

A ideia de desenvolvimento, Aliança para o progresso e a Sudene: conflitos teóricos e estratégias políticas

The idea of development, Alliance for progress and Sudene: theoretical conflicts and political strategies

VERA ALVES CEPÊDA

RAFAEL GONÇALVES GUMIERO

GUSTAVO LOUIS HENRIQUE PINTO

RESUMO

O nacional-desenvolvimentismo pode ser compreendido como estratégia, como projeto de mudança socioeconômica e política, e como parte importante da experiência brasileira de modernização. Constituído e ressignificado ao longo de extensa trajetória, assume uma faceta madura na década de 1950, sofrendo mutação importante com o giro autoritário de 1964, com seu alinhamento ao bloco ocidental da Guerra Fria, liderado pelos Estados Unidos da América (EUA), distanciando-se das proposições originais da Cepal e dos desafios implícitos à teoria do subdesenvolvimento. Essa mudança drástica resultou de tensões internas, agravadas pelas ações da política externa norte-americana, que se tornaram elementos constitutivos da situação de paralisia decisória no golpe de 1964. Destacam-se a pressão internacional, o financiamento de *think tanks*, mídias e eleição de grupos adversários do governo Goulart em 1962 e, pouco estudada, a ação subterrânea do programa Aliança para o Progresso - ALPRO, pactuado em 1961. Sob a imagem da luta pela superação do subdesenvolvimento na América Latina, a ALPRO, no Brasil, orientou-se por ignorar o governo federal, repassando boa parte dos recursos desse programa a governos estaduais (seleção sem visibilidade pública e contrária às diretrizes do projeto), ignorando a coordenação centralizada necessária às políticas de planejamento. Também se afastou da Sudene, instituição que atuava na região mais próxima da imagem-chave da ALPRO (alta vulnerabilidade social), que agia através de rigoroso diagnóstico e de técnicas de planejamento. Nesse contexto, a ação da ALPRO revela dois objetivos políticos ocultos: a geração de instabilidade e a neutralização do arranjo desenvolvimentista.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo; Sudene; Aliança para o Progresso.

ABSTRACT

The national developmentism can be understood as strategy, as a project for social economic and political change, and as a fundamental part of the brazilian experience for modernization. Constituted and resignified throughout its long and extense trajectory, it assumes a mature face in the 1950s, suffering an important mutation with the authoritarian spin of 1964, with its alignment to the western block of the Cold War, lead by the USA, distancing itself from the original CEPAL propositions and from the implicit challenges to the theory of underdevelopment. This drastic change was a result of internal strains, aggravated by the actions of north-american external policies, which became constitutive elements of the decision paralysis of the 1964 coup. Stands out the international pressure, the financing of think tanks, media and the election of adversary groups to Goulart's government in 1962 and, little studied, the underground action of the Alliance for Progress program (1961). Under the image of the fight for overcoming underdevelopment in Latin America, the ALPRO, in Brazil, guided itself to ignore the federal government, repassing a good portion of this program's resources to state governments (selection without public visibility and contrary to the guidelines of the project), ignoring the centralized coordination necessary to the planning policies. Also moved away from Sudene, institution that acted in the closest region to the key-image of ALPRO (high social vulnerability), which acted through the rigorous diagnostic and planning techniques. In this context, ALPRO's action reveals two occult political objectives: generating instability and neutralizing the developmentist arrangement.

Key words: Developmentism; Sudene; Alliance for Progress.

APRESENTANDO UMA HIPÓTESE DE PESQUISA

O período que circunda a implantação da ditadura civil-militar no Brasil em 1964 expressa um momento de inflexão importante na trajetória política do país e em seu processo de modernização. Significou, simultaneamente, um giro autoritário (em termos políticos), a adoção de um projeto subserviente internacionalmente e excludente internamente (em termos do modelo de desenvolvimento adotado) e uma guinada e ressignificação de uma ideia-força que vinha alimentando o debate intelectual e a ação governamental no país desde a Revolução de 1930: o desenvolvimentismo. A crise de 1964 resulta de uma série de tensões que se acumulavam havia pelo menos uma década, desde o retorno de Getúlio Vargas à cadeira da Presidência pela via eleitoral, em 1951, e, por extensão, de um modelo de pactuação política e gestão governamental caracterizado pelo protagonismo estatal, pelo nacionalismo e propensão a uma política externa independente — depois configurada com clareza na Política Externa Independente — PEI (CERVO;

BUENO, 2002)¹. O nó da disputa entre o nacionalismo desenvolvimentista e o modelo liberal maquiado (teoria da modernização) só seria desatado pela imposição da força de 1964.

O imbróglgio 1951-1964 orbitava no quadro mais geral em que se entrecrocavam interesses externos e internos (em especial quanto às disputas travadas por diferentes setores empresariais), interesses partidários, regionalismos, luta pela hegemonização da opinião pública (mídia e *think thanks*), demandas dos movimentos sociais e luta sindical. Mas, dentro desse contexto, destacamos como força gravitacional dessa órbita a disputa pelo *significado* de uma ideia — a de progresso, traduzida pela linguagem corrente do século XX no termo *desenvolvimento* (e no seu oposto, negativo, nos termos “atraso e subdesenvolvimento”). Ao seu redor se oporiam liberais e desenvolvimentistas, surgiram os arranjos da Guerra Fria para a América Latina e se definiriam os contornos dos projetos nacionais desse subcontinente (qual desenvolvimento e para quem).

Observada nessa ótica, a disputa no terreno das ideias pode complementar aspectos da tese da paralisia decisória (SANTOS, 1986) e de sua recusa do reducionismo econômico-estrutural na anatomia do golpe, já que 1964 adviria do colapso no funcionamento do sistema político incapaz de “tomar decisões sobre questões conflitantes” (SANTOS, 1986, p. 10). Permite dialogar também com o tema dos arranjos nascidos do alinhamento dos interesses empresariais e políticos nacionais com a política externa norte-americana e ao bloco ocidental da Guerra Fria (DREYFUSS, 1981; BANDEIRA, 2001), avaliando o quanto contribuiu nessa disputa — dinâmica econômica, disputas político-partidárias, relações externas — o problema do enfrentamento ideológico, ajustado a um contexto cindido entre duas visões de alcance da modernidade — a via proposta pelo desenvolvimentismo (Cepal-Furtado) e a da instrumentalização do planejamento a serviço dos interesses dos EUA (ALPRO-Rostow)².

A novidade que procuramos apresentar neste artigo é analisar o tenso período (1951-1964) focando a correlação entre o desenvolvimentismo (como tese e projeto político) e uma experiência política concreta: o programa da Aliança para o Progresso – ALPRO, pactuado em 1961. O encontro entre uma disputa teórica e a ação política prática, em lente

¹ A Política Externa Independente (PEI) emerge no governo Jânio Quadros e é posteriormente mantida por João Goulart. No entanto, sua origem pode ser apontada já na década de 1930, quando o governo Vargas procurou escapar da hegemonia imposta pelas grandes potências do período. A tese central da PEI é orientada pelo estabelecimento de relações externas plurais, com especial interesse pelo tema da integração latino-americana, em busca da realização do interesse nacional e da soberania do país.

² Nota da edição: por solicitação dos autores, usaremos a forma ALPRO ao longo do texto por se tratar de sigla originária dos trabalhos em língua hispânica, que circula com essa grafia no debate acadêmico.

ampla, ocorre na atuação da ALPRO no Brasil e, mais detidamente, no âmbito de sua ação junto à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — Sudene. Assim, a crise das décadas 1950 e 1960 afunila-se a partir de 1959 (ano de criação da Sudene, da Revolução Cubana e do início da circulação das teses maduras de Furtado sobre subdesenvolvimento e a situação da brecha desenvolvimentista) até a guinada autoritária de 1964. Nesse momento galvânico, a crise acelera-se e operam com força os mecanismos provocadores da paralisia decisória e da opção externa pelos EUA, entre os quais apontamos o papel desempenhado pela ALPRO.

Para a análise desse entroncamento — teoria do subdesenvolvimento / desenvolvimentismo, ALPRO e Sudene —, dividimos este texto em quatro seções, além desta breve introdução: a primeira trata do perfil do período 1959/1964 e do lugar/função da chave ocupada pelo projeto nacional-desenvolvimentista; na segunda, analisamos a estratégia da ALPRO como meio de construção de contra-hegemonia — nacional e, em especial, regional a partir do caso da Sudene; na terceira seção descrevemos o impacto dessa estratégia no ambiente do Conselho Deliberativo da Sudene (Condel), tendo como fonte o exame das atas das reuniões ocorridas nessa instância no período recortado; por último, apresentamos algumas considerações finais.

IDEIAS EM DISPUTA — DESENVOLVIMENTISMO E O PROJETO DA ALIANÇA PARA O PROGRESSO

A década de 1950 representa a fase madura de um longo processo intelectual que girava a roda do reconhecimento da situação de atraso, de posição periférica do Brasil no contexto internacional. A ideia de atraso, oriunda de múltiplos caminhos que avançaram dos determinismos geoclimáticos, do cadinho das raças, dos obstáculos do *ethos* transplantado e aclimatado às condições de um país de extração colonial, das limitações de nossas instituições e elites, sofre uma mutação a partir da década de 1930. É nesse momento que o atraso é explicado pelas restrições herdadas da formação social promovida pela colonização de tipo primário-exportador, provocando uma significativa mudança explicativa: a base do atraso é econômica (latifúndio, condição reflexa, demora na passagem para o modelo urbano-industrial e de classes) e foi implantada “de fora para dentro”, como realização de interesses internacionais (metropolitanos e posteriormente pelas pressões do comércio internacional, a partir da Independência). Essa nova chave de interpretação, a da formação nacional e de seus obstáculos à modernização pelo ângulo da economia, surge

pela pena de Roberto Simonsen (subcapitalismo) e Caio Prado Jr (o sentido da colonização). Dessa mudança de compreensão (que à frente será amplificada pela Cepal, pela obra de Celso Furtado, por teses esposadas pelo Iseb e outros) brotariam sérios desdobramentos: (a) o apontamento da tese das vantagens comparativas na formação do subdesenvolvimento (termo que sucede com eficiência a ideia de atraso e de subcapitalismo) e seu aprofundamento pela lógica do *laissez-faire*; (b) o robustecimento do nacionalismo como uma das formas de luta contra as pressões da dinâmica externa, mantenedoras e agravadoras dos obstáculos ao desenvolvimento; (c) a perspectiva de ação transformadora pela via do Estado e do planejamento sistêmico da estrutura produtiva; e (d) a filiação a concepções econômicas heterodoxas, e também mudanças na concepção da política.

