

## Celso Furtado e a Aliança para o Progresso

Em meados de 1958 o presidente Juscelino Kubitschek (JK) já cumprira mais da metade do mandato, e sobreveio, então, no Nordeste uma seca que deixou meio milhão de flagelados. Empenhado em mostrar que seu governo não se restringia à construção de Brasília, JK convocou o economista Celso Furtado, que acabara de voltar para o Brasil depois de quase dez anos como funcionário da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), em Santiago do Chile. Na primeira conversa que tiveram, em 6 de janeiro de 1959, no Palácio Rio Negro, de Petrópolis, Celso Furtado expôs ao presidente as linhas gerais de um plano de desenvolvimento para a região nordestina. Foi este o ponto de partida da chamada Operação Nordeste, que levou à criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), idealizada e dirigida por Celso até o golpe militar de 1 de abril de 1964.

No momento em que a Sudene está prestes a completar sessenta anos — a lei federal 3.692 que a criou é de 15 de dezembro de 1959 —, gostaria de comentar uma face-ta pouco conhecida dos quase seis anos em que Celso Furtado esteve à sua frente. Faço-o com base em documentos pessoais de seu riquíssimo acervo, com os quais trabalho regularmente desde sua morte, em 2004.<sup>1</sup>

Um das vertentes mais instigantes da correspondência de Celso nesse período é a que trata das relações entre ele e os representantes da Aliança para o Progresso (AP), esse vasto programa de cooperação lançado pelo presidente John F. Kennedy (JFK) e voltado para o desenvolvimento da América Latina. Se desde sua criação a Sudene atraiu a atenção de observadores internacionais, em 1961 sua visibilidade se reforçou sobremodo. Em julho desse ano Celso foi aos Estados Unidos em missão oficial. Re-

---

1. Coleção Arquivos Celso Furtado. Cf. <[http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_S=97](http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_S=97)>.

cebido pelo presidente Kennedy na Casa Branca e pelo secretário de Estado Dean Rusk, a eles expôs as diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste. O resultado mais imediato da visita foi — além da vinda ao Nordeste de várias missões técnicas da Organização das Nações Unidas (ONU) — a aceleração da cooperação da Sudene com a AP. A leitura das cartas permite retrair o itinerário que levou Celso Furtado, em relação à AP, de um otimismo moderado a uma fundada descrença nos ambiciosos propósitos que inicialmente nortearam essa iniciativa de Kennedy.

Nas primeiras semanas de 1961, veio ao Brasil o embaixador Adlai Stevenson, representante dos EUA junto à ONU. O presidente Jânio Quadros estava recém-emposado. Certamente, falaram da possível visita de Celso aos EUA, para tratar do Nordeste. Em carta ao embaixador, Jânio lembra que “o Nordeste brasileiro constitui um dramático bolsão de subdesenvolvimento; não é de solução paliativa que cogitamos nessa área”.<sup>2</sup> No momento da viagem, escreve também ao “Grande e bom amigo” Kennedy, frisando a “necessidade de um diálogo corajoso e construtivo sobre os problemas continentais entre dois dos maiores países do hemisfério”. Celso leu essa carta diante de JFK, no salão oval da Casa Branca, na manhã de 14 de julho de 1961. Ao final do encontro, que durou 35 minutos, Kennedy qualificou de “realista e bem fundamentado” o Plano Diretor quinquenal. E concluiu: “Os objetivos da Sudene estão em harmonia com os objetivos da Aliança para o Progresso”, como informava o comunicado à imprensa distribuído pela embaixada dos EUA, naquele dia.

Coincidentemente, nessa mesma sexta-feira em que Celso se encontrava com Kennedy, chegava ao Rio, “como simples cidadão”, Lincoln Gordon, o consultor de JFK para a América Latina. Gordon negou terminantemente que seria o novo embaixador dos Estados Unidos, o que terminaria sendo (noticiado no *Jornal do Brasil*, 15 jul. 1961).

Na volta de Washington, Celso preparou um relatório de seis densas páginas sobre a viagem e o encaminhou a Jânio Quadros, em 24 de julho de 1961. Aí se lê: “estamos conscientes de que esse [a pobreza na área nordestina] é um problema nosso, que somente nós, brasileiros, poderemos adequadamente formulá-lo e efetivamente solucioná-lo”; “a ajuda externa é de grande importância para apressar os resultados concretos, mas poderia ser até negativa se nós mesmos não estivéssemos em condições de enfrentar o problema”. Sobre a ajuda financeira, informa que serão mobilizados vários órgãos, nacionais e internacionais, prevendo-se a criação de um consórcio de entida-

---

2. Carta de Jânio Quadros a Adlai Stevenson, c. 1961. Arquivo pessoal.

des de financiamento. Era essa uma proposta que, no entender de Celso, apresentava duas vantagens práticas: a possibilidade de novas agências ou países se associarem ao consórcio no futuro e a atribuição de sua direção a um organismo internacional, afastando-se assim a predominância de um governo nacional. Ou seja, a AP seria um projeto de cooperação nitidamente multilateral. A opção por um financiamento múltiplo contava com a simpatia dos assessores de JFK, “homens de ideias mais avançadas”, escreveu Celso, mas fora recebida com reticência pelos funcionários do Departamento de Estado, “mais conservadores”. Como se verá, a dicotomia multilateralismo/bilateralismo se repercutirá no destino da AP.

