

GOVERNO COLLOR: uma análise de como a política externa responde ao contexto neoliberal no Pós-Guerra-Fria.¹

BORDIGNON, Mariana Queiroz²

Resumo: Este artigo busca jogar luz sobre um momento conflituoso da análise de política externa brasileira, a classificação da política externa do Governo Collor (1990-1992) como neoliberal. Através de uma revisão histórico-bibliográfica buscamos responder de que forma a política externa do período responde ao contexto neoliberal do Pós-Guerra Fria e até que ponto podemos a denominar como neoliberal/americana. Observamos que ao incorporar o internacionalismo liberal do Consenso de Washington, o Brasil o faz de maneira gradual, parcial e com ressalvas, por meio da modernização, mantendo como objetivo final sempre a autonomia. A política externa do período não foi neoliberal/ americana dado que o reformismo liberal não se confundia com o neoliberalismo como ideologia.

Palavras-chave: Política Externa; Governo Collor; Neoliberalismo; Americanismo; Autonomia pela Modernização; Pós-Guerra Fria.

Abstract: This article seeks to shed light on a conflicting moment in Brazilian foreign policy analysis, Collor's foreign policy (1990-1992) being considered neoliberal. Through a historical-bibliographical review we intend to answer how the foreign policy of the period responds to the neoliberal context of the post-Cold War, and in what extent we can consider it neoliberal/ Americanist. Throughout the review we could observe that by incorporating liberal internationalism, according to Washington's Consensus, Brazil does it gradually, partially and with reservations, by means of modernization, always maintaining its ultimate goal, its autonomy. The foreign policy of the period was not neoliberal, nor Americanist once liberal reformism was not confused with neoliberalism as an ideology.

Keywords: Foreign policy; Collor's government; Neoliberalism; Americanism; Autonomy by Modernization; Post-Cold War.

Introdução

A virada da década de 1990 foi um momento crucial para a mudança da ordem internacional vigente. O fim da Guerra Fria é convencionado como o acontecimento que marca o *turning point* desse período. Esta nova ordem global é regida pela vitória do capitalismo estadunidense e, principalmente, a vitória do liberalismo em detrimento do comunismo. Isso foi sentido por todos os países do mundo, e processos de abertura econômica e liberalização de mercados foram quase regra nesse período, e uma realidade inquestionável para a América Latina.

Com o Brasil não poderia ser diferente, tal processo foi ainda impulsionado pelo fim da ditadura militar em 1984. Assim, Sarney marca o início deste período por meio de uma abertura econômica entre 1985-1990. Casarões (2012) vê a vitória nas urnas do presidente

¹ Artigo científico apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação do Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Junior.

² Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia.

Fernando Collor de Mello no dia 17 de dezembro de 1989 como a validação e a legitimação dessa liberalização inicial, dado o perfil apresentado por ele nas eleições.

A queda do Muro de Berlim, marco do fim da Guerra Fria aconteceu justamente entre o primeiro turno das eleições em 15 de novembro de 1989 e o segundo turno em 17 de dezembro daquele mesmo ano. Collor assume o governo em 15 de março de 1990 já com o início de seu primeiro plano econômico. Um ano após a posse há a demissão formal da Ministra da Economia Zélia Cardoso, marcando o início do enfraquecimento do seu governo que culmina em seu impeachment em setembro de 1992. Marcado por uma política macroeconômica neoliberal, a política externa do período acaba sendo instantaneamente também classificada como neoliberal.

A política externa destes dois anos de governo Collor constitui um período extremamente crucial para a política externa brasileira ao ser o marco inicial da reformulação do antigo paradigma de política externa. É neste momento em que o paradigma da autonomia pela distância, vigente por cerca de vinte anos durante o regime militar, é substituído pelo paradigma da autonomia pela modernização. Este, por sua vez, abre espaço para o desenvolvimento da ideia de autonomia pela participação e integração do governo Fernando Henrique Cardoso e pela autonomia pela diversificação de Luiz Inácio Lula da Silva (VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2003; VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

Frente à importância da política externa deste período, este artigo busca questionar o atual consenso comum de que a política externa do governo de Collor foi neoliberal. Mais precisamente, temos como objetivo entender como o governo Collor lidou com o início da influência neoliberal a partir da política externa brasileira, no período imediatamente posterior ao fim da Guerra Fria; e analisar se a política externa desse período pode de fato ser classificada como neoliberal.

O presente projeto valeu-se do método hipotético-dedutivo, além do próprio procedimento histórico de revisão de literatura para o levantamento das hipóteses, dado que este processo possibilita que, a partir de uma concepção já anteriormente abordada de neoliberalismo, sejam analisados fatos da política externa do governo Collor de Mello, intencionando a elaboração de hipóteses a respeito da natureza dessas ações para que, por fim, possam ser verificadas.

Desta forma, as hipóteses levantadas no presente trabalho foram: (1) o neoliberalismo foi instrumentalizado nas ações e linhas gerais da política externa do governo Collor como uma forma de conseguir respaldo internacional para suas reformas internas, especialmente no tocante à renegociação de dívidas; e (2) as medidas de política externa de Collor não podem

ser consideradas neoliberais por terem sido influenciadas pela prévia institucionalização tanto do paradigma de política externa de autonomia pela distância, quanto do modelo de Estado desenvolvimentista e pelos setores beneficiados e acomodados nesse antigo *modus operandi* do capitalismo.

Portanto, reitera-se que buscamos responder às seguintes perguntas: “de que forma a política externa do governo Collor (1990-1992) respondeu ao contexto neoliberal do pós-Guerra Fria?”. E, mais precisamente, “até que ponto é possível denominar a política externa de Collor como neoliberal/americanista?”.

Para além do fato de que o período é o marco para a reformulação do antigo paradigma de PE, como mencionado por Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p.32), “um determinado tipo de adequação teve início no governo Collor de Mello, continuou com hesitações no governo Itamar Franco e foi aprofundado durante os dois mandatos FHC”. Ela é também o início de um novo momento da nossa política externa em que, como ressaltado por Montenegro (2011), a diplomacia deixa de ver o sistema internacional como uma barreira e passa a vê-lo como uma oportunidade. Este momento é importante também para a própria visão de Estado brasileiro e do seu relacionamento com a sociedade brasileira, com o fim do “Estado desenvolvimentista” cepalino.

Ao mesmo tempo, são poucas as análises profundas sobre como esse processo começou de fato, e essas poucas análises muitas vezes se contradizem. Variam de uma conclusão de uma política externa totalmente neoliberal/americanista, até uma conclusão que de fato o Brasil não se afastou do *core* da tradicional política externa e de seus princípios. Além disso, outras análises veem esses dois extremos dentro dos dois anos de política externa do Governo Collor sendo marcados pela mudança de Ministro da Economia.

Para validarmos as hipóteses previamente mencionadas, o presente projeto será dividido em três partes, para além desta, das considerações finais e das referências bibliográficas. A primeira parte trata-se de uma revisão histórico-bibliográfica do Governo Collor, a fim de estabelecer o contexto político, social e econômico interno e internacional do período. A segunda parte constitui uma revisão histórica e bibliográfica da política externa do Governo Collor, com o esforço extra de ressaltar os aspectos neoliberais ou contrários ao neoliberalismo em suas ações. A terceira e última parte apresenta uma revisão bibliográfica e histórica do neoliberalismo na política externa do governo Collor.

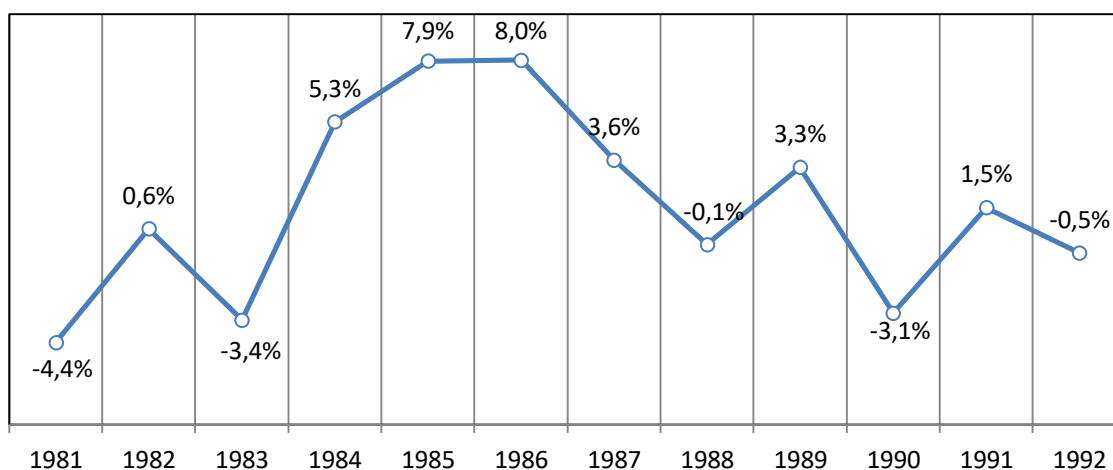
1. O Governo Collor

Fernando Affonso Collor de Mello foi o primeiro presidente democraticamente eleito depois de Jânio Quadros em 1960, reestabelecendo a democracia após 20 anos de ditadura militar. Assim, o início do governo Collor foi um momento de demonstração da força democrática que o país possuía, sendo a sua legitimidade interna e externa colada às suas ações (CASARÕES, 2015). Todo esse contexto de redemocratização estava cercado de um grande otimismo, com a contundente promessa, pregada pela campanha “Diretas Já”, de que a democracia e uma constituição eram a resposta para todos os problemas que o país enfrentava. Para além deste esperançoso contexto interno, o novo presidente apresentava-se com a grande promessa que permeou toda a sua campanha, a da *modernização*.