Esse longo caminho ocorrido na dimensão intelectual é acompanhado por respostas práticas, em especial a partir da Revolução de 1930. Há um nítido movimento de centralização política na esfera estatal, com aumento de capacidades do Estado (monopólios, burocracia pública, produção de diagnósticos e prognósticos, incorporação do problema econômico como problema de Estado) que permanece como rota constante, malgrado os distintos regimes adotados (revolução, governo provisório, etapa constitucional pós-1934, Estado Novo, democracia pós-1946). Identificamos aqui, como percurso comum no período, o fortalecimento da ação estatal sobreposto a distintos arranjos políticos (oscilando entre autoritarismo e regime democrático). Mesmo a efígie “liberal”, auferida ao pacto nascente com a Constituição promulgada em setembro de 1946, não tarda dois anos até a apresentação do projeto do Plano Salte (1948) o retorno de Vargas ao comando do Executivo federal brasileiro com o processo eleitoral sucessório de Eurico Gaspar Dutra. Parece-nos que existam duas dinâmicas entrelaçadas, mas não dependentes: a trajetória da linhagem desenvolvimentista e os arranjos político-partidários, eleitorais e mesmo de regime³.

Essa tensão, nessas duas linhas de força, acompanhariam o governo Vargas, de 1951 até seu suicídio em 1954. Retorna, sob a forma da democracia nacional-desenvolvimentista, no mandato de Juscelino Kubitschek, período considerado como áureo para as estratégias de planejamento, em especial pela criação do Plano de Metas, por modificações robustas nas instâncias estatais e por estímulos impressionantes dados pelos recursos públicos para alavancagem econômica. É ainda nesse governo que a Sudene é criada, e as bases da PEI (Política Externa Independente) ficam robustecidas.

³ Como ocorrerá novamente após 1964, com a manutenção de um tipo de desenvolvimentismo — o burocrático autoritário — e a imposição de uma ditadura.

Agora nos aproximamos do período crítico apontado como recorte deste artigo: o processo de sucessão de Juscelino Kubitschek, com a eleição de candidatos paradoxais para a Presidência da República — Jânio Quadros (coligação PTN/UDN/PR/PL/PDC; 48,26% dos votos) — e para a Vice-Presidência — João Goulart (PSD/PTB/PST/PSB/PRB; 41,63% dos votos). Com a renúncia de Quadros em 1961, explode a crise, com manobras impeditivas da natural e legal substituição pelo vice e a adoção do parlamentarismo como estratégia de contenção da autonomia política de Goulart. Foi sob a égide do parlamentarismo e da sombra de um possível fechamento do regime que ocorreram as eleições de outubro de 1962 (2/3 das vagas do Senado, 409 cadeiras da Câmara dos Deputados e cargos de governador em 11 estados da federação).

As eleições de 1962 podem ser um bom retrato do grau de conflito e da disputa teórica — imagens, teses, ideologias — clivados e construídos pela Guerra Fria. É nesse período, 1961-1964, que a ação de *think thanks* como o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad) e do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipês), o cinema de Jean Mason, as disputas na grande imprensa, no rádio e na televisão e o esforço de construção de uma bancada congressual forte seriam expressivos de uma guerra cultural (ou disputa por hegemonia) em boa parte associada aos (e em muitos casos financiada pelos) interesses norte-americanos e/ou de seu bloco no ambiente da Guerra Fria (GORDON, 1962; 2002; BASBAUM, 1975; DREIFUSS, 1981; SANTOS, 1986; BANDEIRA, 2001). E por que não entender que a mesma intenção estaria oculta na inesperada mudança de posição, em termos de política externa norte-americana para a América Latina, subjacente ao projeto da Aliança para o Progresso?

Cumprir lembrar que a política externa norte-americana, ao longo dos séculos XIX e XX quanto aos seus vizinhos e fronteiriços naturais no continente, nunca fora regida pela promoção de auxílio técnico e econômico com o fito de superar a condição de subdesenvolvimento e autonomizar e fortalecer os parceiros da região. A chave da “paz continental preventiva” (EISENHOWER; PREBISCH; FIGUERES; MOSCOVO; RUSK 1962), teve giro rápido, a partir do final da década de 1950, marcada por dois importantes fatos: a convergência internacional sobre o papel do planejamento econômico nas economias e a aceleração dos movimentos no xadrez da Guerra Fria.

O planejamento — entendido aqui como forma intermediária entre regulação (de tipo keynesiano) e planificação (modelo estatista) — havia-se consolidado no mundo, partindo de diferentes causas e alinhado com distintas ideologias em múltiplos contextos

nacionais desde o século XIX. Agrupava, enquanto experiência histórica, as trajetórias da Alemanha, Japão, União Soviética (URSS) e China (formatos fortes); a recusa ao *laissez faire* em Keynes e a defesa de políticas e fundos públicos reguladores da dinâmica econômica; o célere impulso à inovação e as capacidades produtivas dado pelo esforço de coordenação das atividades econômicas nacionais nas duas guerras mundiais; o agigantamento das atividades industriais, em sua planta produtiva extensa (em cadeias nacionais e internacionais, como efeito do aumento das estruturas monopólicas) e seu entrelaçamento com demandas estatais e dependência de P&D (cf. GALBRAITH, 1985 [1967]); e o surgimento das estratégias nacional-desenvolvimentistas na América Latina, com suporte teórico (o estruturalismo cepalino; a teoria do subdesenvolvimento) e conformação de arranjos político-estatais fortes (sendo o Brasil um dos mais importantes casos no período).

A Aliança para o Progresso foi lançada oficialmente em março de 1961. Sobre seus antecedentes, Taffet (2007) afirma que após a vitória de Kennedy, em novembro de 1960, o então candidato eleito estabelece uma força-tarefa (*Task Force for Latin America*) para a elaboração de recomendações de política para a região e que foram transformadas posteriormente nos eixos da ALPRO. Convergiam para esse momento um conjunto de fatores que modificaria necessariamente a política adotada pelos EUA para o continente latino-americano no período. De um lado, os projetos de reconstrução do pós-guerra e de barreiras de contenção às possibilidades de expansão do bloco soviético após o início da Guerra Fria — tais como o Plano Marshall e o Plano Colombo — permitiam a cobrança da adoção de política semelhante para o bloco dos países latino-americanos, que se haviam empoderado teórica e politicamente nas últimas décadas pelas teses do estruturalismo da Cepal, pelo surgimento da Teoria do Subdesenvolvimento e também pela emergência dessas estratégias nacional-desenvolvimentistas na região. O industrialista brasileiro Roberto Simonsen (1947a, 1947b, 1948) apontava, logo ao final da II Guerra Mundial, que não haveria um Plano Marshall para a América Latina e que seria preciso lutar, na região, para conseguir avançar no projeto de industrialização e autonomia econômica nacional.

Destacamos que havia mais que um posicionamento protagonista e benemérito dos Estados Unidos na proposição da ALPRO. Ao contrário, entendemos como linhas mestras na geração da estratégia do programa da ALPRO a existência de duas forças opostas. A primeira, a exigência geopolítica do período de dar respostas às (e dialogar com as) demandas de desenvolvimento apresentadas pela América Latina da mesma forma que a atenção norte-americana havia sido dada aos outros continentes. A segunda, embutida nas práticas mais que no discurso oficial do programa, era o enfrentamento de um campo

político intelectual em crescimento, perigoso tanto para o equilíbrio no lado ocidental da Guerra Fria quanto por suas balizas teóricas (CEPÊDA, 2020). Nessa direção, o sucesso da ALPRO equivaleria, forçosamente, ao reconhecimento de um caminho e de uma percepção já trilhados pela experiência latino-americana desde a década de 1930, pautada pela ação do Estado, pelo planejamento e pela orientação racional do desenvolvimento em configuração nacional.

No contexto histórico e econômico da América Latina da década de 1960, o atingimento das metas da ALPRO equivaleria a reconhecer a validade das virtudes do planejamento, não para a recuperação econômica de um continente devastado pela guerra (como foi o caso do Plano Marshall), nem para a alteração da dinâmica política ou introdução do “arranque” no dique da região asiática, mas sim para a comprovação de uma tese que apontava as distorções internas em economias e sociedades que já haviam superado o arranque como consequência dos condicionantes adversos oriundos das economias centrais — deterioração dos termos de intercâmbio, inibição de avanço tecnológico, compressão do salário e da renda, insuficiência de poupança interna, restrição de efeitos multiplicadores da dinâmica para o conjunto do sistema econômico, pontos de estrangulamento, entre outros (PREBISCH, 1961, 1962; FURTADO, 1961; 1964). Partindo exatamente da interpretação de Prebisch e Furtado (e quiçá apropriando também a contribuição de Roberto Simonsen e Caio Prado Jr), a situação de parte das economias do continente não caracterizava uma situação pré-moderna, mas sim de uma modernidade híbrida e adoecida pela submissão a uma dinâmica primário-exportadora, de extração colonial, submissa e submetida aos interesses das economias desenvolvidas, não por coerção política, mas pelas disfunções internas da divisão do comércio internacional. Furtado refere-se a essa situação, em especial ao caso brasileiro, como um aprisionamento na lógica dos ciclos econômicos até final do século XIX (formação do subdesenvolvimento) e guinada, pela política de substituição de importações (PSI), para situação de subdesenvolvimento de grau avançado — situação que reunia as condições de superação, abertas nos anos 1950/1960, apoiada na recusa dos postulados econômicos liberais (pela ação coordenadora do Estado) e adotando inovação para superação desse estrangulamento estrutural (como o aumento da renda e da utilização dos espaços de organização sindical e pressão salarial para inovação e aumento da capacidade de consumo interno (cf. FURTADO, 1959a; 1959b; 1962; 1964). Para o amplo bloco dos estruturalistas, desenvolvimentistas e nacional-desenvolvimentistas do período, a saída não seria pelos

automatismos do mercado, não reproduziria as narrativas clássicas da evolução do capitalismo liberal e necessitaria de reajustes na sua relação com o comércio internacional (entendido agora como parte causadora do problema e não solução neutra).