1962 é o ano em que a AP está a pleno vapor. Em fevereiro, chega ao Nordeste a missão chefiada pelo embaixador Merwin Bohan, com uma equipe de técnicos. Fazem um relatório e estipulam as bases da cooperação. Em abril é firmado o acordo entre Brasil e EUA. Prevê-se um programa de longo prazo — cinco anos — com o desembolso de 144 milhões de dólares. Nos dois primeiros anos, os EUA se comprometem a aplicar no Nordeste 131 milhões de dólares, sendo que os programas de curto prazo girarão em torno de 33 milhões de dólares. De Washington, Celso recebe boas notícias: funcionários do Departamento de Estado estão entusiasmados com a AP. Um deles, Bruno Luzzato, lhe escreve em 20 de outubro de 1962 que “o propósito é tornar a Aliança mais significativa *per se* e um instrumento melhor para o desenvolvimento econômico. Alguns de nós pensam no precedente europeu, o Plano Marshall [...], no presente florescente da Europa, e sonham com um sucesso semelhante na América Latina”.

Contudo, aos poucos as diretrizes iniciais da AP vão mudando de cariz. Em seu livro de memórias *A fantasia desfeita* (cf. *Obra autobiográfica*, Companhia das Letras, 2014), Celso se referiu à surpresa de ver que, depois de tantas negociações, idas e vindas, o interesse dos funcionários da AP no Brasil era, diríamos informalmente, “aparecer”, com a instalação de chafarizes em praças públicas, bicas em favelas e mocambos, poços onde não houvesse água encanada, “casas do trabalhador” onde seriam exibidos “filmes educacionais”. Todas essas iniciativas eram anunciadas com tabuletas “Aliança para o Progresso”. Em tempos de Guerra Fria, agravada com a revolução cubana e o fantasma norte-americano de que o Nordeste se tornasse “uma nova Cuba”, a AP se lançava em manobras de autopromoção, e os projetos bilaterais se sobrepuñam ao multilateralismo da Carta de Punta del Este assinada por 18 países.

Em outubro de 1962, Celso chefiou, como ministro extraordinário do Planejamento, a delegação brasileira de uma plenária do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada no México. Em seu discurso, de 24 de outubro, ponderou sobre os aspectos “positivos e negativos dessa nova experiência de cooperação internacional que os povos latino-americanos conhecem sob o título um tanto impreciso de Aliança para o Progresso”. Prosseguiu lembrando que, “interrogado repetidas vezes sobre a significação real e o alcance preciso da Aliança para o Progresso”, acredita que “essa meia perplexidade deriva de que se vem dando mais ênfase à palavra Aliança do que ao propósito de Progresso. Não teria sentido falar de uma mística da Aliança independentemente da mística de progresso. Não necessitamos de uma promoção publicitária para crer no progresso e por ele lutar na América Latina. Se a ideia da AP foi até o presente de limitada ressonância em nossos povos é que não se integrou com as correntes principais que canalizam os desejos e ansiedades desses povos”.

Dirigia-se Celso, evidentemente, aos chefes da missão da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no Brasil, mas também, para bom entendedor, às forças mais conservadoras do Nordeste, aos que detinham “parte do poder político e continuam a lutar para conservar uma estrutura de privilégios necessariamente condenada”.

1963 é o ano em que o desvirtuamento da AP, que em meados de 1962 já transparecia, escancara-se. Pelos recortes de imprensa e documentos da época, vê-se que a Aliança vai se tornando uma cunha com que os Estados Unidos abriam fendas ideológicas no programa de ajuda ao Nordeste. Governadores passam a ser discriminados, os funcionários da AP privilegiam os mais genuflexos aos Estados Unidos, como o udenista Aluizio Alves, do Rio Grande do Norte (e, igualmente da União Democrática Nacional [UDN], Carlos Lacerda, no estado da Guanabara).

Uma troca de cartas decisiva — e definitiva? — dá bem ideia da deterioração das relações entre a AP e a Sudene. Em 3 de junho de 1963, John C. Dieffenderfer, diretor da USAID e coordenador da AP para o Nordeste, sediado no Recife, escreve a Celso. Solicita-lhe “o seu apoio, e o apoio da Sudene, no problema de explicar ao público no Nordeste a verdadeira natureza da Aliança para o Progresso, como um programa mútuo, cooperativo, multilateral e hemisférico que pertence a cada República Americana que assinou a Carta de Punta del Este”. Mais adiante, admite que “o público geralmen-

te acredita que a Aliança é um programa dos Estados Unidos em que se canaliza assistência para as nações latino-americanas. Isso, claro, é errado e está em desacordo com a Carta que tanto o Brasil como os Estados Unidos, entre outras 18 nações, assinaram”.

