

O NORDESTE BRASILEIRO ENTRA NA GUERRA FRIA: PODER E FRAGMENTAÇÃO POLÍTICA NAS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS DIANTE DA ALIANÇA PARA O PROGRESSO (1961-1964)

THE BRAZILIAN NORTHEAST ENTERS THE COLD WAR: POWER AND POLITICAL FRAGMENTATION IN BRAZIL-UNITED STATES RELATIONS UNDER THE ALLIANCE FOR PROGRESS (1961-1964)

Pedro Carvalho OLIVEIRA*

Resumo: O presente trabalho fará um breve exame sobre a preocupação dos Estados Unidos quanto ao Nordeste brasileiro após a Revolução Cubana de 1959, episódio marcante para a intensificação da Guerra Fria e fundamental para a criação da Aliança Para o Progresso, programa desenvolvido no governo John Fitzgerald Kennedy almejando fornecer subsídios econômicos para o desenvolvimento da América Latina e evitar que o exemplo cubano se repetisse, encontrando brechas para a consequente influência estadunidense. Nossa hipótese é a de que seu sucesso entre políticos nordestinos foi favorecido por especificidades originadas no regionalismo e na relativa autonomia de poderes políticos locais.

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

Abstract: This paper will briefly examine the United States concern about the Brazilian Northeast after the Cuban Revolution of 1959, an episode that marked the intensification of the Cold War and was fundamental for the creation of the Alliance for Progress, a program developed under the John Fitzgerald Kennedy administration hoping to provide economic subsidies for the development of Latin America and prevent the Cuban example from repeating itself, finding gaps for the consequent US influence. We hypothesize that its success among northeastern politicians was favored by specificities that originated in regionalism and the relative autonomy of local powers.

Keywords: Northeast; Cold War; US-Brazil relations; Alliance for Progress.

Introdução

Quando a Revolução Cubana de 1959 se concretizou e os revolucionários logo se alinharam à União Soviética (URSS), surgiu uma nova etapa da Guerra Fria e das disputas por alianças ideológicas ao redor do globo empreendidas pelos russos e pelos Estados Unidos. Até então, o “perigo vermelho” representado por Moscou não havia chegado ao hemisfério sobre o qual a influência estadunidense se exercia de forma predominante. O “problema cubano” acionou um sinal de alerta que impulsionou a potência do bloco ameaçado a dedicar maior atenção à América Latina, onde outros países com características socioeconômicas semelhantes à ilha caribenha poderiam caminhar no mesmo sentido, usando o modelo estabelecido por Fidel Castro como exemplo.

* Doutorando em História – Programa de Pós-graduação em História - Universidade Estadual de Maringá - UEM. Maringá, PR - Brasil. Bolsista CAPES. E-mail: pedro@getempo.org.

A Aliança Para o Progresso (APP) foi um dos instrumentos pensados pelos EUA para a manutenção de sua posição de predominância sobre os países latino-americanos, historicamente sombreados pelos interesses do “Grande Irmão do Norte”, embora esta iniciativa fosse exposta por seus intelectuais institucionais, pela força tarefa que a colocou em prática, como um projeto de cooperação objetivando tão somente o desenvolvimento econômico da região. Lincoln Gordon (1962), embaixador dos EUA no Brasil naquele período, defendia essa perspectiva e, ao fazê-lo, projetava um futuro de prosperidade aos países que aceitassem a colaboração milionária e os esforços tecnológicos estadunidenses para arremessá-los à dinâmica mundial do mercado.

No Brasil, a APP visou com bastante veemência a região Nordeste, onde a pobreza estrutural resultante de uma combinação entre um profundo atraso no sistema produtivo e as precárias condições de vida entre os pobres sinalizavam para um território propenso à agitação política. No início dos anos 1960, as Ligas Camponesas e a participação de líderes socialistas entre os trabalhadores do campo, incitando a revolta social organizada, levaram a inteligência estadunidense à convicção de que o Nordeste brasileiro poderia se tornar uma nova Cuba caso os EUA não agissem. Neste sentido, há uma razoável quantidade de documentos produzidos por consulados estadunidenses no Brasil que comparam o Nordeste do Brasil a Cuba, além de reforçarem a necessidade urgente de alargar os laços com as elites políticas locais e centrais para garantir seu poderio e o das forças regionais ali localizadas, também críticas ao avanço das lutas camponesas.

Por meio de uma prévia análise destes documentos é possível compreendermos como, especialmente utilizando o projeto da APP, os EUA e os poderes locais do Nordeste se organizaram no sentido de articular uma barreira mútua à interrupção de suas redes de estabilidade nos níveis aos quais pertenciam – a estadunidense no nível hemisférico e internacional, a Nordestina a nível local e nacional. Porém, surge em meio a isso duas questões norteadoras para o nosso trabalho: como o processo de formação histórica do Nordeste contribuiu para uma ampliação da força estadunidense sobre o Brasil? E, assim, como essa força operou para se estabelecer de forma mais concreta?

A fim de respondermos a estes questionamentos, faremos primeiramente um debate a respeito da formação histórica do Nordeste brasileiro tendo em vista sua cultura política, evidenciando como ela caminhou ao passo de se beneficiar de uma dinâmica nacional fragmentada da qual as forças políticas regionais subtraíram amplo proveito. Depois, examinaremos documentos produzidos por consulados estadunidenses no Brasil para o *Department of State* entre 1961 e 1964 para extrair deles conteúdos que exponham como a APP

serviu para, por um lado, defender os interesses estadunidenses na região e, por outro, garantir o apoio das forças políticas do Nordeste para a manutenção de sua pungência sobre o Brasil.