Há, assim, na ALPRO a condição de uma *Janus* bifronte. Não pode descurar do tema do atraso, da pobreza e da precariedade de condições de vida no continente — é um risco diante da Guerra Fria, em especial após a Revolução Cubana. Mas deve temer o fortalecimento de economias e sociedades no continente que tenham se modernizado através das técnicas de planejamento — e estas não eram, nem de longe, expressões da *ratio* da cultura econômica e política dos EUA. Trazemos como exemplo o suporte teórico, muitas vezes oculto, da ALPRO: a concepção híbrida contida na obra de W. W. Rostow em *Etapas do desenvolvimento econômico – um manifesto não comunista* (publicada em 1960). Neste trabalho, fundamental para entendimento do período, não se recusa mais, dentro do campo liberal ou na filosofia econômica do mercado exposta no arco liderado pelo governo norte-americano na época, a ideia de situações retardatárias (tradicionais) que, uma vez dado o impulso inicial de mudança (sempre exógeno), precisam de algum grau de articulação e ação planejada para aceleração dos pontos de inflexão (etapas) até o atingimento de uma situação madura e autossustentável (o estágio do consumo de massa). Para Rostow, como na arquitetura lógica da ALPRO, é preciso mais que o mercado autorregulado para modernização desses países. Aceitar esta tese é um recuo, uma concessão à energia do debate cepalino, e que deslocaria a disputa para um novo patamar teórico: a proposição de um planejamento ou ação planejadora (portanto, inexoravelmente *fora* do automatismo econômico) distante da inclinação do modelo soviético⁴. Entendemos que *Etapas do desenvolvimento econômico* é uma mudança de posição na luta entre liberalismo e planejamento (lembrando que este possui graus muito diversos, abrindo um gradiente que vai do regulacionismo keynesiano ao planejamento setorial, ao planejamento global e até a planificação estatal).

A ALIANÇA PARA O PROGRESSO E O NORDESTE

Em termos concretos, a ALPRO fundamenta-se como pacto transnacional com a Ata de Bogotá, resultado do 3º encontro do chamado “Comitê dos 21”, formado por representantes dos países do continente, cujo objetivo era a indicação de proposições para a Organização dos Estados Americanos — OEA, durante a Conferência Econômica

⁴ Essa parece ser a explicação para escolha do subtítulo do livro: um manifesto *não comunista*.

Interamericana. Nesse momento, os Estados Unidos cancelam a necessidade de planos nacionais de desenvolvimento, com investimento público, como saída à condição de subdesenvolvimento dos países latino-americanos. Loureiro (2020, p. 51) afirma que a Ata de Bogotá caracteriza a primeira experiência dos Estados Unidos em apoiar “um programa de desenvolvimento regional de longo prazo a ser sustentado por ajuda econômica”. Reunidos naquilo que poderia ser a Operação Pan-Americana, projeto com forte impulso de Juscelino Kubitschek e do governo brasileiro, Loureiro afirma sobre os resultados acordados na Ata de Bogotá:

(...) além do foco no crescimento, as repúblicas americanas também deveriam reunir esforços para alcançar metas objetivas em termos de índices de desenvolvimento social (melhorias nos campos da educação, habitação, saúde), além de viabilizar reformas socioeconômicas capazes de tornar o processo de desenvolvimento latino-americano mais equitativo e justo, sobretudo no que se referia à propriedade da terra e ao sistema tributário. O tom reformista (quase revolucionário em certos aspectos) da Ata de Bogotá antecipava muitas das ideias que estariam presentes no programa econômico do governo Kennedy para a América Latina — a Aliança para o Progresso (LOUREIRO, 2020, p. 51)

Quando analisamos de forma cronológica a mudança de posição na política externa americana para a América Latina entre 1960 e 1961, favorecendo a ajuda econômica para esses países, constatamos que a Sudene foi uma das primeiras instituições no conjunto de nações latino-americanas a ser impactada pela nova política externa dos Estados Unidos. No movimento impulsionado pela “Ata de Bogotá”, pela eleição de Kennedy e pela criação e atuação da força-tarefa, permite-se apontar que a Sudene teve aparente prioridade no programa em construção da ALPRO. Duas considerações surgem quando comparamos as diretrizes dos principais documentos que reúnem as diretrizes da ALPRO e o lugar que a Sudene ocupa nesse projeto: a primeira, sobre a ação global da ALPRO para o Brasil; a segunda, a especificidade do Nordeste no contexto brasileiro e sua função na estratégia da ALPRO.

A ALPRO pretendeu ser um projeto político de alavancagem da superação do subdesenvolvimento no conglomerado das nações latino-americanas, entendidas em uma unidade ficcional — a ideia de América Latina — representando o conjunto de formações sociais que sofreram profundas mutações a partir do processo de colonização ibérico. A mentalidade, as instituições e os interesses que orientaram espanhóis e portugueses para o

novo mundo no processo de expansão mercantilista ultramarino não foram idênticos, como aponta robusta literatura (PRADO Jr., 1963 [1942]; FAORO, 1979; VIANNA, 2004). Da mesma maneira, a ocupação dos futuros territórios nacionais, a interação com populações e sociedades autóctones, o ritmo cronológico de ocupação e as estruturas econômicas e políticas premidas por mutações internas e externas (em duas frentes: internas às metrópoles e destas sob os movimentos geopolíticos e econômicos entre os séculos XVI e XIX) gerariam uma constelação de estados-nações independentes e muito diversos entre si, sob múltiplos aspectos. No período da gestação do projeto da ALPRO, o continente latino-americano congregava tipos e estágios bastante diversos de “atraso, pobreza e insuficiência econômica e debilidade política”, conforme as chaves que aparecem nos documentos fundadores desse programa⁵. Sem adentrarmos o exame vertical dessa diversidade, gostaríamos de apontar a distância da posição do Brasil com relação ao grande quadro traçado pela tese de fundo da ALPRO.

Sobre o aspecto econômico, o Brasil ocupava no período uma situação de transformação interna muito acelerada, marcada por vários aspectos: (a) a dinâmica da industrialização leve e média (na chave do modelo de substituição de importações); (b) o esforço já acumulado das atividades de planejamento interno consolidadas de forma exemplar no Plano de Metas; (c) a robusta estrutura de suporte que vinha se conformando desde a fase dos monopólios; (d) as inversões em estruturas produtivas ligadas ao setor de bens de produção; (e) a formação de uma burocracia pública; e, finalmente, (f) o surgimento de um arco de alianças em torno do projeto industrial e do desenvolvimentismo⁶. Estudo sobre a evolução da economia brasileira no contexto latino-americano com dados de 19 países (CARDOSO; FISHLOW, 1990) indicava que ao longo da década de 1950 o Brasil apresentava uma posição de destaque: comportava 35,6% da população do continente (juntamente com o México somava 55,8% desse total); detinha 22,2% do PIB regional, e, junto com Argentina (21,2%) e México (18,5%), abocanhava quase 2/3 do volume total. O complicador aparecia no PIB *per capita* (anual), ficando o Brasil na antepenúltima posição do ranking — US\$ 637, na frente apenas de Honduras

⁵ *Declaración a los pueblos de América; Carta de Punta del Este; Resoluciones Anexas (Desarrollo económico y social; integración económica; productos básicos de exportación; examen anual del progreso económico y social; la opinión pública e la Alianza para el Progreso); Modificación del capítulo V* – todos reunidos em *Documentos Oficiales emanados de la reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y social al nivel ministerial*. (OEA, 1961).

⁶ Quanto à heterogeneidade particular de tal projeto e à formação de coalizões em torno de estratégias desenvolvimentistas, ver Bielschowsky (1988).

(US\$ 363) e El Salvador (US\$ 612) e muito distante dos indicadores do Uruguai (US\$ 2.184), Argentina (US\$ 1.877) e Venezuela (US\$ 1.811).

A comparação dos dados sobre a América Latina mostrava um continente com países já avançados no seu processo de modernização econômica e outros bastante retardatários, colocando na linha de frente Brasil, México, Argentina, Chile e Uruguai, embora com perfis internos de sua estrutura econômica muito desiguais, cabendo a mesma ressalva para as diferenças nos níveis de industrialização e também para o protagonismo do Estado (incluindo ação da burocracia pública e investimento na estratégia de planejamento).

