

Associação Nacional de História – ANPUH
XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

Os Estados Unidos e a Aliança para o Progresso no Brasil

Henrique Alonso de A. R. Pereira¹

Resumo: A Aliança para o Progresso foi o principal programa de política externa dos Estados Unidos no início da década de 1960. Ela representou o enfrentamento do “perigo” comunista que teria se instalado na América Latina com a Revolução Cubana em 1959. Dada sua importância geopolítica, o Brasil foi o país latino-americano prioritário para a ação da Aliança para o Progresso. Os resultados das ações da Aliança para o Progresso estiveram muito distantes da propagada intenção do programa de contribuir para criar governos plenamente democráticos. Durante a década de 1960, e também no início dos anos 1970, a América Latina foi varrida por uma série de golpes de Estado que estabeleceram ditaduras militares. Grande parte destes golpes de Estado, como o ocorrido no Brasil em 1964, teve significativa ajuda do governo norte-americano.

Palavras-chave: Aliança para o Progresso; Relações EUA-Brasil; História das Relações Internacionais

Abstract: The Alliance for Progress was the most important program of United States foreign policy in the beginning of the 1960s. It represented the confrontation of the Communist “threat” that was installed in Latin America with the Cuban Revolution of 1959. For its geopolitical importance, Brazil was the Latin American country that received priority by the Alliance for Progress. The results of Alliance for Progress actions were very far from the program propagated intentions to contribute to create fully democratic governments. During the 1960s, and also in the beginning of the 1970s, Latin America had many coups d’état that established military dictatorships. The majority of these coups, as occurred in Brazil in 1964, had significant help of American government.

Keywords: Alliance for Progress; US-Brazil relations; History of International Relations

“Os eleitores na América me reelegeram apesar dos problemas no Iraque porque entendem o objetivo americano de estabelecer democracias e espalhar a liberdade por todo o mundo”. Com estas palavras, pronunciadas por ocasião da posse no seu segundo mandato como presidente norte-americano em janeiro de 2005,² George W. Bush ecoava uma antiga construção discursiva segundo a qual os Estados Unidos seriam uma espécie de baluarte da luta pela manutenção e divulgação da democracia e da liberdade por todo o planeta. Esta seria a meta prioritária da política externa estadunidense. No início da década de 1960,

¹ Doutor em História, Professor Adjunto da UFRN.

² Todos os textos traduzidos doravante serão traduções do autor. Todos eles serão transcritos em suas línguas originais e aparecerão nas notas de rodapé. “Voters in America reelected me in spite of troubles in Iraq because they understand the American objective to establish democracy around and spread freedom around the world”. Apud. “Bush: U.S. will try to spread democracy”. *The New York Times*. New York, 20/01/2005.

quando a América Latina tornou-se a primeira prioridade da agenda externa dos Estados Unidos haja vista tenha sido considerada aquilo que um autor nomeou como a “região mais perigosa do mundo” (Cf. RABE, 1999),³ a administração do então presidente John Fitzgerald Kennedy utilizou-se fartamente daquela construção discursiva para criar a *Aliança para o Progresso*.

Tendo em vista sua importância geopolítica, o Brasil foi o país latino-americano que mais recebeu investimentos do então novo programa de política externa dos Estados Unidos no início da década de 1960. Do ponto de vista do governo norte-americano, o Nordeste brasileiro era considerado então como uma “região explosiva”, não apenas por ser a região mais empobrecida do país, como também o lugar onde a “ameaça comunista” teria se materializado. O “perigo” estaria localizado especialmente em Pernambuco, onde as *Ligas Camponesas* e o governo Miguel Arraes assumiram fortes posturas anti-americanas. Como os Estados Unidos consideraram que a miséria seria um campo fértil para a proliferação de idéias contrárias à ordem, o Nordeste foi o alvo principal da *Aliança* no Brasil. Nessas circunstâncias, tornou-se imperioso para o governo estadunidense robustecer governos estaduais que deveriam funcionar como contraponto às experiências “subversivas”, tal como ocorria em Pernambuco. A *Aliança para o Progresso* foi então utilizada como instrumento para implementar a política estadunidense de criar aquilo que Lincoln Gordon, embaixador dos Estados Unidos no Brasil entre 1961 e 1966, chamou de Ilhas de Sanidade. Estas seriam um mostruário daquilo que o governo norte-americano poderia fazer de bom não apenas pelo Nordeste e pelo Brasil, mas também por toda a América Latina (Cf. PEREIRA, 2005).