Collor simbolizava o novo, exibia-se como a quebra de tudo que representava o passado, o que logicamente estava atrelado à hiperinflação e às dívidas exorbitantes do esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista, ao isolacionismo e a privação dos direitos e liberdades individuais que marcaram a década perdida de 1980 na América Latina. Junto ao PRN (Partido da Reconstrução Nacional), partido não estabelecido e com pouca força política, com uma campanha de modernização e com a alcunha de “Caçador de Marajás”, Collor venceu nas urnas em 15 de novembro de 1989, no primeiro turno, e em 17 de dezembro de 1989 no segundo turno, assumindo oficialmente em 15 de março de 1990, a contragosto de alguns que queriam adiantar a posse frente aos problemas do Governo Sarney, o qual já beirava a ingovernabilidade (CASARÕES, 2014).

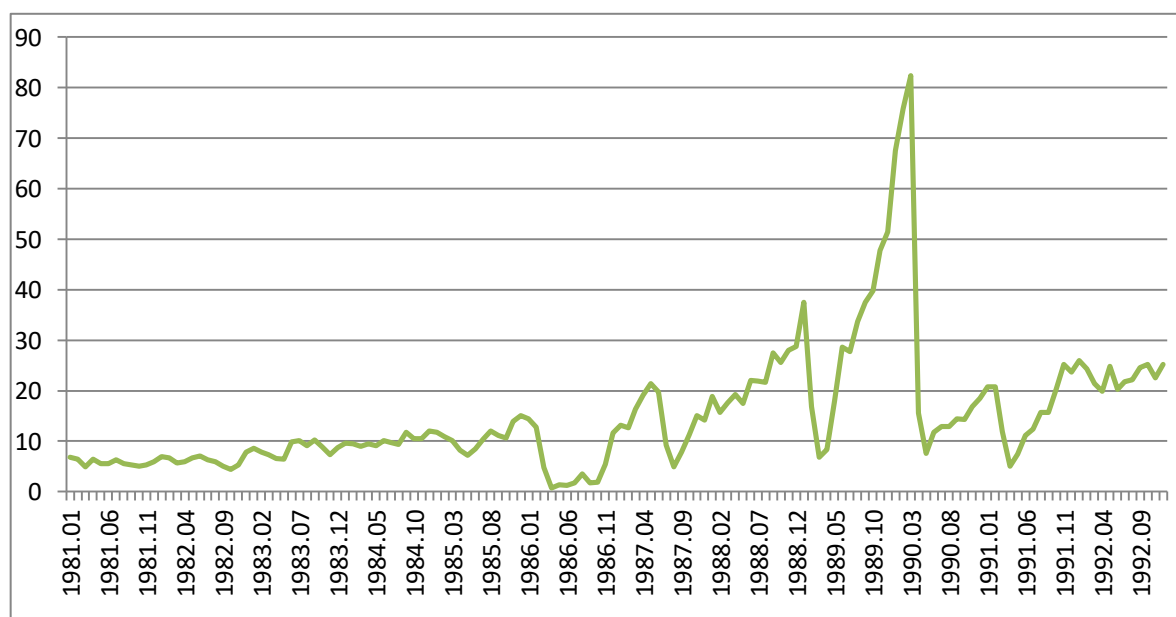
José Sarney havia assumido o cargo máximo do governo brasileiro em 21 de abril de 1985, deixando o cargo de Vice-Presidente após a morte de Tancredo Neves, o primeiro presidente civil pós-período militar eleito por voto indireto; o qual, contudo, nunca chegou a tomar posse. Collor encontra um país que passou por três planos de estabilização, Plano Cruzado em 1986, Plano Bresser em 1987 e Plano Verão em 1989; os quais, embora tenham permitido rápidos crescimentos (ver Gráfico 1), fracassaram em combater a inflação (ver Gráfico 2) e resultaram em forte deterioração das contas externas (ver Gráfico 3) (GIAMBIAGI, VILELA, CASTRO, HERMANN, 2016). Assim, em 1987 é declarada a moratória, a suspensão do pagamento dos juros da dívida externa, entre fevereiro daquele ano e setembro de 1988.

Gráfico 1. Variação Percentual do PIB Brasileiro Anual – 1981 a 1992



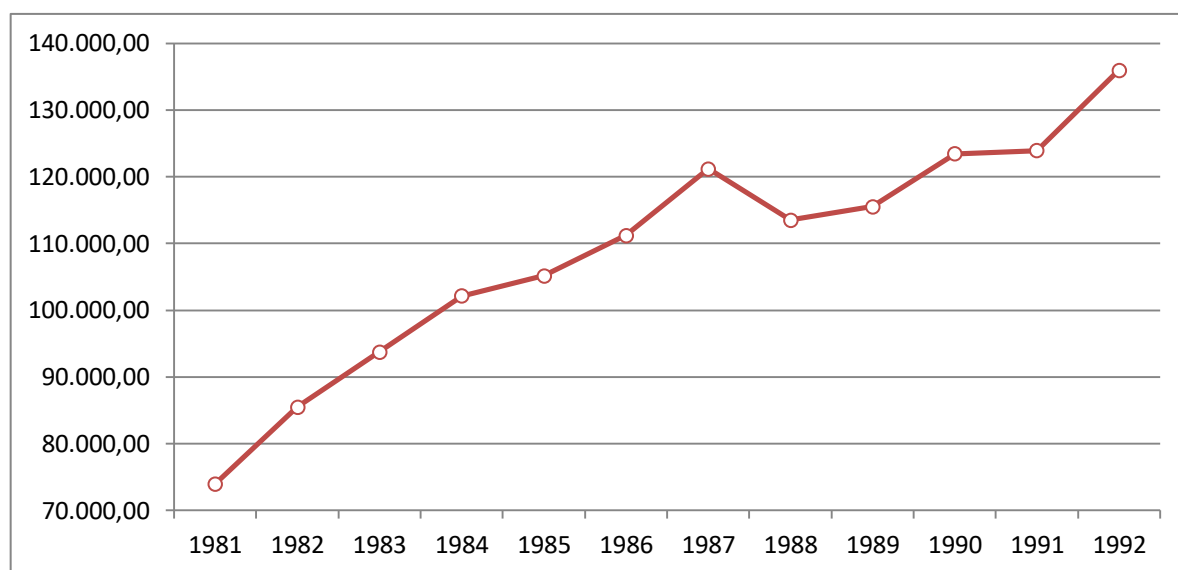
Fonte: a autora (elaborado com base no World Bank Open Data)

Gráfico 2. Inflação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Mensal – 1981 a 1992



Fonte: a autora (elaborado com base em dados do Ipeadata sobre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/SNIPC))

Gráfico 3. Dívida Externa Brasileira Bruta US\$ (milhões)



Fonte: a autora (com base em dados do Ipeadata sobre o Banco Central do Brasil)

Todo esse contexto econômico interno desencadeado pelo esgotamento do nacional-desenvolvimentismo se refletia diretamente na imagem e credibilidade do Brasil no exterior, o que dificultava ainda mais a renegociação da dívida externa e a atração de investimento estrangeiro (CASARÕES, 2014). Mas não era só na área econômica que Collor representava a modernização.

O Brasil também se encontrava no centro de outros dois conflitos internacionais: os escândalos ambientais (que começavam a pôr em cheque a soberania brasileira sobre a floresta amazônica); e o embate com os EUA, que amplamente denunciava a lei de informática e a lei farmacêutica brasileira, que geravam uma reserva de mercado relevante (CASARÕES, 2014). Esses conflitos tinham enormes chances de escalarem consideravelmente, especialmente frente à nova variável inserida entre o primeiro e segundo turno das eleições brasileiras: a queda oficial do comunismo.