Portanto, enquanto país, o Brasil ocupava, em termos de dinâmica econômica, uma posição de liderança, tendo ultrapassado inúmeros degraus estabelecidos pelo programa da ALPRO e, por extensão, necessitado de outras formas de alavancagem. No entanto, é coerente que indicadores de produção não fossem espelhos dos indicadores de distribuição: o país com a maior população do continente era lanterninha no *quantum per capita*. No Brasil encontrávamos uma bifurcação suscitada pelo estruturalismo cepalino, que, aplicado ao caso da nossa formação nacional, tornava-se dual-estruturalista (quer na tese dos polos de Furtado, quer na posterior e mais rigorosa leitura de Francisco de Oliveira, 1981) e demonstrava o gravíssimo problema da convivência de *dois* sistemas socioeconômicos. O primeiro deles orbitava e enfrentava a superação do subdesenvolvimento avançado — com emergência de uma forte dinâmica urbano-industrial, competição para *dentro* (em oposição à tradição primário-exportadora e às elites anacrônicas, modernas mas não industriais) e para *fora* (tentando superar seu lugar subordinado na divisão do comércio internacional e internalizar a dinâmica produtiva e a autonomia decisória). Esse modelo aplica-se mais rigorosamente ao contexto do Sudeste, mas não ao conjunto do sistema econômico nacional, e trava suas batalhas com as elites agrário-exportadoras e os limitadores do uso de estratégias heterodoxas (planejamento estatal, políticas de investimento, ação direta das empresas públicas, políticas cambiais e tributárias) para superação das limitações ao salto do desenvolvimento. O segundo sistema orbitava nas regiões e subsistemas ainda ligados aos legados dos ciclos econômicos primário-exportadores, não integrados à dinâmica puxada pela industrialização. Nesse grupo se enquadrariam regiões e subsistemas mais próximos de economias pré-modernas ou insuladas.

-Entendemos que, em grande medida, o foco da ALPRO na Sudene respondia pelo interesse na ação de uma instituição incumbida do planejamento estatal em região com grande proximidade da imagem tecida no seu programa: indicadores sociais baixíssimos,

pobreza, atraso vinculado a um sistema rural de subsistência ou incapaz de alavancar formas mais sofisticadas de integração econômica e social, elites em grande medida alinhadas ao atraso (mesmo capazes de acumulação privada e controles políticos fortes sobre território e governo federal, incluindo a lógica da indústria da seca, descrita por Furtado (1959c) e pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1959)⁷. Para completar esse interesse na região e na Sudene, cumpre lembrar o grau de agitação política que tensionava a região, em especial pela ação das Ligas Camponesas e um consequente risco à estabilidade e inclinação política do país, segundo os olhos dos operadores da política externa norte-americana — o que podemos denominar de “risco Cuba” (TAFFET, 2007; RABE, 2016).

Nesse cenário, a expectativa era a de uma ação conjunta e estreita entre a ALPRO e a Sudene. Mas, curiosamente, não foi o que ocorreu. Talvez pela contradição entre a imagem e retórica públicas (da boa vontade para a superação do atraso no continente latino-americano) e as intenções ocultas de minar a engenharia do nacional-desenvolvimentismo. Segundo Alceu Amoroso Lima (insuspeito personagem quanto ao alinhamento desenvolvimentista) a forte preocupação do governo norte-americano dirigia-se contra a longa experiência brasileira do desenvolvimentismo e da presença da teoria do subdesenvolvimento, como representante de “um perigo muito mais imediato do que o comunismo” (LIMA, 1961 p. 19).

ALPRO, SUDENE E O CONDEL

Os prelúdios do diagnóstico da Sudene estão no documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, elaborado por Furtado no primeiro trimestre de 1959, assinado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coletivo que passou a ser coordenado por Furtado nesse ano e que concentrava os esforços do governo federal por políticas desenvolvimentistas que fizessem frente à profunda crise social e econômica, agravada pela enorme seca de 1958, crise de abastecimento, migração forçada, concentração de trabalhadores urbanos nas grandes cidades, desemprego e a fome. A política de industrialização apresentada no documento do GTDN (1959) realizava um diagnóstico de desequilíbrios regionais produzidos pela industrialização da região Centro-Sul, denunciando uma duplicação da lógica da deterioração dos termos de troca — agora no âmbito interno do sistema econômico nacional. Embora o Nordeste estivesse inserido

⁷ Apesar de não se mencionar explicitamente “indústria da seca” nesses dois documentos, é neles que encontramos os fundamentos e argumentos que embasariam a oposição à política hídrica do DNOCS.

no processo de exportação e conectado com o comércio internacional, os recursos auferidos nessa relação (primário-exportadora) desapareciam pela aquisição de bens de consumo e de produção e pela centralização financeira de seus ativos nas empresas das regiões industrializadas. É desse diagnóstico que surge a proposta de desarmar o segundo nível das armadilhas do subdesenvolvimento (assimetrias internas) e implementar a industrialização do Nordeste.

A política de industrialização do Nordeste (GTDN, 1959), de criação de polos de desenvolvimento da economia regional, estava ancorada a uma proposição de reorganização da economia agrícola, irrigação, colonização, deslocamento da fronteira agrícola, produção de alimentos na zona úmida e transformação da economia do semiárido. O GTDN foi criado em 1958, subordinado ao Conselho de Desenvolvimento do executivo federal, e transformado em abril de 1959, após a apresentação do documento diagnóstico (GTDN, 1959), quando Kubitschek instaura o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), que era dirigido pelas decisões do Conselho Deliberativo (Condel), formado pelos governadores dos nove estados nordestinos e Minas Gerais, representantes dos ministérios e representantes do Banco do Nordeste do Brasil, Banco do Brasil, DNOCS e Forças Armadas. Foi uma tentativa de organização do poder político regional, buscando centralização financeira e administrativa das ações do poder público federal.

A Sudene, enquanto órgão planejador e executor de políticas de desenvolvimento, somente foi criada em dezembro de 1959, por meio da Lei nº 3.692 (BRASIL, 1959), e Furtado confirmado como seu superintendente. Desde a lei de criação, tornava-se obrigatória a apresentação de um plano diretor do órgão, aprovado como lei ordinária pelo Congresso Nacional, onde se estabeleceriam as metas e a dotação orçamentária para o triênio. O primeiro plano diretor (SUDENE, 1966a), previsto para 1961-1963, foi aprovado em maio de 1960 pelo Condel e encaminhado, em sua primeira versão, para o Congresso Nacional — Projeto de Lei nº 1.930/1960 (BRASIL, 1960). Houve alteração proposta e encaminhada pelo Condel ao Congresso Nacional (agosto de 1960); como não tramitou no Legislativo no ano de 1960, em janeiro de 1961 o Condel realizou uma revisão dos valores de investimentos e encaminhou nova versão, transformada, assim, em novo projeto de lei — nº 2.666/1961 (BRASIL, 1961a) e aprovado somente em dezembro de 1961 (BRASIL, 1961b). O ano de exercício de 1961 inicia-se naufragado em termos orçamentários, dependendo a Sudene de liberação fracionada de recursos.

A não efetivação do primeiro Plano Diretor no ano de 1961 foi concomitante, desde janeiro daquele ano, à aproximação da ALPRO em sua fase ainda originária. No processo de construção da estratégia da ALPRO e sua implementação há elementos que comprovam o contato estabelecido com Celso Furtado desde o final do ano de 1960. Consta na Ata da décima primeira reunião ordinária do Condel (SUDENE, 1961a), realizada em 9 de janeiro de 1961, o anúncio feito por Furtado daquilo que seria o prenúncio das relações entre a ALPRO e a Sudene. Importante ressaltar que neste mesmo dia se debateram no Condel as dificuldades envolvendo a não tramitação do Plano Diretor no Legislativo bem como a revisão do plano. Após Furtado apontar a possibilidade de financiamento em dólares do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para um projeto da indústria têxtil, ele anuncia:

Comunica, ainda, que foi pessoalmente convidado pela Organização dos Estados Americanos para visitar o referido Banco e a OEA para discutir estes e outros projetos, advertindo que, no momento presente, existe grande interesse nas organizações internacionais em voltarem as suas atenções para o Nordeste do Brasil, tanto assim, que o Banco Interamericano, a OEA e a CEPAL acabam de chegar a um entendimento para coordenar os seus esforços em torno de uma política na região, que é a América Latina e, elegeram entre as regiões que deverão ser atendidas, de imediato, o Nordeste brasileiro e logo em seguida, a América Central. Evidentemente, isso decorre do fato de que já tenhamos programas e já possamos nos apresentar com estudos concretos. Os dirigentes dessas três organizações deverão reunir-se em Washington, em começo do próximo mês, para chegarem a um acordo e propor o 1º Plano de Operação e enviaram-lhe o convite a que se referiu, para expor os programas da Sudene definindo exatamente aquela parte do trabalho que **puder** se beneficiar da cooperação coordenada dessas três grandes instituições internacionais. (SUDENE, 1961a, p. 4)

A possibilidade de financiamento internacional, através de investimentos e empréstimos, aparece para a Sudene no mesmo momento em que a instituição não caminhava no seu Plano Diretor pela inviabilidade orçamentária de 1961. A interação entre os três organismos internacionais anunciada por Furtado — BID, Cepal e OEA — configurava, desde o início, o desenho institucional pensado para operacionalizar as primeiras ações da ALPRO. Esse desenho nasce, segundo Taffet (2007, p. 31), da conversa entre o presidente Kennedy e Felipe Herrera (presidente do recém-criado BID) no início de março de 1961. Em abril do mesmo ano, no Rio de Janeiro, ocorrem os primeiros diálogos entre BID, Cepal, OEA (especificamente via Conselho Interamericano

Econômico e Social – Cies) e representantes do governo Kennedy. Além de Herrera (BID), participaram desse encontro Lincoln Gordon (pela força-tarefa), Richard Goodwin (assessoria da Casa Branca), Raúl Prebisch (Cepal) e Jorge Sol (Cies/OEA).

Composição semelhante, ampla e concertada, seria prefixada pela *Carta de Punta del Este*, em agosto de 1961, com a criação do Comitê dos Nove *Experts* (*Nine Wise Men*), voltado para a distribuição de recursos da ALPRO. Esse grupo era composto por representantes do Cies, BID e Cepal. Apesar da existência do Comitê dos Nove *Experts*, e do posterior Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso, de 1963, Loureiro (2020, p. 59) lembra que as decisões de ajuda da ALPRO eram do governo americano, “um programa eminentemente unilateral” dos Estados Unidos, que, como veremos adiante, seguiu uma dupla diretriz em sua distribuição: o projeto retórico da Carta de 1961 e a intervenção prática nas disputas políticas internas (aqui examinado no caso do Brasil e, em especial, da política para a Sudene).