No Nordeste, o Rio Grande do Norte foi o *locus* preferencial de atuação da *Aliança para o Progresso*. Graças aos investimentos do programa norte-americano, a administração Aluizio Alves (1961-1966) colheu significativos frutos políticos. Com o apoio dos Estados Unidos, o estado do Rio Grande do Norte foi palco, durante o período inicial de implementação da *Aliança* no início da década de 1960, de uma série de experiências pioneiras em diferentes áreas, como o projeto piloto do Método Paulo Freire de alfabetização, a Campanha da Fraternidade da Igreja Católica Romana, e a utilização de policiais brasileiros treinados pelos EUA para interrogar “subversivos” logo após o golpe de 1964 (Cf. PEREIRA, 2005a).

As posturas do Brasil nas suas relações com os Estados Unidos no início da década de 1960 seguiram um duplo movimento de resistência e submissão que,

3

“The most dangerous area in the world”

paradoxalmente, ocorreu às vezes de forma concomitante. Tais avanços e recuos apresentaram-se não apenas quando do início da implementação do então novo programa norte-americano de política externa a partir de 1961, a *Aliança para o Progresso*, mas também quando do desenvolvimento de uma outra proposta de política externa concebida no Brasil que influenciou decisivamente o programa estadunidense.

A *Aliança para o Progresso* teve forte inspiração na *Operação Pan-Americana* (OPA), um programa que havia sido desenvolvido pelo governo brasileiro durante a gestão Juscelino Kubitschek (JK) na segunda metade da década de 1950. As idéias mestras da *Aliança* muito se assemelhavam àquelas que haviam sido apresentadas pela OPA em 1958 e 1959. Por outro lado, havia significativas diferenças. Como observa Paulo Vizontini, ao contrário da “Aliança para o Progresso que priorizava capitais privados e relações bilaterais, a OPA enfatizava a utilização de capitais públicos e a multilateralização das relações internacionais” (VIZENTINI, 1994: 99).

O governo norte-americano estava de certa forma ciente e mostrava preocupação com a forma como deveria lidar com o Brasil no início da década de 1960. A esse propósito, o Conselho de Segurança Nacional, que era presidido pelo presidente Kennedy, produziu um documento no dia 1 de fevereiro de 1961 intitulado “Estabelecendo Relações com a Nova Administração Brasileira”. No documento, observava-se: “os líderes brasileiros acreditam que seu país está destinado a tornar-se uma das grandes potências mundiais. O Brasil se ressentido de no passado ter sido tratado pelos Estados Unidos como se fosse outra república latino-americana de ‘bananas’. Ele busca uma relação especial com os Estados Unidos, desejando ser consultado pelos EUA em assuntos que afetem o hemisfério”. O documento, que tratava das relações Brasil-EUA, também enfatizava a necessidade que os Estados Unidos teriam de prover auxílio financeiro através “um programa de ajuda de larga escala para a América Latina na mesma escala do Plano Marshall”. Uma referência clara aos planos que se materializariam em agosto de 1961 com a criação da *Aliança para o Progresso*.⁴

Logo que assumiu a presidência, a administração Kennedy dirigiu o foco de sua política externa à América Latina, e de maneira especial ao Brasil. A prioridade dada ao Brasil deveu-se a pelo menos duas razões principais. A primeira era geopolítica. Por sua

⁴ “Brazilian leaders believe that their country is destined to become one of great world powers. Brazil has been resentful in the past with being treated by the United States as if it were just another of the Latin American ‘banana’ republics. It has sought a special relationship with the United States, desiring to be consulted by the U.S. on matters affecting the hemisphere”. Establishing Relations with New Brazilian Administration. Kennedy Library, National Security Files, Countries Series, Brazil. Washington, D.C., February 1, 1961. IN: U.S. DEPARTMENT OF STATE. *FRUS*, 1961-1963. Vol. XII, *American Republics, 1961-1963*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1996. p. 423-424.