Com isso, faremos um debate sobre a posição periférica do Nordeste a nível nacional e a do Brasil a nível internacional, compreendendo que esta relação, embora estabelecida, sofre oscilações a depender dos interesses das dirigências políticas brasileiras e nordestinas. Tentaremos mostrar como os processos de barganha por legitimidade ora é circunscrito pelo nacional, ora ultrapassa sua barreira e chega ao plano internacional, iluminando as especificidades dos poderes locais brasileiros cuja força política é resultado de uma histórica fragmentação de poder.

Utilizaremos esta documentação, disponibilizada pelo *Opening the Archives Project*¹, com o objetivo de elaborarmos uma narrativa para o processo aqui analisado, expondo a predominância dos movimentos dos políticos nordestinos em direção à APP ou se distanciando dela. A discussão sobre o material será feita também com o intuito de demonstrar como os conteúdos existentes nos documentos reforçam a hipótese de que a influência estadunidense percorre um caminho pelo qual localiza possibilidades de ampliar um domínio que não passa apenas pela força, pela coerção, mas também pelo estabelecimento de redes de influência sustentadas por interesses comuns, embora também específicos, visto que os políticos nordestinos estavam atacadados em um contexto particular.

Nordeste brasileiro: autonomia e dependência em meio à fragmentação nacional

O desenvolvimento da formação nacional do Brasil contraditoriamente comprometeu a sua unidade territorial e política. Se olharmos para as origens do território brasileiro, perceberemos que a relação paternalista estabelecida entre a metrópole portuguesa e a colônia foi fundamental para a existência deste problema. Essa relação, contraditoriamente, fortaleceu o poder político dos colonos nas extensas regiões por eles ocupadas de modo que recuperá-lo foi um desafio para a coroa, visto que os senhores de terra residentes no Brasil, ancorados a um sistema social de características feudais², impunham suas regras em troca da garantia da ocupação e, com isso, dos obrigatórios compromissos fiscais com Portugal, remetendo para lá tudo que era exigido. Assim, os dois poderes conquistavam sua legitimidade mesmo que ela oscilasse e seu peso pendesse ora para um lado, ora para outro lado do Atlântico, mas nunca deixando de ser exercido predominantemente por Portugal (BURSZTYN, 1984).

Essa relação se difere muito pouco daquela convencionada entre o poder central brasileiro e os poderes regionais, sequela dessa dinâmica histórica, quando o epicentro das decisões políticas nacionais passou a ser o então chamado Centro-Sul, não mais o Norte

açucareiro, carro-chefe da colonização já muito tempo depois do empreendimento explorador se iniciar, nas imediações dos anos 1920 e, principalmente, no pós-Segunda Guerra. A Proclamação da República, o revezamento de políticos paulistas e mineiros na presidência e a intensificação do ainda modesto, mas destacado parque industrial brasileiro em São Paulo, culminando na penetração da cultura burguesa europeia no país nos anos 1930 – e mais intensamente nos anos 1950 –, deram ao novo cenário das tomadas de decisões nacionais uma aura de modernidade, relegando ao Norte, distante e remoto, a reputação de ultrapassado símbolo de um modo de produção superado no início do século XX (CASTRO, 1967).

O ressentimento das forças políticas do Norte em relação à sua preterição pelo novo centro do poder, mote de sua retórica identitária, gerou uma reação que trouxe à tona a fragmentação política do país. O surgimento do Nordeste enquanto força política, de seus traços culturais reforçados pelas elites intelectuais da região (íntimas das forças políticas e agrárias) e de sua recorrente utilização dos cenários calamitosos das secas visando assistências verbais 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. Assim, as grandes forças sóciopolíticas nordestinas acabaram usando a pobreza e sua situação de periferia nacional como forma de perpetuar o *status quo* (CASTRO, 1992).

Como isso ocorreu? Segundo a geógrafa Iná Elias de Castro (1992, p. 155):

os Estados nordestinos, que tecnicamente ficavam cada vez mais defasados em relação aos Estados do centro-sul, estabeleceram [na década de 1930] progressivamente o “bloco regional” como veículo político mais adequado para conduzir as reivindicações de uma classe produtora, enredada nos problemas de uma economia agrícola pouco rentável, tecnicamente atrasada e socialmente perversa.

A região do país que anteriormente concentrava a maior produção brasileira, controlada por agentes permeados por uma noção específica sobre seu poder regional, reforçado por construções históricas das mais diversas, reagiu à mudança desse panorama criando uma rede de apoio marcada pela compreensão de que seus protagonistas eram parte de um mesmo todo: as forças políticas e agrárias do Nordeste brasileiro, essa região que o Centro-Sul rejeitava de forma deliberada por não estar imersa na lógica industrial moderna. Consequentemente, acusavam essa rejeição de impedir o progresso modernizador do Norte. Um pedaço do Brasil

que se vangloriava de ser o “berço” de sua civilização, agora atirado ao esquecimento em detrimento da industrialização internacionalista, dizia a retórica local. Afrontavam a cultura da modernização ressaltando as supostas “qualidades” das relações entre senhores de terra e vassallos transfiguradas em sua versão mais amena, a do coronelismo (LEAL, 2012).