A presença da Cepal na articulação da ALPRO, como foi desenhado inicialmente, impulsionou significativamente a relação da Sudene com a ALPRO. A circulação internacional de Furtado como funcionário de organismo multilateral nos anos anteriores à Sudene também foi fator dinamizador para a inclusão do órgão nos planos iniciais da ALPRO. Furtado seguramente detinha sólidas razões e expectativas para anunciar ao Condell a possibilidade de financiamento e a sondagem feita sobre a Sudene. Indicamos aqui duas: uma de fundo teórico e outra de fundo prático.

A primeira observa a *função* da Sudene como instrumento de transformação do Nordeste, segundo o sistema analítico de Furtado. A região Nordeste, para esse autor, conformava-se, por uma herança (o passado primário-exportador), como um obstáculo no presente (à conclusão da transformação em termos nacionais, aberta pela industrialização e pelo ciclo do planejamento do nacional-desenvolvimentista) e como uma exigência de futuro (a nacionalização do desenvolvimento e a superação do dualismo estrutural). Todos estes aspectos da região originavam-se do processo de auge e reversão dos ciclos econômicos apontados em *Formação Econômica do Brasil* (FURTADO, 1959a): os dilemas da pobreza e dos baixos indicadores socioeconômicos e ainda os obstáculos à passagem para uma atividade agrícola integrada às demandas modernas da transformação urbano-industrial em curso e à mudança do sistema econômico global na região (diversificado, inovador, capaz de poupança e investimento). Em vários e distintos trabalhos, Furtado (1958, 1959a; 1961; 1962 e 1964) indicaria a necessidade de um esforço orientado de

transformação para o Nordeste, com feições ajustadas às condições estruturais dessa região. Pesariam nessa tarefa, a nosso ver, três variáveis importantes: (a) a aceleração do “arranque” via introdução de mudanças substantivas na arquitetura econômica, provocadas pela ação da Sudene; (b) a necessidade de capitais exógenos ao subsistema regional (recursos financeiros, diagnóstico técnico, gestores capacitados e articulação/força política que aceitasse e validasse a direção da mudança); (c) a necessidade de vencer a resistência da inércia política e econômica da região, receosa de perda de poder e recursos (o que Furtado chamaria de “anacronismo” das elites regionais).

A segunda razão tem forte conexão com o diagnóstico furtadiano da região — construído em textos próprios, apoiando-se no resultado da análise técnica do GTDN e no desenho do projeto da Sudene: havia necessidade de suporte monetário, auxílio técnico e legitimidade política para quebrar o bloqueio/inércia da região. Em uma mirada larga, a recepção do programa da ALPRO seria uma força importante e fonte para ação da Sudene, o que explica o diálogo de Furtado com o projeto original e suas expectativas (a nosso ver, desde o início, cautelosas).

Como complemento da importância do estreitamento da ação ALPRO-Sudene, podemos apontar o fato de que poucas instituições e governos na América Latina tinham um diagnóstico elaborado, um programa de políticas, com levantamento de dados e estudos como a Sudene tinha, principalmente o Plano Diretor, além de ser dirigida por Celso Furtado, que possuía reconhecimento internacional pelos trabalhos desenvolvidos em missões da Cepal.

A questão agrária nordestina, principalmente as Ligas Camponesas que avançaram na região durante toda a década de 1950, sobre intensa aproximação política dos grupos de esquerda, somado ao fenômeno migratório; as tensões no campo; a miséria e a fome são elementos que constituem o “problema do Nordeste”, e que causavam profunda apreensão por parte dos Estados Unidos. A possibilidade de uma política de planejamento para a agricultura, que tocasse a questão agrária nordestina, foi a primeira defesa da Sudene para a ALPRO, e pode ser vislumbrada na visita oficial de Furtado ao presidente Kennedy, na Casa Branca, em julho de 1961. Do ponto de vista do desenvolvimento regional, as mudanças propostas pela Sudene tocavam a questão agrária, e conseqüentemente o tema da migração forçada e o da miséria dos trabalhadores rurais. Furtado (1997, p. 183) afirma que o plano apresentado nos Estados Unidos tinha como “principal objetivo criar no Nordeste uma nova agricultura”. A abertura de frentes de povoamento em terras públicas na Amazônia e a criação de nova agricultura familiar na zona açucareira estavam entre os

projetos apresentados. O problema migratório, a partir de um “projeto de colonização” com deslocamento populacional para a região amazônica do Maranhão, foi um dos principais objetivos do Plano Diretor apresentados ao governo Kennedy (FURTADO, 1997). O memorando da Casa Branca desse encontro (*DEPARTMENT OF STATE*, 1961) evidencia o interesse de Furtado em buscar apoio ao Plano Diretor, cuja cópia entregou em mãos ao presidente. O debate dessa reunião foi direcionado para a questão da concentração de terras e dos interesses da Sudene em realizar uma política de irrigação e de reforma agrária, além do incentivo à imigração do campo para áreas direcionadas, fatores que o presidente considerou fundamentais.

A Carta de Punta del Este e o lançamento da ALPRO acontecem no mesmo momento histórico brasileiro de profunda crise política nacional, com a renúncia de Jânio Quadros, o início do governo João Goulart e a instauração do parlamentarismo brasileiro (1961-1963). As relações da Casa Branca com o governo João Goulart selam o destino das relações entre a Sudene e a ALPRO. Após a aproximação inicial da Sudene com a ALPRO, foi o estudo coordenado pela Missão Bohan⁸ a primeira ação do governo americano para o Nordeste, no final de 1961, com indicações de investimentos para ajuda externa que diferiam radicalmente daquelas propostas pela Sudene em seu primeiro Plano Diretor. Furtado (1997) e Oliveira (2008) descrevem a direção do Relatório Bohan, que propunha ações diretas, de curto prazo e de visibilidade pública, não as políticas estruturais e de coordenação da Sudene. Em abril de 1962, foi firmado o “Acordo do Nordeste”⁹ com o governo dos Estados Unidos, em visita de João Goulart à Casa Branca, havendo similaridades do acordo com os apontamentos do Relatório Bohan e do Plano Diretor da Sudene.

Apesar de a Sudene também continuar sendo uma possibilidade para receber estes recursos, de fato a ajuda externa do “Acordo do Nordeste” foi canalizado em sua quase totalidade para a *United States Agency for International Development* — Usaid, instalada em Recife com escritório desde 1962 —, e não para a Sudene, resultando em acordos da Usaid

⁸ Merwin L. Bohan foi o embaixador norte-americano que, a cargo do Departamento de Estado dos Estados Unidos, foi enviado ao Brasil nos meses finais de 1961, a fim de realizar um diagnóstico do Nordeste e propor políticas de financiamento para a ALPRO, concretizadas no Relatório Bohan, que repercutiu em contrassenso às propostas da Sudene, conforme apontam Roett (1972), Page (1989), Furtado (1997) e Oliveira (2008). Bohan tinha sido anteriormente comissário dos norte-americanos na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953).

⁹ “Acordo de Cooperação Financeira e Técnica para o Desenvolvimento do Nordeste”, reconhecido como “Acordo do Nordeste”/*Northeast Agreement*.

de 1962 e 1963 diretamente estabelecidos com os governadores, o que provocou intenso conflito com a Sudene, assim como no seu interior, demonstrado pelos documentos do Condel (PINTO, GUMIERO, 2018). O apoio deliberado dos Estados Unidos aos governadores adversários de Goulart, favorecendo o enfrentamento ao campo político de esquerda (anticomunista), tornou-se uma questão central para a ALPRO, o que resultou na intervenção norte-americana nas eleições estaduais de outubro 1962 e na relação direta com estes governadores através da ajuda financeira¹⁰. Em comunicado da Comissão Draper¹¹ ao presidente Kennedy, em 3 de novembro de 1962, sugere-se que as ações da ALPRO, particularmente para o “Programa Nordeste”, “devem ser reduzidos a projetos específicos financiados nos próximos seis meses e implementados o mais rápido possível”, além da orientação de que se deve garantir ampla autoridade ao embaixador para tomar estas ações — na época se tratava do embaixador Lincoln Gordon.

A realidade da ajuda econômica dos Estados Unidos para o Nordeste através da ALPRO concentrou-se nos governos estaduais opositores ao governo de João Goulart. Deste modo, a Sudene não recebeu os empréstimos e doações previstos no início do processo, mas apenas intermediou alguns acordos entre estados e o governo americano, através do BID e da Usaid principalmente. Loureiro (2020) analisou os critérios estabelecidos pelo governo Kennedy para a distribuição de recursos da ALPRO no Brasil e constatou a predominância de uma diretriz ideológica, a partir de um catálogo da Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro de categorização dos governadores estaduais. Loureiro (2020, p. 97) afirma que o governo Kennedy “aplicou uma sistemática categorização ideológica para os principais políticos brasileiros no final de 1962, tomando-a como base para decisões políticas”, e a tentativa era influenciar decisivamente as eleições estaduais de 1962.

Das constatações do financiamento da ALPRO nos estados feitas por Loureiro (2020, p. 97), destaca-se que da ajuda regional do BID para o Brasil não houve acordos com o governo federal, sendo mantido somente com os governos estaduais, situação que se modifica após o Golpe de 1964, havendo então acordos entre BID e governo federal. A

¹⁰ O presidente Kennedy monitorava as ações de ajuda externa no Brasil com vistas a influenciar as eleições de 1962, conforme atesta Page (1989) e os documentos oficiais (*DEPARTMENT OF STATE*, 1962).