dimensão continental, sua posição estratégica fazendo fronteira com quase todos os países sul-americanos, e sua população de mais de 70 milhões de habitantes em 1960, o que acontecesse no Brasil teria inevitavelmente desdobramentos no resto da América do Sul. Para o Departamento de Estado era “extremamente importante que os Estados Unidos tomassem a iniciativa de rapidamente estabelecer boas relações com a nova administração brasileira”.⁵ Além disso, o governo estadunidense também se preocupava com os efeitos dos acontecimentos brasileiros na América Latina. Num telegrama enviado à embaixada estadunidense no Brasil, o Departamento de Estado lembrava que “a importância vital do papel brasileiro nos correntes problemas hemisféricos”, uma referência eufemística à questão cubana, “evidencia a necessidade urgente de estabelecermos entendimentos efetivos e produtivos com [Jânio] Quadros o mais breve possível”.⁶ Uma década depois, no início dos anos 1970, quando os Estados Unidos acompanhavam e apoiavam a implantação e o desenvolvimento das ditaduras militares por todo o continente, o Brasil continuava sendo alvo prioritário de atenção da política externa estadunidense. “Nós sabemos que para onde o Brasil for, para lá irá o resto do continente latino-americano”, afirmava o então presidente norte-americano Richard Nixon em 1971. Em 1959, ter “perdido” Cuba, com seus seis milhões de habitantes, já havia sido demais para os Estados Unidos.

Havia ainda uma segunda razão pela qual o Brasil ocupava a primazia na política externa americana no início da década de 1960. Entre todos os países latino-americanos, naquele momento parecia ao governo estadunidense que uma grande parte do Brasil estava prestes a adentrar no caminho revolucionário de forma semelhante ao ocorrido em Cuba. Neste momento, segundo uma historiadora estadunidense, “os americanos descobriram o Nordeste brasileiro” (LEACOCK, 1990:3).⁷ O Nordeste tinha problemas antigos, muitos dos quais normalmente relacionados às secas periódicas no Semi-Árido. Desnutrição, analfabetismo e sérias dificuldades de saúde coletiva eram endêmicos na região. Entretanto, tudo isso era uma história que vinha de longa data. No início da década de 1960, o que era novo na região era que os camponeses estavam se organizando para lutar por seus direitos. O Nordeste então foi encarado pelos Estados Unidos como *locus* preferencial de atuação da

⁵ “extremely important that the United States take the initiative to quickly establish good relations with the new Brazilian administration”. Establishing Relations with New Brazilian Administration. Kennedy Library, National Security Files, Countries Series, Brazil. Washington, D.C., February 1, 1961. IN: Ibid. p. 423.

⁶ “critical importance of Brazilian role in current hemisphere problems”; “makes evident urgent need establish effective and productive understanding with [Jânio] Quadros soonest possible”. Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. Kennedy Library, President’s Office File, Brazil. Confidential. IN: Ibid. p. 424.

⁷ “The Americans had discovered the Brazilian Northeast”.

Aliança para o Progresso na medida em que era preciso impedir o crescimento de ações subversivas e revolucionárias a exemplo do que havia ocorrido anteriormente em Cuba.

A *Aliança para o Progresso* foi criada oficialmente no Encontro Extraordinário do Conselho Econômico e Social Interamericano, realizado em Punta del Este, no Uruguai, no período de 5 a 17 de agosto de 1961. Essa “aliança”, dizia o então presidente dos Estados Unidos, John Fitzgerald Kennedy, “significa o pleno reconhecimento do direito de todas as pessoas de tomarem parte no progresso de nosso país. Para tanto, não há lugar na vida democrática para instituições que beneficiem alguns em detrimento das necessidades de muitos” (Apud. GERASSI, 1973: 251).⁸ Na tentativa de garantir o estabelecimento de governos “plenamente democráticos” foi produzida uma carta de intenções, a *Carta de Punta del Este*, que propunha uma série de melhorias na distribuição de renda do continente latino-americano, reforma agrária e o desenvolvimento de planejamentos econômicos e sociais. Os países latino-americanos (com exceção de Cuba) comprometeram-se com um programa de investimentos da ordem de 80 bilhões de dólares por 10 anos. Os Estados Unidos concordaram em fornecer cerca de 20 bilhões de dólares durante o mesmo período.

Entretanto, no fim da década de 1960, os Estados Unidos voltaram sua atenção e seus investimentos internacionais prioritariamente para a guerra do Vietnã. Por esta época, os recursos para a *Aliança* já vinham sendo “constantemente reduzidos” (DREIER, 1987: 27).⁹ Além disso, a maioria dos países do continente latino não cumpriu o acordo de investimentos que havia sido firmado na *Carta de Punta del Este*. Em 1973, a Organização dos Estados Americanos (OEA) extinguiu o conselho permanente que havia sido criado para implementar e gerenciar a *Aliança para o Progresso*.

