

### 3

## O Acordo do Nordeste e a Teoria da Modernização

### 3.1

#### Introdução

Este capítulo busca dar início a um estudo de caso referente às disputas políticas que ocorrem no contexto do dispositivo do desenvolvimento. Nesse sentido, trata-se de um estudo do embate em torno da delimitação dos limites temporais da Modernidade. Como essa disputa ocorre no terreno da governamentalidade, o que se espera é que ela seja travada tanto no que concerne a definição das categorias que se aplicam à população, quanto na formulação das políticas que visam os casos anormais de subdesenvolvimento.

O estudo de caso escolhido é o Acordo do Nordeste, firmado entre o Brasil e os Estados Unidos, em abril de 1962, no contexto da Aliança para o Progresso. Esse acordo foi marcado pelas divergências entre os órgãos que representavam os dois governos na execução do acordo: a United States Agency for International Development (USAID) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Adota-se como hipótese a idéia de que essas divergências representavam uma discordância básica no que tange a definição dos limites temporais do Internacional Moderno. Essa discordância, contudo, ocorre dentro dos parâmetros definidos pelo dispositivo do desenvolvimento, pois, ainda que a USAID e a SUDENE tenham visões diferentes acerca do que é o desenvolvimento e quais são as políticas mais adequadas para se lidar com o subdesenvolvimento, ambas aceitam a premissa de que o desenvolvimento é um aspecto indiscutível da realidade.

Este capítulo começa apresentando os principais pontos da Aliança para o Progresso e do Acordo do Nordeste. Em seguida, aborda-se a relação conflituosa que existiu entre as agências de desenvolvimento norte-americana e brasileira. Por fim, destaca-se o papel que a teoria da modernização teve como base para a concepção de desenvolvimento adotada, nos anos de 1960, pelo governo dos Estados Unidos e, mais especificamente, pela USAID.

### 3.2

#### **A Aliança para o Progresso e o Acordo do Nordeste**

A Aliança para o Progresso foi um programa regional de desenvolvimento lançado em março de 1961 pelo então presidente dos Estados Unidos, John F. Kennedy, e cuja formalização ocorreu em agosto de 1961 na reunião extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos. Devido ao local do encontro, o documento fundador da Aliança ficou conhecido como a “Carta de Punta Del Este”. Neste documento, os vinte e um membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) enumeraram 12 objetivos para a década seguinte: (i) taxas de crescimento econômico de, pelo menos, 2,5% por ano e per capita; (ii) uma distribuição mais igualitária da renda nacional; (iii) a diversificação da estrutura econômica nacional; (iv) a aceleração do processo de industrialização; (v) o aumento da produtividade da agricultura; (vi) a realização de uma reforma agrária abrangente; (vii) maiores investimentos na educação; (viii) maiores investimentos na saúde pública; (ix) a construção de casas populares; (x) a manutenção de níveis estáveis de preço; (xi) a integração econômica da América Latina; e (xii) o desenvolvimento de programas que previnam contra os efeitos negativos da flutuação excessiva da renda obtida por meio da exportação de produtos primários.

A grande novidade da Aliança consistia nos meios que foram apresentados para atingir tais objetivos. Para além da formação de programas nacionais de desenvolvimento econômico e social, os Estados Unidos se comprometeram a liberar uma vasta quantia de fundos públicos (20 bilhões de dólares durante o período de 10 anos), revertendo, assim, a política dos anos anteriores de afirmar que as necessidades econômicas da América Latina deveriam ser resolvidas por meio da atração do capital privado externo e da requisição de recursos no Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e no Fundo Monetária Internacional (FMI).

O Nordeste brasileiro foi uma das principais regiões em que a Aliança para o Progresso atuou. Essa era uma região de grande visibilidade na época, tanto ao nível nacional quanto internacional. O surgimento de associações de trabalhadores rurais que criticavam o modelo do latifúndio e defendiam a redistribuição da terra – as chamadas Ligas Camponesas – teve grande repercussão na imprensa

estadunidense e levou à caracterização do Nordeste como um provável foco de insurgência comunista na América, seguindo, assim, os passos de Cuba (PAGE, 1989). A capa do *The New York Times* anunciava, nos dias 31 de outubro e 1º de novembro de 1960, que uma situação revolucionária estava prestes a explodir no Nordeste. Para John F. Kennedy, “nenhuma área possui maior ou mais urgente necessidade de atenção do que o vasto Nordeste do Brasil” (KENNEDY *apud* PAGE, 1989, p.12)

No nível nacional, a chamada “Operação Nordeste” representava a aplicação do pensamento de Celso Furtado ao patamar regional. O atraso crônico do Nordeste era visto como um empecilho à formação nacional e uma ameaça à unidade do país. A SUDENE foi criada, em 1959, com a responsabilidade de reverter esse quadro, focando, especialmente, na industrialização da região.

Antes mesmo da reunião em Punta Del Este os Estados Unidos já demonstravam sua vontade de colaborar com o desenvolvimento do Nordeste. Em fevereiro de 1961 a missão McGovern-Schlesinger, liderada pelo diretor do programa “Food for Peace”<sup>1</sup>, George McGovern, e pelo professor Arthur Schlesinger Jr., veio ao Recife e encontrou-se com o diretor da SUDENE, Celso Furtado. Schlesinger recordou posteriormente que “jamais vira uma região de tamanho desespero – uma aldeia miserável e estagnada após a outra, casebres de barro escuro, crianças de pernas tortas e barrigas imensas, onde não se via praticamente nenhum velho” (SCHLESINGER *apud* RIBEIRO, 2006, p.137).

Em maio de 1961, Celso Furtado foi convidado para ir a Washington com o intuito de se conversar sobre o Primeiro Plano Quinquenal da SUDENE e sobre a possível cooperação dos Estados Unidos. Nesta visita ficou-se acordado que uma missão especial seria enviada ao Nordeste para avaliar as necessidades da região e formular o rascunho de um programa de ajuda externa. Antes disso, porém, várias autoridades visitaram o Nordeste: o Secretário de Defesa, Robert

---

<sup>1</sup> O programa Food for Peace, assim como o Fundo do Trigo, baseava-se na “Public Law 480”, de 1954, que regulamentava a utilização dos excedentes agrícolas por parte do governo dos Estados Unidos. Os títulos II e III da PL 480 sustentavam o programa Food for Peace na medida em que autorizavam a doação de alimentos excedentes para combater a fome, atenuar condições de subnutrição e aliviar situações emergenciais. O Fundo do Trigo, por sua vez, era possibilitado pelos títulos I e IV que versavam, respectivamente, sobre a venda de excedentes agrícolas com o pagamento na moeda local e a venda com o pagamento em dólares, mas com o prazo estendido.