É necessário fazermos uma crítica ao trabalho de Iná Elias de Castro (1992), usado acima como referência, pelo seguinte motivo: sua análise destaca o esforço das forças políticas nordestinas em estimular a ideia da “questão Nordeste”, ou seja, do problema de desenvolvimento da região causado principalmente pelas secas, como se não fosse da competência destas mesmas forças o esgotamento dos recursos naturais e suas exigências excessivamente paternalistas. Concordamos que de fato estas elites operaram assim, e que usaram os problemas naturais do Nordeste como barganha junto ao poder central sem expor seu envolvimento na manutenção da pobreza estrutural. Porém, é necessário levarmos em consideração outros fatores ignorados, propositalmente ou não, pela autora.

O centro nacional, por sua maior aproximação com a lógica da economia internacional, definiu hegemonicamente como se deram as relações com as periferias do país. Para a autora, essa dinâmica deve ser minimizada. Com isso, se minimiza também qualquer possibilidade de análise sobre as pressões do centro do poder brasileiro em relação às suas periferias (termo usado pela própria autora), como ao Nordeste, jogando todo o peso para um lado só. Depois, devemos atentar para o seguinte fato: se o regionalismo das elites nordestinas ignorava as necessidades dos camponeses pobres e se articulava visando o benefício delas mesmas, essa era uma característica exclusiva de tais elites? Parece que não. Afinal, como justificar as ideias difundidas por muitos ideólogos do Centro-Sul, como Oliveira Vianna, para ficarmos em alguns poucos exemplos de intelectuais ligados a políticas dirigentes, de que os nordestinos eram resultado de uma raça inferior com um ambiente natural desfavorável, sendo assim necessário deixá-lo para trás? (ALBUQUERQUE JR., 1999). Não seriam discursos regionalistas a defender o poder local do Centro-Sul, cuja herança ancestral era majoritariamente deixada por europeus? Não estaria a autora, talvez influenciada também por um regionalismo próprio, se isentando de realizar este importante debate?

É fato que as dirigências nordestinas de então criaram a imagem da região objetivando ressaltar sua miséria para adquirir apoio do poder central afim de saná-la, sem, contudo, necessariamente cumprir com sua palavra. Pelo contrário: o tradicional imbricamento Estado-capital ocorreu, em relação ao Nordeste, mais por omissão do Estado (central) do que por sua intervenção. Desde muito cedo, os mecanismos intervencionistas do Estado republicano foram apropriados pelas forças políticas dominantes do Nordeste, servindo muito mais como

instrumento de manutenção das estruturas sóciopolíticas nordestinas do que de transformação delas. Os mecanismos de intervenção criados pelo Estado eram tomados pelas elites regionais. Logo, “a manutenção do equilíbrio de forças entre os blocos hegemônicos arcaico e moderno se baseia na estratégia do Estado, que visa a evitar mudanças brutais” (BURSZTYN, 1984, p. 160) e conquistar legitimidade por meio da aliança com as forças políticas regionais da época, um processo que, com oscilações e pequenas transformações, se reproduz historicamente. A preservação dessas estruturas arcaicas pode ser algo importante para compreendermos a especificidade dos embates entre as forças do poder central e regional em uma relação de caça à legitimação mútua.

Ao mesmo tempo, é fundamental compreendermos que:

no fim da década de 50 [do século XX], 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, ao mesmo tempo em que as elites nordestinas se beneficiavam de sua barganha com o poder central, este último se beneficiava dos excedentes nordestinos criando assim uma relação centro-periferia semelhante à desenvolvida entre metrópoles e colônias, por exemplo. Este se tornou um traço da cultura política das elites regionais, entendendo como cultura política esse código que reúne as referências ideológicas formais dentro de um partido político ou movimento, bem como dentro de uma sociedade. Um conjunto coerente de elementos com os quais um determinado grupo de pessoas se identifica, reclama para si (BERSTEIN, 1998).

No caso do Brasil, após o exposto até agora, fica fácil compreender porque esse sistema funcionou visto que a própria formação nacional durante a colonização, perpassada pelo paternalismo, estimulava esse caminho. A concretização desse sistema só seria possível pela fragmentação territorial que, ainda nos anos 1960, não dava sinais de encerramento. As dirigências nordestinas, suas forças políticas, desejavam ainda manter seus privilégios depois da ascensão do Centro-Sul e, para isso, encontraram nos EUA um importante aliado. Claro que esta aliança não foi proporcional ou estanque, nem mesmo foi o único meio pelo qual os políticos nordestinos de então encontraram para manter sua legitimidade, mas é importante pensarmos como essa relação causou efeito no equilíbrio entre poder central e periférico ou regional.

A Aliança Para o Progresso mira o Nordeste

Na década de 1950, a América Latina havia se aproximado em muito do alargamento do poder hegemônico empreendido pelos EUA, devido, primeiro, ao princípio da defesa coletiva e, segundo, pelos vários acordos militares estadunidenses tendo em vista a efetivação deste projeto. Porém, havia outro problema exposto pela Revolução Cubana e sua rápida associação à URSS no final daquela década: a pobreza estrutural mostrou que o crescimento econômico da região “se impunha como um requisito de segurança que interessava aos Estados Unidos, daí, a necessidade conjugada tanto da doutrina militar da contra-insurgência, quanto da Aliança Para o Progresso” (FICO, 2008, p. 26) para impedir a disseminação do socialismo.