Criada sob a rubrica do “desenvolvimento”, a *Aliança para o Progresso* pretendia ajudar e acelerar o “progresso” econômico na América Latina. Giovanni Arrighi faz uma instigante releitura sistêmica e global da natureza e resultados do projeto desenvolvimentista que sustentou (entre os anos 1950 e 1980) a possibilidade de reduzir o fosso entre o nível de riqueza do núcleo orgânico¹⁰ capitalista e o do resto do mundo, com base em políticas de modernização e industrialização nacionais induzidas e apoiadas pela política externa norte-americana e legitimadas pela ilusão de que o pequeno grupo de nações que estabelece o

⁸ “means full recognition of the right of all people to share fully in our progress. For there is no place in democratic life for institutions which benefits the few while denying the needs of the many”.

⁹ “constantly reduced”.

¹⁰ Segundo Paulo Haddad, Arrighi desenvolve o conceito de “núcleo orgânico da economia mundial” como sendo “um grupo de unidades econômicas e estatais situadas no Ocidente/Norte diferenciadas e engajadas em cooperação e em competição mútuas, que mantiveram uma posição constante, neste último século [XX], no topo da hierarquia global da riqueza, estabelecendo todos os padrões que todos os demais governos tentaram imitar” (HADDAD, 1998: 12).

padrão de riqueza da economia mundial é um clube aberto. A *Aliança* pode ser entendida como tendo sido gerada “em meio ao” e sendo “uma expressão desse” projeto desenvolvimentista. A conclusão de Arrighi sobre o que ocorreu no resto do mundo durante a era de ouro do núcleo central é bastante desalentadora: no final do período, ampliara-se ainda mais a distância entre os dois mundos tomados em sua totalidade (Cf. ARRIGHI, 1998).

Na América Latina, o Brasil foi o país que mais recebeu recursos da *Aliança para o Progresso* durante a década de 1960. Em consequência de sua importância geopolítica, o Brasil concentrou a atenção do governo norte-americano. Depois da Revolução Cubana em 1959, os Estados Unidos temiam que o continente latino-americano fosse palco de revoluções assemelhadas que poderiam criar novas Cubas. As péssimas condições socioeconômicas da América Latina eram consideradas então, do ponto de vista do governo estadunidense, um campo fértil para a disseminação da “ameaça” comunista no continente.

Ao mesmo tempo em que implementou vários programas de *foreign aid* vinculados à *Aliança para o Progresso*, o governo dos Estados Unidos também empreendeu várias ações de combate ao “perigo” comunista. Além do forte caráter anticomunista que marcou o então mais importante programa de política externa norte-americano no início da década de 1960, o governo estadunidense investiu pesados recursos na formação, doutrinação e treinamento de quadros policiais e militares latino-americanos para que estes estivessem mais bem preparados para o enfrentamento da “ameaça” que estaria pairando sobre o continente.

Os desdobramentos dessas ações do governo dos Estados Unidos na América Latina estiveram muito distantes das propaladas intenções de contribuir para o estabelecimento de governos “plenamente democráticos”, quando do lançamento oficial da *Aliança para o Progresso* em 1961. Durante a década de 1960, e também no início dos anos 1970, o continente latino-americano foi varrido por uma série de golpes de Estado que implantaram ferrenhas ditaduras militares. Grande parte destes golpes de Estado teve considerável e significativa ajuda do governo norte-americano.

No caso brasileiro, o golpe de Estado de 1964 contou com o decisivo apoio e aprovação dos Estados Unidos. Ainda antes do golpe, o governo estadunidense financiou a oposição ao governo Goulart através do complexo IPES/IBAD. Durante o desenrolar do golpe, toda uma operação militar foi montada para dar apoio aos militares que comandaram a dita “revolução gloriosa”, que instaurou a mais longa ditadura que o Brasil experienciou no século XX.

No Brasil, o foco central da preocupação do governo norte-americano era o Nordeste. Considerado então pelos Estados Unidos como uma região que estava prestes a explodir dado as suas péssimas condições socioeconômicas e o crescimento constante da “ameaça” comunista, materializada especialmente nas *Ligas Camponesas*. Na cidade de Recife foi instalado um escritório da USAID que deveria atuar em parceria com a SUDENE para administrar e fiscalizar a utilização dos recursos da *Aliança para o Progresso* na região. Pelo acordo assinado entre Brasil e Estados Unidos em abril de 1962, as verbas do programa norte-americano seriam aplicadas no Nordeste com a intermediação do governo federal brasileiro através da SUDENE. Entretanto, grande parte dos recursos da *Aliança* foram repassadas diretamente a governos estaduais graças a uma nova postura assumida pelos Estados Unidos: Criar Ilhas de Sanidade.