McNamara, o diretor do Peace Corps<sup>2</sup>, Sargent Shriver, e o irmão do presidente, Edward Kennedy (SANTIAGO, 2006).

A chamada “Missão Bohem”, liderada pelo embaixador Merwin Bohem e composta por técnicos das mais variadas especialidades, veio ao Brasil em outubro de 1961 e se reuniu com vários governadores locais e também com funcionários da SUDENE e de organizações internacionais que atuavam naquela região. O relatório que resultou dessa visita propunha um acordo de desenvolvimento com a duração de sete anos, sendo que nos dois primeiros anos o foco estaria em medidas de impacto imediato (construção de escolas e de postos de saúde, por exemplo) enquanto nos outros cinco anos buscar-se-ia lidar com os problemas econômicos básicos da região como

o combate à seca; melhor emprego dos suprimentos de água existentes no interior; o melhoramento das estradas; o desenvolvimento da energia elétrica; a expansão da educação primária e profissional; saúde e saneamento; assistência à produção agrícola, sua comercialização e distribuição, e à produção pesqueira, assim como estudos e pesquisas relativas aos recursos potenciais da região (Grupo de Trabalho do Governo do Estado de Pernambuco, 1963, p.16)

Propunha-se um investimento de 33 milhões de dólares para o programa de impacto inicial e 62 milhões de dólares para os dois anos seguintes, deixando em aberto o montante que seria utilizado nos três anos restantes (RIBEIRO, 2006). Recomendava-se também que todas as obras estivessem fortemente associadas ao símbolo da Aliança para o Progresso.

A assinatura, em abril de 1962, do Acordo de Cooperação Financeira e Técnica para o Desenvolvimento do Nordeste, mais conhecido como o “Acordo do Nordeste”, previa, assim, um acordo bilateral que, teoricamente, ia ao encontro dos objetivos da Aliança para o Progresso e da SUDENE. Os Estados Unidos iriam apoiar três tipos de projeto: “aqueles recomendados pelo relatório da missão especial, aqueles que fazem parte dos planos da SUDENE, e aqueles mutuamente acordados” (ROETT, 1972, p.82). De acordo com Stefan Robock (1963) foram designados 131 milhões de dólares para o acordo, sendo que 33 milhões iriam

---

<sup>2</sup> De acordo com Valladares (2005), “O Peace Corps foi criado nos Estados Unidos durante os anos de 1960, uma organização que mobilizava jovens voluntários para ajudar populações carentes, em zonas rurais e urbanas dos países subdesenvolvidos. (...) Programa oficial da política externa americana, apregoava um ideal humanitário, sem esconder seu objetivo de oferecer uma imagem melhor dos Estados Unidos e sua diplomacia, imagem que havia se deteriorado durante a Guerra Fria.” (p.104)

para projetos de impacto imediato.<sup>3</sup> Esses recursos proviam de uma série de fontes. Para além do orçamento específico da USAID, havia ainda o Export-Import Bank, por meio do qual o Brasil recebia empréstimos a longo prazo para a aquisição de mercadorias e equipamentos norte-americanos; o Fundo do Trigo, que permitia ao Brasil adquirir excedentes agrícolas com a moeda local ou com longos prazos de pagamento, sendo que os pagamentos com a moeda local eram depositados no Banco do Brasil para o financiamento de empréstimos e doações; o programa Food for Peace, que levou à doação de 40 mil toneladas de leite em pó e o equivalente a 6 milhões de dólares em outros alimentos; e o Fundo Fiduciário de Progresso Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que recebeu um aporte de 394 milhões de dólares dos Estados Unidos em 1961. Vale ressaltar que uma grande parte dos investimentos da Aliança para o Progresso proviam também das negociações referentes ao refinanciamento da dívida externa dos países latino-americanos (LEVINSON; ONIS, 1970)

A recém criada USAID foi indicada, juntamente com a SUDENE, como a responsável pela aplicação dos recursos oriundos do acordo. Determinou-se também que um escritório especial da USAID seria estabelecido no Nordeste.

### **3.2.1 As divergências entre a USAID e a SUDENE**

A relação entre os órgãos responsáveis pela aplicação do Acordo do Nordeste foi marcada por uma série de divergências. Essa situação só mudou a partir do golpe militar de 1964, quando a SUDENE e a missão da USAID no Recife perderam sua relevância.

Uma primeira divergência se referia ao conteúdo dos projetos defendidos pela USAID. Por motivos que iremos ver no próximo capítulo, a SUDENE se opunha a medidas assistencialistas de curto prazo. A USAID, contudo, via os projetos de impacto imediato como instrumentos que teriam “a capacidade de

---

<sup>3</sup> Não há, contudo, um consenso acerca dos valores exatos do acordo. O Grupo de Trabalho do Governo do Estado de Pernambuco (1963) afirma que 15 milhões de dólares foram previstos para os dois primeiros anos e 62 milhões para os dois anos seguintes. Ao analisar os investimentos que realmente foram feitos entre 1961 e 1968 pelo escritório da USAID no Nordeste, Maria de Carvalho (1990) assegura que um total de 249 milhões de dólares foram empregados, “dos quais US\$94,250,000.00 em doações, US\$ 76,325,000.00 em empréstimos, e US\$ 82,677,000.00 pelo programa Alimentos para a Paz” (p.56)

mostrar que a revolução violenta não era o único caminho para a melhoria do bem-estar social, bem como preparar uma demonstração de que governos democráticos de centro podem responder às demandas populares” (RIBEIRO, 2006, p.185)

Os programas da USAID na área de educação focavam, principalmente, na construção de escolas como meio de se expandir o ensino básico e primário, a formação de professores, e a alfabetização de adultos. No Rio Grande do Norte e em Pernambuco, por exemplo, previa-se a construção e renovação de mais de duas mil salas de aula. Além disso, investia-se no treinamento de instrutores e monitores de alfabetização de adultos, na impressão e distribuição de materiais de ensino, e em programas de intercâmbio de professores. A SUDENE, por sua vez, considerava a educação universitária como prioritária.

O programa de saúde da USAID visava à construção de postos de saúde e a inauguração de 35 centros móveis de saúde que iriam atender locais mais isolados do Nordeste. A questão da saúde era apenas um objetivo complementar no Primeiro Plano Quinquenal da SUDENE, e Celso Furtado era firmemente contra essas unidades móveis de saúde que recrutavam médicos de vários países. Furtado afirma que, “no campo da saúde, nada era mais contraproducente do que unidades de elevado custo de operação, equipadas com pessoal de altos salários; obras sanitárias é que eram necessárias” (1989, p.130). Outro problema do projeto da USAID era a falta de enfermeiras e de médicos qualificados que estivessem dispostos a trabalhar em postos de saúde que, em sua grande maioria, eram distantes e mal equipados (ROETT, 1972).

Outro projeto de importância para a USAID era a construção dos Centros Obreiros. Estes Centros se destinavam aos trabalhadores das principais zonas canavieiras do Nordeste – em Pernambuco, Paraíba e Alagoas – e funcionavam como uma espécie de Delegacia Regional do Ministério do Trabalho, onde uma série de serviços jurídicos e assistenciais eram oferecidos. Tratava-se de um claro esforço para enfraquecer o movimento das Ligas Camponesas:

(...) como instrumento mais eficiente a fim de obter resultados positivos para os trabalhadores rurais, o delegado trabalhista deveria ser um catalisador da transferência da lealdade e dependência do trabalhador rural dos movimentos radicais como as Ligas Camponesas para o Governo Federal (RELATÓRIO BOHEN *apud* CARVALHO, 1990, p.61)

Buscava-se, desse modo, afastar os sindicatos rurais do que Anthony Pereira (1997) chama de “agrarismo”, isto é, da luta pela redistribuição do direito de uso da terra. Os sindicatos rurais passariam a seguir uma lógica trabalhista em que se aceita a distribuição atual da terra, mas pressiona-se o Estado para que os trabalhadores rurais tenham os mesmos privilégios e benefícios dos trabalhadores urbanos. Em muitos casos, contudo, os sindicatos simplesmente perderam sua imagem de defensores dos direitos dos trabalhadores rurais, tornando-se meros prestadores de serviços assistenciais, subordinados e vigiados pelo Ministério do Trabalho. Planejava-se investir 165 milhões de dólares para a instalação de 20 Centros Obreiros (CARVALHO, 1990).

Para Furtado, contudo, as Ligas Camponesas eram algo positivo, pois representavam um esforço de organização dos trabalhadores. Sendo assim, ele não considerava que a SUDENE, ou qualquer outro programa de desenvolvimento, deveria ser visto como um remédio contra as Ligas:

a SUDENE é uma tentativa de solucionar o problema do subdesenvolvimento. As Ligas Camponesas são uma tentativa do trabalhador agrícola para organizar-se e como tal não podem ser combatidas. A SUDENE pode ser um remédio contra a exploração das Ligas pelos demagogos. (FURTADO, 1989, p.131)

Para além da divergência em relação ao conteúdo dos projetos, havia também o problema do direcionamento dos recursos da USAID de acordo com linhas partidárias. O embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Lincoln Gordon, defendia a política das “ilhas de sanidade”, favorecendo, assim, os estados brasileiros mais alinhados com os objetivos dos Estados Unidos e da USAID. No contexto da época, isso significava apoiar os políticos da União Democrática Nacional (UDN), opostos à Goulart e às forças de esquerda associadas a este.<sup>4</sup> Os

---

<sup>4</sup> O presidente João Goulart não era bem visto nos Estados Unidos, pois, além de se guiar por uma ideologia nacionalista e ter forte vínculos com a esquerda, sua “associação passada (...) com comunistas e suas posições antiamericanas eram matéria de conhecimento público e bem conhecidas na América Latina” (RIBEIRO, 2006,p.132). Outro fator que dificultava a relação entre o Brasil e os Estados Unidos era a continuação da Política Externa Independente, em que o Brasil se negava a participar de qualquer bloco político-militar da Guerra Fria e reiterava o seu direito de manter contatos econômicos e diplomáticos com todos os países do mundo, inclusive os socialistas. Por último, havia também uma série de desentendimentos relacionados à Lei de remessa de lucros e à desapropriação de empresas americanas como a AMFORP e a ITT. Isso tudo levava Lincoln Gordon a afirmar o seguinte sobre o governo de João Goulart: “Porque então ajudar este governo tão incapaz e contrário a tudo que fazemos? Porque levar a frente uma

casos mais notórios nesse sentido se referem, em primeiro lugar, aos recursos liberados para o governo de Pernambuco, no início de 1962, com o intuito de favorecer o governador Cid Sampaio e o seu candidato nas eleições estaduais daquele ano, João Cleofas; e, em segundo lugar, aos abundantes recursos destinados ao Estado da Guanabara, governado pelo udenista Carlos Lacerda. De acordo com o relatório do Grupo de Trabalho do Governo do Estado de Pernambuco (1963), o volume de recursos destinados ao Estado da Guanabara foi cinco vezes superior ao montante investido na região nordestina como um todo.

Celso Furtado, por sua vez, buscava afastar a SUDENE de qualquer relação partidária. Para ele, “os objetivos do desenvolvimento devem ser afastados da luta partidária” (1989, p.81).

Todas essas divergências se materializavam em disputas acerca da alocação e do controle dos recursos para o desenvolvimento. Enquanto a USAID buscava garantir a autonomia para investir nos projetos que desejasse e ainda supervisionar-los, os funcionários da SUDENE insistiam em ter controle sobre todos os investimentos feitos no Nordeste.

Em um diálogo entre Augusto Silvianni, o Coordenador da SUDENE para Assistência Estrangeira, e Wayne S. Smith, o Vice-Cônsul Americano, Silvianni chegou a afirmar que

Não seria possível que a AID montasse uma grande burocracia independente. No entanto, a impressão dada era de que (...) a Aliança parecia querer seguir seu próprio rumo, ignorando a SUDENE e trabalhando independentemente, talvez até formulando seu próprio plano completamente separado (...) Isso é um problema brasileiro e deve ser resolvido pelo Brasil. Gostaríamos da ajuda dos Estados Unidos, mas não se ela for acompanhada de paternalismo e de exigências arrogantes para que façamos as coisas segundo a maneira de vocês (SILVIANI *apud* CARVALHO, 1990, p.77)

Como consequência dessas disputas, vários projetos se viam obstruídos, seja pela rejeição por parte da SUDENE, seja pelo bloqueio de recursos por parte da USAID (CARVALHO, 1990, p.80). A SUDENE esperava que a USAID fosse apoiar os projetos do Primeiro Plano Quinquenal, e a USAID esperava que seus projetos fossem acomodados pela SUDENE (ROETT, 1972, p.100).

---

cooperação com um governo e um governante hesitante, sempre voltando para trás em relação aos seus compromissos, aparentemente incapaz de evoluir o seu pensamento em uma direção racional e construtiva?” (GORDON *apud* RIBEIRO, 2006, p.182)

Os poucos resultados dos primeiros meses do Acordo do Nordeste acabaram por colocar uma grande pressão nos funcionários da USAID no Recife. Isso se dava por três motivos principais. Em primeiro lugar, a missão da USAID no Recife precisava justificar sua existência como uma das únicas missões regionais da USAID no mundo.<sup>5</sup> Na prática, isso significava que os recursos designados para o Acordo do Nordeste deveriam, no mínimo, ser empenhados para projetos específicos. Em segundo lugar, os funcionários do Departamento de Estado norte-americano, presentes na embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro e no Consulado Geral em Recife, estavam preocupados com a incapacidade da USAID de canalizar recursos para combater as influências de esquerda no Nordeste. Os constantes atritos com a imprensa, com a SUDENE e até mesmo com a embaixada e a missão da USAID no Rio de Janeiro – a missão no Recife insistia em se comunicar diretamente com Washington ao invés de consultar primeiro com o Rio de Janeiro – só serviam para agravar o quadro de desconfiança. Por último, havia ainda a pressão colocada por Kennedy, que exigia relatórios diários acerca do progresso da USAID no Nordeste (ROETT, 1972).

Diante dessas dificuldades, a USAID resolveu dar continuidade a seus projetos por meio da assinatura de acordos diretamente com os governos estaduais. Nesse sentido, a interpretação que a USAID fazia do Acordo do Nordeste divergia da que era feita pela SUDENE. Afirma-se, no Parágrafo B, Artigo II do Acordo, que

O governo dos Estados Unidos do Brasil é representado pela SUDENE (...) na coordenação dos programas no Nordeste brasileiro. (...) A SUDENE está autorizada a entrar em projetos e outros acordos, incluindo empréstimos, para realizar projetos específicos. *As atividades realizadas nesses projetos podem ser administradas pela SUDENE ou por outra agência ou organização mediante acordo mútuo* (ACORDO DO NORDESTE *apud* ROETT, 1972, p.83, grifo do autor)

Para a SUDENE, este Artigo dizia claramente que a participação de outra agência ou organização dependia do acordo mútuo entre a USAID e a SUDENE. Para a USAID, porém, este artigo abria a possibilidade de se realizar projetos com outras agências e organizações a partir do acordo mútuo entre estas e a USAID.

---

<sup>5</sup> De acordo com Roett (1972), além do Brasil, apenas o Paquistão possuía duas missões da USAID no mesmo país.

A assinatura de acordos diretamente com a USAID também era do interesse dos governadores nordestinos. Desde 1959, todas as verbas federais destinadas ao Nordeste tinham que passar pela SUDENE, o que reduziu significativamente a capacidade de cada governador de influenciar a alocação de recursos a favor de seu próprio estado. Os acordos com a USAID eram uma forma de driblar esse controle. O primeiro acordo a ser realizado assim foi com o Rio Grande do Norte.<sup>6</sup> Esse convênio começou a se esboçar quando o governador Aluísio Alves viajou para Washington, em julho de 1962, e obteve a promessa de que receberia apoio econômico dos Estados Unidos. Já em agosto de 1962, o governador e uma delegação da USAID vinda de Washington publicaram o “Manifesto de Natal”, em que ambas as partes afirmaram sua vontade de concluir um acordo dentro do espírito da Aliança para o Progresso. Apesar da realização de várias reuniões triangulares entre o governo do Rio Grande do Norte, a SUDENE e a USAID, não foi possível acomodar as exigências da Superintendência. Com o apoio de João Goulart, que, de acordo com Roett (1972), estava buscando aliados para o plebiscito de janeiro do ano seguinte acerca da manutenção do parlamentarismo ou o retorno do presidencialismo no Brasil, o acordo foi assinado em dezembro de 1962.

Vários outros governadores mostraram também o seu interesse em cooperar diretamente com a USAID. Cita-se, por exemplo, o governador da Bahia, Lomanto Junior (CARVALHO, 1990), e o governador do Ceará, Virgílio Távora (LAGE, 2001). Por se opor a esse tipo de acordo, a SUDENE acabou sendo tachada de lenta e obstrucionista por parte da imprensa e dos governadores. Em 1962, por exemplo, o “Jornal de Natal” afirmou que a SUDENE continuava em seu “pedestal de estudos” e pouco fazia acerca dos problemas reais da região (ROETT, 1972, p.112). Furtado cita também o episódio em que a capa de um jornal proclamava: “Sinal vermelho. Fome não conta para o marxista Celso” (FURTADO, 1989, p.133). Diante dessas pressões, a SUDENE acabou aceitando vários projetos da USAID. Na área de educação, por exemplo, firmou-se, em maio de 1963, um acordo de transferência de recursos entre a USAID e SUDENE, sendo que estes recursos seriam alocados por meio de sub-acordos com cada Estado. Estes sub-acordos se assemelhavam aos acordos já realizados com os

---

<sup>6</sup> O acordo com Pernambuco, por ter sido negociado antes da assinatura do Acordo do Nordeste, não foi considerado como recipiente dos fundos destinados a este Acordo.

estados do Pernambuco e Rio Grande do Norte. Na área de saúde, por sua vez, um acordo entre a SUDENE e a USAID foi firmado em junho de 1962.

As divergências com a SUDENE afetavam também a imagem da USAID. De acordo com Levinson e Onís (1970) e Roett (1972), era possível encontrar nas ruas dos países latino-americanos cartazes do tipo “A Aliança Pára o Progresso” e “A Aliança pra o Progresso tem outro, bem outro lema; em vez de progresso, atraso; em vez de aliança, algema” (ROETT, 1972, p.96). A oposição à USAID atingiu o seu auge com a eleição de Miguel Arraes para o governo de Pernambuco, derrotando, assim, o candidato que havia sido apoiado pela agência norte-americana. Em seu discurso de posse, Arraes afirmou que

O câncer do Nordeste está preocupando os norte-americanos, que pensam que nossas doenças podem ser politicamente contagiosas e contaminar os nossos vizinhos. Então eles nos dão leite em pó – se ingenuamente ou não, eu não sei – como se nossa fome fosse diferente da sua, como se ela não estivesse constantemente renascendo, como acontece no mundo todo. Isto é humor negro; não é engraçado, nem resolve, nem poderá resolver a situação angustiosa de uma família nordestina (ARRAES *apud* PAGE, 1970)

As críticas do governador foram acompanhadas pela criação, em fevereiro de 1963, do Grupo de Trabalho do Governo do Estado de Pernambuco, cujo objetivo era avaliar os cinco convênios que foram firmados entre o governo de Pernambuco e a USAID na área de educação, saúde, habitação, colonização e abastecimento de água. O relatório do Grupo de Trabalho, publicado em maio de 1963, recomendava a suspensão desses acordos com base, em primeiro lugar, na inconstitucionalidade de um acordo entre um estado brasileiro e um Estado estrangeiro; em segundo lugar, na indevida ausência da SUDENE; e, em terceiro lugar; na interferência excessiva da USAID, o que acabava por resultar na criação de um órgão de decisão paralelo aos órgãos administrativos estaduais. Ao defender as conclusões do relatório, Arraes aprofundou as divergências com a USAID e contribuiu para o encerramento temporário das atividades da agência norte-americana em Pernambuco.

Os atritos entre a USAID e a SUDENE diminuíram significativamente após o golpe militar de 1964. Para garantir a reaproximação com os Estados Unidos, o governo brasileiro buscava evitar novos litígios, além de solucionar os que surgiram nos anos anteriores – principalmente os casos da Lei de Remessa de

Lucros e das encampações de empresas norte-americanas no Rio Grande do Sul (RIBEIRO, 2006). Isso ocorreu também na SUDENE. Os novos funcionários, que vieram para substituir os que eram identificados com o governo Goulart, buscavam manter relações cordiais com a USAID, o que significava, em alguns casos, dar mais liberdade de atuação para a agência norte-americana. No Rio Grande do Norte, por exemplo, concedeu-se à USAID a possibilidade de realizar uma auditoria dos projetos de educação, algo que havia sido negado pela SUDENE no início de 1964 (ROETT, 1972).

A principal razão para a diminuição das divergências, contudo, foi a crescente marginalização e redução das atividades dessas duas agências de desenvolvimento regional. Ao destacar o planejamento econômico nacional como principal meio para se combater a inflação e garantir o desenvolvimento econômico, o governo militar relegou a um segundo plano os programas regionais. A convergência de esforços no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi acompanhada por uma grande centralização institucional. No que concerne a ajuda externa, o fato de maior relevância foi a revitalização da Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (COCAP), estando esta subordinado ao novo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. A COCAP foi criada em 1962, mas nunca havia sido plenamente implementada. Suas funções incluíam:

a) divulgar, no país, as normas de operação das agências financiadoras estrangeiras (USAID, BID, Banco Mundial, etc.), dispostas a prestar auxílio financeiro aos projetos da Aliança; b) orientar e auxiliar os órgãos oficiais e as entidades privadas que solicitassem a ajuda externa; c) receber e analisar os projetos ou programas de investimento e aprová-los quando fosse o caso; d) encaminhar estes projetos aos órgãos financiadores internacionais; e) estabelecer a ordem de prioridade dos projetos, para efeito de obtenção de recursos externos; f) colaborar com o Ministério das Relações Exteriores e com as entidades responsáveis pelos projetos para os quais era solicitada a ajuda externa, nas negociações para a efetivação desta ajuda (RIBEIRO, 2006, p.284)

Com sua revitalização, a COCAP tornou-se a principal articuladora brasileira perante as agências internacionais de desenvolvimento. Desfavorecido com o governo militar, o Nordeste recebeu uma ínfima parcela dos vastos recursos externos que entraram no Brasil após 1964. De acordo com Roett (1972), 145 milhões de dólares foram empenhados pela USAID nos dois primeiros anos do

Acordo do Nordeste. Nos cinco anos seguintes, de 1964 a 1969, adicionou-se apenas 66 milhões de dólares a esse valor.<sup>7</sup> Em contrapartida, Lincoln Gordon estimava que 650 milhões de dólares entrariam no país *somente* em 1965, sem contar com os recursos do FMI. (GORDON *apud* RIBEIRO, 2006)<sup>8</sup>

Alem de sofrer com a falta de recursos, a SUDENE perdia também o seu papel de coordenadora dos investimentos federais no Nordeste. A responsabilidade por essa tarefa foi transferida para o Ministério do Interior, que, em 1967, substituiu o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.

A missão da USAID no Nordeste também foi gradativamente perdendo importância. Em consonância com a centralização do governo brasileiro, a agência norte-americana reforçou sua “abordagem nacional” (*country approach*), unindo os orçamentos das missões de Recife e do Rio de Janeiro e privilegiando os interlocutores federais. Os números apresentados anteriormente mostram como que isso gerou um forte redirecionamento da ajuda externa a partir de 1964.

### 3.3

#### A teoria da modernização

A teoria da modernização guiou os programas de assistência econômica dos Estados Unidos no início dos anos de 1960. Defendia-se a idéia de que o apoio econômico poderia contribuir para que os países subdesenvolvidos “decolassem” em direção ao que Walt Rostow (1961) chamava de “maturidade”, isto é, uma fase em que os “novos elementos, valores e objetivos modernos conseguem uma ruptura definitiva, passando a controlar as instituições da sociedade” (p.100)

A importância de se promover o desenvolvimento internacional decorria da idéia de que o processo de modernização das sociedades, apesar de ser inexorável naquele momento histórico, poderia ocorrer de duas maneiras distintas: pela via liberal-democrática, representada por países como os Estados Unidos, ou pelo via comunista, caracterizada pelos teóricos da modernização como um atalho mórbido para se atingir a modernidade. Nas palavras de Rostow (*apud*

<sup>7</sup> Esse valores não incluem os 92 milhões de dólares investidos pelo programa Food for Peace no período de 1962 a 1969.

<sup>8</sup> Esses recursos viriam de várias fontes: USAID e Export-Import Bank (250 milhões); Food for Peace (75 milhões); Banco Interamericano de Desenvolvimento (75 milhões); Banco Mundial (100 milhões); Ajuda européia e japonesa (50 milhões); Investimento privado (100 milhões)

GILMAN,2003), “a modernização comunista é uma falsa libertação, simplesmente substituindo o atraso e as formas coloniais de opressão pelo totalitarismo” (p.195). A ajuda externa serviria para guiar os países subdesenvolvidos em direção ao “melhor” tipo de modernização, evitando, assim, que o conturbado período de transição para a modernidade, em que a dissolução dos padrões tradicionais de convivência leva ao surgimento de instabilidades políticas, fosse usurpado por forças comunistas.

Nesta perspectiva, a modernidade é entendida como um conjunto integrado, coerente e desejável de valores e instituições que abrangem todos os aspectos da sociedade: economia, política, cultura, estratificação social e vida cotidiana (COLINS *apud* STOMPKA, 1980). A modernização e o desenvolvimento, portanto, são vistos como processos benéficos, inevitáveis e, sobretudo, unidirecionais, isto é, representam a convergência para um modelo único, monolítico, de modernidade, superando modos de vida tradicionais. Gilman (2003) afirma que esse é o pressuposto fundamental da teoria da modernização. De acordo com o autor, a segunda pressuposição básica é a de que os Estados Unidos, a União Soviética e alguns países europeus já haviam atingido a modernidade plena.

Esta concepção de modernidade é, em grande medida, fruto do chamado “movimento behaviorista” nas ciências sociais. O behaviorismo se caracteriza pela defesa do positivismo científico, opondo-se à “tradição de estudos de caso ideográficos, descritivos, não-acumulativos e institucionais que dominaram grande parte da disciplina por várias décadas” (ALMOND *apud* GILMAN, 2003, p.116). Seguindo o que Neufeld (1995) diz acerca da lógica de investigação positivista, podemos afirmar que o movimento behaviorista se pautava por três princípios básicos. Em primeiro lugar, a verdade como correspondência. De acordo com esse princípio, o conhecimento científico é verdadeiro, pois ele corresponde à realidade objetiva. Assume-se como o foco da investigação científica, portanto, os fatos observáveis, suscetíveis à análise empírica. Em segundo lugar, a união metodológica da ciência. Trata-se da idéia de que a metodologia das ciências naturais pode ser aplicada no mundo social. Este princípio se fundamenta na noção de que o mundo social não é tão diferente assim do mundo natural, sendo que em ambos é possível encontrar regularidades que podem ser descritas na forma de leis empiricamente verificáveis. O progresso

científico a partir do gradual acúmulo e refinamento de leis também é visto como uma possibilidade. Por último, tem-se o princípio da neutralidade do conhecimento científico. Defende-se a idéia de que a ciência lida com fatos e não com valores, o que se evidencia tanto nos métodos e nas atitudes que os cientistas adotam diante do seu objeto de estudo, quanto na própria exclusão de questões morais da pauta de investigações científicas.

O funcionalismo estrutural de Talcott Parsons e do Departamento de Relações Sociais de Harvard (DSR, sigla em inglês) representou a consolidação do behaviorismo na sociologia norte-americana dos anos de 1960. O objetivo central da teoria era o de descobrir os objetos físicos e sociais que motivam as ações das pessoas, criando, assim, uma “ciência universal e geral da sociedade e do comportamento humano” (WAGLEY *apud* GILMAN, 2003, p.77). Para tanto, considerava-se necessário identificar as estruturas (econômicas, legais, educacionais, culturais etc) que dão aos indivíduos certo papel e status, sendo que “o status é uma posição estrutural dentro do sistema social, e o papel é aquilo que o indivíduo deve fazer de acordo com seu status” (GINGRICH, 1999). As estruturas sociais, portanto, garantem o funcionamento da sociedade na medida em que guiam os indivíduos para que estes realizem as atividades necessárias para a sobrevivência humana. Em outras palavras, os sistemas sociais possuem certas necessidades que são providas pelas estruturas sociais. Estas estruturas, por sua vez, estão em uma relação de interdependência, complementando-se de maneira harmônica para garantir a estabilidade e a conformidade social.

A veia positivista do funcionalismo estrutural reside em seu compromisso com o rigor analítico como meio para se atingir uma síntese totalizante das leis da vida social. De acordo com Gilman (2003), os teóricos funcionalistas buscavam manter o formalismo e o poder analítico da teoria econômica neoclássica, mas queriam ir além da economia no que tange o pressuposto de que a ação humana sempre é motivada pela maximização da utilidade. Considerando o vasto número de instituições e normas que compõem a sociedade, defendia-se a idéia de que ação não-racional é muito mais freqüente do que a ação racional. Nesse sentido, a teoria econômica seria apenas “um caso especial da teoria geral dos sistemas sociais” (PARSONS; SMELSER, p.295, 1956), não sendo suficiente, portanto, para explicar a formação de diferentes padrões de atividade econômica. Para explicar questões desse tipo e aprofundar a nossa compreensão dos valores e das

estruturas que motivam a ação humana, fez-se necessária a formulação de um conjunto de “variáveis-padrões” que sintetizavam, de modo dicotômico, todos os padrões de ação que poderiam surgir no mundo, indo desde os padrões tradicionais até os padrões modernos. São cinco as variáveis-padrões:

<b>Sociedade tradicional</b>	<b>Sociedade moderna</b>
Difusibilidade	Especificidade
Imputação	Realização
Particularismo	Universalismo
Coletivismo	Individualismo
Afetividade	Neutralidade

SZTOMPKA *apud* SANTOS FILHO, 2007

As variáveis-padrões se referem a cinco características básicas de toda sociedade. Em primeiro lugar, a articulação da estrutura social. Nas sociedades tradicionais os contatos sociais são difusos e desarticulados, assemelhando-se à relação informal que existe entre amigos e familiares. Nas sociedades modernas, por sua vez, os contatos se tornam cada vez mais dependentes da função e da atividade que as pessoas exercem.

Em segundo lugar, a definição do status social. Esta questão pode estar ligada tanto a fatores que são imputados a alguém, isto é, fatores hereditários e de nascimento, quanto ao esforço e ao mérito de cada pessoa.

O modo como as pessoas se integram nas relações sociais depende de certos critérios de recrutamento que são identificados pela terceira variável-padrão. Estes critérios estão fortemente ligados à articulação da estrutura social. Os contatos sociais difusos dependem de uma relação bastante particular entre as pessoas. Diferentemente, os contatos marcados pela especificidade caracterizam-se por sua universalidade, pois todas as pessoas são tratadas de modo imparcial, independente de sua proximidade ou não com a outra pessoa.

Em quarto lugar, o foco de avaliação. Esta variável-padrão traz à tona o relacionamento dos indivíduos com a coletividade. Em sociedades tradicionais, os indivíduos avaliam suas atitudes e as atitudes dos outros a partir do interesse coletivo. Já nas sociedades modernas, o interesse individual passa a ser destacado.

Por último, o papel das emoções. A afetividade é tida como parte integrante de relações sociais marcadas pelo particularismo e pela difusibilidade. A neutralidade emocional, por sua vez, é um aspecto que acompanha o distanciamento e a especialização das relações sociais.

Como parte de sua teoria geral da ação humana, o DSR acabou formulando uma visão de modernidade que se tornaria muito influente na década de 1960. Mais importante ainda, criou-se uma visão de desenvolvimento que supunha a superação da sociedade tradicional e a consolidação da modernidade. O traço característico desse processo de desenvolvimento seria a crescente “diferenciação estrutural” do sistema social, isto é, a crescente complexificação organizacional da sociedade com a consolidação da nação, da burocracia estatal, do meio urbano, do mercado, da indústria, do uso da moeda, da estratificação social, e da democracia. Essas mudanças estruturais levariam a um padrão de ação “universalista”, que se pauta por normas mais gerais e impessoais, substituindo de vez o particularismo, a imputação e a difusibilidade.

Essa visão acerca da modernidade e do desenvolvimento se constitui propriamente como a teoria da modernização no momento em que o funcionalismo estrutural do DSR passa a ser utilizado por autores como Gabriel Almond, Marion Levy, Edward Shils, Max Millikan, Lucian Pye e Walt Rostow como base para a comparação sistemática de diferentes sistemas políticos. A diferenciação entre “sociedades agrárias” e “sociedades industriais modernas” se torna paradigmática neste contexto, guiando a grande maioria dos estudos e das políticas que focavam no mundo pós-colonial.

Para além da pressuposição de que todos os países do Terceiro Mundo se encaixavam em um modelo único de “tradicionalismo”, é importante lembrar também que a teoria da modernização e a teoria funcionalista assumiam de maneira não-problemática a modernidade de países como os Estados Unidos. Esse fato é destacado por Gilman (2003) e Packenham (1977), pois, na opinião desses autores, as discussões acerca da identidade norte-americana foram cruciais na definição do que se caracterizava como a modernidade e, conseqüentemente, do que se entendia ser o processo de desenvolvimento.

Os estudos sobre os países pós-coloniais normalmente ocorriam de modo paralelo à análise da identidade americana. Como afirma Gilman (2003),

A busca obsessiva pela identidade nacional por parte dos estudiosos americanos nos anos de 1950 pode ser entendida como a contrapartida da teoria da modernização: a auto-definição nacional serviu como um modelo contra o qual se podia julgar os Outros do Terceiro Mundo, complementando, assim, o programa de ajuda externa e de dominação político-militar [dos Estados Unidos] (p.17)

O Centro de Estudos Internacionais do Massachusetts Institute of Technology, por exemplo, dedicava-se não só ao estudo da política externa americana e do comunismo, mas também à análise da sociedade americana. Walt Rostow, um dos membros desse centro, escreveu o livro “*The Making of Modern America*” ao mesmo tempo em que escrevia um dos marcos da teoria da modernização: “Os Estágios do Crescimento Econômico”.

A visão que autores como Rostow tinham da sociedade americana decorre, na opinião de Packenham (1977), do que Louis Hartz chamou de “tradição liberal na América”. Esta tradição pode ser caracterizada como uma escola de interpretação histórica que defendia a noção do “excepcionalismo americano”. Seguindo as idéias de Tocqueville, afirma-se que o feudalismo e o conflito de classes nunca foram fenômenos relevantes nos Estados Unidos. Por conta disso, a sociedade que surgiu na América foi marcada, desde o seu início, pela igualdade e pela liberdade individual, gerando um progresso histórico harmônico e consensual, sem grandes conflitos ou disputas ideológicas. Nas palavras de Tocqueville, “a grande vantagem dos americanos reside no fato de que eles chegaram ao estado da democracia sem terem que suportar uma revolução democrática; eles já nasceram iguais ao invés de terem que se tornar assim.” (TOCQUEVILLE *apud* PACKENHAM, 1977, p.18).

O caráter *sui generis* do desenvolvimento norte-americano ganha conotações universais a partir do momento em que se adota esta visão da sociedade americana como modelo para a formulação de leis que explicam a vida social moderna. Packenham (1977) resume em quatro proposições as crenças da tradição liberal acerca do desenvolvimento internacional:

1. A mudança e o desenvolvimento são fáceis;
2. Todas as coisas boas andam juntas;
3. Radicalismo e revoluções são ruins;
4. Distribuir o poder é mais importante do que acumular o poder (p.20)

A primeira proposição diz respeito à idéia de que a mudança e o desenvolvimento dependem apenas da correta aplicação de meios e de técnicas. Em locais onde estes meios não estivessem disponíveis, tudo o que bastaria para garantir o desenvolvimento seria a vontade nacional aliada à ajuda externa. Parte-se do pressuposto de que os objetivos do desenvolvimento já estão definidos. Esta idéia reflete o que os pensadores liberais da época chamavam de “fim da ideologia”, pois acreditava-se que as disputas políticas e ideológicas haviam chegado a um fim, dando lugar a um consenso acerca dos aspectos fundamentais da vida política. Esse consenso teria resultado do fato de que

os problemas políticos fundamentais da revolução industrial haviam sido resolvidos: os trabalhadores obtiveram a cidadania industrial e política, os conservadores aceitaram o estado do bem-estar social, e a esquerda democrática reconheceu que um aumento geral do poder do Estado carrega consigo mais perigos à liberdade do que soluções para os problemas econômicos (LIPSET *apud* GILMAN, 2003, p.58)

A combinação com o behaviorismo dava um forte tom antipopulista ao debate acerca do “fim da ideologia”. Já que os principais problemas normativos haviam sido solucionados, caberia agora à ciência, aos burocratas e aos especialistas técnicos a condução da vida social. Sonhava-se, portanto, com a consolidação de uma tecnocracia em que a autoridade dos fatos e do conhecimento substituiria a política.

A segunda proposição se refere à noção de que o desenvolvimento é um processo que modifica a sociedade como um todo. O desenvolvimento econômico, por exemplo, levaria à estabilidade política, a um padrão de ação universalista, e à maior participação política. Assume-se, portanto, que a modernidade é composta por um conjunto específico de características que se auto-reforçam. Isso se evidencia no funcionalismo estrutural por meio da idéia de que a diferenciação de uma das estruturas da sociedade leva à criação de novas tarefas e de novos padrões de ação que reforçam a diferenciação estrutural do sistema como um todo.

A terceira proposição decorre, em grande medida, do que John Higham denominou de “história consensual” (GILMAN, 2003). Isso se refere ao pensamento historiográfico que destaca o papel da acomodação e do compromisso na história americana, dando pouca ênfase ao conflito de classes. Transformado

em modelo para a modernidade, esse tipo de pensamento leva a uma teoria da história em que o conflito de classes, o radicalismo e a revolução são vistos como inibidores do progresso, ao contrário do marxismo, em que estes fatores são tidos como cruciais para a transformação histórica. Esse viés conservador aparece na teoria funcionalista por meio da idéia de que as estruturas sociais realizam certas funções que são necessárias para a sobrevivência do sistema como um todo, negligenciando o conflito de classes e desincentivando a transformação ou eliminação abrupta dessas estruturas.

A última proposição traz à tona a importância dada ao processo democrático. Defende-se, porém, uma visão procedimental da democracia, em que o que importa não é a participação popular, mas sim as regras democráticas (o sufrágio universal, a competição entre os partidos e o governo representativo). Tendo como texto fundacional o livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, de Joseph Schumpeter (1942), essa era uma visão anti-populista e aristocrática da democracia, reduzindo esta a uma competição entre elites.

### **3.4 Conclusão**

A USAID e SUDENE são instituições que nascem como parte de um amplo regime de cooperação internacional para o desenvolvimento cuja coerência decorre da existência do dispositivo do desenvolvimento. Ambas as instituições são cruciais não só na administração dos casos de “não-desenvolvimento”, mas também na própria definição das categorias que separam o normal e o anormal. O principal objetivo deste capítulo foi mostrar o modo como a USAID construiu essas categorias, o que acabou por gerar profundas divergências com a SUDENE no que tange o processo de administração da população nordestina.

A visão de desenvolvimento proposta pela USAID partia de uma clara delimitação dos limites temporais da Modernidade. Assume-se que os países desenvolvidos já se modernizaram plenamente e, desse modo, possuem a capacidade de conduta autônoma. As nações subdesenvolvidas, por sua vez, não são sujeitos plenos, pois o seu desenvolvimento depende da superação de condições adversas, isto é, do caráter tradicional de suas sociedades. De acordo

com essa formulação, o processo de desenvolvimento é necessariamente um processo de modernização, e o estágio de subdesenvolvimento é apenas uma etapa que precede o desenvolvimento pleno, tanto cronologicamente quanto historicamente.

Na visão da USAID, o regime de cooperação internacional para o desenvolvimento serviria justamente para “conduzir a conduta” daqueles países que não entraram completamente na modernidade. Uma das maiores preocupações nesse sentido era a de evitar que o processo de modernização fosse subvertido por forças comunistas. Essa preocupação se intensificava no Nordeste brasileiro com o surgimento das Ligas Camponesas e com as declarações pró-comunistas do líder do movimento, Francisco Julião. Por conta disso, a USAID insistia na necessidade de projetos de impactos que melhorassem imediatamente a vida da população, reduzindo, assim, a atração exercida pela via comunista de modernização. Além disso, adotava-se o projeto dos Centros Obreiros como uma tentativa de esvaziar as Ligas Camponesas.

O viés anti-populista da teoria da modernização refletia-se também nas ações da USAID. O caráter populista e esquerdizante de João Goulart e de seus aliados era visto como algo prejudicial para o Brasil, pois sujeitava o processo de desenvolvimento às incertezas da barganha política, além de abrir as portas para a participação de políticos e de funcionários que simpatizavam com o comunismo. Diante dessa realidade, a USAID buscava direcionar os seus recursos para os políticos que se opunham a Goulart, todos filiados à UDN: Cid Sampaio, Carlos Lacerda, Aluísio Alves, Lomanto Júnior e Virgílio Távora.

A expectativa por parte da USAID de que ela poderia escolher os projetos e supervisionar os recursos destinados ao Acordo do Nordeste acabou colocando esta agência em confronto direto com a SUDENE. Isso causou uma grande morosidade na execução dos projetos e levou a USAID a firmar acordos diretamente com os estados nordestinos, algo que foi muito contestado pela SUDENE e até mesmo por alguns políticos nordestinos.

É importante ressaltar que a marginalização da missão da USAID no Recife não representou uma completa reformulação da visão de desenvolvimento proposta pelos Estados Unidos e pela USAID. Os vultosos investimentos que o Brasil recebeu a partir de 1964 representavam a crença de que as forças armadas brasileiras poderiam ser um importante agente modernizador, garantindo a

estabilidade, o consenso e a organização política e econômica que não existia no governo de João Goulart. Em outras palavras, as forças armadas poderiam evitar o colapso das instituições econômicas e políticas e viabilizar a modernização e o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Em suma, o que se pode perceber nas ações da USAID é que esta se via no direito de “conduzir a conduta” dos países que eram classificados como subdesenvolvidos de acordo com certos parâmetros e categorias pré-definidas (moderno X tradicional). Estes países, deslocados para o limite temporal da Modernidade, tornavam-se alvos de uma série de intervenções não só por parte da USAID, mas também por parte de outras instituições que aceitavam as categorias de normalidade e anormalidade consolidadas por essa agência de desenvolvimento. A alocação unilateral de recursos, a interferência político-partidária, e o financiamento a grupos da sociedade civil tornaram-se práticas recorrentes não apenas no Nordeste, mas também no Brasil como um todo, fato este evidenciado, por exemplo, pela reação desfavorável dos Estados Unidos quando o Ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, buscou renegociar a dívida brasileira em 1963 (ALAGGIO, 2006); pela liberação de vultosos recursos para políticos opositores e, posteriormente, para o governo militar; pelo apoio a grupos da oposição como o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), e a Campanha da Mulher pela Democracia (CAMDE) (DREIFUSS, 1981); e pela própria disputa com a SUDENE acerca da execução do Acordo do Nordeste. Ao buscar definir a “essência” do desenvolvimento, portanto, a USAID adotou certos procedimentos classificatórios que tiveram efeitos políticos significativos sobre aqueles grupos cuja capacidade de auto-governança se via questionada.