Em linhas gerais, a pobreza sistêmica era vista como terreno fértil para ideias “subversivas”. Prometendo autonomia e reformas para reduzir essa fertilidade, os discursos de John F. Kennedy quando do lançamento da APP se referiam à América como uma só, mas sob a tutela natural dos EUA embasados pela tão difundida (e conveniente) teoria da modernização, forjada dentro de um panorama de instabilidade e segundo a qual era obrigação dos países desenvolvidos levarem os demais a patamares semelhantes aos seus (LATHAM, 2000). O lançamento do projeto seguiu uma retórica que buscava promover o desenvolvimento, mas com a condição de estimular a unicidade do território sob as bases ideológicas do *American Way of Life*, para muito além do combate aos soviéticos.

Em 1962, o embaixador dos EUA no Brasil e um dos mais importantes nomes da APP, Lincoln Gordon, empreendeu um forte *lobby* entre a sociedade e os políticos brasileiros para fortalecer a adesão ao projeto. Seu livro *O progresso pela Aliança* (1962) foi norteado por essa expectativa. Na referida obra, Gordon entende que o Nordeste brasileiro sofre com o que parece ser uma conspiração entre a natureza e certas condições locais para que baixos padrões de vida se mantenham, se constituindo em um desafio necessário para os governos democráticos que não devem, sob hipótese alguma, deixá-lo sucumbir à miséria. O embaixador ressalta ainda que os Estados Unidos “se comprometeram a prestar ajuda em larga escala para suplementar o programa do governo brasileiro, de aceleração do desenvolvimento do Nordeste (...), tendo em vista dar prosseguimento a essa ajuda no ano seguinte” (GORDON, 1962, p. 63).

Gordon (1962, p. 77) avalia também que a APP focalizava “os problemas especiais das regiões menos desenvolvidas, tais como o Nordeste brasileiro, que ainda não participam do progresso das décadas recentes”. Com estas duas afirmações, ele concorda que, primeiro, o Nordeste é uma região problemática sobre a qual é importante que recaia atenção e, segundo, que a APP seria indispensável neste ponto do Brasil. Mais tarde, com a agudização da crise

política brasileira e a postura desfavorável de João Goulart aos projetos estadunidenses, Gordon recorrerá ao termo “ilhas de sanidade” para tratar das lideranças políticas, inclusive nordestinas, que quebrarão protocolos para aceitar a ajuda externa, como veremos mais tarde.

Também a imprensa estadunidense conjugava forças para mostrar como o Nordeste brasileiro se apresentava de forma singular no hemisfério. Embaixadores, diplomatas e políticos estadunidenses certamente liam os diários que informavam sobre a situação das regiões de tensão da Guerra Fria. Um famoso artigo de Tad Szulc para o *The New York Times* em 1960 informava que “perspectivas de uma situação revolucionária estavam aumentando naquela área do Nordeste brasileiro, sob a pressão do pauperismo generalizado e agravado pela calamidade das secas periódicas” (CASTRO, 1967, p, 150). A região foi comparada por Lincoln Gordon (1962), durante sua série de conferências no Brasil em 1962, a territórios estadunidenses naturalmente prejudicados, recuperados pelo incentivo a empresas privadas de livre iniciativa, mesma sugestão de remédio promovida pela APP para a América Latina como um todo.

No passado, o Nordeste já havia servido como ponto estratégico estadunidense durante a Segunda Guerra Mundial, em decorrência de sua posição em relação ao oceano Atlântico. Bases militares foram instaladas em locais propícios à funcionalidade do aparato de guerra. A singularidade da região brasileira foi novamente destacada pelos estadunidenses nos anos 1960, sendo abordada por um documento assinado por Teodoro Moscoso, integrante da força-tarefa que implementou a APP, emitido em fevereiro de 1963, da seguinte maneira:

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 área (MOSCOSO, 1963, p.02).

O Nordeste é reconhecido pelo relator como a maior área de extrema pobreza da América Latina, portanto uma área de instabilidade ímpar. Essa preocupação se relacionava com o fato de a região ser largamente agrária, portanto distante da dinâmica industrializada dominante nos países centrais e, conseqüentemente, mais longe do perfil ideal necessário para entrar em sintonia com a regência estadunidense, algo bem semelhante ao que se via em Cuba. Os EUA partiram da premissa de que desenvolver o Nordeste economicamente evitaria a penetração soviética, como se a pobreza fizesse dos camponeses tábula rasa diante do projeto ideológico do adversário. No entanto, os próprios intelectuais comunistas historicamente viam o campesinato como atrasado e conservador, distante de serem os elementos que conduziriam

a revolução por eles desejada, cabendo aos operários das cidades este papel (CUNHA, 2012). Ao mesmo tempo, os camponeses pobres acabaram expondo problemas capazes de soerguer as evidências de suas lutas.