Esse novo momento de reorganização da distribuição internacional do poder trazia consigo a certeza do estabelecimento de uma agenda internacional neoliberal: políticas econômicas de austeridade, diminuição de tarifas de comércio internacional, princípios democráticos, temas de direitos humanos e responsabilidade solidária, proteção ambiental e das garantias e liberdades individuais (CERVO, 2000). Mas ao mesmo tempo, suscitava dúvidas sobre o papel que a América do Sul teria neste novo contexto, especialmente no que diz respeito à capacidade de barganha brasileira em um momento de hegemonia estadunidense, e a capacidade de atração de investimento para o país considerando-se o ressurgimento do leste europeu (CASARÕES, 2014).

Collor se aproveitou deste momento de ascensão do neoliberalismo para se colocar como a modernização, como já mencionado, mas não conseguiu manter-se assim. Batista (1992 *apud* MATTOS, 2015) atribui isso à falta de uma estratégia nacional de médio e longo prazo para a abertura econômica. No curto prazo, teve-se a Política Industrial e de Comércio Exterior, a PICE, remetendo a uma pinça, em que uma perna seria para incentivar a competição e a outra, para incentivar a competitividade. Giambiagi, Castro, Vilela e Hermann (2016) mencionam que, uma vez que a política industrial não era um fim em si mesmo, mas ficava subordinada ao controle da inflação, sendo apenas uma forma de garantir a estabilidade duradoura dos preços, a “pinça” teve a perna da competição mais forte do que a da competitividade, sufocando, portanto, a indústria nacional. Sem uma estratégia forte, os processos de abertura comercial, financeira e o Plano Nacional de Desestatização (PND), concomitantemente com as manobras de congelamento de preços, deram mais potência à hiperinflação inercial, o principal desafio de Collor (conforme, novamente, os Gráficos 1, 2 e 3).

Dois foram os planos econômicos pensados para esse desafio, o “Plano Brasil Novo”, depois renomeado de “Collor 1” em março de 1990, e o plano “Collor 2” em janeiro de 1991 (MATTOS, 2015). O Plano Collor 1 entraria para a história como um dos planos econômicos mais polêmicos de todos, com o bloqueio das cadernetas de poupança e das contas correntes: o famigerado confisco da poupança. Giambiagi, Castro, Vilela e Hermann (2016) ressaltam que essa medida desgastou consideravelmente a imagem do presidente e a confiança dos poupadores em investimentos no sistema financeiro nacional. Até o presente momento, ainda correm na justiça processos de pessoas que não tiveram seu montante corrigido de acordo com a inflação do período (SUNO RESEARCH, 2019). Este foi o plano que delimitou também a nova Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), por meio das 22 medidas provisórias, ao definir o fim abrupto das restrições não-tarifárias às importações e exportações, abolir a lista de reserva de mercado que continha cerca de 1500 produtos, e findar isenções e reduções de tarifas de importações, com exceções apenas à Zona Franca de Manaus. Para além disso, houve ainda uma reforma profunda das instituições de governo responsáveis pelo comércio exterior e simplificação de normas e procedimentos por meio da extinção da Câmara de Comércio Exterior (CACEX) e da Comissão de Política Aduaneira (CPA), tendo as poucas funções que permaneceram transferidas ao Departamento de Comércio Exterior (DECEX), o qual era subordinado ao Ministério da Economia (CASARÕES, 2014, p. 120-121). O Plano Collor 2 ficou em vigência por apenas três meses

(até março daquele ano) quando Zélia Cardoso de Mello, até então Ministra da Fazenda, foi destituída.

A partir de março de 1991 e ganhando força a partir de 1992, iniciou-se o que se chama de Ministério dos Notáveis, momento em que frente ao esvaziamento da credibilidade presidencial, Collor a transfere para figuras de reputação ilibada em seus ministérios. Foi nesse contexto que se deu a substituição de Francisco Rezek por Celso Lafer no Ministério de Relações Exteriores (CASARÕES, 2014). Mesmo assim, essa manobra não foi suficiente frente à sua desgastada imagem, a qual tornava inviável quaisquer ações governamentais que viessem a depender de sua credibilidade (CASTRO, 2011). Em setembro de 1992, o presidente Collor renuncia, frente à exposição de diversos casos de corrupção que resultariam em seu impeachment.

2. A Política Externa do Governo Collor

Esta seção busca explorar os principais feitos da política externa do Governo Collor, ressaltando os aspectos que fossem mais neoliberais ou contrários ao neoliberalismo. Deixaremos para a próxima seção as discussões mais teóricas relativas ao neoliberalismo na matriz de política externa do período.

Casarões (2014, p. 222-224) compartimentaliza cronologicamente, para fins acadêmicos, o desenvolvimento da política externa do Governo Collor em cinco partes. (1) O momento de campanha eleitoral em que Collor se aproveitou para construir a sua identidade política a partir de outras personalidades internacionais e para se mostrar como a ruptura com o governo anterior de Sarney. (2) O momento de presidente eleito em que foi possível vislumbrar como apenas um discurso de modernização não seria suficiente para superar os gargalos internacionais herdados. (3) O momento de modernização na retórica e autonomia na prática por meio de algumas cedências e de resistências focalizadas em ações de longo prazo e centrais à agenda de modernização que vai da posse em março de 1990 até a demissão da Ministra da Economia Zélia Cardoso em maio de 1991, demarcando a incapacidade brasileira de continuar resistindo. (4) O momento de modernização forçada e autonomia na retórica, marcado por maiores concessões e ressentimento, que passa a ser traduzido por um discurso terceiro-mundista e aproximação de políticas universalistas. (5) O momento do auge da autonomia pela modernização em que o Ministro de Relações Exteriores é substituído por Celso Lafer em abril de 1992, até a renúncia de Collor em 29 de dezembro do mesmo ano.

Assim como Sarney, as primeiras viagens diplomáticas oficiais de Collor enquanto presidente eleito foram para o Cone Sul (Argentina, Uruguai e Paraguai, respectivamente),

seguidas por Estados Unidos, Japão, União Soviética, Alemanha, Itália, França, Inglaterra, Portugal, Espanha e África Austral (CASARÕES, 2015). Tal agenda demonstra muito de como a política externa do período se desenrolou.

Essa campanha como presidente eleito, como ressalta Casarões (2015), foi um ato de boa vontade do novo governo, especialmente no que diz respeito ao Cone Sul, já que não havia uma agenda definida. O objetivo principal desta empreitada seria de recuperar a credibilidade internacional brasileira comprometida por Sarney nos âmbitos do protecionismo comercial, dívida externa e ecologia. Esse momento serviu para ressaltar os pontos prometidos por Collor durante as eleições, o reforço do comprometimento regional começado por Sarney, o realinhamento com o primeiro mundo, a introdução do tema de meio ambiente, a preocupação brasileira com a possibilidade de retração de investimento frente à ascensão do leste europeu, a apresentação das reformas econômicas liberalizantes, e a vontade brasileira em renegociar a dívida externa – desde que fosse assegurada a soberania nacional pelo desenvolvimento econômico.

Um dos aspectos mais mencionados na política externa de Collor é o chamado presidencialismo diplomático, que embora tenha durado pouco e tenha sido desmantelado antes do fim da sua gestão, foi retomado por Fernando Henrique Cardoso posteriormente (SPOSITO, 2012). Presidencialismo diplomático seria uma postura em que o presidente toma para si, como responsabilidade pessoal, as atribuições da política externa no país em detrimento da burocracia habitual. Todo o voluntarismo de Collor coloca em questionamento o papel do Itamaraty na formulação de PEB do período. Em relação a isso, Casarões (2014) relata que, primeiramente, Collor se cerca de diplomatas de carreira que em muito ajudaram na formulação do que viria a ser sua política externa, inclusive ressaltando a importância que Ricupero, futuro Ministro da Economia durante o Plano Real em 1994, teve nesse processo ao compartilhar com o presidente que a solução, em especial para a dívida externa, precisava ser encontrada dentro do sistema e não contra ele, princípio que passa a ser encontrado em toda a política externa do período (RICUPERO, 1995, p. 190 *apud* CASARÕES, 2014). No mais, Casarões desenvolve sobre o papel do Ministério como instituição em seu artigo de 2012, em que conclui que os quadros diplomáticos, com posturas mais tradicionais e autonomistas, não ficaram à margem do processo, quebrando com consensos anteriores de que o presidente havia imposto sua agenda sobre a instituição.