Se nessa carta Dieffenderfer refere-se ao multilateralismo, semanas antes, em entrevista ao *The Washington Daily News* de 17 de abril, ele se mostrava zangado e frustrado com a Sudene porque ela “toma a posição de que a Aliança é uma entidade dos Estados Unidos e de que o que o Brasil faz por si mesmo não é da Aliança”. Concluía que na Sudene havia gente “não particularmente interessada em ver o esforço americano ser bem-sucedido”.

À carta de mister Dieffenderfer, Celso responde, em 17 de junho de 1963, com uma contundência pouco usual em sua correspondência administrativa desses anos. Enumera os cinco parágrafos, curtos, da missiva. Começa lembrando que “a ideia fundamental da Carta de Punta del Este foi em nosso entender que a cooperação dos Estados Unidos deveria evoluir rapidamente no duplo sentido do multilateralismo e da adoção de programas; aqueles países ou regiões que lograssem formular bons programas de desenvolvimento receberiam adequada ajuda que seria concedida principalmente através de mecanismos multilaterais”. Em seguida, observa que a AP “tem sido contrária a essa diretriz”, porque, segundo os parâmetros da USAID, “a cooperação é dada à base de projetos singulares, mediante condições que seguem a prática anteriormente estabelecida pelos órgãos de assistência bilateral”.

Uma evidência de suas ponderações é outro documento que encontrei em seus arquivos. Com o carimbo “Confidencial”, trata-se do resumo de uma reunião havida em seu gabinete em 25 de setembro de 1963. Presentes: Celso, John Dieffenderfer e outro funcionário da USAID. O superintendente indaga por que o projeto para a construção das estradas PE-2, PE-62 e PE-91, de interesse do estado de Pernambuco — governado por Miguel Arraes — “fora excluído dentre os demais projetos aprovados pela USAID, quando se sabe serem aquelas estradas as mais importantes para o desenvolvimento da região”. Dieffenderfer “tentou explicar que, tendo em vista que o projeto do DER/PE englobava recursos bastante elevados (7,2 milhões de dólares) seria conveniente que fosse considerado em separado para, com outros, constituir novo *package* com o conjunto dos projetos já aprovados que totalizavam 11 milhões de dólares”. Celso contra-argumenta que essa atitude pode ser considerada uma discriminação contra estados, e que, do ponto de vista da Sudene, “não havia estados mas toda

uma região com problemas únicos”. Sem dúvida foi um diálogo tenso, em que Celso comunica que só depois da decisão da USAID sobre o projeto de Pernambuco é que aceitará discutir o empréstimo global proposto aos demais estados. Outro caso é discutido na reunião, o do financiamento solicitado pela Sudene à USAID para compra de equipamento rodoviário para vários estados. O relatório indica que a AP só mostrou interesse nos projetos de Bahia, Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte —por acaso, estados governados por udenistas da oposição ao governo Goulart. Conclui o documento confidencial: “O superintendente advertiu os representantes da USAID de que, a exemplo do programa de estradas, só aceitaria discutir em termos de programa global para toda a região.”

Não surpreende que Dieffenderfer, em entrevista a jornais norte-americanos, se mostrasse “zangado”.

O último capítulo da tensão que envolveu a cooperação da Sudene com a Aliança para o Progresso parece ter se cristalizado no momento do assassinato de John Kennedy, em novembro de 1963. Celso era uma das poucas personalidades do alto escalão do governo, senão a única, a ter sido recebido, individualmente e não em comitiva, pelo presidente norte-americano na Casa Branca. Era natural que a revista *Time* lhe pedisse para se manifestar sobre a morte de Kennedy. O jornalista também lhe solicitou que falasse sobre a AP e a “psicologia do nordestino em relação ao povo americano”. “De antemão”, agradecia. Celso respondeu por telegrama, em 25 de novembro de 1963. Nestas palavras:

“Opinião prevalecente Nordeste é que Aliprogreso foi criação idealismo presidente Kennedy e fracasso execução devido ação grupos direita dominantes Congresso e infiltrados administração. Desaparecimento Kennedy teve profundo impacto pois sua pessoa simbolizava na imaginação popular imagem construtiva USA perdida desde morte Roosevelt. Pt. Celso Furtado.”

A Aliança para o Progresso nascera com pretensões a ser um programa mais generoso que o Plano Marshall, pois se este, em auxílio à Europa devastada pela guerra, fora orçado em 17 bilhões de dólares, a AP teria 20 bilhões para aplicar nos primeiros dez anos. Nascera bem. Desenvolvera-se mal. Tornou-se seletiva, apelou para métodos típicos de campanha de propaganda e marketing dos EUA, tão caricata que só convencia e impressionava a minoria já conquistada e/ou interessada nas verbas assistenciais.

Seis meses depois do relatório selado como Confidencial, cinco meses depois do telegrama enviado por Celso Furtado à revista *Time*, consumava-se o golpe militar de 1 de abril de 1964. Um interventor ocupou a sede da Sudene no edifício Tereza Cristina, centro do Recife; os chefes da Aliança para o Progresso deram-lhe seu beneplácito; Celso Furtado partiu para o exílio.