¹¹ Referência à comissão liderada pelo general William H. Draper, Jr., do *Special Group (Counter-Insurgency)*, vinculado ao Departamento de Estado dos Estados Unidos, entre novembro e dezembro de 1962, designada para examinar a eficácia da cooperação dos Estados Unidos no Brasil através dos seus departamentos e agências (*DEPARTMENT OF STATE*, 1962).

ajuda regional norte-americana através da Usaid, para Loureiro (2020, 102), seguiu tendência muito próxima ao do BID no Brasil, com “concentração de recursos em alguns poucos estados, sobretudo naqueles cujos governantes tinham perfil político mais conservador”. Do mesmo modo, somente após o Golpe de 1964 a Usaid destinou recursos ao governo federal. Nenhum dos governadores que constavam como de esquerda na categorização da Embaixada recebeu recurso no período João Goulart. A Sudene possuía projetos que agregavam vários estados, mas, aos olhos da ALPRO, o órgão representava um braço do governo federal e fortaleceria João Goulart. Portanto, desaqueceram as possibilidades de acordos do BID e Usaid com a Sudene.

Dos empréstimos realizados pelo BID ao Brasil entre janeiro de 1961 e março de 1964, segundo Loureiro (2020, p. 99), num total de 129.962.906 dólares, foram destinados 32,2% para agências nordestinas (quatro empréstimos, sendo três para o Banco do Nordeste do Brasil e um para a Companhia Hidrelétrica do São Francisco), não sendo a Sudene objeto desses empréstimos. O estado com maior montante foi a Guanabara, de Carlos Lacerda, com 26,9%. Se somarmos o auxílio norte-americano e do BID, a administração Lacerda reteve um total de 40% desses recursos (desconsiderando empréstimos em cruzeiros e doações em dólares da Usaid e doações em cruzeiros de julho de 1963 e março de 1964). Dos empréstimos em cruzeiros realizados pela Usaid para os estados nordestinos, que figurava como política da ALPRO, Loureiro (2020, p. 114) aponta para o período de janeiro de 1962 a março de 1964, um total de 18.814 milhões de cruzeiros, sendo 46% para os estados do Maranhão (17,8%), Ceará (17,6%) e Pernambuco (10,6%). Das doações da Usaid para o Nordeste, no mesmo período, foi um total de 5.622 milhões de dólares, sendo para agências nordestinas 28,2%, e estados do Rio Grande do Norte (26,7%), Ceará (21%) e Pernambuco (17,9%).

Os estados nordestinos apontados acima como os principais na ajuda recebida da Usaid (empréstimos em cruzeiro e doações em dólares), que são Rio Grande do Norte, Maranhão, Ceará e Pernambuco, na análise de Loureiro (2020, p. 115), foram “governados por administrações de cunho conservador e, em várias matizes, antigoularistas, (e) foram os que mais receberam esses dois tipos de ajuda no período do governo Jango”. Se observamos o que se passou com esses estados nordestinos e Carlos Lacerda, Loureiro (2020, p. 120-123) aponta que diante do índice ideológico¹², as administrações estaduais

¹² Loureiro (p. 120) identifica em documento oficial do Departamento de Estado o índice elaborado pela Embaixada norte-americana no Brasil para categorização de políticos brasileiros, de maio de 1962. São

privilegiadas foram aquelas avaliadas pelas denominações 4 (reformistas radicais não-comunistas), 5 (centristas) e 6 (conservadores), espaço que reunia as principais oposições ao governo de Goulart.

A ALPRO E O CONSELHO DELIBERATIVO DA SUDENE

A Sudene possui importante posicionamento em duas arenas: na arena argumentativa do campo teórico, formuladora de um experimento de planificação territorial sob as estruturas do dualismo estrutural do Nordeste; e na arena institucional, promotora de reformas no planejamento regional e local do Nordeste. Um primeiro elemento importante nessa análise nasce da observação do significado de recusa que a *ideia de Operação Nordeste*¹³ promove contra a percepção de que a solução para o subdesenvolvimento do Nordeste seria a "solução hidráulica" (defendida pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS). A nova interpretação gerada pela Sudene apontou o peso das condições econômicas, sociais e políticas do subdesenvolvimento nacional (incluindo as assimetrias do dualismo estrutural e a permanência de velhas elites oligárquicas e primário-exportadoras) como elementos basilares para perpetuação do atraso da região Nordeste. Um segundo elemento é a associação entre a percepção do subdesenvolvimento de matriz histórico-estruturalista cepalina com o ferramental do papel do Estado na condução do desenvolvimento e na estratégia do planejamento.

Para analisar a presença (direta e indireta) dos temas e ações ligados à ALPRO na Sudene, foi levantado e sistematizado o conjunto das atas do Conselho Deliberativo da Sudene (Condel). Esses documentos podem ser organizados a partir da delimitação de suas pautas de discussão nos anos 1959 a 1964:

a) 1959 a 1960: discussão centralizada na implementação dos eixos fixados pelo primeiro plano diretor, em especial quanto à infraestrutura de transportes, suprimento de energia elétrica e economia de resistência às secas;

estabelecidas 8 categorias, com sua respectiva denominação e descrição. As denominações são: 1. Comunista ou criptocomunista (*communist ou crypto-communist*); 2. Companheiro de viagem ou inocentes úteis (*fellow traveler or useful innocents*); 3. Esquerdistas ultranacionalista (*leftist ultra-nationalist*); 4. Reformistas radicais não comunistas (*non-communist radical reformers*); 5. Centristas (*centrists*); 6. Conservadores (*conservatives*); 7. Extremistas de direita (*rightist extremists*); 8. Outros (*others*).

¹³ Por *Operação Nordeste* se entende o conjunto de diagnósticos e proposições elaborado para a região na fase inicial de atuação da Sudene (1959 a 1964), presentes no texto de Celso Furtado, publicado em 1959 pelo Iseb — *A Operação Nordeste*.

b) 1961 a 1963: período de aproximação entre a Sudene e o governo dos Estados Unidos, orientado pela busca de novas fontes de recursos financeiros para o Plano Diretor. É nesse movimento que encontramos nos documentos elementos indicativos da tensão entre as diferentes concepções do subdesenvolvimento e das alternativas de desenvolvimento para o Nordeste, que dificultaram a cooperação entre os governos brasileiros e o norte-americano;

c) 1964: período caracterizado pela diminuição de investimentos oriundos da ALPRO com relação aos montantes inicialmente previstos, com concentração de investimento nos projetos voltados à área da educação, da irrigação na agricultura e de implementação da logística rodoviária.

Esse conjunto documental pertence ao recorte temporal proposto, e é nesses documentos que podemos detectar como as propostas da ALPRO para a região Nordeste foram recebidas pelas instâncias deliberativas da Sudene.

As diretrizes do primeiro Plano Diretor da Sudene caminham em duas direções aqui já expostas: a modernização da infraestrutura de base urbana e a reorganização da economia rural. A industrialização do Nordeste é defendida no projeto da Sudene e na reflexão de Furtado como meio de resolução das desigualdades regionais. Eram pontos de destaque a reorganização da economia rural, com aumento da capacidade técnica do campo, aproveitamento das áreas úmidas produtivas e adaptação e melhor utilização dos latifúndios. O primeiro Plano Diretor indica ainda, como tema importante da agenda política e de desenvolvimento, a questão agrária — tema gerador de muita tensão com as elites latifundiárias.-

Para avaliar a tensão entre os projetos da Aliança para o Progresso e os da Sudene podemos utilizar os pontos de pauta eleitos para as reuniões da instituição e tornados memória pública através de suas atas. Um primeiro ponto de tensão aparece quanto à fonte e ao montante de recursos orçamentários para gestar o primeiro plano diretor da Sudene. O plano supracitado sofreu grande resistência para ser aprovado no Congresso Nacional em 1961 (LIMA, 2009), e, embora aprovado, os limites impostos à sua execução estavam delimitados à obtenção e execução orçamentária.

As dificuldades de captação de recursos orçamentários para a execução do primeiro plano diretor da Sudene podem ser avaliadas a partir de múltiplas disputas e mudanças de contexto. No plano internacional, pesava favoravelmente a relação estabelecida por Furtado com o governo norte-americano a partir de sua visita, como superintendente da

Sudene, ao presidente John Kennedy (EUA). Já no plano nacional, com a saída de Jânio Quadros da Presidência da República, a tensão política se elevava, em especial pela inevitável (sob o prisma da sucessão legal) ascensão de João Goulart à cadeira presidencial. A guinada do governo norte-americano impacta a velocidade, o volume e o destino da concessão de recursos para a Sudene, bem como a perspectiva da inserção dos embaixadores norte-americanos na proposta de novos projetos no Conselho Deliberativo da entidade. Por fim, no contexto regional se mostrou a queda de braço entre Furtado, ainda sustentando as métricas dos planos diretores da Sudene, e os governadores estaduais do Nordeste, ávidos por recursos financeiros para a implementação de projetos de autoria das suas gestões estaduais, distanciadas do plano de desenvolvimento regional da Sudene.

A reunião de julho de 1961 do Conselho Deliberativo da Sudene (SUDENE, 1961b), relatou a prioridade da Sudene na captação de recursos orçamentários para a implementação do seu primeiro plano diretor, cujo maior projeto e com maior prioridade estava na agricultura pela baixa elasticidade na oferta de alimentos e baixa capacidade de diversificação das culturas agrícolas. Detectamos, na luta pela aprovação do primeiro plano diretor na Câmara dos Deputados e na visita de Furtado aos Estados Unidos, a tentativa de ampliação as possibilidades de obtenção de recursos orçamentários junto ao governo de Kennedy.

