

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO COLLOR E OS EMBATES COM O ITAMARATY

THE FOREIGN POLICY OF THE FERNANDO COLLOR GOVERNMENT AND THE CLASHES WITH ITAMARATY

Hugo Agra¹

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Instituto de Relações Internacionais

Universidade de Brasília – Brasília (DF) – Brasil

Resumo: Este artigo analisa como a política externa do governo Collor optou por uma mudança de paradigma ao propor uma “modernização” da inserção internacional do Brasil com os países do “Primeiro Mundo” e redução da tradicional política externa universalista do Itamaraty, então considerada “terceiro-mundista”. Por meio de fontes secundárias, o artigo mostra como o governo Collor tentou modificar a política externa brasileira no período de 1990 a 1992, qual o impacto dessas mudanças no Ministério das Relações Exteriores (MRE), e, por fim, como o MRE conseguiu minimizar o ímpeto de mudanças na política externa que vinha da Presidência da República.

Palavras-chave: Modernização. Política Externa. Brasil. Governo Collor. Itamaraty.

Abstract: This article analyses how the Collor government's foreign policy opted for a paradigm shift by proposing a "modernisation" of Brazil's international insertion with the "First World" countries and a reduction of Itamaraty's traditional universalist foreign policy, then considered "Third World". Through secondary sources, the article shows how the Collor administration tried to modify Brazilian foreign policy in the period from 1990 to 1992, what was the impact of these changes on the Ministry of Foreign Affairs (MRE) and, finally, how the MRE managed to minimise the impetus of changes in foreign policy that came from the Presidency of the Republic.

Key-words: Modernisation. Foreign Policy. Brazil. Collor Government. Itamaraty.

Recebido: 10/09/2019

Aprovado: 31/03/2020

Introdução

O ímpeto “modernizador” do governo Collor chegou ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) e lá encontrou resistências diante da ideia de rápida modificação da política externa brasileira. As intenções do governo Collor na área de política externa não foram colocadas em prática na sua totalidade graças, principalmente, a dois fatores: o primeiro, de ordem temporal, já que o governo não teve tempo suficiente de implementar todas as ideias da sua agenda internacional devido aos problemas políticos e éticos que culminaram com o *impeachment* do presidente em dezembro de

¹ agrahugo@gmail.com

1992. Já o segundo fator são as resistências do próprio Itamaraty com os rumos adotados pela presidência no sistema internacional.

Este texto analisa o papel da presidência de Collor na reformulação da política externa brasileira no início dos anos 1990 e a hipótese de que o Itamaraty serviu de contrapeso às mudanças na política externa pretendidas pelo Governo Collor. O artigo está dividido em três partes. A primeira compreende o contexto histórico da época e os paradigmas da política exterior do Brasil, a segunda analisa as principais características da política externa brasileira (PEB) do governo Collor (1990-1992) e a terceira parte analisa e revisa criticamente a relação entre a Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), de 1990 até o final do mandato do presidente em dezembro de 1992.

1. A política externa brasileira em tempos de mudanças internacionais

O fim da Guerra Fria e a exportação do modelo econômico liberal tiveram importante influência na América Latina. Favoreceram políticos que associavam democracia e livre-mercado como características “modernizadoras”.

O discurso de Collor buscava uma mudança “modernizadora” na economia por meio da adequação do modelo nacional-desenvolvimentista ao modelo liberal-econômico, apoiado no pilar do livre-mercado. Dessa forma, a política econômica acabava impactando significativamente na política externa. A ideia, partilhada por vários países da América Latina e instigada pelo conhecido Consenso de Washington, impulsionou o presidente a adotar medidas para abrir o mercado para produtos estrangeiros e diminuir a presença do Estado na economia.