Visto que desde o fim da década anterior a existência das Ligas Camponesas no Nordeste sinalizava para a necessidade de uma ampla reforma agrária, novamente os EUA se preocuparam com a questão entendendo que poderia ser instigada por movimentos e líderes políticos de inclinação socialista, como Francisco Julião, Deputado Estadual por Pernambuco e membro do Partido Socialista Brasileiro (PSB), além de ser visto como simpático a Fidel Castro, e Miguel Arraes, governador de Pernambuco pelo Partido Social Trabalhista (PST) eleito em 1962 e apoiado pelo Partido Comunista Brasileiro. O mesmo memorando citado anteriormente (BRUBECK, 1963a), emitido pelo secretário executivo do *Department of State* William H. Brubeck datado de 11 de fevereiro de 1963, alerta para o fato de que Arraes teria declarado negar a assistência estadunidense para o desenvolvimento do estado por meio da APP, além de ter posicionado comunistas e “esquerdistas” em geral em cargos importantes dentro do governo. Apesar disso, o autor do memorando não acreditava que Arraes fosse um comunista, embora estivesse cooperando com eles.

O memorando comenta ainda que os políticos brasileiros raramente demonstravam apoio aberto ao comunismo, pois tal prática não era bem visto no país. Fazer isso seria mais como um recurso oportunista e estratégico dentro da arena política. Assim, parece que a visão preocupada dos EUA sobre o Nordeste não era necessariamente com os políticos, mas com os movimentos sociais, com a população agrária mais carente e supostamente mais suscetível aos discursos “populistas” ou “demagógicos”, segundo os jargões diplomáticos dos EUA. Lincoln Gordon teria afirmado, ainda segundo o documento, que Arraes poderia sim se tornar um aliado mesmo com suas declarações contrárias à APP. Comenta que seria necessário encontrar o governador pessoalmente, para assim dissuadi-lo quanto às suas impressões negativas sobre o projeto e estabelecer uma rede que firmasse o consenso em torno dele.

Outro documento, este de setembro de 1963, se refere a Aluísio Alves, governador do Rio Grande do Norte, como o emergente potencial porta-voz do Nordeste. O fato de os governadores nordestinos necessitarem de um porta-voz expõe a construção histórica de um bloco político dotado de considerável autonomia regional e edificado sob características dissonantes. A posição moderada do governador aparece como um potencial a ser valorizado neste sentido. Isso porque Alves fazia críticas à APP, mesmo se declarando favorável a ela (O’DONELL, 1963), portanto tinha ímpeto para ser articulador de novas propostas. Para ele, empresas públicas, privadas e mistas teriam espaço na região, acenando para uma simpatia às

propostas difundidas por Gordon (1962). Ou seja, Aluísio Alves esboçava o consenso desejado pelos EUA e certamente, pensavam os estadunidenses, facilitaria a simpatia de seus colegas políticos da região, representantes de forças políticas locais, em relação à APP. Esta simpatia os levaria para mais perto dos EUA e, ao mesmo tempo, estimularia as negociações do bloco nordestino com a APP e conquistaria não apenas ajuda financeira, mas considerável poder local e nacional.

Entre as críticas de Alves, o mesmo alega que a APP não se adaptou ao Nordeste, afirmação que aponta para a compreensão de que a região possui uma singularidade em relação às outras, e ressalta as fragilidades do projeto em perceber isso devidamente. Reafirma a ideia do Nordeste como porção distinta do país, inclusive politicamente. Ele acredita que o perfil da APP é genérico e ignora as particularidades de cada região, sendo incapaz de furar barreiras burocráticas. Entendeu que seria difícil transformá-la em um mecanismo de produção de prosperidade, como muitos que promoveram o desenvolvimento na década anterior, se não ultrapassasse estas barreiras. Seria leviano acreditar que um dirigente de destacada relevância não teria suas colocações atentamente ouvidas pelos EUA. Além disso, é visível como seus comentários estimulam a necessidade de atenção para com o Nordeste.

A esse respeito, é interessante nos voltarmos a outro documento, também de 1963, no qual são relatados os pedidos de Antonio Lomanto Jr., eleito governador da Bahia, por investimentos estadunidenses para o desenvolvimento do Estado. O pedido reage a uma suposta vista grossa feita pelo governo brasileiro quando solicitado a efetivar o mesmo investimento. Um destes pedidos chega a 15 milhões de dólares, quantia exorbitante para a época. A princípio, Lomanto argumentou que contava com o apoio do governo João Goulart, mas 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 Goulart com a região. No entanto, a *United States Agency for International Development* (USAID) relatou ao governador ser impossível transgredir a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE³) nessa mediação, visto que o sucesso da APP no Nordeste dependia deste órgão (MOSCOSO, 1963a).

Apesar disso, Carlos Fico (2008) 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. (2008, p. 78)

Ou seja, o pedido de Lomanto possuía precedentes. A ausência dessa triangulação para o repasse de recursos a ser feita pela APP e pelos demais órgãos federais envolvidos em sua implantação, sublinhava não apenas o interesse dos EUA em criar uma rede de apoio com os políticos nordestinos, mas também a desmoralização do governo Goulart fortemente criticado pelas elites políticas conservadoras brasileiras e posteriormente, também, pelos EUA. Esse atropelamento do poder federal na mediação com os governadores estaduais do Nordeste, fosse ele por interesses financeiros ou políticos, caracteriza a ação de internalização da influência externa dos EUA no Nordeste.