Ao discorrer sobre a política externa “collorizada”, como Casarões (2014) brinca, este autor e Cardozo (2002) utilizam do esforço de Hirst e Pinheiro (1995) de definir esta política externa em três grandes linhas de ação: a adequação aos novos temas e dinâmicas da ordem

internacional neoliberal; construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos; e um esforço de descaracterização do Brasil como um país de terceiro mundo. Seguiremos a partir de agora com essa lógica; adicionando, entretanto, outra grande linha de ação da PE da época: o regionalismo.

Atribui-se o esforço de aproximação do regionalismo do período a alguns fatores: ao presidencialismo diplomático de Collor; à continuação da política de aproximação do Cone Sul iniciada por Sarney (como já mencionado no início da seção no contexto das viagens internacionais pós-eleição); ao contexto semelhante de redemocratização e liberalização que Argentina e Brasil passavam; à necessidade de se inserir e adequar mais rapidamente ao mercado livre competitivo internacional (sendo o Mercosul uma espécie de primeiro passo); o contexto de formação de espaços econômicos supranacionais como forma dominante de gestão do Sistema Internacional; e à necessidade de juntar forças para contrapor o poder político do *hegemon* americano (CASARÕES, 2014; NEVES, 2012; CASARÕES, 2012; VIGEVANI, 2003; CARDOZO, 2002; SPOSITO, 2012).

Independentemente do fator ou conjunto de fatores que levou o Brasil a essa direção, o resultado foi a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Casarões (2014) menciona também o posicionamento estratégico que o Brasil teve ao valer-se do lançamento da Iniciativa para as Américas em fins de junho de 1990 como uma forma de organizar os demais países do Cone Sul e evitar uma possível zona de livre comércio pan-americana aos moldes do Consenso de Washington. Foi este o incentivo necessário para que as negociações do Mercosul voltassem a caminhar, e em julho de 1990 foi assinada a Ata de Buenos Aires, a qual antecipava a formação do Mercado Comum.

Casarões (2014) ressalta também que as conquistas no tocante ao regionalismo só foram possíveis pela mudança do paradigma militar deste novo contexto neoliberal. Mais especificamente, neste novo momento de intrínseca interdependência econômica, o foco estratégico do interesse nacional e a forma de garantir a soberania deixam de ser militares e passam a ser econômicas. Essa mudança de prioridades, contexto para o icônico artigo *O Fim da História?* de Francis Fukuyama na revista *National Interest* (o qual viria a se tornar a obra *O fim da história e o último homem*), permitiu que pudéssemos olhar para nossos vizinhos (especialmente a Argentina) e vice-versa; não como ameaças, mas sim como potenciais parceiros econômicos.

Foi essa mudança de valores, também, que possibilitou que o governo reconsiderasse sua postura a respeito de tecnologias sensíveis; ou seja, ser mais flexível com o regime de não

proliferação (HIRST, PINHEIRO, 1995). Sposito (2012) vai além, e ressalta que isso deu espaço para que Collor iniciasse o processo de institucionalização da renúncia de armas atômicas, marcado pelo fechamento do (até então secreto) campo de testes nucleares na Serra do Cachimbo, no estado do Pará, e pela sua declaração na abertura da XVI sessão da ONU, ambos em setembro de 1990. Para além disso, houve a assinatura da declaração sobre Política Nuclear Comum entre Brasil e Argentina, a assinatura do Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas com a AEIA, a revisão do Tratado de Tlatelolco, a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, o acordo de Guadalajara que determina que a energia nuclear seria usada apenas para fins pacíficos e o Compromisso de Mendoza de renúncia às armas químicas e biológicas (HIRST, PINHEIRO, 1995; CARDOZO, 2002). Essas ações também são uma medida de resposta do governo Collor, que estava sendo pressionado no contexto da Guerra do Golfo e da crise de reféns³, especialmente no tocante às acusações da comunidade internacional de que o Brasil estava ajudando o Iraque a desenvolver armamentos de destruição em massa, em decorrência dos contatos militares que o país mantinha com o regime de Hussein desde a década de 1970. Assim, com essas ações, o governo se comprometia com o uso pacífico da sua tecnologia nuclear com salvaguardas internacionais, sem que fosse necessário assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear e, assim, sem que sensibilizasse ainda mais o relacionamento com os militares, que viam no tratado o congelamento do poder mundial (CASARÕES, 2014).

Além de serem vistas como parte do processo de aproximação regional, a revisão da postura frente ao regime de não proliferação também diz respeito à agenda de adequação aos novos temas e dinâmicas da ordem internacional Pós-Guerra Fria. Esta agenda abarcava também os temas de direitos humanos e meio ambiente. No tocante aos direitos humanos, Collor participou da Cúpula Mundial da Criança, sancionou o Estatuto da Criança e do Adolescente, assinou um ato garantindo aos indígenas Yanomamis uma área de 35 milhas quadradas, e ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (SPOSITO, 2012).

As políticas ambientais foram o carro-chefe da campanha eleitoral de Collor, sendo discutidas com cinco dos doze países que Collor visitou como presidente eleito. Na ocasião, Collor propunha um “imposto ambiental” internacional a ser pago em dólar por tonelada de poluição emitida, ideia essa altamente criticada tanto internacional quanto nacionalmente; seja pela inviabilidade de se haver um imposto internacional, seja pelo fato de que países como

³ Uma das primeiras ações de Saddam Hussein no aquecimento do que viria a se tornar a Guerra do Golfo foi suspender a emissão de vistos de saída para estrangeiros em seu território. O Brasil teve então que intervir em nome dos quase 400 nacionais em território Iraquiano (CASARÕES, 2014).

Estados Unidos passariam a dever milhões de dólares; até que, por fim, a ideia foi eventualmente esquecida (CASARÕES, 2014; CASARÕES, 2015).

A temática de meio ambiente foi inclusive inserida do âmbito do Ministério de Relações Exteriores como um assunto fixo, inserindo o Brasil como um líder nesse tabuleiro (CASARÕES, 2015). Collor instaurou também a Comissão Interministerial do Meio Ambiente, a fim de ajudá-lo nas decisões internacionais em questões de meio ambiente e preparar o Brasil para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 (SPOSITO, 2012). O posicionamento do Brasil frente a esse tema se deve em grande parte à campanha de recuperação da credibilidade internacional brasileira frente aos questionamentos internacionais em relação ao desmatamento da Amazônia. Externamente, chegava a ser sugerida a internacionalização da Floresta Amazônica, a partir do princípio da ingerência (o qual é mais comumente aplicado aos direitos humanos). Vale ressaltar que, durante o governo Collor, o apoio às questões de meio ambiente vinha por meio do discurso do desenvolvimento sustentável; ou seja, haveria o apoio, desde que isso não comprometesse o desenvolvimento econômico do país, o que era a prioridade na época (CASARÕES, 2014).

Vale ressaltar que a agenda de adequação da política externa conversa diretamente com a agenda de aproximação dos Estados Unidos, uma vez que a nova ordem internacional era ditada pela força hegemônica neoliberal dos EUA. Essa estratégia de aproximação do “gigante americano” se dá muito fortemente nos primeiros momentos do Governo Collor, rompendo com uma já recorrente relação de desgaste entre os dois países e se enfraquece no decorrer dos meses (SPEKTOR, 2014). Essa ruptura só foi possível frente à estratégia de tornar os conflitos entre eles mais pontuais e menos sistêmicos, como ressalta Casarões (2014).

A aproximação dos EUA também era um ponto de suma importância para se resolver a questão da dívida externa. Desde a moratória o Brasil não pagava seus contenciosos e, como consequência, não conseguia receber novos empréstimos, essenciais para a viabilização das reformas econômicas propostas por Collor. Mesmo frente à suma importância deste assunto, como ressalta Casarões (2014), o Brasil demorou a abordar a questão, sendo que a primeira proposta foi apresentada apenas seis meses depois da posse. Essa demora ainda vinha cercada pelo discurso da capacidade de pagamento; ou seja, que só retomariamos o pagamento da dívida externa aos credores privados (para assim conseguir novos empréstimos do FMI) uma vez que conseguíssemos resolver os problemas domésticos. Casarões (2014) chega a supor que o governo acreditava que a reaproximação dos EUA ao ceder em alguns aspectos e o bom

relacionamento entre Bush e Collor seria suficiente para a redução da dívida externa, sem quitar os atrasados ou os juros. Como se sabe, apenas essa aproximação não foi suficiente, e a resolução dos contenciosos internos não veio; entretanto, tal posicionamento continuou sendo veementemente defendido pela Ministra da Economia Zélia Cardoso, gerando diversos conflitos que resultaram, por fim, na sua substituição pelo liberal declarado Marcílio Marques Moreira.

