financiamento sem se preocupar com a SUDENE ou com o governo Federal. Os EUA passaram a investir nestas “ilhas” em um momento de insegurança quanto à sua influência no Brasil, especialmente pela resistência de Jango em ampliar a aceitação dos projetos estadunidenses para o desenvolvimento brasileiro e em estreitar a Política Externa Independente, a qual ele continuou após a renúncia de Quadros. O passado e o presente do presidente, sua reputação trabalhista, sua herança varguista e cuidadosas críticas ao bloco soviético foram colocados em cheque e o desafiaram ao ponto de ter seu poder federal suplantado pelo desejo estadunidense de se aproximar das forças políticas nordestinas, que se sentiam preteridas pelo poder central.

De um ponto de vista sistêmico, esta política regionalista é um subsistema do sistema político nacional, o que pressupõe tanto a independência das suas articulações locais com a dependência diante de articulações extralocais” (CASTRO, 1992, p. 41). Vividamente uma consequência da perda do poder hegemônico das forças políticas do antigo Norte, da decadência do seu sistema agrário e de todo o universo circundante, uma clara reação à ruína do modo de produção ali vigente e à industrialização do Centro-Sul, permeada por um

ressentimento que, nos anos 1960, foi decisivo para transferir o papel paternalista do poder central para os EUA.

### **Considerações finais**

As forças políticas nordestinas, cujo ressentimento quanto ao governo central fora constituído historicamente desde que o centro de decisões nacionais se tornou o Centro-Sul (posteriormente, o Sudeste), estimularam a necessidade de, por um lado, barrar movimentos sociais que comprometiam suas estruturas e, por outro, preservar seu *status quo* em detrimento do suposto descaso do Governo Federal. Uma das formas de fazer isso foi utilizando os meios propiciados pela APP e seu fundo de ajuda externa. No Nordeste, ao que parece, as relações políticas clientelistas permaneceram mesmo com a ruída de sua antiga indústria açucareira, defasada pela modernização. Com isso, o discurso assistencialista se tornou chave para as forças políticas nordestinos para a manutenção de seu poder, desinteressadas no repasse de verbas e na participação política popular.

A APP, que buscava eliminar a influência soviética da América Latina sob o véu do desenvolvimento sócio-econômico, foi amplamente usada por estas forças políticas para substituir o Governo Federal criticado e rechaçado. A dependência quanto ao paternalismo fora suprida pela presença dos recursos estadunidenses na região, sempre requeridos para o desenvolvimento de projetos que supostamente eliminariam a pobreza e, assim, afastaria a “tentação socialista”. Se pensarmos cautelosamente, ressaltando as diferenças essenciais, esta dinâmica em muito se assemelha à exercida pela metrópole em relação à colônia brasileira, ou mesmo entre o Brasil e os EUA durante o fim do século XIX.

Esta dependência e a atuação da APP posterior à preservação da autoridade do poder central, ignorada a partir de um determinado momento da agudização dos desdobramentos da Guerra Fria, só foi possível em decorrência da fragmentação política nacional dentro da qual as forças políticas nordestinas, organizadas em um bloco coeso, possuíam grande poder no território brasileiro. O paternalismo do Estado central em relação aos poderes locais, sobretudo do Nordeste, se materializou principalmente por meio de medidas de ajuda material e financeira, cujos efeitos não objetivavam impor transformações substanciais nas estruturas locais, seja no



nível político ou social. Isto mudou significativamente de direção quando Jango deixou de ser legitimado como dirigente nacional.

Assim, por meio da APP, as forças políticas nordestinas em grande medida se aproximaram ou se afastaram dos EUA a depender das correlações de poder existentes fosse a nível local, ou a nível nacional; fosse apoiando ou criticando o poder central brasileiro. De uma forma ou de outra, a influência estadunidense foi marcada por este tensionamento e pelo poder de barganha destas forças políticas, que removeram dos EUA um tanto de sua pretensa autonomia em se sobrepôr a nações mais distantes do centro internacional de decisões.

### **Referências bibliográficas**

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. 1 ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

CASTRO, Iná Elias de. **O mito da necessidade**: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand, 1992.

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.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos**: o breve século XX. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

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

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

### **DOCUMENTOS E FONTES**

BRUBECK, William H., **AID Program and U.S. Policy in the State of Pernambuco, Brazil** (1963). Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:669036/>

GORDON, Lincoln. **O Progresso pela Aliança**. São Paulo: Editora Record, 1962.

GUADERRAMA, Ernest S. **The brazilian Northeast; State of Pernambuco; the politic-social-economic problem**, relatório de 06 de janeiro de 1961. NARA, rolo 02, 73200/92060-73200/702861, slide 557, p. 01. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963.

LYON, Scott. C. **Weekly summary n. 47**, relatório de 22 de novembro de 1962. NARA, rolo 05, 732.00/9-2062-732.001/5-561, slide 434. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963

MOSCOSO, Teodoro. **Agenda for Brazil Strategy Review Session (1963)**. Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library, p. 09. <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:669002/>.

MOSCOSO, Teodoro. **Agenda for Brazil Strategy Review Session (1963)**. 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/>.

RABIDA, Albert A. **Celso Furtado aims at retaining SUDENE control**, telegrama de 20 de setembro de 1961. NARA, rolo 02, 73200/92060-73200/702861, slide 906. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963.

RABIDA, Albert A. **Further views of governor Cid Sampaio on brazilian political situation**, relatório de 06 de outubro de 1961. NARA, rolo 03, 732.00/8-161-732.00/5-1262, slide 276. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963.

RABIDA, Albert A. **Further views of governor Cid Sampaio on brazilian political situation**, relatório de 06 de outubro de 1961. NARA, rolo 03, 732.00/8-161-732.00/5-1262, slide 276, p.01. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963.

RABIDA, Albert A. **Military estimate of the Peasant Leagues**, memorando de 03 de janeiro de 1961. NARA, rolo 02, 73200/92060-73200/702861, slide 570. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963.

SHIELDS, Robert H. **Quadros defines his domestic and international political positions**, relatório de 28 de setembro de 1960. NARA, rolo 02, 73200/92060-73200/702861, slides 089-093. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963.

SMITH, W. S. **Increasing criticism of Celso Furtado**, relatório de 03 de novembro de 1961. NARA, rolo 03, 732.00/8-161-732.00/5-1262, slide 379. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963.

WALTERS, Edward T. **Brazilian elections report n. 5**: governor Alves conducts a public opinion poll in Rio Grande do Norte, relatório de 23 de maio de 1962. NARA, rolo 04, 732.00/5-1462-732.00/9-1962, slide 053. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963.

Recebido em 10/10/ 2018

Aprovado em 27/ 02/ 2019

Publicado em 30/08/ 2019