Estes políticos nordestinos tinham em vista enfraquecer Jango eleitoralmente. Aceitar o apoio externo sem que este passasse pelo governo federal não era, contudo, uma ação conspiratória para derrubá-lo. Isto apenas se tornou necessário a partir do momento em que o presidente se comprometeu com suas ações políticas e os EUA intensificaram, de maneira drástica, seu apoio aos opositores do presidente em campanha massiva contra suas propostas populares. Foi em meio a este cenário, no qual se concretizava uma aliança paternalista entre dirigentes nordestinos e os EUA, que Lincoln Gordon “identificou os governos estaduais beneficiados como ‘ilhas de sanidade’ ou ‘ilhas de sanidade administrativas’” (FICO, 2008, p. 78).

O Brasil, na posição histórica de mercado consumidor, fornecedor de matérias-primas e de “parceria”, permaneceu como acessório aos interesses estadunidenses durante a Guerra Fria, embora essa relação oscilasse vez ou outra, como quando, ainda com Jânio Quadros, o Brasil assumiu uma postura multilateral em suas relações internacionais por meio da Política Externa Independente, irritando os EUA. Apesar disso, de modo geral, suas dirigências políticas mantiveram a preferência em perpetuar seus privilégios a nível nacional em troca da influência e da significativa soberania estadunidense a nível internacional. Assim também operaram as forças políticas nordestinas quando encontraram a oportunidade.

Eis aí um problema a ser averiguado: qual o limite da relação de subalternidade do Brasil diante de sua relação com os EUA naquele momento? Esta significativa dirigência estadunidense ocorreu, de fato, mas em muito como decorrência dos interesses das forças políticas brasileiras engendradas por interesses particulares, cuja própria posição na sociedade subjuga qualquer tentativa de transversalidade. Não devemos confundir as posições de subalternidade das dirigências políticas brasileiras da época (ou de qualquer outra) com os estratos políticos civis: tal condição somente existiu (e existe) na dinâmica internacional, mesmo que por vezes esta dinâmica não seja estanque, resumida ao poder imperialista estadunidense sem qualquer resistência por parte de países em condição periférica. No entanto,

no Nordeste brasileiro dos anos 1960 essa aproximação funcionou no sentido de (concluindo que a região era específica no cenário latino-americano) implementar a hegemonia estadunidense criando uma rede de apoio com as dirigências nordestinas.

Em linhas gerais, esta rede buscava fazer com que as forças políticas dirigentes nordestinas acreditassem ser parte de um patamar político semelhante ao das forças dirigentes estadunidenses, pois estariam cumprindo o mesmo papel em diferentes realidades sóciopolíticas mesmo que não fossem centrais. Evidentemente, existe aí uma busca dos EUA em reforçar uma certa posição paternalista que se encontrava com uma busca semelhante por parte das dirigências nordestinas. Embora saibamos, por meio dos documentos, que alguns políticos locais colocaram barreiras à ação da APP – como Seixas Dória, governador de Sergipe, e Aluísio Alves, do Rio Grande do Norte, que chegaram a desafiar o projeto desejando chantagear os EUA (MIDKIFF, 1962) -, seria correto dizermos que isso prevaleceu? De forma alguma. A penetração da APP e, com isso, dos interesses estadunidenses no Nordeste foram além dos interesses locais sobretudo pelo esforço do conflito internacional em voga.

A influência das forças políticas dirigentes nordestinas, assim como qualquer outra, delimita a especificidade de seus traços históricos, pois é próprio destas forças políticas tradicionais promover alianças e isolar elementos capazes de fragilizar sua existência. Os EUA, por seu lado, agiram de forma semelhante em relação à América Latina, ao Brasil e mais especificamente ao Nordeste brasileiro, buscando estabelecer alianças capazes de reproduzir o consenso necessário para defender seus interesses. Ou seja, os EUA dependiam das dirigências locais nordestinas, ao menos em certa medida; estas, por sua vez, estabeleceram uma relação de dependência e barganha com os EUA por sua própria legitimidade, se afastando da mesma relação que possuía com o poder central nacional. Podemos concluir que além de uma relação paternalista, as dirigências políticas nordestinas estabeleceram com os EUA uma relação que reforçava o Brasil como periferia e o Nordeste como periferia da periferia, embora seus dirigentes não o vissem desta forma uma vez que sempre se fez necessário impor certa autonomia regionalista.

Samuel Pinheiro Guimarães (1999, p. 15) afirma que os Estados periféricos, inclusive o Brasil, “apresentam diferenças significativas como sociedades e Estados, o que em parte explicaria o isolamento recíproco, caracterizado pela fragilidade de seus vínculos políticos e econômicos” em relação a outros Estados, resultado de suas estreitas relações com os países centrais. Com isso, essa categoria de países – os periféricos – “defronta-se com um cenário internacional que resulta de um processo histórico e que se organiza em torno de ‘estruturas hegemônicas de poder’, as quais tem em seu núcleo os ‘Estados centrais’”. Significa dizer que

por suas condições de desenvolvimento histórico, Brasil e EUA ocupam espaços e importâncias distintas internacionalmente, com o primeiro tendo menos potencial para exercer poder do que o segundo.