No Brasil, os problemas econômicos estimulavam os atores políticos a modificar os paradigmas tradicionais da diplomacia brasileira. Para alguns membros do corpo diplomático – com o respaldo da presidência – o momento era de modificar o discurso taxado de “terceiro-mundista” e encontrar novas oportunidades dentro do mundo Pós-Guerra Fria. O momento colocava o modelo econômico dos países desenvolvidos sob holofote e o Terceiro Mundo perdia prestígio diante da desarticulação, dos problemas econômicos e do arrefecimento do discurso das perspectivas do Sul (RICUPERO, 1994). Segundo Salomón e Pinheiro (2013), o período do início do Governo Collor também coincidia com a liberalização política dos anos 1980 e uma crescente participação de atores sociais interessados em discussões sobre a política externa brasileira, além da ampliação da agenda de investigação de temas das relações internacionais do Brasil.

Apesar do discurso de continuidade da política externa brasileira, Maria Regina Soares de Lima (1994) aponta três momentos de descontinuidade. O primeiro seria o governo Castelo Branco (1964-1967), o segundo, o governo Geisel (1974-1979) e o terceiro, justamente, o governo Collor.

Entretanto, a autora traça um paralelo entre Castelo e Collor e diferencia o período Geisel. Para Lima, o governo Collor, assim como o de Castelo, passou por rápidas mudanças nos paradigmas da política exterior em um curto espaço de tempo. Já no governo Geisel, a mudança de paradigma não foi tão brusca. Costa e Silva (1967-1969) havia retomado os pilares da Política Externa Independente, e a convergência de perspectivas entre Geisel e o Itamaraty, então comandado por Antônio Francisco Azeredo da Silveira, contribuiu para dar prestígio e maior peso político para o Ministério. Após o “hiato liberal” de Castelo, observou-se, portanto, relativa continuidade, principalmente no plano multilateral, do que já vinha sendo pensado antes do golpe de 1964 (LIMA, 1994, p. 32).

Durante a campanha de 1989, o tema da política externa foi pouco debatido – como é de costume nas eleições presidenciais brasileiras. O ditado do mundo político que sustenta que “política externa não dá voto” parecia prevalecer naquela campanha eleitoral. Muito dessa característica eleitoral brasileira deve-se aos longos anos sem eleições presidenciais diretas para presidente. As duas décadas de regime autoritário até a primeira eleição direta para presidente em 1989 minimizaram os debates sobre política externa, visto como um tema muito distante do eleitorado e restrito aos militares e diplomatas. Após longos anos sem eleições diretas para presidente, os três principais candidatos: Lula, Leonel Brizola e Collor adotaram estratégias de viagens internacionais em busca de apoio político em uma demonstração de procura por credibilidade e prestígio no exterior.

Enquanto os outros candidatos construíam ou consolidavam suas identidades políticas a partir de referências do passado, herdadas dos tempos de Getúlio ou dos militares, Collor – proponente de uma espécie de antipolítica que lhe serviu como impulso eleitoral – valeu-se dos vínculos internacionais que costurava como seu cartão de visitas. Por isso mesmo, aproveitou os dias que passaria fora do país para colecionar oportunidades fotográficas e apresentar-se, tanto para o público doméstico quanto para os espectadores externos, como a “nova cara” do Brasil (CASARÕES, 2014, p. 56).

No caso de Collor, suas viagens eram moldadas para demonstrar um “novo” perfil condizente com as mudanças do final da Guerra Fria. Esse perfil era mais carregado de personalismo (ou *marketing*) do que propriamente de ideias formuladas através de reflexões sobre a política internacional, “[...] ora apresentando-se com um socialdemocrata europeu, ora vestindo a túnica do neoliberalismo

britânico, Collor apropriava-se de *imagens* – mais do que de *ideias* – para fins exclusivamente eleitorais” (CASARÕES, 2014, p. 54). A principal característica era mostrar ao mundo que a proposta do então candidato à presidência era sinônimo de “modernidade” e estava atrelada aos anseios dos países desenvolvidos. Collor seguiu rumo ao Vaticano, Espanha, Inglaterra, Alemanha, Itália, França e Portugal. Nesses encontros, foi recebido por Mário Soares, em Portugal, e Margaret Thatcher, na Inglaterra – onde o candidato afirmou que Thatcher era “socialdemocrata”, e com isso, demonstrou pouco conhecimento sobre temas internacionais. Os encontros eram mais uma forma de tentar mostrar um conteúdo por trás da imagem, pouco esclarecida, do candidato Collor sobre política internacional (CASARÕES, 2014).