Outros dois pontos de conflito dos EUA com o Brasil eram, em ordem crescente de relevância e escala, a reserva de mercado criada pela Lei da Informática (questão de extrema importância para o Regime Militar por ser uma forma de garantir a soberania) e a legislação de patentes para produtos farmacêuticos, ou seja, propriedade intelectual. Após fortes pressões do governo estadunidense para que revisássemos esta legislação, o conflito chegou a retaliações comerciais por parte dos EUA. O Brasil, por sua vez, recorreu ao GATT alegando que tais retaliações eram ilegais. Como sinal de boa fé com a eleição de Collor, os EUA suspenderam as retaliações e o Brasil retirou a questão do âmbito do GATT, além de submeter ao Congresso alterações nas leis de patente e informática. (CARDOZO, 2002)

A aproximação dos EUA veio concomitantemente a uma iniciativa de rompimento do discurso terceiro-mundista, uma das pautas que geralmente é lembrada quando se trata de relacionar esse período com o neoliberalismo. Houve uma tentativa de dissociar a imagem do Brasil como país do terceiro-mundo, Cervo (1998, *apud* CARDOZO, 2002) ressalta que os tabus terceiro-mundistas inibiam a capacidade de negociação internacional do país. A questão do neoliberalismo sempre foi diretamente relacionada com a proximidade entre Brasil e EUA; portanto, esse assunto será abordado com mais profundidade na próxima seção do presente artigo.

O que será ressaltado ainda nesta seção é que embora uma aproximação dos EUA tenha sido ensaiada e que o Brasil tenha cedido em alguns aspectos, houveram outros aspectos em que o Brasil entrou em discordância com os EUA. O mais emblemático caso desse período é posicionamento brasileiro na Guerra do Golfo ao negar aos Estados Unidos o envio de homens frente à pressão da crise de reféns, como ressaltado por Casarões (2014; 2015) e por Francisco Rezek (2014), Ministro de Relações Exteriores do período. Rezek (2014) menciona, também, a ocasião em que o Brasil se absteve e até mesmo se opôs veemente ao *Lubbers Plan* (POST-WESTERN WORLD, 2016), uma proposta de restaurar a democracia Surinamesa após um golpe de estado em 1991, sugerida pelos EUA, apoiado pela Holanda (país que colonizou Suriname) e pela Venezuela. Os supostos interesses brasileiros em bloquear o plano seriam de, primeiro evitar uma intervenção estadunidense na América do

Sul, e segundo, não prejudicar o bom relacionamento entre o exército surinamês e o governo brasileiro.

Esta reaproximação do Brasil com os EUA é frequentemente associada ao novo momento internacional unipolar de pós-Guerra Fria que o mundo vivia, em que os Estados Unidos eram o único *hegemon* e o Terceiro Mundo estava em colapso (SILVA, 2005; CASARÕES, 2014; CASARÕES, 2015; SPEKTOR, 2014). Spektor (2014), inclusive, ressalta que o processo de globalização neoliberal reduziu de forma considerável o poder de manobra dos países em desenvolvimento.

Por fim, uma consequência dessa política de aproximação do primeiro mundo citada por Casarões (2014) seria a retração da influência brasileira em regiões periféricas do mundo, como a África e Oriente Médio. Entretanto, quando Casarões (2014, p. 15) expôs isso a Rezek, sua observação foi o de que “poucas vezes, como no governo Collor, se prestigiou tanto a vertente africana da nossa política externa e a aproximação com outras coisas que o Departamento do Estado americano hostilizava”. Casarões (2014, p. 199) expõe isso como uma estratégia de dirimir os rótulos primeiro-mundistas do Governo e uma forma de capitalizar o discurso africanista no auge do *apartheid*.

3. A Política Externa Governo Collor e o neoliberalismo

A teoria neoliberal surge com *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek, no pós-II Guerra Mundial como uma recuperação do liberalismo clássico (ANDERSON, 1995). Ganhou força, de acordo com Magdoff e Sweezy (1988), durante as crises de 1973/4 e 1979 frente a um fenômeno novo, a estagflação (baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação), que o modelo keynesiano desenvolvimentista do pós-II Guerra falhou em evitar e resolver. Ainda conforme Magdoff e Sweezy (1988), essas crises lembraram o povo estadunidense das crises da década de 1930, o que fez com que se tornassem grandes adeptos do neoliberalismo.

O Chile, durante o governo de Augusto Pinochet (1975-1990), foi o primeiro país a colocar em prática reformas econômicas liberais a partir das ideias dos *Chicago Boys* – jovens economistas chilenos, formados na Universidade de Chicago, que formularam sua política econômica (ANDERSON, 1995). Argentina e Uruguai também tentaram algumas medidas neoliberais, mas que não duraram muito em razão de crises bancárias e/ou cambiais (HERMANN, 2001). Somente em 1979 essa ideologia foi adotada por um país do centro, a Inglaterra, com a eleição do governo Thatcher. Em 1980, Reagan sobe ao poder nos Estados

Unidos; em 1982, Hohl na Alemanha; e em 1983, Schluter na Dinamarca (ANDERSON, 1995).

Reagan e Thatcher tiveram protagonismo na expansão do liberalismo, especialmente o primeiro, ao reascender a chama da Guerra Fria em 1978, incorporando a luta contra o comunismo ao neoliberalismo. Em 1989, com a queda do Muro de Berlim e a vitória do capitalismo estadunidense, o liberalismo se instala como ideologia hegemônica da nova ordem global (ANDERSON, 1995). Essa “vitória” na América Latina foi em grande parte impulsionada pelas já citadas crises de 1973/4 e pelo esfriamento da economia global na década de 1980, uma vez que esses países foram obrigados a se voltar para o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, instituições abertamente adeptas ao neoliberalismo; exigindo, inclusive, cláusulas de condicionalidades que reforçavam a opção pelo ajuste recessivo nas negociações de financiamento de dívidas, como salientado por Bielschowsky (1998).

Mesmo com todas essas considerações é difícil formular um conceito de neoliberalismo, especialmente um que sume suas principais proposições. Para não ficarmos presos ao neoliberalismo de Hayek, uma teoria mais do que ideologia, e classicamente inglês, optamos por utilizar aqui o neoliberalismo como convencionado pelo Consenso de Washington.

O Consenso de Washington é um termo cunhado por John Williamson do *Institute for International Economics*, em seu artigo “*What Washington means by policy reform*” (1990) (“O que Washington quer dizer por reformas políticas”, em tradução livre feita pela autora do presente trabalho). Tal artigo é o resultado de diversas reuniões entre dirigentes do FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Tesouro dos Estados Unidos e políticos e economistas latino-americanos. A primeira reunião foi convocada especificamente por Williamson em novembro de 1989 (MATTOS, 2015).

Esse conceito refere-se ao que o autor acredita serem os pontos em que Washington converge no tocante às reformas de políticas econômicas na América Latina após as crises de dívida da década de 1980, e expressa a ideologia neoliberal predominante nos Estados Unidos na época. Batista (1994) ressalta que a grande contribuição desse documento é reunir, em um conjunto integrado, diversos elementos que antes se encontravam espalhados e em diferentes fontes.

Williamson (1990) chama de Washington

tanto a Washington política do Congresso e membros sêniores da administração, quando a Washington tecnocrata das instituições financeiras internacionais, das

agências econômicas do governo americano, do Conselho do Federal Reserve e os *think tanks*. (WILLIAMSON, 1990, p. 01)

Para ele, o Consenso de Washington é composto por dez tópicos acerca dos quais “Washington” concorda no tocante às reformas político econômicas da América Latina. Esses dez tópicos são:

- I. **Déficits fiscais:** concordam na necessidade de disciplina fiscal e que déficit é aceitável, desde que não aumente a razão dívida/PIB, uma vez que o excessivo déficit público é a causa fundamental do desequilíbrio macroeconômico. Desta forma, recomenda-se a criação de mecanismos que limitem os gastos públicos, com a finalidade de gerar superávits primários, o maior exemplo seria a reforma previdenciária;
- II. **Prioridades dos gastos públicos:** os gastos públicos devem ser direcionados de subsídios em geral para gastos em educação, saúde e investimentos em infraestrutura. Isso se dá pois além de gastar muito, o Estado gastaria mal, uma vez que não é seu papel interferir diretamente nas empresas;
- III. **Reforma tributária:** é uma alternativa inferior na hora de conter os gastos fiscais, a base tarifária deve ser abrangente e os impostos marginais devem ser moderados (assim como a reforma tributária estadunidense de 1986); além do mais, os países deveriam se comprometer em tentar reduzir a evasão cambial;
- IV. **Taxas de juros:** devem ser orientadas pelo mercado e as taxas de juros reais devem ser moderadamente positivas, a fim de reduzir a evasão de capitais e aumentar a poupança. Logo, isso só é possível a partir da liberalização financeira;
- V. **Taxa de câmbio:** devem ser orientadas pelo mercado e ainda serem competitivas conforme os objetivos macroeconômicos de cada país (necessário para economias orientadas para fora);
- VI. **Políticas comerciais:** para a recuperação da América Latina, são necessárias economias orientadas para fora, a expansão das exportações, e a liberalização das importações (caso proteção seja necessária, que seja por meio de tarifas, dado que geram receita ao governo e mantêm as distorções de alocação de recursos no mínimo);
- VII. **Investimento Direto Externo:** há um consenso de que ele é benéfico e não deve ser restringido. Dessa forma, necessita-se de um status de igualdade entre

empresas nacionais e estrangeiras e a eliminação de monopólios públicos e outras reservas de mercado;