Pensemos, então, nesta mesma relação – ou em um simulacro dela – ocorrendo dentro do Brasil. O próprio Lincoln Gordon (1962, p. 15) havia ressaltado que o estado de São Paulo tinha um importante papel a desempenhar, tendo ele se “impressionado com o reconhecimento público e particular, nesse Estado, da necessidade de participação ativa no desenvolvimento do Norte e do Nordeste”. Há que se pensar também no fato de que durante o percurso da histórica relação entre o poder central e as forças políticas nordestinas, depois da relativa perda de sua hegemonia, a legitimação recíproca entre o poder central e o poder local se baseava na “interdependência entre estes dois níveis: o segundo satisfaz as necessidades globais de acumulação e legitimação, enquanto o primeiro lhe assegura a sobrevivência” (BURZSTYN, 1984, p. 161). Portanto, o extrativismo do Centro-Sul em relação ao Nordeste é notável, embora seja uma ilusão acreditarmos que as forças políticas nordestinas são vítimas deste processo.

Por que não são vítimas? Ora, porque o processo de conservação do poder político regional “desenvolve suas próprias regras, nem sempre articuladas com o poder econômico nacional; as elites regionais possuem seus próprios interesses, e suas relações com o poder central orienta-se no sentido de preservá-los” (CASTRO, 1992, p. 18). Para Rômulo de Almeida (1985), era claro que o Nordeste vinha sendo mantido refém dos interesses oligárquicos tanto do Norte quanto do Centro-Sul, pois a relação entre estas partes do Brasil se dava pela necessidade de manter o Nordeste dependente e orientado a solicitar assistencialismo, beneficiando as elites oligárquicas locais.

Esta dependência pode ter motorizado a busca pelo estabelecimento de uma nova forma de dependência, agora de uma potência internacional interessada em exercer um papel razoavelmente paternalista. Isso se evidencia quando vemos políticos nordestinos sendo frequentemente alertados pelos EUA de que o fornecimento de recursos não poderia, sob nenhuma hipótese, atropelar a mediação da SUDENE ao menos até o fim de 1963. Antônio Lomanto Jr., eleito governador da Bahia em 1963, foi avisado disso quando insistiu em solicitar auxílio financeiro para desenvolver o estado, que deveria, segundo as suas palavras, se tornar o modelo de sucesso da APP no Nordeste. O discurso do recém-eleito governador, determinado a ter seu pedido legitimado a qualquer custo, incide sobre o principal interesse dos EUA: submeter as críticas de Miguel Arraes (PE) ao rechaço, provando a eficácia do projeto, e encerrar de vez as possibilidades de infiltração comunista na Bahia (MOSCOSO, 1963b).

Petrônio Portela, governador do Piauí no mesmo ano, entrou em contato com o embaixador dos EUA no Chile, Ralph A. Dungran, para relatá-lo sobre seu interesse na APP e, principalmente, a razão de estar tão interessado. Segundo ele, a SUDENE estaria obstruindo o repasse de verbas para que seu estado, o mais pobre da região, se desenvolvesse devidamente (BRUBECK, 1963b). O descontentamento de três outros governadores nordestinos com a insuficiência de repasses pela SUDENE, ou mesmo de uma dita postura imperativa do órgão, também exprime o desgaste entre as dirigências políticas locais e os instrumentos institucionais federais (GORDON, 1963a).

Por volta de abril de 1963, os agentes envolvidos na efetivação da APP entendiam que, com exceção de Pernambuco, o projeto estava sendo amplamente aceito no Nordeste e a adesão era quase irrestrita. A estratégia era aproveitar esta fase e “entrar com tudo”, apostar todas as fichas, afirmou Lincoln Gordon, ressaltando ainda que naquele momento “a SUDENE havia relaxado quanto às suas objeções” em relação às negociações diretas entre a USAID, responsável pelo desembolso das verbas destinadas à ajuda externa, e os governos locais, tornando necessário que o embaixador explorasse essa abertura ao máximo (GORDON, 1963b).

Vejamos, então, que as lideranças políticas nordestinas daquele período estavam ávidas por receber a ajuda externa dos EUA e que esta ajuda poderia seguir um caminho irrestrito, visto que estes poderes locais a legitimava ao passo em que deslegitimava o poder central, acusado de preterir a região em decorrência de outros interesses. Viabilizaram um paternalismo externo, transferindo a dinâmica centro-periferia nacional para uma mesma dinâmica a nível internacional na qual não era necessariamente o Brasil o grande protagonista, como nos acostumamos a ver, mas sim essa região vista como perigosa demais para os EUA respeitarem barreiras protocolares em um momento de agudas tensões.

Considerações finais

O chamado “problema cubano” regeu a dinâmica dos EUA na América Latina durante os primeiros anos da década de 1960, fazendo com que a potência do Norte olhasse para a região com maior cautela, temendo perder sua hegemonia. O *Department of State* se manteve ciente das possibilidades de expansão do comunismo soviético e do alargamento das relações entre movimentos revolucionários com a URSS; da pobreza estrutural que levava às lutas sociais, sobretudo as camponesas; dos problemas rurais que circunscreviam as lutas camponesas, como a ausência de uma reforma agrária e de condições que levassem estes territórios no caminho do progresso capitalista ocidental. O Nordeste brasileiro se tornou um dos maiores modelos disso, laboratório para a APP.

A APP se destacou como programa de apoio cooperativo para colocar o Nordeste na rota do desenvolvimento industrial e comercial do Ocidente, entravando possibilidades de penetração soviética num território que, presumiam os EUA, era povoado por um contingente tão miserável que seria incapaz de resistir às tentações subversivas. Evocando o primeiro e encobrendo o segundo discurso, os EUA colocaram em prática a política do projeto com o apoio das elites nacionais. E mais: ultrapassaram o protocolo político que previa a mediação do Governo Federal e de seus órgãos para fins de eficiência, sendo respaldados pelos políticos regionais.