Na reunião do Condell de setembro de 1961 (SUDENE, 1961c, p. 5), foi registrado que haveria a possibilidade de financiamento de US\$ 40 milhões pelo governo norte-americano por intermédio do convênio com a Aliança para o Progresso. Porém, a renúncia de Jânio Quadros à Presidência da República e a subsequente sucessão pelo seu vice-presidente, João Goulart, em agosto de 1961, mudou os encaminhamentos das relações bilaterais entre Brasil e os Estados Unidos. Conforme aponta Rabe (2016), a manutenção de relações diplomáticas de Goulart com Cuba e a União Soviética (URSS) desagradou profundamente o governo americano. Segundo Loureiro (2013) a situação entre o governo brasileiro e o norte-americano foi agravada pela cobrança do Fundo Monetário Internacional (FMI), gestada pelos Estados Unidos, em torno da imposição na agenda brasileira de uma política de austeridade fiscal, indo na contramão do projeto inicial da Sudene, de implementação de projetos em infraestrutura e energia elétrica, na industrialização e agroindústria, alinhavada às reformas agrárias e de redistribuição de renda.

A Missão Bohan marcou o início do declínio da relação ALPRO-Sudene. Em visita ao Conselho Deliberativo da Sudene, Bohan aponta que a ALPRO depende da eficácia (ou não) da ajuda ao Nordeste para o seu êxito ou fracasso como política externa, o que

constitui a demonstração pública por parte do embaixador dos vínculos entre a ALPRO e a Sudene (SUDENE, 1961d). Segundo Page (1972) o relatório *Northeast Team Survey Report*, elaborado pela missão em 1962, estabeleceu ideias importantes para a ação da Usaid na região e o respectivo afastamento da Sudene na construção de uma agenda política e econômica. A reação por parte da Sudene não tardou. A ata da reunião de abril de 1962 (SUDENE, 1962) relatou profunda discordância de Furtado, então superintendente, em relação ao relatório de Bohan, pois se abriu uma brecha para os governos estaduais do Nordeste captarem junto à Usaid recursos para prover os projetos de forma autônoma em relação aos planos diretores da Sudene. Cid Sampaio, governador de Pernambuco (1959-1963) e opositor público do projeto da Sudene, foi um dos dois governadores assistidos pelos recursos norte-americanos (SUDENE, 1962).

Os recursos da ALPRO que seriam destinados para a Sudene foram descentralizados para os governos estaduais, o que demonstra que os acordos entre a Sudene e a ALPRO não representaram nenhum volume de financiamento de fato enquanto perdurou o governo de Goulart, situação que se modificaria somente após abril de 1964. Nas relações entre a Sudene e a ALPRO nos anos 1963 e 1964, no período que vigorou o Segundo Plano Diretor (SUDENE, 1966b), dois movimentos podem ser percebidos a partir da leitura das atas do Conselho Deliberativo: primeiro, a completa descrença dos membros do Conselho quanto às possibilidades reais de a ALPRO se constituir como alternativa aos recursos; em um segundo movimento podemos identificar a cobrança sistemática por parte da Usaid e da ALPRO por pessoal qualificado para elaborar projetos de planejamento com forte embasamento técnico.

Sob o argumento da ausência de projetos técnicos e de pessoal qualificado, o embaixador americano Lincoln Gordon (1962) afirmou a impossibilidade de os Estados Unidos realizarem investimentos através da ALPRO no Brasil, já que não havia uma análise profunda das condições técnicas de viabilidade desses projetos. Essa pretensa ausência é reforçada pela ideia das “ilhas de sanidade administrativa”, como se a distribuição da ajuda norte-americana seguisse esse padrão de distribuição naqueles momentos. Com Loureiro (2020) se pode afirmar que a distribuição dos recursos da ALPRO tinha interesses específicos quanto às ideologias das administrações estaduais, principalmente daqueles estados que estiveram sob eleições para o governo estadual em 1962. A frente antigouilarista foi reforçada pela forma como se deu a distribuição dos recursos da ALPRO. A Sudene somente figurou entre as agências nordestinas que receberam ajuda norte-

americana após o Golpe de 1964, pois até então contava com recursos advindos do poder público nacional e não de ajuda externa americana.

A retórica do possível auxílio à Sudene que a ALPRO idealizara desde o seu início pode ser revisada criticamente à luz de diversos fatos históricos fundamentais. tanto na vertente externa (tendo como referência as relações diplomáticas dos Estados Unidos com a América Latina no decorrer do governo Kennedy) quanto na interna. (referente à política nacional). A crise dos mísseis de Cuba, em outubro de 1962, foi um momento-chave na mobilização dos esforços anticomunistas dos Estados Unidos para toda a América Latina. As possibilidades aparentes da ALPRO para realizar reformas sociais, de mudanças na estrutura agrária e fundiária, ganham outros rumos em 1962. O alinhamento ou não com Cuba seria muito relevante na definição da concessão da ajuda norte-americana. Internamente, a questão foi o combate incontestado dos norte-americanos ao governo Goulart, por meio de estratégias não externadas de forma clara. As relações da Usaid e do BID com a Sudene estavam mediadas pelas relações entre Brasil e Estados Unidos, e a Sudene era o governo federal nessa relação. A desistência de Furtado poderia ser constatada no silêncio apresentado nas atas do Condel a respeito da ALPRO, já que Furtado externalizou pouquíssimas vezes a inviabilidade de tal relação. Em sua autobiografia é possível constatar o desapeço por esse acordo ALPRO-Sudene desde o início de 1962, o que se confirma até o Golpe de 1964.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo orientou-se pela análise das disputas ideológicas e tensões políticas concretas no momento do giro autoritário no Brasil na década de 1960, indicando como parte expressiva dessa ebulição o confronto entre o projeto teórico-político da ALPRO e a tendência do planejamento desenvolvimentista em curso e poderosa no período. Em uma linha de argumentação, destacamos que, para além da posição anticomunista (eixo público e visível da articulação geopolítica da Guerra Fria sob coordenação dos EUA), para grande parte da América Latina a disputa ocorreria de forma intensa também em outra frente de batalha: a da neutralização da teoria e da experiência prática do planejamento nacional desenvolvimentista e sua âncora — a *ideia* do subdesenvolvimento. Essa tendência, que se firmara como dinâmica no Brasil pós-1930, apresentava uma teoria do desenvolvimento econômico concorrente à teoria clássica ou etapista de evolução da economia, distante da lógica da autorregulação do mercado e recoberta com uma outra visão sobre o papel do Estado e da consecução da soberania nacional. Dificilmente se pode associar o nacional-

desenvolvimentismo com o comunismo, tanto no campo teórico quanto no campo político. Em termos teóricos, a presença do estruturalismo e uma filiação ao regulacionismo keynesiano na base do desenvolvimentismo implicam o afastamento das contradições de classe, maximizadas no movimento comunista. Da mesma maneira, a ação do Estado e o projeto de futuro lastreiam-se em uma concepção genérica do nacional e muitas vezes acima das classes sociais. Em termos políticos, o desenvolvimentismo, na quadra histórica examinada neste artigo, era propugnado como uma alternativa “reformista” e capaz de escapar do projeto da luta de classes. Mas o planejamento desenvolvimentista constituía uma via de fortalecimento econômico e político no continente, fora das balizas esperadas pela política externa norte-americana e pela lógica da Guerra Fria.

Se de um lado apareciam como pilares das intenções da ALPRO o “risco Cuba” e os conflitos gerados pela luta político-partidária, pela ação dos sindicatos e movimentos sociais mais radicais, de outro havia como objetivo oculto enfrentar a força das teses e estratégias desenvolvimentistas, duramente críticas à divisão internacional do comércio, às vantagens competitivas e à expansão por degraus no alcance do progresso e do desenvolvimento nacional.

Essa disputa nebulosa é nossa hipótese explicativa para a proposição tardia e particular do projeto de ajuda internacional para a América Latina consubstanciado na ALPRO. A presença do desenvolvimentismo pode ser observada nos documentos fundadores do (e nos postulados subjacentes ao) projeto da Aliança para o Progresso, que, na aparência e retórica, dialogava com (e assimilava) a teoria, as metas e as ferramentas desenvolvimentistas. No entanto, partindo dessa assimilação *temática*, aparentemente convergente com várias demandas oriundas da explicação do subdesenvolvimento, o distanciamento ocorre na atuação *estratégica*, em sua implementação.

Há uma enorme distância entre a face retórica da ALPRO e sua atuação prática no Brasil. Nessa direção, procuramos examinar algumas das contradições na implementação das diretrizes da ALPRO, dando ênfase a duas delas. A primeira, o afastamento da estratégica e necessária ação conjunta com o governo federal brasileiro — *locus* privilegiado quando se trata de planejamento e atuação para mudança social. Pesa como curiosidade nesse afastamento a natureza da ALPRO enquanto um programa pactuado entre governos nacionais e instâncias internacionais, não subnacionais. Somente este fato nos ajudaria a compreender que uma missão subterrânea se incrustava no projeto da ALPRO — o enfrentamento do campo político representado pelo governo João Goulart e de suas

alianças políticas e propensões em termos da PEI e da defesa do planejamento como ferramenta básica de mudança social¹⁴. Concretamente, os recursos da ALPRO entram no Brasil a partir de 1961 por vários canais, vários deles alocados nos governos estaduais, selecionados a partir de alinhamentos ideológicos e capacidade constituição de oposição.

A segunda contradição aparece na relação da ALPRO com a Sudene. Tomando como base as teses e compromissos norteadores da Carta de Punta del Este, a região Nordeste do país, com suas condições socioeconômicas e o grau de galvanização política, expressa o problema-chave descrito pelo programa. Para piorar, a Sudene seria, por coerência, uma instituição central para a ação da ALPRO, incluindo a preexistência de diagnóstico, capacidade organizadora e centralidade da técnica do planejamento.

O afastamento da ALPRO em relação à Sudene ocorre pelo estabelecimento da relação direta com os governos estaduais do Nordeste, escapando do diálogo diplomático com o governo federal do Brasil, como pode ser constatado na análise da documentação das Atas do Condell da Sudene. A Usaid foi prioritária para selar o pacto político entre o governo norte-americano e os governos estaduais do Nordeste por intermédio da recepção de recursos financeiros para implementar projetos divergentes dos programas da Sudene. Ressalta-se, nesse contexto, o papel de oposição realizado pelo governador pernambucano Cid Sampaio (1959-1963).