- VIII. **Privatizações:** são benéficas e necessárias porque podem aliviar as contas do governo, seja pela receita da venda ou pela cessão de investimentos, e pela crença de que indústrias privadas são mais eficientes que as públicas;
- IX. **Desregulação:** é uma forma de promover a competição, visto que a maioria dos países da América Latina eram muito regulados, abrindo espaço para ineficiências e corrupção;
- X. **Direitos à propriedade:** deve-se assegurar o direito do cidadão à propriedade, inclusive à propriedade intelectual.

Além dessas proposições que enfatizam a economia, deve-se ressaltar também o papel do Estado. Para a ideologia neoliberal, o Estado deve ser forte e com capacidade de romper o poder dos sindicatos e com as regulações do mercado; mas fraco no âmbito dos gastos sociais e das intervenções econômicas (ANDERSON, 1995). Amado Cervo (2000) menciona claramente o papel da ideologia neoliberal no sistema internacional:

O consenso neoliberal global postulava a implementação dos seguintes parâmetros de conduta por parte dos governos de todo o mundo: democracia, direitos humanos, liberalismo econômico, cláusula social, proteção ambiental e responsabilidade estratégica solidária tendo em vista a promoção de tais valores. (CERVO, 2000, p. 06)

Passaremos, portanto, da teoria para a análise da política externa do Governo Collor com a citação de Casarões (2015) ressaltando a relevância do neoliberalismo orientado pelo Consenso de Washington para o processo de liberalização brasileiro:

As elites econômicas foram progressivamente abraçando a retórica neoliberal como forma de solucionar a crise brasileira – e, algum tempo depois, [...] na esfera propriamente política. Ao cabo do processo, já se tinham lançado as bases para a abertura econômica, sob o signo do neoliberalismo e os parâmetros do Consenso de Washington, que no caso brasileiro não havia acompanhado a abertura democrática dos anos anteriores. (CASARÕES, 2015, p. 47)

O governo Collor representou o pontapé inicial para a mudança do paradigma de política externa⁴, a partir da influência do neoliberalismo no novo contexto de ordem mundial globalizada do pós-Guerra Fria. Quebrou-se com o antigo paradigma da autonomia pela distância que remonta à década de 1970 (SPOSITO, 2012). Entretanto, não se tem estudos

⁴ Utilizamos o conceito de “paradigma de política externa” como sinônimo de “matriz de política externa”.

aprofundados e nem consensos sobre a extensão e profundidade da mudança deferida por esse governo. Há o consenso, entretanto, de que a vitória eleitoral de Collor foi a vitória do modelo neoliberal no Brasil, especialmente quando comparado com as propostas de seus então concorrentes.

A mudança de paradigma da política externa representa a mudança da perspectiva dos *policymakers* brasileiros sobre o sistema internacional: passam de uma posição antagônica para uma de aceitação e participação na ordem internacional, vendo a globalização como uma oportunidade (SILVA, 2005). Ainda de acordo com Silva (2005), marcas dessa alteração seriam: o abandono do discurso terceiro-mundista, uma aproximação com os Estados Unidos, o abandono da compreensão internacional baseada no conflito norte-sul e o aprofundamento da política regional – não como uma forma de se proteger da globalização, mas sim de se inserir mais rapidamente nela.

A dificuldade em ver o neoliberalismo claramente no governo Collor vem da dificuldade, ressaltada por Cervo (2000), da incorporação dessa agenda no país. Na análise desse autor, ela não aconteceu de forma abrupta como no Chile, México e Argentina. Entretanto, nesse período, essa tendência tende a ser mais clara do que no governo posterior, de Itamar Franco. Montenegro (2011) e Silva (2005) afirmam que Collor ensaiou um processo de ruptura como o dos países anteriormente citados, mas que as crises econômicas e políticas que resultaram em seu processo de *impeachment* (e subsequente renúncia) fizeram com que o neoliberalismo perdesse vigor entre a elite brasileira.

O governo de Itamar Franco diminuiu a velocidade do processo, sendo retomado apenas no governo Fernando Henrique Cardoso, mas de maneira mais discreta. Esse longo período de tempo deu uma espécie de brecha para que os pensadores brasileiros criticassem algumas das medidas neoliberais, especialmente porque o grupo defensor dessa ideologia não se tornou hegemônico entre os tomadores de decisão. Por isso, de acordo com Cervo (2000, p. 15) o “Estado brasileiro dos anos noventa hesitou em tornar-se um Estado *normal*”⁵.

Silva (2005), Cervo (2000) Lima (1994) e Mello (2000) reconhecem o governo Collor como neoliberal. Cervo e Bueno (2015) e Cervo (1997), inclusive, concordam com Hirst e Pinheiro (1993), quando essas afirmam que a política externa do período foi guiada pela “demolição instantânea” do estado desenvolvimentista que reforçava a autonomia da política externa com feições nacionalistas. Logo, isso implicaria na sua substituição pelo Estado

⁵ Os conceitos de Cervo (2000) de Estado desenvolvimentista e Estado normal se referem ao modelo econômico que pregam, sendo que o segundo faz uso de políticas econômicas neoliberais.

Normal, ou seja, o estabelecimento incondicional dos ditames do Consenso de Washington nos planos econômico e externo.

Já, Sallum Junior (2011, p. 260) afirma que ver o governo Collor como marco zero do neoliberalismo pode ser decorrente de uma visão unilateral e desprestigiada deste período e afirma que seu reformismo liberal não se confundia com neoliberalismo. O argumento deste autor é o de que as medidas liberalizantes de Collor foram baseadas no ideário da integração competitiva⁶. Entretanto, pela falta de recursos, problemas macroeconômicos e apoio político, acabaram se concretizando como próximas daquilo que o neoliberalismo pregava, dado que não havia iniciativas estatais de reorganização industrial. Casarões (2014) adota em sua tese o argumento da integração competitiva de Sallum Junior (2011).

Casarões (2015, p. 36) assume que o governo Collor adota o “neoliberalismo como modelo de gestão macroeconômica”. André Luiz Reis da Silva (2005), concomitantemente, ressalta que:

A matriz emergente de inserção internacional do Brasil os anos 1990 assumiu o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais como paradigma de desenvolvimento, que seria capaz de permitir a superação da crise econômica e da estagnação dos anos 1980. (p. 02)

Frente à falta de um consenso sobre o neoliberalismo na política externa do governo Collor, assim como Sallum Junior (2011) se propõe, deve-se ter um olhar menos superficial e unilateral desse momento decisivo da abertura geral do Brasil. O Brasil, na qualidade de potência em desenvolvimento, é de todos os lados restringido pelo contexto internacional e nacional em que está inserido (CARDOZO, 2002; CASARÕES, 2014). Vale ressaltar, como Casarões (2014) o faz, que estar restringida a um contexto e, portanto, ser uma política externa reativa, não quer dizer que esta seja também passiva e que esteja *à mercê* do sistema internacional. O que se pretende evidenciar com este argumento é que, nas palavras de Casarões (2014, p. 14) “Collor nunca esteve livre para escolher os rumos internacionais do Brasil” devido aos constrangimentos estruturais, quadros conceituais, burocráticos e pragmáticos. Os atores internos e externos passaram por uma reformulação, frente ao contexto neoliberal, que exigia do Brasil uma adequação.

Isso pode ser observado nos argumentos de Sposito (2012, p. 105): para ele, “o neoliberalismo se apresentou como um ‘ponto de interseção’ entre os interesses de diversos

⁶Para Sallum Junior (2011) a tese da Integração competitiva geralmente é desconsiderada pela literatura e prega (1) a transferência do núcleo do desenvolvimento para a iniciativa privada, reduzindo as funções empresariais do Estado e abrindo a economia brasileira ao Exterior, (2) a reestruturação do sistema produtivo brasileiro e (3) formulação de políticas industriais como formas de incentivar a competitividade brasileira no plano internacional e, por fim, (4) o nacionalismo afirmativo.

setores da sociedade, político-partidários e constrangimentos estruturais do SI [Sistema Internacional]”. Da mesma forma, o autor afirma que já havia ocorrido a mudança na forma de pensar da população antes da eleição de Collor; portanto, o mesmo fora eleito. Todo o processo de redemocratização fez com que diversos canais de participação da sociedade civil e de grupos de interesse organizados fossem abertos, garantindo a expressão da opinião pública nas definições da política externa (CAVALCANTE *et al.*, 1993 *apud* CASARÕES, 2014).