Além disso, nos parece que essa relação só foi possível pela formação regional do Brasil: fragmentada, patronal e, no caso do Nordeste, paternalista e distante demais dos avanços que o colocaria num sentido mais próximo do ideal estadunidense. Constituiu-se, com isso, uma brecha para a desejável possibilidade de ampliação da hegemonia estadunidense no país e, conseqüentemente, na América Latina. Proporcionalmente, essa relação tornou as hegemonias locais mais robustas diante das disputas por legitimidade com o poder central, naquele momento fragilizado pelas características do governo Goulart.

Tudo isso expõe, por um lado, o mecanismo das relações internacionais entre as elites políticas conjugadas com as dirigências políticas e seus interesses e, por outro, as especificidades das divisões sociais e de sua importância num contexto histórico específico. Além disso, nos revela uma importante face das relações entre Brasil e EUA: o tensionamento do desequilíbrio de suas forças, costumeiramente entendido como favorável aos estadunidenses, sublinhando como as forças políticas nordestinas conseguiram, em troca da ampliação do poder estadunidense no Brasil, adquirir um poder próprio nas barganhas internacionais e, principalmente, nacionais. Claro que o Nordeste e o Brasil permaneceram, em muito, dependentes da influência estadunidense que ali se fortalecia, mas tiravam disso todo o proveito possível. A fragmentação de poder no Brasil foi uma alavanca para este processo.

Nele, a Guerra Fria foi um contexto de possibilidades mútuas para justificar as ações dos EUA no Nordeste e das forças políticas tradicionais do Nordeste em relação aos EUA. Neste caso, não apenas impulsionou os estadunidenses à busca por expandir sua influência, mas também uma força constituída por um bloco político nordestino engajado em tirar proveito da situação. Isto nos faz pensar que, crer em uma absoluta predominância do poder estadunidense sobre as zonas que buscava influenciar naquele cenário é ignorar a capacidade de outros personagens tensionarem esta relação, conquistando espaço e resultados efetivos para seus desejos.

Referências

ALBUQUERQUE JR., Durval M. de. *A invenção do Nordeste e outras artes*. São Paulo: Cortez, 1999.

BERSTEIN, Serge. A cultura política. In: RIOUX, Jean-Pierre; SIRINELLI, Jean François (Orgs.) *Para uma história cultural*. Lisboa: Estampa, 1998, p. 349-363.

BRUBECK, William H., *AID Program and U.S. Policy in the State of Pernambuco, Brazil* (1963a). 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/>>. Acesso em 19 set. 2019.

BRUBECK, William H.. *Call on Mr. Ralph Dungran by the governor of Piauí*. (1963b). Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. <<https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:670972/>>. Acesso em 19 set. 2019.

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.

CASTRO, Josué de. *Sete palmos de terra e um caixão*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.

CUNHA, Paulo R. da. *O campesinato, a Teoria da Organização e a Questão Agrária: apontamentos para uma reflexão*. São Paulo/Marília: Expressão Popular/Oficina Universitária, 2012.

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.

GORDON, Lincoln. *Direct negotiations for foreign aid* (1963a). Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. <<https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:672429/>>. Acesso em 19 set. 2019.

GORDON, Lincoln. *O progresso pela Aliança*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1962.

GORDON, Lincoln.. *Radicalism in the Northeast* (1963b). Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. <<https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:668915/>>. Acesso em 19 set. 2019.

GUIMARÃES, Samuel P. *500 anos de periferia*. 3 ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Editora Universidade/UFRGS/Contraponto, 2001.

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.

MIDKIFF, Harold M. Weekly Summary [Seixas Dória muda de posição], relatório de 23 de novembro de 1962. OPENING THE ARCHIVES PROJECT/NARA/CDO-UEM, rolo 05, 732.00/9-2062-732.001/5-561, slide 0447, p. 01. Records of the U. S. Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1960-1963.

MOSCOSO, Teodoro. *Agenda for Brazil Strategy Review Session* (1963a). 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/>> . Acesso em 19 set. 2019.

MOSCOSO, Teodoro. *Background on governor-elect Antonio Lomanto Jr.* (1963b). Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. <<https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:669041/>> . Acesso em 19 set. 2019.

O'DONELL, T.J. *Aluisio Alves Bids for Regional Leadership* (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:353600/>>. Acesso em 19 set. 2019.

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

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

¹ Opening the Archives Project – Disponível em <https://repository.library.brown.edu/studio/collections/id_644/>. Acesso em 19 set. 2019.

² Alguns autores, como Nelson Werneck Sodré (1976), discutem com afinco, mas não sem receber críticas, a ideia de que as regiões rurais do Brasil, isoladas e fortemente controladas por poderes locais privados, se assemelham aos feudos europeus da Idade Média. Evidentemente que esta comparação não escapa a ressalvas, sobretudo as que argumentam não se tratar de um processo idêntico, mas no qual é possível identificar rupturas e continuidades.

³ A SUDENE foi criada por meio de uma lei promulgada em 1960, como consequência dos esforços de Celso Furtado para a criação de um sistema de desenvolvimento da região Nordeste, o que deveria se efetivar a partir de investimentos federais. Trata-se de um órgão cuja importância na região era significativa, visto que intencionava alterar um cenário de pobreza secular.