As *Ilhas de Sanidade*, expressão criada pelo embaixador norte-americano Lincoln Gordon, foram o *locus* privilegiado de atenção do governo estadunidense e da implementação dos projetos ligados à *Aliança para o Progresso*. Funcionariam como uma vitrine daquilo que os Estados Unidos poderiam fazer de bom não apenas pelo Nordeste e pelo Brasil, mas também por toda a América Latina.

O Rio Grande do Norte foi a principal *Ilha de Sanidade* no Nordeste brasileiro. No início da década de 1960, o estado foi considerado pelo governo norte-americano como prioridade na região. Durante a gestão Aluizio Alves (1961-1966), o Rio Grande do Norte recebeu vultosos recursos da *Aliança para o Progresso*, que foram aplicados numa série de projetos ligados ao programa norte-americano. Com a ajuda decisiva do dinheiro e dos produtos distribuídos pela *Aliança*, o estado foi palco de iniciativas pioneiras no Brasil como a implementação do Método Paulo Freire de alfabetização e a Campanha da Fraternidade organizada pela Igreja Católica Romana.

Se Pernambuco foi considerado pelo governo norte-americano como uma espécie de centro da “subversão” no Nordeste, o Rio Grande do Norte deveria ser o seu contraponto. Tendo essa meta em vista, os Estados Unidos investiram pesadamente no estado e fortaleceram os grupos políticos ligados ao governador Aluizio Alves. Se as *Ligas Camponesas* materializariam a “ameaça” comunista, os Sindicatos Rurais, expressão maior do movimento camponês norte-riograndense no início da década de 1960, foram também seu contraponto.

Por ocasião do golpe de 1964, o Rio Grande do Norte inovou também ao ser palco de uma comissão especial de investigações criada pelo governador Aluizio Alves. A comissão, chefiada por policiais treinados pelo governo norte-americano, interrogou, cassou

os direitos políticos e prendeu vários dos pretensos “subversivos” potiguares. A representação consular dos Estados Unidos em Recife sugeriu que o trabalho da comissão no Rio Grande do Norte poderia servir como modelo para todo o Brasil.

Como de resto em quase toda a América Latina, e também no Brasil, as ações da *Aliança para o Progresso* no Rio Grande do Norte não resultaram no fortalecimento da democracia e da liberdade, palavras tão caras ao imaginário político norte-americano. A implementação da *Aliança* no estado concorreu para solidificar as bases do mais antigo grupo oligárquico ainda em plena atividade no Rio Grande do Norte: a família Alves (Cf. PEREIRA, 2006).

Referências Bibliográficas

- ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- DREIER, John E. (ed.). **The alliance for progress: problems and perspectives**. New York, Praeger, 1987.
- GERASSI, John. **The great fear in Latin America**. New York: Patheon Books, 1973.
- HADDAD, Paulo. “Arrighi toma o elevador”. IN: ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 12-28.
- LEACOCK, Ruth. **Requiem for revolution: the United States and Brazil, 1961-1969**. Ohio: The Kent University Press, 1990.
- PEREIRA, Henrique Alonso de A. R. **Criar Ilhas de Sanidade: os Estados Unidos e a Aliança para o Progresso no Brasil**. Tese de Doutorado em História. São Paulo: PUC/SP, 2005.
- _____. “Repressão e Diplomacia: Brasil, Estados Unidos e a experiência do Golpe de 1964 no Rio Grande do Norte”. IN: **Projeto História**. São Paulo: EDUC, vol. 29, 2005a. p. 593-605.
- _____. “Memória Política e Populismo no Rio Grande do Norte”. IN: MEDEIROS, Grinaura, DANTAS, Eugenia Maria. **Livro de Memórias**. João Pessoa: Idéia, 2006. p. 169-192.
- RABE, Stephen G. **The most dangerous area in the world: John F. Kennedy confronts communist revolution in Latin America**. Chapel Hill and London: University of North Carolina Press, 1999.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “Política exterior e desenvolvimento (1951-1964): o nacionalismo e a política externa independente”. IN: **Revista Brasileira de História**. São Paulo: ANPUH/Marco Zero, vol. 14, nº 27, 1994. p. 99-112.