Casarões (2012) faz a mesma observação de um processo de transformação, no que se diz respeito ao posicionamento e participação do Itamaraty. Para este autor, as transformações em relação à inserção internacional brasileira já vinham acontecendo a algum tempo dentro do Ministério de Relações Exteriores. A gestação dessas transformações se deu em 1985 na esfera da Comissão de Política Aduaneira, momento em que começou a se estudar a revisão das Tarifas Aduaneiras Brasileiras. Outro ponto focal de transformações, salientado por Casarões (2012, p. 138), se dá pela postura do primeiro chanceler de Sarney, Olavo Setúbal, que já via a necessidade de o Brasil cooperar com os EUA a fim de alcançar o Primeiro Mundo. Hirst e Pinheiro (1995) ressaltam que, durante a gestão de Collor, houve a divisão do Itamaraty em duas correntes de pensamento: os autonomistas e os institucionalistas pragmáticos; sendo que no período estudado, ganharam força os institucionalistas pragmáticos, embora tenham sido de fato consolidados apenas no governo FHC. Na opinião de Lessa, Saraiva e Mapa (2012, p. 101) é este grupo que alguns autores chamam “de forma imprecisa, de ‘liberais’”, dado que dão maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em que está inserido, desde que haja uma estratégia paradigmática, a partir de uma nova visão dos conceitos de soberania e autonomia em que os valores globais devem ser defendidos por todos.

As mudanças já vinham acontecendo no âmbito da sociedade e dos órgãos burocráticos, sendo a eleição de Collor uma validação democrática do neoliberalismo, apenas o impulso e o contexto necessário para que essas mudanças tomassem curso (CASARÕES, 2012). Busca-se pontuar, portanto, é que as tendências neoliberais não eram exclusivas à excentricidade e voluntarismo do presidente, como Mattos (2015) propõe. A adequação do Brasil aos moldes econômicos internacionais e às agendas internacionais (o que é chamado, no período, de “modernização”), nas palavras de Casarões (2014, p. 13) “foi a maneira que o governo Collor encontrou para manter a autonomia do país frente a um sistema internacional muito pouco permissivo a seus próprios interesses”.

Outros autores também enxergam a adequação da política econômica e externa brasileira como um instrumento, um meio. Azambuja (1991, *apud* CASARÕES, 2014, p. 36) vê que a liberalização garantiria a ampliação da nossa competitividade internacional, nos dando melhores condições de acesso a mercados, créditos e tecnologia. Pereira (2005 *apud* CASARÕES, 2014, p. 37) via que a inserção internacional mais competitiva, mais a eliminação de áreas de atrito com países desenvolvidos e a aproximação de atores internacionais que vinham ganhando espaço no novo Sistema Internacional (como as Organizações Internacionais, por exemplo) garantiam mais oportunidades de desenvolvimento ao país. Moniz Bandeira (1999 *apud* CASARÕES, 2014, p. 39) ressalta que a adesão aos termos do Consenso de Washington e o alinhamento ideológico e político aos EUA eram fundamentais para que os países da América Latina pudessem renegociar a dívida externa. A política externa, ao ver de Casarões (2012; 2014; 2015), era a imagem e a credibilidade do país, algo que ficou muito claro para Collor frente ao fracasso de Sarney. Casarões (2014) chega a propor que Collor utilizou de sua viagem eleitoral ao exterior como termômetro para suas propostas.

Mas teria a adequação da política externa do Governo Collor representado uma guinada total ao neoliberalismo aos moldes do Consenso de Washington? Casarões (2012, p. 141) utiliza da lógica e questiona: se a política externa de Collor não fosse mais do que a aplicação literal da filosofia ultraliberal do Consenso de Washington, qual o motivo de se persistir na criação do Mercosul, dado que os EUA oferecia uma alternativa de integração econômica para a América do Sul, o Plano Bush?

Pinheiro (2000, *apud* CASARÕES, 2014) sugere a hipótese de um pêndulo paradigmático que guia a inserção internacional do Brasil republicano; assim, há dois extremos mutualmente exclusivos, o americanismo (subserviência à potência hemisférica) e o globalismo (busca por autonomia externa pela diversificação de parceiros internacionais). Tendo a política externa de Collor apresentado características de ambos os extremos do pêndulo, Casarões (2014, p. 42) ressalta que haveriam três formas de interpretar a política externa “collorida” (ver Tabela 1): (1) por meio da “ambiguidade estrutural”, em que a política externa do período foi incoerente, não propositalmente, mas devido a constrangimentos impostos pela estrutura internacional; (2) pelo “voluntarismo predatório” em que a política externa não foi incoerente, mas houve um protagonismo deliberado do presidente, alijamento do Itamaraty e subserviência aos centros capitalistas de poder, o que inaugura um período no país caracterizado pelo Estado normal; (3) e, por fim, a “adesão unilateral”, em que as adequações se deram por causa das mudanças estruturais, mas em que

uma adesão unilateral ao Consenso de Washington enfraqueceria a posição dos países semiperiféricos.

Quadro 1. Interpretações sobre a política externa do governo Collor

	Orientação internacional	Agente da mudança	Resultados
“Ambiguidade estrutural”	Posições ambíguas entre o <i>americanismo</i> e o <i>globalismo</i>	Transformações na estrutura do SI	Incoerência na conduta externa
“Voluntarismo predatório”	Americanismo ideológico; Estado normal	Presidente Collor de Mello	Política externa coerente, mas predatória e subserviente
“Adesão unilateral”	Neoliberalismo	Fragilidades econômicas da semiperiféria	Corrosão dos elementos de poder nacional

Fonte: Casarões, 2014.

Neste artigo, há concordância com a conclusão de Casarões (2014) de que todas essas formas de se interpretar a política externa de Collor são invalidadas. Primeiramente devido ao fato de que as ações de política externa não foram incoerentes, dado que não haviam posicionamentos distintos sobre os mesmos assuntos, mas uma mudança entre autonomia e subordinação a depender do poder relativo que o Brasil possuía em cada assunto. Em segundo lugar, como já mencionado, não houve um alijamento total do Itamaraty, nem uma subserviência aos centros capitalistas de poder e nem uma guinada ao Estado Normal. Assim, propõe-se uma forma alternativa de se interpretar a política externa de Collor, por meio da “autonomia pela modernização”.

A classificação da política externa de Collor por “autonomia pela modernização” reforça que a autonomia sempre fora o objetivo final da política externa do período, mas que somente a estratégia para alcançá-la (a modernização) que se alternou (Casarões, 2014). Spektor (2014, p. 26) sustenta bem este argumento por meio da tese do “Projeto Autonomista da Política Externa Brasileira”, inclusive afirmando que a postura brasileira de autonomia e de crítica ao internacionalismo liberal “manteve-se intocada” durante a guinada liberal, mesmo com os presidentes que mais se identificavam com a agenda liberalizante, como Collor e FHC. De acordo com este autor, nós aderimos ao internacionalismo liberal, mas de forma parcial, com profundas ressalvas e muitas vezes negociada, sempre com a preocupação de manter parte do espaço de manobra frente às nações industrializadas do Norte. Assim, a modernização não foi um produto ideológico do Collor, mas uma estratégia.

Toda a argumentação aqui exposta é validada por Francisco Rezek (2014) em entrevista. Ele afirma que “o Brasil manteve sob Fernando Collor uma atitude em relação ao mundo que era de não alinhamento a nenhum dos eixos” e que “particularmente no que

concerne a política externa, a ideia era guardar a mais absoluta fidelidade àquilo que sempre foi a melhor tradição da política externa brasileira, e que não se quebrou sensivelmente em nenhuma época”, ao referenciar a persistência do projeto brasileiro de autonomia. Para Rezek (2014), e para o presente artigo, a adequação que ocorreu no período Collor na política econômica e externa era uma abertura que, na realidade, transcendia o neoliberalismo do Consenso de Washington: era uma “autêntica abertura ao mundo em matéria de quebra de barreiras, de modo que o comércio de bens e de serviços se intensificasse”, mantendo o fim último da política externa brasileira, a autonomia.

Considerações Finais

O mundo passou por enormes transformações na virada da década de 1980 para a década de 1990. Com o Brasil não foi diferente, e a política externa do Governo Collor mostrou muito bem isso ao buscar se adaptar a essa nova conjuntura. Internamente, o país passava por um momento de redemocratização após 20 anos de ditadura militar. Para além disso, estava lidando com o caos econômico do endividamento externo e da hiperinflação inercial resultantes da ruína do modelo desenvolvimentista cepalino que se dava a nível regional em toda a América Latina. No contexto internacional, uma mudança completa de dinâmica internacional, um mundo antes bipolar deixa de existir e os Estados Unidos se consolidam como líder hegemônico, colapsando o Terceiro Mundo – e seu discurso – e minando o espaço de manobra dos países em desenvolvimento, agora sem oportunidade de balancear o “gigante americano”. Como qualquer líder hegemônico, os Estados Unidos emanavam a adoção de suas práticas e políticas para o restante do mundo; e estas práticas e políticas constituem naquilo que convencionalmente se chama de neoliberalismo.

De forma mais clara, as bases do que deveria ser reformado nas políticas econômicas, de acordo com o padrão neoliberal, na América Latina após a “década perdida” de 1980, foram expressos em um artigo e deu origem ao termo “Consenso de Washington”. Este consenso é sempre mencionado nos países latino americanos quando querem se referir ao neoliberalismo na América Latina. Assim, o presente trabalho buscou dar luz a duas perguntas de pesquisa: “de que forma a política externa do governo Collor (1990-1992) respondeu ao contexto neoliberal do pós-Guerra Fria?”, e “até que ponto podemos denominar a política externa de Collor como neoliberal/americana?”

Valendo-se da revisão histórico-bibliográfica, no presente artigo houve a revisitação daquilo que os principais autores de política externa brasileira têm a dizer sobre o neoliberalismo no período. Na primeira seção, revimos o contexto em que nosso objeto de

estudo estava inserido. Na segunda seção, destrinchamos as ações tomadas em termos de política externa no período, analisando o caráter de aproximação ou afastamento do neoliberalismo. Buscou-se, nesta seção, salientar como o período dispunha de ações que iam mais de encontro aos desejos neoliberais estadunidenses (o chamado americanismo) e ações que iam contra estes pressupostos (o que é denominado de autonomismo). Na terceira e última seção, houve um resgate daquilo que se queria dizer com neoliberalismo, tal como foram realçados os posicionamentos dos autores da política externa do período; buscando transmitir como a necessidade de um processo de liberalização já era sentida pela sociedade e pelo órgão responsável pela política externa brasileira, e de que forma isso fora utilizado para legitimar reformas que garantiriam o desenvolvimento brasileiro neste novo contexto.

Dessa forma, todos os argumentos aqui apresentados, levam a responder as perguntas de pesquisa da seguinte forma: (1) A política externa do Governo Collor (1990-1992) respondeu ao contexto neoliberal do pós-Guerra Fria de forma gradual (talvez menos gradual no início), parcial e com ressalvas, por meio da modernização, mantendo como objetivo final sempre a autonomia – ao contrário do que pudemos observar com nossos vizinhos latinoamericanos Chile, México e Argentina. Ou seja, a primeira hipótese aqui apresentada se confirma, dado que o neoliberalismo foi instrumentalizado nas ações e linhas gerais da política externa do período como uma forma de garantir o respaldo internacional para as reformas internas que garantiriam a autonomia do país. (2) A política externa do período não foi neoliberal/americanista, uma vez que o reformismo liberal não se confundia com o neoliberalismo como ideologia. Isso também corrobora para a confirmação da segunda hipótese aqui apresentada: a de que a política externa não pode ser considerada neoliberal por ter sido influenciada pela prévia institucionalização tanto do paradigma de política externa de autonomia pela distância, quanto do modelo de Estado desenvolvimentista, e pelos setores beneficiados e acomodados nesse antigo *modus operandi* do capitalismo.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1995, p. 9-23.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 3 ed. Osasco: Gráfica e Editora Peres, 1995. 58 p.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. 1998. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.
- CARDOZO, Sandra Aparecida. **Política externa brasileira nos anos noventa**. 2002. 192 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas.
- CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 135-153, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000100008. Acesso em: 10 nov. 2019.
- CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **“O tempo é o senhor da razão”? A política externa do governo Collor, vinte anos depois**. 2014. 238 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. Em busca da credibilidade perdida: a turnê global de Collor como presidente eleito. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 97-119, jul.-dez. 2015. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/240>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- CASTRO, Lavínia Barros de. Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, Fábio; CASTRO, Lavínia Barros de; VILELA, André Arruda; HERMANN, Jennifer. **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 141-165.
- CERVO, Amado Luiz. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, p. 5-27, dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000200001. Acesso em: 26 out. 2019.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 5 ed. Brasília: Editora UnB, 2015. 605 p.
- FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. 1 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2015. 488 p.

GIAMBIAGI, Fábio; CASTRO, Lavínia Barros de; VILELA, André Arruda; HERMANN, Jennifer. **Economia brasileira contemporânea (1945- 2004)**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. 344 p.

HERMANN, Jennifer. **A experiência argentina de liberalização financeira nos anos 1990: uma análise crítica**. UFRJ, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/a_experiencia_argentina_de_liberalizacao.pdf. Acesso em: 23 de jul. de 2017.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista de Política Internacional**. v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995. Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2014/11/apoliticaexternadobrasilemdoistempos.pdf>. Acesso em: 26 out. 2019.

IPEADATA. **Ipeadata**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 26 out. 2019.

MATTOS, Thais Caroline Lacerda. “O projeto de reforma liberal no governo Collor de Mello: uma reflexão acerca da mudança estratégica na política externa brasileira no contexto nacional de reformas”. In: **XIII SEMANA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNESP: cultura e direitos humanos nas Relações Internacionais**. Marília. 2015.

LESSA, Mônica; SARAIVA, Miriam; MAPA, Dhiego. Entre o Palácio Itamaraty e o Palácio Capanema: perspectivas e desafios de uma diplomacia cultural no governo Lula. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos (org.). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

MAGDOFF, Harry; SWEEZY, Paul. Stagnation and financial explosion. In: MAGDOFF, Harry; SWEEZY, Paul. **The irreversible crisis: five essays**. 1 ed. New York: Monthly Review Press, 1988.

MONTENEGRO, Renan. **Neoliberalismo, política externa e política econômica: notas sobre o período FHC**. 2011. 18 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

NEVES, João Augusto. **No limiar da ordem global: o Brasil depois da Guerra Fria (1989-2001)**. 2012. 283 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

POST-WESTERN WORLD. **Brazil: South America’s ambivalente crisis manager**. Disponível em: <https://www.postwesternworld.com/2016/06/12/americas-ambivalent-manager/>. Acesso em: 25 out. 2019.

REZEK, José Francisco. **José Francisco Rezek II** (depoimento, 2014). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV), (4h).

SALLUM JUNIOR, Brasília. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: v. 54, n. 2, p. 259-288, 2011. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000200002. Acesso em: 10 nov. 2019.

SILVA, André Luiz Reis da. **A Política Externa Brasileira e a Matriz Neoliberal de Inserção Internacional (1990-2002)**. In: **SEGUNDAS JORNADAS DE HISTÓRIA REGIONAL COMPARADA**. Porto Alegre. 2005. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/jornadas/2/H2-03.pdf>. Acesso em: 24 de jul. de 2017.

SPEKTOR, Matias. O projeto autonomista na política externa brasileira. In: MONTEIRO NETO, Aristides (org.). **Política externa, espaço e desenvolvimento**. 1 ed. Brasília: Ipea, 2014. 178 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/140616_polticaexternaespaço3.pdf. Acesso em: 26 out. 2019.

SPOSITO, Ítalo Beltrão. **Redirecionamento na política externa brasileira: uma análise comparativa dos Governos Castello Branco (1964-1967) e Fernando Collor (1990-1992)**. 2012. 152 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo.

SUNO RESEARCH. **O que foi o confisco da poupança? É possível que ele ocorra novamente?** Disponível em: <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/confisco-da-poupanca/>. Acesso em: 27 out. 2019

THE NATIONAL INTEREST. **The end of history?** Disponível em: https://www.embl.de/aboutus/science_society/discussion/discussion_2006/refl-22june06.pdf. Acesso em: 26 out. 2019.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002. Acesso em: 10 nov. 2019.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003. Acesso em: 10 nov. 2019.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: **Latin American adjustment: how much has happened?** 1 ed. Washington: Peterson Institute for International Economics, 1990. 445 p.

WORLD BANK OPEN DATA. **GDP growth (annual %) – Brazil**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BR>. Acesso em: 26 out. 2019.