O balanço orçamentário dos recursos financeiros investidos pela ALPRO e Usaid nos projetos no Nordeste aponta para a forte concentração de repasse para as unidades federativas de Pernambuco (núcleo institucional e operacional da Sudene), Ceará, Rio Grande do Norte e Maranhão, em concorrência com outras perspectivas previstas pela Sudene para a região, e alavancando o peso político dos governadores dos referidos estados. A formação da coalizão contrária ao plano de desenvolvimento da Sudene aparece claramente nas Atas do Condell e na recusa do pacto federativo estabelecido por intermédio da Sudene (escala regional e estadual para o planejamento e desenvolvimento).

A fratura do diálogo, expressa nesse contexto, apontou uma grave crise político-institucional que pôde ser observada pelo prisma das consequências ocorridas após o Golpe Militar de 1964: destituição de Celso Furtado da direção da Sudene e cassação de seus direitos políticos; mudança drástica da estratégia da Sudene — desde a orientação legislativa dada ao direcionamento do Fundo de Financiamento para o Nordeste (Finor) até

¹⁴ Convém lembrar que a ALPRO, embora discutida anteriormente em vários momentos e com vários atores, só foi instituída em agosto de 1961, no mesmo momento da renúncia de Janio Quadros e da abertura da crise sucessória em vista da posse de João Goulart.

o posicionamento das estratégias da Superintendência em relação aos temas caros à Operação Nordeste, tais como a reforma agrária, a reforma administrativa com mudanças nas regras de obtenção de recursos financeiros para projetos, a formação de um novo *ethos* pelo campo do conhecimento científico e capilarização das bolsas de estudos da Sudene concedidas às áreas prioritárias do conhecimento.

Em meados da década de 1940, Roberto Simonsen havia denunciado que não haveria um Plano Marshall para a América Latina. Quando chega, tardiamente, a tragédia é que seus objetivos são perversos — neutralizar a poderosa estratégia nacional-desenvolvimentista e sua teoria fundante —, e seus resultados fazem parte das causas que levaram o Brasil a ingressar na etapa autoritária de 1964.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, Luiz Moniz. (2001). O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil 1961-1964. Rio de Janeiro; Brasília: Revan; UnB.
- BASBAUM, Leôncio. (1975). História sincera da república. São Paulo: Alfa-Omega.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. (1988). Pensamento Econômico Brasileiro — o Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Ipea: INPES.
- BRASIL. (1959). Lei 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3692.htm . Acesso em: 22 jun. 2022.
- BRASIL. (1960). Projeto de lei 1930, de 09 de junho de 1960. Aprova o plano diretor da Sudene e da outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197801&fichaAmigavel=nao> . Acesso em: 22 jun. 2022.
- BRASIL. (1961a). Projeto de lei nº 2.666, de 06/02/1961. Aprova o plano diretor da Sudene e da outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=205605> . Acesso em: 22 jun. 2022.
- BRASIL. (1961b). Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961. Aprova o Plano Diretor da Sudene, para o ano de 1961, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3995.htm . Acesso em: 22 jun. 2022.
- CARDOSO, Eliana; FISHLOW, Albert. (1990). Desenvolvimento econômico na América Latina: 1950-80. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, 44 (3): 311-35, julho/setembro.
- CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. (2002). História da política exterior do Brasil. Brasília: UNB.

CEPÊDA, Vera A. (2020). Tensões entre el proyecto Alianza para el Progreso y el desarrollismo nacional en Brasil In Revista de Historia. Universidad de Concepción: Chile, nº 27, vol. 1, Enero-Junio.

DEPARTMENT OF STATE. (1961). 211. Memorandum of Conversation. Foreign relations of the United States, 1961–1963, Volume XII, American republics. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v12/d211>

DEPARTMENT OF STATE. (1962). 228. Report from the Inter-Departmental Survey Team on Brazil to President Kennedy. *Foreign relations of the United States, 1961–1963, Volume XII, American republics.* Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v12/d228>. Acesso em: 23 mai. 2022.

DREIFUSS, René A. (1981). 1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe. Rio de Janeiro: Vozes.

EISENHOWER, Milton; PREBISCH, Raúl; FIGUERES, José; MOSCOVO, Teodoro; RUSK, Dean. (1962). A Aliança para o Progresso — problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

FAORO, Raymundo. (1979 [1957]). Os donos do poder. Porto Alegre: Globo.

FURTADO, Celso. (1958). Perspectiva da Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Dasp.

FURTADO, Celso. (1959a). Formação econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

FURTADO, Celso. (1959b). Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

FURTADO, Celso. (1959c). A Operação Nordeste. Rio de Janeiro: Iseb.

FURTADO, Celso. (1961). Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

FURTADO, Celso. (1962). A pré-revolução brasileira. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

FURTADO, Celso. (1964). Dialética do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

FURTADO, Celso. (19697). A fantasia desfeita. Obra autobiográfica de Celso Furtado. São Paulo: Paz e Terra, vol. 2.

GALBRAITH, John K. (1985 [1967]). O novo Estado industrial. São Paulo: Nova Cultural.

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

GORDON, Lincoln (2002). A segunda chance do Brasil: a caminho do Primeiro Mundo. São Paulo: SENAC.

GTDN. (1959). Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Conselho de Desenvolvimento. Presidência da República. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional.

LIMA, Alceu Amoroso. (1961). Os Estados Unidos e a América Latina. RBPI. Ano IV, nº 13.

LIMA, M. C. (2009). O Conselho Deliberativo da Sudene. In: FURTADO, C. A saga da Sudene (1958-1964). Rio de Janeiro: Contraponto: CICEF; Banco do Nordeste do Brasil.

- LOUREIRO, Felipe P. (2013). Dois pesos, duas medidas: os acordos financeiros de maio de 1961 entre Brasil e Estados Unidos durante os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1962). *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 22, n. 2, p. 547-576.
- LOUREIRO, Felipe P. (2020). *A Aliança para o Progresso e o governo João Goulart (1961-1964): ajuda econômica norte-americana a estados brasileiros e a desestabilização da democracia no Brasil pós-guerra*. São Paulo: Editora Unesp.
- OEA. (1961). Carta de Punta del Este. In *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales - Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social*. Washington, D.C.: Unión Panamericana; Secretaría General, Organización de los Estados Americanos.
- OLIVEIRA, Francisco de. (1981). *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis: Vozes; Cebrap.
- OLIVEIRA, Francisco de. (2008). *Noiva da revolução; Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste: planejamento e conflito de classes*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- PAGE, Joseph A. (1989). *A revolução que nunca houve. O Nordeste do Brasil, 1955-1964*. Rio de Janeiro: Record.
- PINTO, G. L. H.; GUMIERO, R. G.. (2018). Auge y declive de las relaciones entre la SUDENE y la «Alianza para el Progreso». *Revista CIDOB D'Afers Internacionals* (1985), Barcelona, v. 3, p. 73-94.
- PRADO JR., Caio. (1963 [1942]). *Formação do Brasil Contemporâneo - Colônia*. São Paulo: Brasiliense.
- PREBISCH, Raúl. (1961). El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. *Boletín Económico de America Latina*, vol. VI, nº 1. OEA, Santiago de Chile.
- PREBISCH, Raúl. (1962). *Alianza para el Progreso. Documento informativo Nº 4*. Santiago de Chile: OEA.
- RABE, Stephen G. (2016). *The killing zone. The United States wages Cold War in Latin American*. New York: Oxford University Press.
- ROETT, Riordan. (1972). *Politics of foreign aid in the brazilian northeast*. Nashville: Vanderbilt.
- ROSTOW, W. W. (2004 [1960]). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1986). *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice.
- SIMONSEN, Robert C. (1947a). *Sugestões para uma política econômica pan-americana: problemas do desenvolvimento econômico latino-americano*. Rio de Janeiro: CNI.
- SIMONSEN, Robert C. (1947b). *O Plano Marshall e suas prováveis repercussões econômicas na América Latina*. Rio de Janeiro: s/ editora.
- SIMONSEN, Robert C. (1948). *A situação econômica da América Latina e suas possibilidades em face do Plano Marshall*. São Paulo: Departamento de Economia Industrial.
- SUDENE. (1966a). *Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste (1961)*. Recife: Sudene.

SUDENE. (1966b). Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1962). Recife: Sudene.

SUDENE. (1961a). Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Ata da 11ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da Sudene, de 09 de janeiro de 1961. ATA_014_1961, 04 de julho de 1961. Disponível em: http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_S1_011_1961.pdf. Acesso em: 23 mai. 2022.

SUDENE. (1961b). Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Ata da 13ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da Sudene, de 04 de julho de 1961. ATA_014_1961, 04 de julho de 1961. Disponível em: http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_014_1961.pdf. Acesso em: 23 mai. 2022.

SUDENE. (1961c). Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Ata da 16ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da Sudene, de 06 de setembro de 1961. Disponível em: http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_016_1961.pdf. Acesso em: 23 mai. 2022.

SUDENE. (1961d). Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Ata da 18ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da Sudene, de 06 de novembro de 1961. Disponível em: http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_018_1961.pdf. Acesso em: 23 mai. 2022.

SUDENE. (1962). Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Ata da 23ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da Sudene, de 04 de abril de 1962. Disponível em: http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_023_1962.pdf. Acesso em: 23 mai. 2022. .

TAFFET, Jeffrey F. (2007). *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Nova Iorque: Routledge Taylor & Francis Group.

VIANNA, Luiz Werneck. (2004). *A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro; Revan.

Vera Alves Cepêda

Doutora em Ciência Política (USP), professora associada da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Rafael Gonçalves Gumiero

Doutor em Ciência Política (UFSCar), docente da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA)

Gustavo Louis Henrique Pinto

Doutor em Ciência Política (UFSCar), docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG)