

Dívida, dependência e neoliberalização: o receituário do *Council of the Americas* para a América Latina dos anos 1980

Debt, dependence and neoliberalization: the prescription of the Council of the Americas for Latin America of the 1980s

Rejane Carolina Hoeveler¹

rejanecarol@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4299-5483>

Resumo: A relação intrínseca entre a explosão das dívidas externas latino-americanas nos anos 1980 e a generalização do receituário neoliberal no continente é sobejamente conhecida, embora tenha ainda alguns aspectos pouco explorados. Geralmente, atores internacionais de faceta pública como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm seu papel ressaltado. Talvez menos observados, entretanto, estão aparelhos privados de hegemonia que não apenas disseminaram determinadas leituras da crise latino-americana como também propuseram e elaboraram planos de contrar-reformas neoliberais junto ao governo estadunidense e ao BM/FMI, organizaram uma ação política de classe voltada para os grandes empresários, principalmente os credores privados norte-americanos e europeus das dívidas, sem excluir parte importante das elites proprietárias latino-americanas. Neste artigo, pretendemos demonstrar de que maneira o *Council of the Americas*, entidade privada criada por David Rockefeller e associados ainda em 1965, foi um importante locus de elaboração e difusão ideológica do programa neoliberal para a América Latina. Pretende-se, para isso, analisar detalhadamente relatórios e documentos produzidos por esse aparelho privado de hegemonia, cotejando-os com outras fontes primárias como a imprensa brasileira e estadunidense, documentos de órgãos públicos dos Estados Unidos, como a *House of Representatives* e os *Presidential Archives*, entre outros. Nossa conclusão central é a de que a atuação do *Council of the Americas*, enquanto entidade privada, foi fundamental para o aprofundamento do neoliberalismo na América Latina nesse período essencialmente em seu papel de alinhar o programa neoliberal de ajustes estruturais junto com setores significativos das classes dominantes latino-americanas.

Palavras-chave: Conselho das Américas, crise da dívida externa, neoliberalismo na América Latina.

Abstract: The intrinsic relationship between the explosion of Latin American external debts in the 1980s and the widespread use of neoliberal prescriptions on the continent is well-known, although there are still some aspects that have been not sufficiently explored. Generally, international actors of a public nature such as the World Bank (BM) and the International Monetary Fund (IMF) have their role highlighted. Perhaps less observed, however, are private devices of hegemony that not only disseminated certain interpretations of the Latin American crisis but also proposed and elaborated neoliberal counter-reform plans with the US government and the BM / IMF, organized a class political action aimed at the big businessmen, mainly the North American and European

¹ Professora substituta da Escola de Serviço Social (ESS) da UFRJ. Prédio Principal ESS, Avenida Pasteur, 250. Campus Praia Vermelha, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil. Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

private creditors of the debts, without excluding an important part of the proprietary Latin American elites. In this article, we intend to demonstrate how the Council of the Americas, a private entity created by David Rockefeller and associates in 1965, was an important locus of elaboration and ideological diffusion of the neoliberal program for Latin America. For this purpose, the article analyzes in detail reports and documents produced by this private device of hegemony, comparing them with other primary sources such as the Brazilian and American press, documents from public agencies in the United States, such as the House of Representative and the Presidential Archives, among others. Our central conclusion is that the work of the Council of the Americas, as a private entity, was fundamental for the Expansion of neoliberalism in Latin America in this period, essentially in its role of designing the neoliberal program of structural adjustments together with significant sectors of the dominant classes in Latin American countries.

Keywords: Council of the Americas, foreign debt crisis, neoliberalism in Latin America.

Introdução

Entidade privada fundada em 1965 por David Rockefeller e J. P. Morgan, o *Council of the Americas*, COA (inicialmente, e até 1970, denominado *Council for Latin America* – CLA) reunia e ainda reúne cerca de 200 grandes corporações de todo o mundo, majoritariamente dos Estados Unidos, com significativos investimentos na América Latina. Quando de sua fundação, ele representava a fusão entre o *Business Group for Latin America* (BGLA) e outras duas entidades fundadas por Nelson Rockefeller ainda nos anos 1940, agrupando empresários e coordenando as ações de inteligência dos EUA na região (Spohr, 2016; Hoeveler, 2020). Em 1981, quando do surgimento da *Americas Society*, ambas as entidades se reuniram sob a sigla *Americas Society/Council of the Americas* (AS-COA).

Nos anos 1970, tendo tido relações íntimas com todas as ditaduras que supostamente criaram “bom ambiente de negócios” em seus países, como a brasileira, a argentina e a chilena, o *Council* operava em conjunto com entidades empresariais locais, como no caso do Brasil o IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais), principal foco de conspiração golpista no Brasil desde 1962; e o CICYP (*Centro Interamericano de Comercio y Producción*), que possuía ramificações em muitos países. Desde seu surgimento, o *Council* financiava e coordenava campanhas de propaganda da “livre empresa” e do “mundo livre”, com fortes tons anticomunistas (de alguma maneira o faz até hoje, ainda que com menos tintas anticomunistas explícitas) em todas as partes onde tinha braços na América Latina, além de fazê-lo também dentro de solo estadunidense. Ao mesmo tempo, apoiava (e apoia)

ações “filantrópicas” associadas ao marketing do “livre empreendedorismo”, as quais, de quebra, serviam (e servem) para as relações públicas dos grandes grupos empresariais a ele associados, a assim chamada “responsabilidade social empresarial”. Apesar de não ser uma organização clandestina, e de promover inúmeros eventos públicos, reunindo autoridades diplomáticas, militares, empresários, intelectuais e jornalistas, a AS-COA (*Americas Society/Council of the Americas*) atua essencialmente nos bastidores, em conversas *off the record* com autoridades estatais, tanto nos Estados Unidos como na América Latina, configurando aquilo que eles próprios convencionaram chamar de “diplomacia empresarial” ou privada (Hoeveler, 2020; Dreifuss, 1987).

Aqui cabe assinalar uma questão importante, que seria no que essa “diplomacia empresarial” se diferenciaria do mero *lobby*. Henry R. Geylin, vice-presidente do Conselho das Américas nos anos 1970, escrevendo sobre o “papel diplomático da empresa multinacional”, descrevia a “diplomacia empresarial” como “um fenômeno novo e muito interessante, no qual teremos que investir esforços crescentes” (Dreifuss, 1987; Muller & Barnet, 1974).

Entretanto, chamar de “diplomacia empresarial” ou mesmo de “lobby” (como, a rigor, está classificada a AS-COA para o Estado, nos Estados Unidos, recebendo por isso benefícios como isenção de impostos)² as ações destes empresários nos anos 1970 em países como Chile ou Brasil é no mínimo um eufemismo, já que muitas dessas ações, como a campanha de desestabilização do governo Allende ou a propaganda pelo golpe contra João Goulart, eram clandestinas e violentas. A campanha pelo fechamento do importante jornal brasileiro Correio da

² A AS-COA é isenta de impostos, de acordo com a norma 501 c 6 do Código de imposto de renda de 1986, e como tal exerce atividades de *lobbying* no interesse de seus membros. Conforme podemos verificar na declaração do imposto de renda nos Estados Unidos, através do *Form 990*, a informação pública disponibilizada pelo sistema estadunidense de imposto de renda, a *Americas Society* movimentou entre 2012 e 2014 montantes em torno de 43 milhões de dólares, sendo ela própria uma investidora em mercados de capitais, principalmente *private equity*. A fonte dos recursos é bastante multifacetada, destacando-se as contribuições individuais, contribuições de agências estatais, além da arrecadação com eventos e assinatura de periódicos.

Manhã, por exemplo, foi um ataque coordenado desde o exterior à liberdade de imprensa brasileira, em conluio com nossa ditadura empresarial-militar. A ajuda e coordenação conjunta dos planos de sabotagem à produção pela direita chilena e os lockouts da classe patronal no país andino, outro exemplo, também extrapolam em muito qualquer conceito de diplomacia, que (em teoria) supõe um papel essencialmente de mediação e de não intervenção em assuntos internos de outros países (Hoeveler, 2020). O que se pratica, através da AS-COA, é intervenção política por todos os meios, inclusive a guerra – uma guerra de classes por vezes explícita, por vezes mistificada.

E é este o motivo de utilizarmos aspas neste termo, por se tratar de uma expressão que tomamos diretamente da fonte; desta forma, já advertimos o leitor de que não se trata de um conceito que procuramos desenvolver, e sim de uma expressão que tomamos das próprias fontes do objeto estudado por nos parecer bastante ilustrativa, embora não interpretativa, de como os atores em questão tratavam a sua própria ação. Evidentemente tal discurso exige um tratamento crítico de nossa parte. Nosso debate teórico é centrado no conceito de aparelho privado de hegemonia e neoliberalismo, sobre os quais trataremos rapidamente no primeiro tópico deste artigo.

Como afirmamos, nos anos 1970, o *Council of the Americas* desenvolveu ótimas relações com as ditaduras latino-americanas pró-capital, especialmente a brasileira e a chilena, fazendo propaganda positiva desses regimes para o público estadunidense e *lobby* no Congresso dos Estados Unidos para que não houvesse punições às violações de direitos humanos na América Latina (Shoutlz, 2014; Dreifuss, 1987; Hoeveler, 2020). Como se vê, o *lobby* propriamente dito existe e é feito pela AS-COA, entretanto trata-se apenas de uma das muitas modalidades de ação desse aparelho privado empresarial. A expressão “diplomacia empresarial” ou “diplomacia privada” nos parece se acercar um pouco mais de outro das modalidades de ação desenvolvidas por este aparelho privado, a de mediação/pressão privada nas relações diplomáticas oficiais entre os Estados (especialmente, entre os Estados Unidos e os países da América Latina); mas, como já afirmamos também, esse termo por si só, bem como o termo descritivo *think tank*, não constitui um conceito que efetivamente possa elucidar o tipo de atuação do referido aparelho, englobando as várias modalidades de ação e sua origem e ação de classe; por isso, cabe aqui também assinalar o que estamos entendendo por *aparelho privado de hegemonia*, bem como os demais conceitos que utilizamos para compreender o papel da AS-COA no período em tela.

Neste artigo, pretendemos: 1. apresentar a leitura/diagnóstico proposto pela *Americas Society/Council of the Americas* (AS-COA), reconhecida como a principal enti-

dade *privada* a influenciar a política dos Estados Unidos para a América Latina sobre o tema no período em tela (início dos anos 1980); e 2. trazer uma análise minuciosa sobre um relatório/livro produzido em 1986 por essa entidade (AS-COA), aqui tratado como fonte primária, condensando uma interpretação e simultaneamente recomendações normativas (receituário) para os países latino-americanos, após descrever um pouco do debate nos Estados Unidos sobre planos de ajuste estrutural via renegociação das dívidas; e 3. identificar quais as especificidades de ação da AS-COA nesse processo histórico.

Não é nossa pretensão apresentar hipótese original acerca do tema das dívidas ou apresentar exaustivo levantamento bibliográfico sobre a crise da dívida na América Latina e os ajustes estruturais impostos por organismos multilaterais, tema sobejamente estudado no Brasil e alhures, embora seja obrigatório apontar aqui alguns dos principais trabalhos que nos norteiam nesse ponto (Mendes Pereira, 2009; 2013; 2018; Woods, 2006; Veltmeyer, 2007; Toussaint, 2006; Danaher, 1994). Tampouco é nosso objetivo realizar um sistemático levantamento sobre todos os *think tanks* que igualmente atuaram em conjunto com organizações multilaterais no contexto da crise das dívidas, tema sobre o qual tratam diversas pesquisas de diferentes perspectivas teóricas (Fischer & Plehwe, 2013; Minella, 2013).

Na realidade, temos por objetivo tão somente localizar o papel dessa “diplomacia privada” conduzida pelo *Council of the Americas* na construção da neoliberalização da América Latina nos anos 1980 com reflexos para as décadas seguintes. Dentro dos limites deste artigo, pretendemos contribuir para a investigação histórica acerca do processo histórico de neoliberalização da América Latina, que certamente não começa nos anos 1980, mas encontra nesta década um momento de generalização e aprofundamento, relacionando este processo com a política externa (oficial e oficiosa) da principal potência imperialista, os Estados Unidos, e entendendo a dívida externa como mecanismo central para “forçar” a adoção das políticas neoliberais. Por outro lado, pretendemos trazer também exemplos de que este processo não foi linear, automático ou totalmente imposto pelos Estados Unidos, mas sim construído com o apoio das elites empresariais e políticas latino-americanas.

Registros e percursos teóricos para compreender a AS-COA: aparelho privado de hegemonia e neoliberalização

Tomando como registro teórico a obra de Antonio Gramsci, indo aos originais dos *Cadernos do Cárcere*

e percorrendo a literatura de matriz gramsciana para debater o conceito de aparelho privado de hegemonia (Hoeveler, 2019), entendemos, junto com Guido Liguori (2007), que o aparelho hegemônico se define como uma sociedade particular (formalmente privada) que se torna o correspondente do aparelho governativo-coercitivo. Força e consenso, as duas metades indissociáveis da dominação, as duas metades do centauro maquiaveliano, ambas desenvolvem seus respectivos “aparelhos”. O Estado integral, para Gramsci, é unidade-distinção da sociedade civil e Estado “tradicionalmente entendido”, ou Estado *stricto sensu*. Também para Gianni Francioni (1984), autor de uma das mais detalhadas pesquisas que se preocuparam em entender e evidenciar a evolução interna na obra de Gramsci, nos anos 1980, o conceito de aparelho hegemônico é essencial para compreender completamente a hegemonia e precisar seu significado: assim como não existiria hegemonia sem crise de hegemonia, também não existiria hegemonia sem aparelhos de hegemonia (Francioni, 1984, p. 176).

Nas palavras de Francioni, “um aparelho hegemônico pode ser definido como qualquer instituição, espaço ou agente que organize, medeie e confirme a hegemonia de uma classe sobre outras”. Francioni entende que a importância crescente dos aparelhos hegemônicos pode se expressar em uma crescente subalternidade de “muitos” em relação a “poucos” (Francioni, 1984, p. 175. Tradução nossa).

Guido Liguori, em seus incontornáveis *Roteiros para Gramsci* (2007), havia destacado a conexão entre o conceito de Estado integral e o de aparelhos privados de hegemonia:

A sociedade civil é entendida como conjunto de “organizações ditas privadas”. Aqui retorna uma expressão semelhante àquela já vista e, Q 12, § 1, (“organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e que é possível encontrar em várias passagens dos Cadernos. O uso de aspas [...] ou do advérbio “vulgarmente” [...] assim como a expressão “ditas”, que precede “privadas”, são sinais e índices da maior importância: dizem-nos que, para Gramsci, tais aparelhos hegemônicos, aparentemente “privados”, na realidade fazem plenamente parte do Estado e, portanto, nos permitem falar de “Estado ampliado” (Liguori, 2007, p. 21).

The Gramscian Moment, de Peter Thomas (2009), segue de perto a interpretação de Christine Buci-Glucksmann, proposta ainda nos anos 1970, no que diz respeito à importância dos aparelhos hegemônicos na constituição da classe (Thomas, 2009). Para Buci-Glucksmann, o aparelho de hegemonia é “um conjunto complexo de instituições, ideologias, práticas e agentes (entre os quais os ‘intelec-

tuais)”, que “só encontra sua unificação através da análise da *expansão* de uma classe” (Buci-Glucksmann, 1980, p. 70). Por sua vez, o cientista político Álvaro Bianchi (2008) segue a linha de interpretação de Liguori, reforçando que não existe, para Gramsci, uma sociedade civil como espaço de liberdade apartada da sociedade política.

Para Thomas, teríamos em Gramsci não a noção de um aparelho hegemônico, no singular, mas de *aparelhos hegemônicos*, no plural – toda uma série de aparelhos hegemônicos que se relacionam e se unificam no nível político pela capacidade dos elementos de um grupo ou classe social particular fazerem a “tradução” entre diferentes práticas hegemônicas entre diferentes campos da sociedade. Para o autor, enquanto o conceito de Estado integral procura delinear as formas e modalidades pelas quais uma classe estabiliza e torna mais ou menos durável seu poder político-institucional na sociedade política, o conceito de um “aparelho hegemônico” tenta mapear os modos pelos quais ela ascende ao poder através de uma “intrincada rede de relações sociais na sociedade civil” (Thomas, 2009, p. 224-225).

No Brasil, a historiadora Virgínia Fontes desenvolve uma chave interpretativa não apenas para o papel diferencial dos Aparelhos Privados de Hegemonia (APHs) na constituição daquilo que ela chamou de “capital-imperialismo”, e, entendendo os APHs como atravessados pela luta de classes, Fontes afirma que seu ponto fulcral

remete para a organização e, portanto, para a produção coletiva, de visões de mundo, da consciência social, de formas de ser adequadas aos interesses do mundo burguês (a hegemonia) ou, ao contrário, capazes de opor-se resolutamente a este terreno dos interesses (corporativo), em direção a uma sociedade igualitária (“regulada”) na qual a eticidade prevaleceria, como o momento eticopolítico da contra-hegemonia (Fontes, 2010, p. 133).

Fontes chama atenção para o fato de que muitos dos APHs, como jornais e partidos, se apresentam como totalmente descolados da organização econômica e política, como desconectados de interesses de classe, seja como porta-vozes de uma unidade nacional ou de uma neutralidade informativa, e isso é um dos elementos que podemos aferir como uma diferença específica de alguns APHs (se compararmos, por exemplo, com associações de caráter econômico-corporativo) (Fontes, 2010).

Muito próxima à problemática de Fontes sobre a sociedade civil, e compartilhando da interpretação de Bianchi, a historiadora Sônia Regina de Mendonça desenvolveu um método de pesquisa com base no conceito de Estado integral ou ampliado, chamando atenção para

ambas as direções da relação entre o Estado *stricto sensu* e os APHs (Mendonça, 2014). Em seu método, é necessário olhar tanto para a imbricação da classe no Estado, via APH, quanto o reforço que o Estado faz do próprio APH. A particularidade de nosso estudo é analisar um aparelho que atua de maneira hemisférica, atravessando Estados e atuando tanto na sociedade civil como na sociedade política, em termos gramscianos, tanto dentro de seu país de origem, os Estados Unidos, como em todos os países latino-americanos nos quais a AS-COA opera.

Ainda concernente a este tópico, é importante assinalar o que estamos entendendo por neoliberalismo e “neoliberalização”. O termo neoliberalismo se banalizou de tal modo no vocabulário da esquerda latino-americana e europeia, e há tanta bibliografia produzida a respeito, que nos obriga a estabelecer, em primeiro lugar, do que se está falando. Em primeiro lugar, entendemos que se trata de uma ideologia de classe, calcada nos interesses das classes proprietárias e que se encontra imersa num movimento de ideias que buscou reafirmar posições do liberalismo clássico a partir de uma perspectiva antidemocrática (Saad Filho, 2015; Harvey, 2005; Coutinho, 2012).

Neste ponto nos apoiamos primordialmente na obra de David Harvey, *Neoliberalismo: história e implicações* (2005), onde o geógrafo marxista britânico chama atenção para a necessidade de prover historicidade ao entendimento do neoliberalismo, diferenciando e ao mesmo tempo associando a história do pensamento neoliberal com a história da implementação dos regimes neoliberais. Dessa forma, o autor nos permite pensar em “ondas” de neoliberalização, cada qual com suas características próprias. No período em tela no artigo, estaremos tratando da primeira grande onda de neoliberalização na América Latina, após os experimentos “laboratoriais” do Chile de 1973 e da Argentina de 1976, considerados marcos centrais na história do neoliberalismo (Harvey, 2005; Dardot & Laval, 2016).

Seguindo o estudo de Daniel Stedman Jones (2012), é possível localizar três grandes fases da trajetória do neoliberalismo: a primeira seria a de sua conceituação, entre os anos 1920-1940; a segunda, já voltada para a organização dos chamados *think tanks* de primeira geração, entre os anos 1940 até 1970; e a terceira, que compreende a organização de *think tanks* de segunda geração e a chegada ao aparelho de Estado dos primeiros governos e regimes políticos comprometidos com tal agenda, desde a ditadura militar chilena iniciada em setembro de 1973, além, é claro, os governos de Margaret Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos Estados Unidos (Jones, 2012).

No que se refere à América Latina, se foi justamente no Chile após 1973 e na Argentina após 1976 que se observam as experiências pioneiras do neoliberalismo; a contrarrevolução neoliberal se generalizou a partir do contexto da crise da dívida da década de 1980. Evidenciava-se, assim, uma característica estrutural do capitalismo neoliberal, que é a sua capacidade de converter situações de crise em oportunidades para ciclos de neoliberalização (Saad Filho, 2015, p. 68-69)³. Em suma, a complexidade do processo de expansão da contrarrevolução neoliberal pelo globo obedeceu a importantes contingências históricas. Embora não possamos aprofundar o debate teórico sobre neoliberalismo na América Latina (estudo que mereceria um artigo à parte), destacamos aqui a produção recente e em andamento do pesquisador Hernán Ramírez (2013; 2019), que vem buscando identificar os paradoxos do neoliberalismo no Cone Sul, bem como as teses de José Francisco Puella-Socarrás (2013).

Como afirmou Sebastião Velasco e Cruz,

Em alguns países, a experiência de reformas radicais nessa direção precede de muito o movimento global: na América Latina este é o caso do Chile e, cabe lembrar, o da Argentina sob a ditadura militar (1976-1983); em outros países, reformas segundo o figurino neoliberal ocorreram de forma muito limitada e muito tardiamente – a Índia é um bom exemplo. A grande maioria fica em algum ponto intermediário, mais ou menos próximo de um ou outro desses extremos. E há ainda os casos curiosos da Coreia e de Taiwan, em torno dos quais defensores e críticos das ditas reformas vêm há muito travando intensa batalha de palavras e números, ambos os lados reivindicando essas experiências exitosas para apoiar seus argumentos (Velasco e Cruz, 2007, p. 21).

Nos anos 1980, com o novo governo nos EUA (eleição de Ronald Reagan), com a abertura política em algumas ditaduras na América Latina e com a consolidação, com Reagan e Thatcher, além de Kohl na Alemanha, de uma linha política neoliberal nos países centrais, o *Council of the Americas* iria renovar sua atuação política tanto dentro dos Estados Unidos como na América Latina.

Agora havia um contexto histórico novo: em sua esmagadora maioria, os países latino-americanos, no período anterior, marcado por enorme liquidez nos mercados internacionais, contraíram dívidas de credores privados e públicos dos Estados Unidos e de instituições

³ De acordo com este autor, “assim como as crises oferecem a oportunidade de restaurar o equilíbrio da acumulação na sociedade capitalista, as crises desempenham um papel construtivo – e até mesmo *constitutivo* – no neoliberalismo. Elas justificam a transição neoliberal, reforçam a disciplina de política econômica sobre os governos, e obrigam os capitalistas, os trabalhadores e o próprio setor financeiro a se comportarem de maneira condizente com a reprodução intensificada do neoliberalismo. Perversamente, as crises econômicas e financeiras resolvem desajustes de várias ordens e sintonizam o funcionamento do sistema econômico” (Saad Filho, 2015, p. 68-69).

multilaterais (as quais, como se sabe, são majoritariamente dirigidas por este país). Como muitos dos contratos dessas dívidas foram assinados com cláusulas de juros voláteis, quando o presidente do FED Paul Volcker, nos exteriores da administração Carter, em 1979, autorizou um aumento brutal nas taxas de juros cobradas pelo banco, uma das regiões do mundo mais afetadas pelo choque foi a América Latina. É sempre importante lembrar que a maior parte desses contratos foi realizada justamente pelas boas relações entre as ditaduras latino-americanas e os Estados Unidos, aprofundando os mecanismos de dependência através da dívida.

Veremos agora como intelectuais que giravam ao redor do *Council of the Americas* e da *Americas Society* se organizaram para elaborar, debater internamente e apresentar ao Tesouro americano e aos organismos multilaterais “saídas” para a crise da dívida na América Latina, bem como a repercussão que tais recomendações tiveram.

O debate no governo estadunidense sobre as dívidas latino-americanas e o “diagnóstico” da *Americas Society/Council of the Americas* (AS-COA)

A forma como tratar a crise da dívida latino-americana foi debatida em variadas instâncias, governamentais e privadas, mistas, dos Estados Unidos, e também dentro dos organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na Organização dos Estados Americanos (OEA), no Banco Mundial (BM), no Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outras.

Em primeiro lugar, cabe assinalar que o *Council of the Americas* aparece nominalmente citado em todos os estudos oficiais realizados ou encomendados pelo próprio governo dos EUA sobre o tema aos quais tivemos acesso. Por exemplo, em 1981, o subsecretário de Estado norte-americano William D. Rogers, já sob o governo Reagan, afirmou que um dos relatórios mais importantes que seriam utilizados para embasar a política externa com o Brasil, incluída a questão da dívida, seria o relatório da Comissão sobre as Relações Estados Unidos-Brasil, o qual, segundo ele, já teria circulado amplamente e inclusive sido encaminhado ao Conselho das Américas (*Estado de S. Paulo*, 1981a).

Não foi casual que Rogers fez questão de afirmar que o relatório foi debatido por esta entidade.

Em uma reunião no próprio *Council of the Americas*, o então secretário da OEA (Organização de Estados Americanos), Alejandro Orfila, afirmou que era necessário “atualizar as relações interamericanas e realizar uma reunião hemisférica de chefes de Estado”, visto que “os acontecimentos dos últimos meses [moratórias] criaram incerteza e preocupação em relação à natureza e futuro da associação hemisférica”. Falando em uma “inação maciça”, ele elogiou a belicosa política de Reagan para o Caribe e propôs que 1983 fosse considerado o “ano da ação hemisférica para o desenvolvimento”. Afirmou ainda a necessidade de uma reunião de emergência de ministros de Finanças latino-americanos para debater o peso das dívidas externas sobre a economia.

O momento exige que reafirmemos nossa tradição democrática, nossos objetivos comuns no campo da cooperação para o desenvolvimento e nossa decisão de aprimorar periodicamente o sistema interamericano. É realmente essencial que a América Latina se ponha de acordo sobre seus próprios pontos de vista antes de levá-los ao nível hemisférico (Diário de Natal, 1982).

Em abril de 1983, uma comissão criada pela *Americas Society* e formada por banqueiros e empresários “para estudar as repercussões das dívidas externas latino-americanas” se reuniu em São Paulo com representantes de Brasil, Argentina, Bolívia e Chile.

Russel Marks, então presidente da *Americas Society*, declarou, na ocasião, que a reunião tinha por finalidade “não impor as nossas opiniões aos latino-americanos, mas, sim, ouvir o que eles nos têm a dizer. Afinal, eles conhecem a situação melhor do que qualquer outra pessoa. Eles sabem como devem enfrentar os problemas nos seus países”. Entre os brasileiros, estiveram presentes o então ministro da Fazenda, Ernane Galvêas; Mário Garnero, presidente do Foro das Américas e da Brasilinvest, Julián Chacel e André Lara Resende, da FGV; Carlos Rischbieter, da Volvo, e Carlos Roberto Facina, da Universidade Mackenzie.

A comissão tinha como copresidentes John D. Macomber, da *Celanese Corporation*, e Robert Hormats, da *Goldman International*, além, é claro, de David Rockefeller (Alius, 1983)⁴.

O relatório conclusivo desta comissão foi lançado pela *Americas Society* em 1984 (Macomber & Hormats, 1984). Apesar de não receber muita atenção pública, este

⁴ Sobre o mesmo assunto, ver também *O Fluminense*, 1983. Já na reportagem do *Jornal do Brasil* sobre o tema, era mencionado o fato de que, pouco antes, o Banco Central argentino aprovou o pagamento de 280 milhões de dólares relativos a juros devidos numa ação destinada a abrir caminho para a obtenção de um novo empréstimo de 1,5 bilhão de dólares por bancos estrangeiros (*Jornal do Brasil*, 1983a).

relatório foi lido por importantes autoridades em exercício que tratavam da questão da dívida, nos Estados Unidos, e teve alguma repercussão na imprensa estadunidense (Riding, 1984). O *New York Times*, por exemplo, destacou que o medo da moratória foi perdendo terreno para o medo quanto à própria relação dos países latino-americanos com o FMI e outras instituições multilaterais envolvidas nas negociações da dívida. No relatório, essa preocupação eminentemente política era bem explícita:

Em virtualmente cada país latino-americano e caribenho, existe uma pressão enorme para voltar atrás, rejeitar a cooperação com o FMI, recuar das obrigações atualmente existentes e buscar soluções que enfatizem maior grau de protecionismo e controle estatal [...] Movimentos extremistas da direita e da esquerda estão prontos para tomar vantagem do descontentamento popular de medidas de austeridade prolongadas (House of Representatives, 1983).

Outra forte evidência da influência do relatório podemos constatar nas várias menções a ele existentes nas audiências realizadas na Câmara de Deputados (*House of Representatives*) em 1983 e 1985 sobre o tema da dívida latino-americana. As audiências de 1983 contaram com a participação do próprio Robert Hormats, do *Goldman Sachs*; e o relatório final das audiências de 1985 incorporava muitas das preocupações presentes no relatório da *Americas Society* (*House of Representatives*, 1985).

Por sua vez, Martin Feldstein, neste período talvez o principal conselheiro econômico de Reagan, enquanto chefe do Conselho de Economistas da Casa Branca, afirmou, perante o *Council of the Americas*, em fevereiro de 1983, que as taxas de juros cobradas pelos bancos particulares que fizeram empréstimos ao Brasil e outros países da América Latina eram “altas demais, excessivamente altas, inusualmente altas” (*Estado de S. Paulo*, 1983)⁵. Em nossa investigação sobre o debate da dívida dentro do *Council*, podemos constatar que Feldstein foi o único nome de peso do governo a criticar os bancos privados perante uma plateia composta basicamente por banqueiros e seus advogados, em um momento que provavelmente foi constrangedor para os presentes na ocasião. Certamente os banqueiros ali presentes ou representados não gostaram de ouvir que a origem da crise com a qual eles estavam agora tão preocupados tinha como causa suas próprias práticas num passado recente. Feldstein, entretanto, parecia uma voz dissonante em um ambiente no qual a crise da dívida

era interpretada como culpa dos próprios latino-americanos com sua “irresponsabilidade” e/ou “corrupção”.

No ano seguinte, o mesmo Feldstein sugeriria um plano próprio para a crise da dívida. Em nova palestra no *Council of the Americas*, ele sugeriu uma mudança na política estadunidense para a crise da dívida que previa como primeira medida o fim das negociações anuais que eram realizadas desde 1982. A nova proposta era prever metas quantitativas multianuais de déficits ou superávits em conta corrente para cada país; e as metas deveriam ser fixadas por vários anos nas negociações dos países endividados com o FMI, os bancos privados e os países credores. Nas palavras de Feldstein:

Chegou a hora para desenvolver uma abordagem de longo prazo para financiar as contas correntes de países individuais. Todo esforço deve ser realizado para substituir as negociações anuais por uma reestruturação multi-anual realista da dívida de cada país (Ourique, 1984).

O plano não saiu do papel, tendo sido considerado muito “leve” para os endividados, e, ademais, não agradou os credores, os quais tampouco conseguiam chegar a um acordo entre si sobre o que fazer com a crise.

Nesse ínterim, o economista Norman Bailey⁶ idealizou um “Conselho empresarial de Finanças Internacionais” como forma de reunir todos os principais interessados no pagamento da dívida em um único órgão. A comissão teve uma reunião preparatória em Washington em maio de 1984, com 20 representantes empresariais (num universo de 100 companhias convidadas), diversos representantes do governo americano, além de dois importantes diretores do Conselho das Américas: Gleen Bassett e Alfred Cumming (*Estado de S. Paulo*, 1984).

Seguindo um discurso alinhado com o que dizia o *Council of the Americas*, o secretário de Tesouro dos Estados Unidos, Donald Regan (não confundir com o presidente Ronald Reagan), afirmou, em uma reunião da entidade, que “a atual situação da dívida internacional é um testemunho desolador e poderoso de que excesso de gastos não traz crescimento e estabilidade”. Regan afirmou que “Por muitos anos, nações – inclusive os Estados Unidos – compraram, compraram, compraram em escala maciça. E, em vez de pagar, dizem **coloque na conta**” [negrito no original] (*Estado de S. Paulo*, 1983). Este passou a ser o tom utilizado tanto pelo governo dos EUA como pelo próprio Conselho das Américas.

⁵ Martin Feldstein foi professor de Economia da Universidade de Harvard e presidente do *National Bureau of Economic Research* entre 1978 e 2008. Entre 1982 e 1984 atuou como presidente do Conselho de Assessores Econômicos e principal assessor econômico do presidente Ronald Reagan.

⁶ Norman Bailey foi diretor de Questões Econômicas Internacionais do Conselho de Segurança Nacional entre 1981 e 1983.

Na mesma ocasião, respondendo a uma pergunta de um empresário hondurenho, Regan afirmou, secamente:

O estímulo ao investimento direto nos países da região terá que partir de seus governos. Se os países não tiverem medo do imperialismo ianque e do dólar ianque, se oferecerem oportunidades de lucro e se os lucros puderem ser repatriados, o capital privado será atraído (Estado de S. Paulo, 1983).

Na imprensa brasileira, o *Jornal do Brasil* destacou que Regan teria dito que o Brasil não pediria moratória ou repudiaria sua dívida, porque, em suas palavras, “o repúdio da dívida internacional é um estigma de que poucos países se recuperam”. Por sua vez, o economista peruano Pedro Pablo Kuczynski, do Banco de Boston e um dos próceres da neoliberalização na América Latina, membro pleno do *Council of the Americas*, afirmou que a crise era “inevitável” (Ourique, 1983; *Jornal do Brasil*, 1983b).

Falando ao *Council of the Americas* em 1984, o presidente Ronald Reagan afirmou que, embora os desafios do cenário econômico parecessem ser tão monumentais quanto aqueles da política, existiria motivo para esperança. Sem mencionar o aumento na taxa de juros do FED americano, Reagan afirmou que o ano de 1979 foi um marco por causa do segundo choque do petróleo, o qual, segundo ele, teria sido responsável pela depressão sentida no mundo todo, particularmente na América Latina – onde, ademais, segundo ele, haveria um “excesso populacional” que também causava falta de recursos e pobreza, numa linha discursiva, como se vê, bastante próxima ao malthusianismo.

Segundo Reagan, apesar de as consequências desses acontecimentos globais serem de responsabilidade de cada Estado e país, os Estados Unidos estavam “fazendo o que podiam”, aumentando em 50% o nível de assistência econômica bilateral em relação à última administração, e continuavam a prover aportes para o Banco Mundial, o BID e o FMI, “todos vitais para a América Latina”.

Discretamente, com muito cuidado e consideração pelas consequências políticas, sociais e econômicas, trabalhamos com líderes do governo e do setor privado para incentivar o refinanciamento das dívidas internacionais. E sua cooperação tem sido indispensável nesse esforço (Reagan, 1984).⁷

Mencionando o intelectual venezuelano Andrés Bello, que teria afirmado que as soluções para a América Latina não seriam mágicas ou instantâneas, o presidente Reagan afirmou que se poderia ter confiança, porque, no longo prazo, “a liberdade funciona”. O grande problema é que essa liberdade não seria “de graça”, teria que ser “conquistada”. O cerne da “conquista” da liberdade, implícito no discurso de Reagan, eram as contrarreformas neoliberais, os chamados “ajustes estruturais”, etc.

Em 21 de janeiro de 1985, Margaret Daly Hayes, diretora da sede em Washington do *Council of the Americas*, e Russell E. Marks, Jr., presidente da *Americas Society*, convidavam William Casey, diretor da CIA, para um evento na entidade. Nessa ocasião, *Americas Society-Council of the Americas* convidava Casey para o encontro inaugural de uma série de discussões que seriam coordenadas no ano de 1985, intitulada: “Para além da crise da dívida: restaurando o crescimento na América Latina” [“Beyond the debt crisis: restarting growth in Latin America”], cujo primeiro encontro se daria em 19 de fevereiro de 1985, tendo como convidado principal o Dr. Enrique V. Iglesias, secretário executivo da Comissão Econômica para América Latina e Caribe da ONU (CEPAL)⁸. De acordo com a carta de convite da AS-COA a Casey,

Ao iniciar essa nova série de debates, o propósito do Conselho é engajar um amplo setor de pessoas representando empresas, governos e comunidade acadêmica na América Latina em uma discussão sincera sobre meios práticos para promover um retorno o quanto antes para um crescimento sustentável na América Latina dentro do clima econômico mundial atual. Nós acreditamos que esse clima vai ser bastante diferente daquele que prevaleceu nos anos 1950 e nos 1960 quando um crescimento enorme ocorreu nessa região. Novas abordagens serão necessárias. Ao mesmo tempo, as soluções adotadas na recente crise da dívida – profunda austeridade e reestruturação e estendendo-se ao pagamento da dívida – provê uma solução imediata para o problema, mas pode não conter as sementes para um retorno rápido ao crescimento. Ademais, conforme novos investimentos são necessários, nem os empresários locais, nem investidores estrangeiros privados, nem os bancos comerciais estão provendo capital suficiente para a região. A AS-COA acredita que essas questões devem ser revistas e discutidas com vistas a políticas eficazes de desenvolvimento para lidar com eles. A série

⁷ No original: “With much care and consideration for political, social, as well as economic consequences, we worked with leaders in government and the private sector to encourage the refinancing of international debts. And your cooperation has been indispensable in this effort” (Reagan, 1984).

⁸ Enrique Valentín Iglesias García (1930-) é um economista, político e escritor uruguaio, tendo sido diretor da *Unión de Bancos del Uruguay* entre 1954 e 1966; presidente do Banco Central do Uruguai entre 1960 e 1967; secretário-executivo da CEPAL entre 1985 e 1988, no mesmo período em que era chanceler da República do Uruguai; e seria também presidente do BID entre 1988 e 2005, tendo sucedido Ortiz Mena. Em seu período na CEPAL, consolidou a orientação neoliberal deste importante organismo (Burginski, 2017).

de seminários tem por intenção servir como catalisadora para um pensamento criativo sobre novas políticas e ações necessárias (AS-COA, 1970).

O documento seguia enfatizando a honra de ter o Dr. Iglesias, da CEPAL, entidade influente no modelo de desenvolvimento econômico conhecido como industrialização por substituição de importações, que, segundo o *Council*, teria “servido bem” à América Latina nos anos 1950 e 1960; mas que, a partir de meados dos anos 1970, com a maioria dos países latino-americanos voltando-se para exportações, conforme as “condições econômicas mundiais” mudaram, o cenário como um todo mudara também. Agora, “muitos economistas”, segundo a AS-COA, estariam “reconhecendo” que um novo modelo para o desenvolvimento econômico para a América Latina seria necessário; e o Dr. Iglesias estaria à frente, junto com a CEPAL, da busca por um novo conjunto de regras [“a new set of rules”] para o “desenvolvimento econômico”. O dito encontro inaugural se deu na sede da holding de advocacia corporativa *Arnold and Porter*, empresa membro do *Council* sediada em Washington, DC.

Meses depois, o relatório da *Americas Society* ainda repercutia. Na imprensa brasileira, por exemplo, uma coluna do *Estadão* trazia uma análise crítica do relatório da *Americas Society* sobre as soluções para a crise da dívida na América Latina. Nas palavras críticas do autor:

O tom adotado pelo relatório da Sociedade das Américas [Americas Society] é uma mistura de otimismo e de cores meio sombrias. Em primeiro lugar, propõe a participação dos governos dos Estados Unidos, da Europa Ocidental e do Japão, bem como das principais agências internacionais de empréstimos, na busca de soluções a longo prazo para os atuais problemas. Ao mesmo tempo em que apóia o enfoque do setor privado em relação ao desenvolvimento econômico a longo prazo na América Latina – criando um melhor ambiente para o capital estrangeiro e reduzindo a ‘excessiva expansão das empresas pertencentes ao Estado’ – o relatório deplora as políticas prevaletentes de industrialização substitutiva de importações nem considera políticas que geram reservas estrangeiras suficientes para saldar os serviços referentes à dívida.

A Sociedade das Américas propõe ainda que a Overseas Private Investment Corporation, do governo norte-americano, amplie sua cobertura para transações financeiras na América Latina, bem como um aumento da contribuição financeira norte-americana ao Banco Mundial e ao FMI para fortalecer as atividades de investimentos privados no continente (Pang, 1985).

A questão essencial, entretanto, é que, entre os empresários do *Council of the Americas*, a avaliação que se tornou mais comum, nesse período, era a de que a América Latina não era um bom lugar para investir enquanto não realizasse as reformas neoliberais.

Em uma reunião do *Council of the Americas* dentro do Departamento de Estado, em Washington, segundo uma reportagem do *New York Times*, teria havido um “apelo para que os países latino-americanos realizem rápidas mudanças nas suas políticas econômicas com o objetivo de atrair o capital privado”. Segundo o *New York Times*,

Ao cumprimentar o grupo, o secretário de Estado, George Schultz, apontou a existência de uma tendência para eleger popularmente os governos da região nos últimos seis anos, havendo urgência de que o fenômeno seja seguido por uma liberalização econômica. [...] Entre os obstáculos para o investimento citados pelos participantes das conferências estão a incerteza econômica geral, falta de indícios claros do tipo de investimento que os países querem, normas pesadas e frequentemente discriminatórias, proteção inadequada de patentes e direitos intelectuais, onerosos regulamentos para remessas de dividendos e prolongadas restrições à importação que alimentam o processo inflacionário (Farnsworth, 1985).

O ex-presidente do *Council of the Americas*, José de Cubas, explicou o real motivo pelo qual os capitais norte-americanos preferiam um investimento interno nos Estados Unidos e com vistas a lucros a curto prazo (lembremos que em 1985 ainda eram muito fortes os efeitos do aumento da taxa de juros pelo FED, em 1979):

José de Cubas, da Shearson Lehman, comentou que há poucos motivos para que os investidores americanos voltem-se para a América Latina devido ao potencial existente nos Estados Unidos para o lucro a curto prazo. Ele acrescentou que o lucro a curto prazo ainda é o principal motivo de investimento dos executivos do país (Farnsworth, 1985).

Conforme seu *modus operandi*, a AS-COA começou a promover encontros e seminários sobre seus relatórios e levando economistas como Iglesias, Regan, Bailey e outros, normalmente com David Rockefeller à frente, para *tours* por vários países da América Latina, nos quais se encontravam com empresários locais e debatiam as “reformas necessárias”.

Em janeiro de 1986, por exemplo, David Rockefeller esteve em Montevidéu, no Uruguai. Após uma reunião com autoridades financeiras do governo uruguaio, com a

presença do chanceler uruguaio Enrique Iglesias, e antes de um encontro com o presidente Julio Sanguinetti, David Rockefeller afirmou que cada país latino-americano deveria negociar sua dívida externa individualmente (*Estado de S. Paulo*, 1986). Tratava-se de orientação importante, pois negociações individuais enfraqueciam as possibilidades de que houvesse uma união entre os países latino-americanos para impor melhores condições no pagamento da dívida. Essa seria uma das principais recomendações práticas do *Council* para a negociação da dívida, em plena consonância com o que defendia o FMI. É importante mencionar isto, pois Rockefeller não estava apenas defendendo seus interesses econômico-corporativos, visto que o seu banco, o *Chase Manhattan Bank*, tinha interesse direto no assunto; ele buscava, através da atuação do *Council of the Americas*, que o empresariado estadunidense com interesse na América Latina, bem como as instituições estatais dos Estados Unidos (permeadas por diferentes tipos de pressões empresariais) e as instituições multilaterais, com as quais a AS-COA possuía vínculos orgânicos, defendessem o mesmo programa e o mesmo plano. Além disso, como veremos no próximo tópico deste artigo, ele buscava, através de sua rede empresarial na América Latina e via AS-COA, educar o consenso intraclasses dominante para a aceitação da suposta “única alternativa”.

É difícil estabelecer apenas um marco desse aprofundamento da “neoliberalização” do Conselho das Américas, inclusive porque a própria formação intelectual de David Rockefeller, que imprimiu os marcos ideológicos do *Council* desde sua criação, é neoliberal.⁹ Entretanto, se tivéssemos que eleger um marco para isso, seguramente seria o relatório/livro de 1986 encomendado pela *Americas Society*, contendo um receituário neoliberal claro para o continente; por este motivo, vamos analisá-lo detalhadamente a seguir.

Cabe assinalar ainda neste tópico que a AS-COA não foi a única organização privada empresarial que se debruçou sobre o tema das dívidas da América Latina, nem esteve sozinha em suas posições. Como mencionamos acima, muitos outros economistas e entidades privadas e públicas de diferentes formatos também participaram da construção da política imposta pelos Estados Unidos à América Latina – o que, ainda que não de forma automática, acabou por desaguar em um importante ciclo de neoliberalização no continente latino-americano, na chave de leitura exposta no início deste artigo. O que pretendemos apresentar é de que maneira a AS-COA, reconhecidamente um dos mais importantes centros de elaboração de política exterior dos EUA para a América Latina, colaborou com a implantação do mesmo receituá-

rio que apresentavam as instituições multilaterais como o BM e o FMI, e neste sentido a fonte mais importante a ser analisada é o livro/relatório de 1986, que passaremos agora a analisar minuciosamente.

O receituário de neoliberalização da Americas Society/Council of the Americas (AS-COA) de 1986

Nas *Memórias* de David Rockefeller, encontramos aquilo que teria sido a origem dos marcos normativos elaborados dentro da AS-COA sobre o neoliberalismo na América Latina:

Descobri, durante três viagens à América Latina em 1982 e 1983, que nossas organizações, que existiam havia quase vinte anos, eram praticamente desconhecidas. Embora fôssemos recebidos cordialmente em toda parte, isso se devia em grande parte a meu papel anterior no Chase. A Americas Society e o conselho tinham pouca visibilidade e não possuíam clientela na América Latina. Para que fosse eficaz, isso tinha que mudar. [...]

Para começar o processo, escrevi a muitos amigos na América Latina e os convidei a uma reunião em Nova York no final de 1983. Eu disse ao grupo reunido que queríamos criar um Chairman's Latin America Advisory Council para o Americas Society e pedi sua opinião. Sua resposta foi universalmente positiva. Em resumo, o Chairman's Council foi formado, no qual cada nação latino-americana estava representada.

Em 1985 houve um crescente entendimento, em toda a região, de que o crescimento econômico sustentável exigiria uma reforma política e econômica fundamental. Acreditei que a Americas Society e o Conselho das Américas pudessem fazer uma contribuição verdadeira nesse processo. [...]

Em uma de nossas primeiras reuniões, ficou claro que havia muitas questões que podíamos explorar frutiferamente. A primeira delas era o impacto arrasador da crise da dívida sobre a maioria das economias latino-americanas. Como resultado, procurei o ex-secretário assistente do Tesouro Fred Bergsten, do Institute for International Economics, onde eu era membro do conselho, para examinar os problemas econômicos da América Latina a fim de ver como poderiam ser resolvidos. Fred concordou em patrocinar o projeto. (Rockefeller, 2001, p. 464-465).

⁹ Ainda nos anos 1940, David Rockefeller estudou com F. von Hayek na *London School of Economics* e também na Escola de Chicago (Hoeveler, 2020).

Segundo Rockefeller, a pesquisa levou à publicação, em 1986, de *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, um trabalho que, depois de um longo caminho, teria, na avaliação de David Rockefeller, substituído a “ortodoxia econômica dominante” por um “novo conjunto de pressupostos que mais tarde se tornariam conhecidos como neoliberalismo ou consenso de Washington” (Rockefeller, 2001, p. 465).

A versão em português à qual tivemos acesso levou o nome de *Uma nova fase de crescimento para a América Latina*, e aparece com três editoras: Colégio de México, FGV e IIE; México, Rio de Janeiro e Washington. É importante assinalar que, devido ao fato de inicialmente ter sido encomendado como um relatório (tal como os anteriores relatórios supracitados da *Americas Society*), mas depois ter se transformado em livro de circulação pública, doravante nos referiremos a este trabalho como “relatório/livro”.

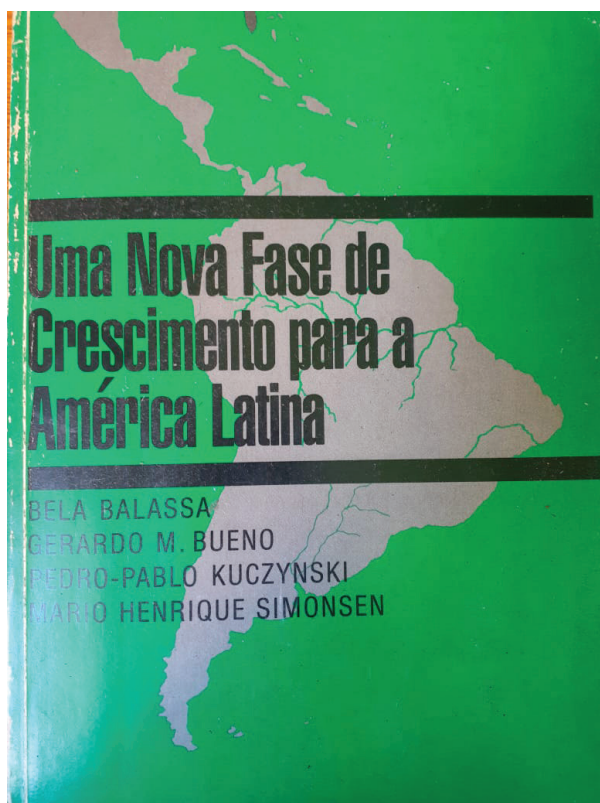


Figura 1. Capa do livro

“Soberbamente escrito” e “baseado em pesquisa abrangente”, segundo Rockefeller, o relatório/livro afirmava pretender delinear os passos pelos quais as nações latino-americanas poderiam reativar o crescimento econômico – “reduzindo as barreiras ao comércio, abrindo investimento a estrangeiros, privatizando empresas estatais e estimulando a atividade empresarial”; em outras palavras, dando um “fim ao relacionamento simbiótico entre o governo e os oligarcas nas economias da região”.

O relatório/livro, escrito a oito mãos, tinha como autores: Bela Balassa, professor de Economia Política da Universidade Johns Hopkins e consultor do Banco Mundial, na época do relatório, também membro visitante do *Institute for International Economics* (IIE), entidade criada e financiada principalmente pelo *German Marshall Fund dos Estados Unidos*¹⁰, e que se encarregou de editar e difundir a primeira versão em inglês e possui os direitos autorais da obra, que vinha com o seguinte aviso ao leitor: “As opiniões expressas neste trabalho são dos autores, fazem parte do programa geral do Instituto, quando endossadas pela Diretoria.”¹¹ Apenas com estas informações percebe-se a sólida articulação da *Americas Society* com outros aparelhos privados dos Estados Unidos.

Gerardo M. Bueno era membro pesquisador principal do Colégio de México e havia sido diretor-geral do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia do México e também embaixador do México junto à Comunidade Econômica Europeia (CEE) e junto à Bélgica e Luxemburgo. Pedro-Pablo Kuczynski era copresidente do *First National Bank* de Nova York e foi ministro das Minas e Energia no Peru. Mário Henrique Simonsen era diretor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV (Fundação Getúlio Vargas) e foi ministro das Finanças e Planejamento do Brasil.

É muito interessante notar que o relatório/livro traz dois apêndices, um de “latino-americanos consultados para este estudo” e outro de “Diretores da *Americas Society* e membros de seu Conselho Presidencial que participaram deste estudo”. Chamamos atenção aqui para alguns nomes de tais listas anexadas ao relatório/livro, que traziam uma divisão por “setor empresarial”; “setor de ciências econômicas”; “setor governamental”; “setor trabalhista”; “análise política”.

Do “setor empresarial” brasileiro, encontramos o presidente da Mesbla André de Botton; o diretor da Alpargatas, Keith Bush; Jacky Delmar, da Brascan Imo-

¹⁰ O *German Marshall Fund of the United States* é um *think tank* sediado em Washington, fundado em 1972 por ocasião do 25º aniversário do Plano Marshall.

¹¹ O *Institute for International Economics* é um *think tank* fundado por C. Fred Bergsten em 1981, com sede em Washington. Atualmente se chama *Peterson Institute for International Economics*. (<<https://www.piie.com/about-piie>>, acessado em 17 de janeiro de 2020). Entre 1969 e 1971, ainda jovem, Bergsten trabalhou na coordenação de política econômica externa como assistente para questões econômicas internacionais de Kissinger. Entre 1977 e 1981, seria secretário assistente para assuntos internacionais do tesouro (sob Carter) e, entre 1980 e 1981, subsecretário de questões monetárias, representando os EUA na preparação dos encontros do G7. Foi um ativo colaborador da *Trilateral Commission* entre 1973 e 1979 (Hoeveler, 2015).

bilíria; Arthur João Donata, presidente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIERJ); Rodrigo Maluf, dono da Eucatex; Marcílio Marques Moreira, do Unibanco; José Mindlin, da Metal Leve; Sérgio Quintella, da Internacional de Engenharia; Roberto Teixeira da Costa, presidente da Brasilpar; e Amaury Temporal, então presidente da ACRJ. Percebe-se que são empresários que aparecem muito próximos ao *Council of the Americas* ao longo dos anos 1970; alguns parceiros bem antigos, datando dos anos 1950 ou 1960, como o caso das Alpargatas e da ACRJ (Hoeveler, 2020).

Classificados na lista de “análise política” estavam os brasileiros Roberto Civita, da Abril; Oliveira S. Ferreira, do jornal *O Estado de S. Paulo*; Eurico Figueiredo, professor de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Cândido Mendes de Almeida, reitor da universidade Cândido Mendes; e Caio Tácito P. de Vasconcelos, advogado e presidente da “Comissão Presidencial para Criar um Plano de Reforma do Sistema Universitário Brasileiro”. Nenhum brasileiro entra na lista de “setor trabalhista”. Antonio Carlos Porto Gonçalves, da FGV, entrava como “setor de ciências econômicas”; e também não havia nenhum nome brasileiro no “setor governamental”.

Do Chile, representaram o setor empresarial: Anacleto Angelini, da *Indústrias Pesqueras y otras*; Elías Brugere, da *Cámara de Comercio Minorista*; Alvaro Donoso, economista, diretor do *Servicio de Planificación Nacional*; Jorge Fontaine, da *Confederación de la Producción y el Comercio*; Hermógenes Perez de Arce, advogado e jornalista; Manuel Valdés, presidente da *Sociedad Nacional de Agricultura*; Felipe Lamarca, economista e empresário; Eliodoro Matte, grande empresário e então presidente do *Banco Industrial y Comercio Exterior* (BICE), e ninguém menos que Jaime Guzmán, presidente e fundador da UDI (principal partido de direita do Chile, de caráter pinochetista) e redator da Constituição de 1980 (pinochetista).

Também eram muitos os chilenos entre os consultados do “setor de ciências econômicas”: Eduardo Aninat, consultor; Pablo Baranoa, economista e ex-ministro da Economia; Jorge Desormeaux, professor de Economia da Católica; Carlos Hurtado, consultor, e Carlos Massad, ex-Banco Central de Chile. É interessante notar que nenhum desses nomes é citado como parte do “setor governamental” ou “análise política”. Neste último item, constam os seguintes nomes, pelo Chile: Pilar Armanet, diretor do *Instituto de Estudios Internacionales* da *Universidad de Chile*; Francisco Orrego, ex-diretor do mesmo Instituto; Genaro Arriagada, analista político; Carlos Cruz Coke, advogado; Gustavo Cuevas e Oscar Godoy,

diretores do *Instituto de Ciencias Políticas* da *Universidad de Chile*. Do “setor trabalhista” chileno teriam sido consultados Guillermo Medina, representante da *Corporación del Cobre* (CODELCO); Eduardo Ríos, líder de *Trabajadores Portuarios*; e Guillermo Santana, da *Central Independiente de Trabajadores*.

Em primeiro lugar, cabe assinalar que esse conjunto de nomes é bastante representativo, englobando vários setores, e notamos também que em muitos dos casos trata-se de empresas que cresceram ao longo das ditaduras, as quais, de acordo com a periodização aqui adotada, ainda estavam em vigor à altura do relatório, no ano de 1986, tanto no Brasil quanto no Chile. Nota-se que, tanto no caso do Chile como no caso do Brasil, os editores do projeto optaram por não colocar ninguém que ocupasse àquela época cargos importantes nos governos; mas mesmo uma análise superficial dos nomes indicados já permite ver que se trata de pessoas que em sua maior parte tiveram participação direta, explícita e importante nessas ditaduras. O cuidado da edição e da revisão dos nomes que constariam nessas listas anexas do relatório/livro é revelador do fato de que seus autores e as entidades patrocinadoras queriam mostrar-se como descoladas do autoritarismo e defensores de uma visão tecnocrática supostamente “neutra”.

Da Argentina, teriam sido consultados os empresários Carlos Pedro Balquier, da *Ledesma*; Luis Cetra, do *Diario Tiempo Argentino*; Carlos Carballo, do *Banco Financiera*; Guillermo Alchourron, da *Sociedad Rural Argentina*; Enrique Nosiglia, do *Consejo Asesor de la Consolidación de la Democracia*; Carlos Videla, do CICYP; Ernesto Grether, da *Cámara Argentina de Comercio*; Roque Maccarone, presidente da *Asociación de Bancos Argentinos*, entre outros. Aqui encontramos inúmeros nomes do governo Raul Alfonsín (primeiro governo civil da Argentina após a ditadura de 1976), como Roberto Lavagna, ministro da Indústria; Mario Brodersohn, ministro das Finanças, dentre muitos outros; e como “análise política”, Mariano Grondona, comentarista de televisão e redator de *A Fondo*; e Luis Stuhlman, diretor da *Fundación para el Cambio en Democracia*.¹²

Dos diretores da *Americas Society* e membros de seu Conselho Presidencial que participaram do estudo, estavam: dos Estados Unidos, Charles F. Barber; John C. Duncan; Marife Hernandez; John D. Macomber; Seymour Milstein; Martha Muse e David Rockefeller. Do Brasil, os empresários R. P. Cezar de Andrade e Paulo D. Villares; do Chile, os empresários Agustín Edwards e Fernando Leniz; da Argentina, José A. Estenssoro; Federico J. L. Zorraquin e Amalia Lacroze de Fortabat

¹² A *Fundación para el Cambio en Democracia* (FUCADE), segundo a pesquisadora María Melina Guardamagna, era uma instância de formação da *Unión Cívica Radical*.

e Arnaldo T. Musich; da Venezuela, Gustavo Cisneros e Luisa E. M. de Pulido; da Colômbia, Henry Eder e Julio Mario Santo Domingo; Joaquín J. Vallarino e Luis A. Noboa, do Equador; Allan MacEachen, do Canadá; e C. Fernando Romero, da Bolívia.

É notável, aqui, o grau de articulação que teve a *Americas Society* em reunir representantes de peso do mundo empresarial, tecnocrático, de mídia e da política em arco relativamente amplo em tantos países latino-americanos. Somente essa própria “costura” – isto é, o fato de que se trata de obra construída a partir de consultas, reuniões e sessões com esses setores empresariais e políticos, refletindo, de alguma maneira, seus interesses econômico-corporativos – já é bastante reveladora do papel da AS-COA como mediadora de distintos interesses e tensões interclasses dominantes, desempenhando seu autoatribuído papel de exercer a dita “diplomacia empresarial” hemisférica.

No Sumário das Conclusões, encontramos um vasto vocabulário tecnocrático, mas suas diretrizes são perfeitamente inteligíveis. Vamos usar suas próprias palavras para compreender essa preciosa fonte.

1. Este relatório propõe uma estratégia de quatro partes, cujo objetivo é restabelecer o crescimento econômico auto-sustentado na América Latina e ao mesmo tempo dar ao continente condições de enfrentar seus problemas de dívida externa. Essa estratégia visa a alcançar um crescimento econômico de forma que produza expansão rápida do emprego, melhor distribuição de renda e melhores serviços sociais (Balassa et al., 1986, p. 13).

Aqui já observamos o principal pressuposto do raciocínio do relatório: para poder distribuir melhor a renda e propiciar melhores serviços sociais (serviços, não direitos, e o termo é bastante relevante neste caso): “voltar a ter” “crescimento econômico auto-sustentado” (o saudosismo dos tempos áureos das ditaduras, no caso principalmente a brasileira, mas também a chilena, está presente o tempo inteiro no relatório/livro).

2. Três elementos desta estratégia requerem ação por parte dos países latino-americanos: orientação da política econômica para o exterior, com ênfase considerável sobre exportações e substituição eficiente de importações; elevação do nível de poupança e distribuição dessa poupança de forma mais eficiente entre investimentos alternativos; e reorientação bem definida do papel do governo na vida econômica. Um

quarto elemento crítico é a política de apoio por parte dos países industrializados, especialmente nos Estados Unidos (Balassa et al., 1986, p. 13-14).

Aqui, o que é para ser entendido é que os países latino-americanos deveriam “abrir-se” para o comércio e dirigir sua economia “para o exterior”, isto é, integrar-se ainda mais ao capitalismo global, em vez de adotar medidas protecionistas, por exemplo. O ponto 3 seria apenas um detalhamento do que exigiria essa “orientação para o exterior”: “adoção e manutenção corrente de taxas cambiais competitivas”; “evitar proteção excessiva das importações” e “uso de incentivos às exportações internacionalmente aceitos”.

O ponto 4 dizia que,

A fim de alcançar o nível de concorrência de produção nacional necessário para alcançar o crescimento e melhorar a situação da dívida, os países latino-americanos devem apoiar a orientação para o exterior expandindo de forma significativa o nível de poupança disponível de fontes tanto internas como externas (Balassa et al., 1986, p. 14).

Em bom português, tratava-se de aplicar melhor ao continente latino-americano o acicate da concorrência internacional por capital. Isto requereria juros altos, ajuste fiscal e permissão para a entrada massiva de capital estrangeiro nas melhores condições. No português tecnocrático do relatório/livro: “manutenção de taxas de juros reais positivas (mas não excessivas)”; “redução de déficits orçamentários”; “incentivos ao influxo renovado de capital privado estrangeiro”, para o que as medidas específicas seriam: “liberalização das normas que regem investimento direto e outras formas de investimento estrangeiro em capital social, criação de fundos de participação e repatriação de fundos e participação na nova Agência de Garantia de Investimento Multilateral do Banco Mundial” (Balassa et al., 1986, p. 14).

Segundo o relatório/livro, essas propostas de política exigiriam “acentuada modificação do papel do estado na vida econômica da América Latina”, com uma “liberação substancial de controles a fim de incentivar e apoiar forças empresariais” e “redução do papel do estado como produtor de bens e serviços” (Balassa et al., 1986, p. 14).¹³

O relatório/livro reclamava também a adoção por parte dos Estados Unidos e outros países “industrializados” de políticas que apoiassem tal estratégia na América Latina, por meio, entre outros, de liberalização comercial e reduções das taxas de juros; e previa uma infusão conside-

¹³ É interessante notar que o termo “estado” no relatório é sempre grafado em minúsculo.

rável de capital por parte do setor privado – a qual, a curto prazo, totalizaria, segundo os autores do relatório/livro, 20 bilhões de dólares anuais provenientes do FMI e do BM.

É interessante notar a caracterização da crise econômica latino-americana dos anos 1980, a “década perdida”, como chama o relatório: seriam basicamente fatores internos como orientações protecionistas e “papel excessivo, até mesmo sufocante do estado [inclusive de empresas estatais] e a debilitação concomitante do setor privado” (Balassa *et al.*, 1986, p. 20).

Modelos estatistas, tanto da esquerda como da direita política, bem como dos militares, representaram outro conjunto de experiências. Na Argentina, Chile e Uruguai foram tentadas fórmulas monetaristas no fim da década de 70. A integração econômica do continente cativou a imaginação de muitos (mas nunca foi efetivamente implementada) (Balassa et al., 1986, p. 24).

Sobre a legislação trabalhista, o relatório/livro afirmava que ela tornava “impossível, ou pelo menos extremamente difícil, demitir empregados, mesmo que a redução de pessoal seja essencial para que a empresa sobreviva – sem nem mesmo mencionar para que se torne internacionalmente competitiva”. Entre os “custos de realização de negócios” entravam, além da legislação trabalhista, a “corrupção” e a “super-regulamentação”.

São nessas recomendações sobre a própria reforma do Estado que encontramos o princípio daquilo que seria uma forte campanha da AS-COA nos anos 2000: o “fortalecimento da *rule of law*” (Hoeveler, 2020). Nas palavras do relatório/livro de 1986:

A desregulamentação substancial é, pois, uma das principais características da estratégia de desenvolvimento proposta. O estado deve estabelecer a estrutura jurídica que assegure direitos de propriedade privada e evite abusos de liberdade individual. Deve adotar uma estratégia de crescimento coerente e efetiva, como a aqui proposta, e políticas macroeconômicas e microeconômicas que garantam a execução da estratégia. [...] Com efeito, a tendência para a democratização política requer essa reforma – e é fundamentalmente incompatível com a tradicional ‘mão pesada’ da regulamentação estatal em toda a América Latina (Balassa et al., 1986, p. 33).

Não é de se surpreender que a ordem do capital seja constitucionalmente garantida pela ordem estatal, e

o ápice disto era a própria Constituição chilena de 1980, primeira no mundo a inscrever as fórmulas neoliberais em seu próprio corpo, graças aos ordoliberais da *Comisión Ortúzar* e a Jaime Guzmán¹⁴. Chama atenção particularmente a identificação contida no livro/relatório entre democracia e “reformas”.

Cabe lembrar que, no contexto das redemocratizações, o ativismo empresarial vestiu confortavelmente a roupagem de “sociedade civil” (supostamente como um espaço de liberdade, virtude e neutralismo) contra um Estado maléfico, “pesado”, autoritário e “ultra-regulador”.

Também notamos que a estratégia proposta pelo relatório/livro se preocupava com o tempo e o gradualismo necessário para a implementação.

É obviamente impossível privatizar de um dia para outro todas as empresas estatais do setor competitivo, mesmo que se considere conveniente fazê-lo com base na eficiência econômica. Simplesmente não se dispõe para isso de suficiente capital privado e de capacidade administrativa. Algumas empresas, porém, podem ser liquidadas. Entretanto cumpre iniciar decidido movimento no sentido da privatização (Balassa et al., 1986, p. 33).

Ainda no tema de como conduzir privatizações, o relatório/livro sugeria que

A privatização pode ser bem sucedida se for feita de forma realista. É preciso dissuadir os políticos de pensar, como alguns fazem agora, que os ativos devem necessariamente ser vendidos por qualquer valor que se aproxime do seu valor declarado. O descarteamento de um ativo que causa prejuízos a preço de ‘liquidação’ poderá custar aos contribuintes do fisco muito menos do que esperar por uma reviravolta que nunca se materializa.

O valor pode ser aumentado mediante o desmembramento das empresas em partes que possam atrair compradores específicos. O melhor momento de tratar das causas básicas de prejuízos, tais como pressões sindicais, burocracia excessiva e controle de preços, é antes de começar o processo de venda (Balassa et al., 1986, p. 154).

O relatório/livro mencionava entre as “vantagens para a América Latina” a promoção do “espírito empresarial” supostamente incentivado pela desregulamentação. A oportunidade era dada pela crise, como podemos ler nas

¹⁴ Corrente fundamental do pensamento neoliberal foram os ordoliberais alemães, oriundos majoritariamente do campo jurídico, defensores da necessidade de intervencionismo estatal para garantir o livre mercado. Seus principais teóricos foram Wilhelm Röpke (1899-1966), Walter Eucken (1891-1950), Franz Böhm (1895-1977), Alfred Müller-Armack (1901-1978) e Alexander Rüstow (1885-1963). Segundo Dardot & Laval (2016) “é uma das correntes de pensamento que se diferencia da escola austro-americana mas também forma parte do pensamento neoliberal”. A Comisión Ortúzar, dirigida por Guzmán, teve forte influência desse pensamento, como demonstrado por Mansuy, 2016.

próprias palavras do relatório: “A anterior relutante resistência à reforma parece afrouxar ante a situação de crise”. “Oportunidades históricas surgem de dificuldades sem precedentes. A necessidade extrema pode vencer firmes oposições” (Balassa *et al.*, 1986, p. 45-46). Neste sentido e em muitos outros, os quais não nos cabe detalhar aqui, o relatório/livro dialogava intimamente com o que defendiam, à época, economistas como Raúl Prebisch, Albert Fishlow e John Williamson – este último, conhecido como o pai do Consenso de Washington, de 1989, três anos depois, portanto, da publicação do relatório/livro ora em análise.

A crise da dívida aqui era explicada pelo “papel intrusivo do Estado” na maioria dos países latino-americanos, com exceção do Chile; em especial pelos governos com inclinação para “projetos e indústrias ‘estratégicas’”. É interessante, embora não surpreendente, que o choque Volcker, isto é, a elevação abrupta das taxas de juros do FED, em julho de 1979, não seja sequer mencionado em nenhuma das 217 páginas do relatório/livro.

Outro ponto digno de nota é que o relatório/livro discorria sobre toda a história econômica da América Latina da segunda metade do século XX sem mencionar as palavras “golpe” ou “ditadura”. Ao contrário: em uma menção elogiosa ao Brasil, lemos que, neste país, “a mudança do ambiente político foi propícia a reformas de política em meados da década de 60” (Balassa *et al.*, 1986, p. 65), em uma referência sutil, porém bastante fácil de localizar, ao golpe de 1964 e à ditadura que se consolidou após a vitória dos golpistas. Também quando busca mencionar laudatoriamente a política de choque neoliberal chilena, o relatório/livro também carrega as tintas nos eufemismos, e, embora reconheça um “governo autoritário”, indiretamente afirma que as reformas estruturais não necessariamente exigiriam golpes para serem implementadas:

O reconhecimento dos efeitos favoráveis das medidas propostas para a grande maioria da população permitiria mobilizar apoio popular para a sua implementação. De fato, o exemplo do Chile de 1973 não deve levar à conclusão de que uma reforma da taxa cambial e das políticas comerciais exigem governo autoritário. Essas reformas foram levadas a efeito por regimes democráticos, como na Colômbia, Portugal e Tailândia, ou foram reforçadas por tais regimes, como na Argentina, Brasil e Turquia (Balassa et al., 1986, p. 100).

O Brasil já tinha um presidente “civil”, porém eleito indiretamente pelo Congresso da ditadura, estando, na

leitura aqui adotada (Lemos, 2018), ainda sob um regime ditatorial – pelo menos até 1988, quando uma nova Constituição democrática e reformista foi aprovada¹⁵. Considerar o regime colombiano como democrático também é bastante temerário visto que a guerra é o signo na política neste país em todo o século XX. Seguiu o relatório:

Por outro lado, a maior parte dos regimes autoritários, seja da direita (por exemplo, Guatemala e Paraguai) ou da esquerda (por exemplo, Cuba e Nicarágua), seguiu políticas orientadas para o interior, com efeitos econômicos nocivos (Balassa et al., 1986, p. 100).

Repercussões do livro/relatório de 1986: a crítica de Bresser Pereira

Nas palavras de David Rockefeller,

O estudo teve um forte impacto. Três de seus autores eram distintos economistas latino-americanos cujo prestígio acrescentou peso e substância às recomendações do estudo. O livro foi publicado em espanhol e português, bem como em inglês, tornando-o mais acessível àqueles que pretendia alcançar, e os membros do Chairman's Council estavam por trás do projeto desde o início. Não só nossos membros latino-americanos insistiram em fornecer metade do financiamento para a pesquisa, como muitos deles reviram o texto antes da publicação e fizeram mudanças ponderadas. Alguns deram reuniões públicas em seus países e fizeram um esforço organizado para levar o documento à atenção da mídia, autoridades do governo, acadêmicos e líderes trabalhistas. Parcialmente como resultado do estudo, no final da década de 1980 havia um visível movimento de afastamento das soluções estatistas, em direção a uma confiança maior nos mecanismos do mercado para estimular o crescimento econômico em muitos países da América Latina (Rockefeller, 2001, p. 465).

O relatório/livro encomendado pelo *Council of the Americas* teve de fato larga repercussão, a qual mereceria investigação própria, que não caberia detalhar no exíguo espaço deste artigo. Cabe mencionar, entretanto, pelo menos uma importante intervenção sobre o relatório/livro: pouco tempo após sua publicação, o já conhecido

¹⁵ Neste sentido nos distinguimos de parte da historiografia de cariz liberal que considera a existência de um presidente civil e de determinadas garantias jurídicas individuais, como *habeas corpus*, como suficientes para considerar a mudança de regime, que é fruto de uma correlação de forças. A derrota do movimento Diretas Já!, de 1985, mostrou que a transição democrática no Brasil àquela altura estava sendo implementada pelo alto, no ritmo e sentido determinados pela própria alta cúpula militar. O debate sobre a periodização da ditadura é largo e não caberia nos escopos deste artigo, entretanto, deixamos indicado que nos apoiamos na discussão proposta por LEMOS, 2018.

economista brasileiro Luis Carlos Bresser Pereira, então colunista da *Folha de S. Paulo*, escreveu uma resenha sobre o estudo, a qual revela não apenas uma crítica ao estudo em si, mas também à posição global do *Council of the Americas*. Nela fica bastante claro que este intelectual, que paradoxalmente seria, poucos anos depois, o principal arquiteto da reforma de Estado [neoliberal] no Brasil, tinha pleno conhecimento sobre o que era e o que recomendava o *Council of the Americas*.

Bresser Pereira começava sua coluna descrevendo o *Council* como uma “organização norte-americana que visa aproximar os Estados Unidos da América Latina e cooperar para o desenvolvimento desta região” (Bresser Pereira, 1986), cujo relatório/livro, para ele, seria “um excelente exemplo do pensamento liberal-conservador-primeiro mundista que as classes dominantes norte-americanas buscam transmitir ao Terceiro Mundo” e que, na realidade, “pouco ou nada difere das propostas de ajustamento do FMI” (Bresser Pereira, 1986).

Segundo Bresser Pereira, havia recomendações corretas no relatório/livro, como a proposta de orientar as economias latino-americanas para a exportação, tornando-as competitivas internacionalmente, bem como a não discriminação de investimentos das empresas multinacionais. Também concordava com a adoção de uma taxa de câmbio agressiva (isto é, desvalorizada) para estimular as exportações, bem como a redução de tarifas alfandegárias, desde que “lenta e cautelosa”. Entretanto, apontava que o nítido caráter privatizante das recomendações do relatório/livro continha “fortes vieses ideológicos” ao propor uma interdição do papel do Estado como regulador e promotor do desenvolvimento e distribuição de renda.

Bresser Pereira considerava também “um absurdo” a proposta de aumentar impostos indiretos (que poderiam reduzir o consumo interno), o que, em suas palavras, mostrava o “decidido viés do documento contra os trabalhadores e a favor dos empresários”; e acrescentava: “Os países capitalistas centrais fizeram exatamente o oposto e assim distribuíram a renda” (Bresser Pereira, 1986). O autor concluía sua análise do livro/relatório em sua coluna na *Folha* afirmando que,

Como se vê, este documento nada inova. Repete um velho discurso liberal, conservador, primeiro-mundista. Um discurso que, ainda possa ser aceito em vários pontos, no seu todo tem causado mais males do que benefícios à América Latina (Bresser Pereira, 1986).

É curiosíssimo como, de um ferrenho crítico a este receituário, Bresser Pereira teria sido o grande arquiteto da reforma de Estado no Brasil, nos anos 1990, consolidando no país uma importante onda de neoliberalização.

Conforme o pesquisador Leonardo Britto (2016), Bresser Pereira, formado como economista no campo do estruturalismo cepalino, se rende ao discurso neoliberal depois de sua passagem pelo Ministério da Fazenda, em 1987. Até os anos 1990, ele esteve na oposição aos diagnósticos fiscalistas e monetaristas. Foi entre 1989 e 1991, num período de estudos no Reino Unido e na França, que ele passou de vez para o campo neoliberal. Ademais, Bresser Pereira participaria ativamente das reuniões do Consenso de Washington (Britto, 2016).

A conclusão de Bresser Pereira parece coincidir com as pesquisas mais atuais a respeito das instituições multilaterais como o Banco Mundial. Em sua tese de doutorado, por exemplo, o pesquisador João Márcio Mendes Pereira compara as teses presentes nesse relatório/livro encabeçado por Balassa com as proposições de outro importantíssimo intelectual orgânico do capital, Hernando de Soto, em sua obra *El otro Sendero* (também de 1986). Mendes Pereira afirma que,

No fundamental, as duas obras partilhavam o mesmo diagnóstico sobre a causa principal da crise, qual seja, a falência da estratégia de desenvolvimento voltada ‘para dentro’, baseada num Estado de tipo ‘regulador, produtor e fornecedor de serviços’ que teria debilitado o crescimento do ‘setor privado’. De acordo com essa leitura, a raiz da crise de endividamento externo era endógena, decorrente da bancarrota fiscal do Estado provocada por um estilo ineficiente e anacrônico de desenvolvimento econômico. O duplo choque do petróleo, embora importante, não teria feito mais do que exaurir as condições de reprodução do referido estilo, já em agonia crônica. No geral, tratava-se da mesma visão impulsionada pelos principais instrumentos de persuasão e coerção a serviço dos credores, como o Banco Mundial (Mendes Pereira, 2009, p. 181).

Especificamente sobre a obra de Balassa & Cia, segundo Mendes Pereira, esta propunha

uma estratégia baseada em três eixos: a) abertura comercial e reorientação da economia ao exterior, desmantelando os mecanismos protecionistas e apoiando os setores primário-exportadores, segundo o enfoque das “vantagens comparativas”; b) aumento do nível de poupança interna mediante cortes no gasto público e políticas fiscais que desalentassem o consumo, combinadas com a atração de capital estrangeiro por meio da elevação da taxa de juro e a liberalização financeira; c) redução da presença “sufocante” do Estado

na economia por meio da desregulação econômica, da privatização de empresas do setor produtivo estatal e da prestação focalizada de serviços públicos à população em condições de pobreza. A implementação de tal estratégia dependeria, segundo os autores, da entrada maciça de capital externo, que, no curto prazo, deveria ser provida pelo Banco Mundial e pelo BID (Mendes Pereira, 2009, p. 180).

Diante de tais afirmações, caberia questionar e ponderar qual foi o verdadeiro papel e peso da AS-COA na definição das políticas norte-americanas para a América Latina no contexto da crise das dívidas. Seria este Conselho um mero reproduzidor de teses elaboradas alhures? Ou se trataria de um fenômeno de convergência, com uma tênue linha separando os intelectuais orgânicos do Banco Mundial, por exemplo, daqueles profissionais do ativismo político empresarial na América Latina concentrados desde os anos 1960 no *Council*?

Pelos representativos nomes que acabamos de detalhar na elaboração do relatório/livro de 1986, com larga trajetória intelectual e política na América Latina, a hipótese de uma mera reprodução do mesmo discurso que já prevalecia em outros espaços como o FMI e o BM nos parece pouco provável. Para responder essas questões com precisão, entretanto, seria necessário outro estudo, comparativo das orientações do BM com as orientações do *Council*, o que definitivamente foge ao escopo deste artigo. Portanto, apontamos fundamentalmente para uma convergência de pensamentos e diretrizes, na medida em que ambos os aparelhos (BM, FMI e AS-COA) defendiam os mesmos interesses de classe e geopolíticos.

De todos os modos, por todo o mencionado, esse documento é uma fonte valiosíssima por nos permitir entrever a cuidadosa “costura” realizada por esse aparelho privado entre políticos, acadêmicos e empresários, tanto dos Estados Unidos como da América Latina, em torno de um sólido projeto comum ou de suposto interesse comum, projeto este invariavelmente apresentado como a “única” solução para os problemas econômicos e sociais da América Latina. O peso dos nomes envolvidos em uma única publicação é revelador da ressonância que a própria elaboração deste relatório/receituário em forma de livro teve em círculos governamentais, tecnocráticos, políticos e acadêmicos. Também chama atenção o fato de que, apesar de diferentes formações e mesmo diferentes posições políticas, os autores chegam a consensos bem específicos, sobre políticas também bastante específicas, não apenas “mudanças” em termos genéricos. Na verdade, é notável como a *Americas Society/Council of the Americas* foi capaz de reunir esforços e engajar nesse projeto uma série de intelectuais

orgânicos nas Américas, os quais passaram a defender um mesmo programa, político, econômico e ideológico.

Considerações finais

Não foi nosso objetivo neste artigo checar ou analisar de que modo o receituário da AS-COA foi ou não implementado tal como esta entidade propôs; o que sabemos, por certo, é que a América Latina como um todo mergulhou profundamente no neoliberalismo nos anos 1990, numa segunda e mais forte onda de neoliberalização. Tampouco seria possível determinar que essa entidade foi a mais importante ou a mais relevante no processo de elaboração, condensação e irradiação do pensamento ou das políticas neoliberais; basta lembrar, por exemplo, o papel importantíssimo, mesmo dentro do mundo das entidades privadas, do NED (*National Endowment for Democracy*), e de inúmeras outras entidades públicas e privadas, como o já mencionado CICYP, o CIPE, entre outras.

Nossa intenção não foi demonstrar que a AS-COA tenha sido o principal locus de negociação da dívida ou de elaboração dos ajustes estruturais neoliberais. Como sabemos, as instituições multilaterais, dominadas politicamente pelos Estados Unidos, tiveram o papel central nesse tema: o FMI realizou, em grande parte, as negociações entre o Tesouro americano e os bancos privados, principalmente aqueles que concentravam os títulos das dívidas; e também o Banco Mundial foi um importantíssimo líder intelectual do ajuste neoliberal, além de ter sido criador do principal instrumento de enquadramento dos países devedores através dos empréstimos de ajuste estrutural.

Neste sentido, longe de inflar o papel da AS-COA neste tema, erro ao qual qualquer pesquisador está suscetível ao investigar determinado tema, procuramos tão somente demonstrar que, se houve uma (ou mais de uma) organização privada capaz de reunir credores e devedores em negociações *off the record*, construir um programa neoliberal “costurado” com uma série de relevantes atores políticos, sociais e empresariais de inúmeros países latino-americanos, além dos próprios Estados Unidos, na pavimentação do caminho para a generalização do neoliberalismo na América Latina, o *Council of the Americas* ocupou papel nada desprezível. Destacamos que, em diferentes seminários e encontros, realizados não apenas nas sedes da AS-COA nos Estados Unidos, mas também em importantes cidades latino-americanas como São Paulo, Buenos Aires, Montevideu, entre outras, essa organização atraía e “amarrava” relevantes setores empresariais e políticos do continente a este projeto, e aqui fica ressaltado o papel da AS-COA como um aparelho privado de hegemonia “educador” político e ideológico das classes dominantes latino-americanas.

Como procuramos demonstrar, desde o início dos primeiros efeitos do choque Volcker para as dívidas externas latino-americanas, a AS-COA se debruçou em relatórios, estudos e livros sobre a construção e difusão de determinado diagnóstico para essa dívida, o qual vinha acompanhado de um receituário, o qual, em consonância com o que pregavam o FMI e o Banco Mundial, passaria a ser adotado oficialmente pelo próprio governo dos EUA de maneira a atender os interesses econômico-corporativos da banca bem como os interesses estratégicos dos EUA em manter a América Latina em um estado de permanente dependência através do mecanismo da dívida.

Esses elementos apontam, como afirmamos na introdução, para duas questões, as quais ainda merecem ser mais bem exploradas: a relação da imposição do receituário neoliberal com a dívida externa; e a participação ativa de setores representativos das classes dominantes dos próprios países “alvo” dos programas de contrarreformas, cujos resultados sociais são hoje sobejamente conhecidos. Por fim, cabe destacar que este artigo, longe de esgotar o tema da contribuição da AS-COA para o tema em tela, deixa ainda muitas questões em aberto e diversos aspectos a serem mais bem explorados.

Referências

- BALASSA, Bela; BUENO, Gerardo M.; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; SIMONESEN, Mario Henrique. 1986. *Uma nova fase de crescimento para a América Latina*. Cidade do México, Rio de Janeiro e Washington: El Colegio de Mexico, Fundação Getúlio Vargas, Institute for International Economics.
- BIANCHI, Alvaro. 2008. *O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política*. São Paulo, Alameda.
- BRITO, Leonardo Leonidas. 2016. *O intelectual e o desmonte do Estado no Brasil: Luiz Carlos Bresser Pereira e o MARE (Ministério Extraordinário da Administração e Reforma do Estado)*. Niterói, RJ. Tese de Doutorado em História. Universidade Federal Fluminense.
- BUCCI-GLUCKSMANN, Christine. 1980 [1975] *Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BURGINSKI, Vanda Micheli. 2017. A contrarreforma do Estado na ideologia neoestruturalista da Cepal. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, 15(40):280-295.
- COUTINHO, Carlos Nelson. 2012. A Época Neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? *Novos Rumos*, Marília (SP), 49(1):117-126.
- DANAHER, Kevin (ed.). 1994. *50 Years Is Enough: The Case against the World Bank and the International Monetary Fund*. Boston, South End Press.
- DARDOT, Pierre; LAVAŁ, Christian. 2016. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Editora Boitempo.
- DREIFUSS, René. A Internacional Capitalista. Rio de Janeiro: Espaço e tempo, 1987.
- FISCHER, Karin; PLEHWE, Dieter. 2013. La formación de la sociedad civil neoliberal en América Latina: redes de think-tanks e intelectuales de la nueva derecha. In: H. RAMÍREZ, *O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise*. Coleção Estudos Históricos Latino-Americanos. São Leopoldo, Oikos/Editora Unisinos. E-book em pdf, vol. 1, p. 79-117.
- MULLER, Richard & BARNET, Ronald. Poder Global. Rio de Janeiro: Círculo do livro, 1974.
- PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. 2013. Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013). In: H. RAMÍREZ, *O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise*. Coleção Estudos Históricos Latino-Americanos. São Leopoldo, Oikos/Editora Unisinos. E-book em pdf, vol. 1, p. 13-57.
- RAMÍREZ, Hernán. 2019. Neoliberalismo e (neo)autoritarismo: uma perspectiva de longo prazo a partir de casos do Cone Sul da América Latina. *Paraeconomic Elements of Neoliberalism (Open Lab)*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/337773331_Neoliberalismo_e_neoautoritaris-
- sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise*. Coleção Estudos Históricos Latino-Americanos. São Leopoldo, Oikos/Editora Unisinos. E-book em pdf, vol. 1, p. 58-78.
- FRANCIONI, Gianni. 1984. *L'Officina Gramsciana*. Napoli, Bibliopolis.
- FONTES, Virginia. 2010. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro, EPSJV-Fiocruz/UFRJ.
- HARVEY, David. 2005. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Loyola.
- HOEVELER, R. 2019. O conceito de aparelho privado de hegemonia e seus usos para a pesquisa histórica. *Práxis & Hegemonia Popular*, 4(5):145-159.
- HOEVELER, R. 2015. *As elites orgânicas transnacionais diante da crise: os primórdios da Trilateral Commission*. Niterói, RJ. Dissertação de Mestrado em História. Universidade Federal Fluminense (UFF), 402 p.
- HOEVELER, R. 2020. *(Neo)liberalismo, democracia e diplomacia privada: a história do Council of the Americas (1965-2019)*. Niterói, RJ. Tese de Doutorado em História, 684 p.
- JONES, Daniel Stedman. 2012. *Masters of the Universe: Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*. Princeton, Princeton University Press.
- LEMOES, Renato. 2018. *Ditadura, anistia e transição política no Brasil*. Rio de Janeiro, Consequência.
- LIGUORI, Guido. 2007. *Roteiros para Gramsci*. Rio de Janeiro, UFRJ.
- MACOMBER, John D.; HORMATS, Robert D. 1984. Western Hemisphere Commission on Public Policy Implications of Foreign Debt: Guidelines for U.S. Policy. New York, Americas Society, 32 p.
- MANSUY, Daniel. 2016. Notas sobre política y subsidiariedad en el pensamiento de Jaime Guzmán. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 36(2): p.503-521. DOI <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000200005>.
- MENDES PEREIRA, João Marcio. 2009. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Niterói, RJ. Tese de Doutorado em História. Universidade Federal Fluminense (UFF).
- MENDES PEREIRA, João Marcio. 2013. O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, 33(65): p. 359-381.
- MENDONÇA, Sonia Regina de. 2014. O Estado ampliado como ferramenta metodológica. *Marx e o Marxismo*, 2(2): p. 27-43.
- MNELLA, Ary Cesar. 2013. Reformas políticas e econômicas: a atuação da organização norte-americana Center for International Private Enterprise (CIPE) na América Latina. In: H. RAMÍREZ, *O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise*. Coleção Estudos Históricos Latino-Americanos. São Leopoldo, Oikos/Editora Unisinos. E-book em pdf, vol. 1, p. 79-117.
- MULLER, Richard & BARNET, Ronald. Poder Global. Rio de Janeiro: Círculo do livro, 1974.
- PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. 2013. Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013). In: H. RAMÍREZ, *O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise*. Coleção Estudos Históricos Latino-Americanos. São Leopoldo, Oikos/Editora Unisinos. E-book em pdf, vol. 1, p. 13-57.
- RAMÍREZ, Hernán. 2019. Neoliberalismo e (neo)autoritarismo: uma perspectiva de longo prazo a partir de casos do Cone Sul da América Latina. *Paraeconomic Elements of Neoliberalism (Open Lab)*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/337773331_Neoliberalismo_e_neoautoritaris-

mo_uma_perspectiva_de_longo_prazo_a_partir_de_casos_do_Cone_Sul_da_America_Latina.

RAMÍREZ, Hernán_ (org.). 2013. *O neoliberalismo sul-americano em chave transnacional: enraizamento, apogeu e crise*. Coleção Estudos Históricos Latino-Americanos. São Leopoldo, Oikos/Editora Unisinos. E-book em pdf, vol. 1.

ROCKEFELLER, David. 2001. *Memórias*. Rio de Janeiro, Record.

SAAD FILHO, Alfredo. 2015. Neoliberalismo: uma análise marxista. *Marx e o Marxismo*, 3(4): p.58-72.

SAAD FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah (org.). 2005. *Neoliberalism: A Critical Reader*. London, Pluto Press.

SHOULTZ, Lars. Human Rights and United States Policy toward Latin America. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014.

SPOHR, Martina. 2016. *"American way of business": empresariado brasileiro e norte-americano no caminho do golpe empresarial-militar de 1964*. Rio de Janeiro/RJ. Tese de doutorado em História. Programa de Pós-Graduação em História Social da UFRJ (PPGHIS).

THOMAS, Peter. 2009. *The Gramscian Moment: Philosophy, Hegemony and Marxism*. Leiden/Boston: Brill.

TOUSSAINT, Eric. 2006. *Banco Mundial: el golpe de Estado permanente*. Madrid, El Viejo Topo.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. 2007. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo, Ed. UNESP – Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

VELTMEYER, Henry. 2007. The World Bank on Poverty in Latin America. *Theomai Journal*, (15):35-53.

WOODS, Ngaire. 2006. *The Globalizers: The IMF, the World Bank and Their Borrowers*. Ithaca and London, Cornell University Press.

Fontes

House of Representatives

HOUSE OF REPRESENTATIVES. 1985. Dealing with Debt, Re-kindling Development: The U.S. Stake in the Performance of the World's Development Banks. A report to the Subcommittee on International Development Institutions and Finance, of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs. House of Representatives. Ninety-Ninth Congress. October 1985. Washington, U.S. Government Printing Office, p. 31.

HOUSE OF REPRESENTATIVES. 1983. Latin America in the World Economy: Hearings Before the Subcommittees on International Economic Policy and Trade and on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Ninety-eighth Congress, First Session, June 15, 21, 23, July 21, 1983. United States Congress House. Committee on Foreign Affairs. Subcommittee on Western Hemisphere Affairs. Washington, U.S. Government Printing Office, p. 2, 20-31.

Presidential Archives

REAGAN, Ronald. 1984. Remarks at a Meeting of the Council of the Americas. 08 de maio de 1984. National Archives, Ronald

Reagan Presidential Library.

Rockefeller Archives Center

AS-COA. 1970. Rockefeller Archive's Center, Fundo IBEC, Box 818, folder 128.

Imprensa

ALIUS, John. 1983. Comissão vem 'ouvir o que a AL tem a dizer'. *O Estado de S. Paulo*, 12 de abril de 1983, p. 33.

DIÁRIO DE NATAL. 1982. Orfila defende atualizações das relações na AL. Natal, 16 de setembro, p. 11.

BRESSER PEREIRA, Luiz. 1986. Discurso liberal. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 de junho de 1986, p. 2.

FARNSWORTH, Clyde H. 1985. Obstáculos para o investimento na AL. *O Estado de S. Paulo*, 23 de maio, p. 35.

JORNAL DO BRASIL. 1981. Enders chega dia 16. Rio de Janeiro, 06 de agosto, p. 12.

JORNAL DO BRASIL. 1983a. Sem título. Rio de Janeiro, 12 de abril, p. 18.

JORNAL DO BRASIL. 1983b. EUA confiam que Brasil paga dívida. Rio de Janeiro, 03 de junho, capa/p. 18.

MARTINEZ, Hugo. 1986. Para Rockefeller dívida é preocupação de todos. *O Estado de S. Paulo*, 14 de janeiro, p. 28.

O ESTADO DE S. PAULO. 1981a. Para Rogers dívida não requer artifício. São Paulo, 15 de agosto, p. 5.

O ESTADO DE S. PAULO. 1981b. Rogers dívida não requer artifício. 1981. São Paulo, 15 de agosto, p. 5.

O ESTADO DE S. PAULO. 1983. Consideradas altas as taxas dos empréstimos. São Paulo, 25 de fevereiro, p. 27.

O ESTADO DE S. PAULO. 1983. Regan: país merece confiança. São Paulo, 03 de junho, p. 17.

O ESTADO DE S. PAULO. 1984. Empresas entram na negociação. São Paulo, 20 de maio, p. 41.

O ESTADO DE S. PAULO. 1986. Negociação deve ser individual. São Paulo, 11 de janeiro, p. 19.

O FLUMINENSE. 1983. Comissão vai debater dívida. Rio de Janeiro, 12 de abril, p. 6.

OURIQUE, Armando. 1984. Feldstein sugere como pagar. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 09 de maio, p. 19.

OURIQUE, Armando. 1983. Regan acha que o Brasil não vai pedir moratória. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 03 de junho, p. 18.

PANG, Eul-Soo. 1985. A visão externa da dívida brasileira. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 14 de julho, p. 148.

RIDING Alan. No Headline. 1984. *New York Times*, 11 de março. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1984/03/11/business/no-headline-042830.html>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2020.

ÚLTIMA HORA. 1984. Solução é de todos os envolvidos. Porto Alegre, 31 de maio, p. 7.

UTZERI, Fritz. 1984. Argentina recusa receita recessiva. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 04 de fevereiro, p. 14.

Submetido em: 30/12/2020

Aceito em: 26/01/2021