Em resumo, o Brasil optava por um engajamento liberal na agenda econômica tentando modificar a imagem de país protecionista. No plano externo, uma agenda de aproximação com os países do Primeiro Mundo tinha como objetivo o estreitamento de parcerias para consolidar a imagem de um país diferente da imagem de país-problema da conturbada década de 1980.

2 A política externa do Governo Collor

Para Hirst e Pinheiro (1995, p. 6), o projeto de Collor baseava-se em três metas. A primeira é “[...] atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional”. Colocavam-se em questão os novos temas que surgiam com o fim da Guerra Fria, entre eles a questão do meio ambiente. Na temática ambiental, o Brasil agiu como *player*: sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, e nos debates que tinham como centro a ideia de “desenvolvimento sustentável”, o Brasil advogava pela preservação do seu espaço natural, sem renunciar à sua soberania e desenvolvimento. A Rio-92 teve participação ativa do Itamaraty na elaboração do evento, assim como na formulação da ação brasileira nos temas do meio-ambiente (LAGO, 2007).

A chegada de Collor ao Palácio do Planalto trouxe novas intenções para modificar a política externa até então consolidada desde o período da “Política Externa Independente” dos governos Jânio Quadros e João Goulart e do período do “Pragmatismo Responsável” do governo Ernesto Geisel. O Brasil adotava uma política externa consolidada em dois aspectos: “autonomia” e “universalismo”, ambos direcionados ao objetivo do “desenvolvimento”. A partir de 1990 “criou-se a ideia de que o governo eleito em fins de 1989 iria modificar rapidamente o perfil internacional do país” (HIRST & PINHEIRO, 1995, p. 6).

A segunda meta é a de “[...] alcançar uma negociação rápida sobre o tema da legislação de propriedade intelectual”, em que a pauta seria se desvencilhar desse problema para criar canais de

diálogos sadios e sem conflitos com os EUA. No período, o surgimento de “novos temas” a serem discutidos, como o da “propriedade intelectual”, era percebido pelos países em desenvolvimento como mais uma estratégia que os países desenvolvidos colocavam em discussão para ganhar tempo e barganhar diante das vantagens comparativas aos produtos e serviços dos países em desenvolvimento. Além de pressionarem pela redução do protecionismo e subsídios que os países em desenvolvimento colocavam aos seus produtos nacionais, criando barreiras para os produtos que vinham de fora. A terceira e última meta consistia em “[...] elaborar um discurso que interpretava o fim da Guerra Fria como uma fonte de oportunidades e não de aprofundamento da clivagem Norte-Sul”, ou seja, uma narrativa por meio da qual se recusava qualquer tipo de determinismo geográfico (HIRST & PINHEIRO, 1995, p. 6).

O empenho do governo Collor no que diz respeito ao tema do desenvolvimento de tecnologias sensíveis “[...] significava, no plano internacional, ser mais flexível *vis-à-vis* os regimes de não-proliferação” (HIRST & PINHEIRO, 1995, p. 6). A ideia era passar a imagem de um Brasil “não-problemático” e de que, além do país, a região da América Latina trazia confiança no que diz respeito a armas nucleares, diferentemente de outras regiões do planeta. A ideia de modernização de Collor, de Brasil Primeiro Mundo, deveria primeiro passar por esses alicerces para criar confiança das potências desenvolvidas e “desdramatizar” a relação com os EUA que já não era satisfatória, principalmente na arena político-comercial (HIRST & PINHEIRO, 1995).

Para Marco Vieira (2001), duas fases podem ser extraídas da política externa do governo Collor: a primeira chefiada pelo ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Francisco Rezek (março de 1990 a abril de 1992), e a segunda fase, liderada por Celso Lafer (abril de 1992 a outubro de 1992). A primeira fase seria marcada por uma ausência de ideias claras para construir um projeto coerente de relações internacionais.

A posição brasileira em relação à crise do Golfo Pérsico, em 1991, entretanto, demonstrou que, na prática, faltava coerência à política externa do governo. A dificuldade brasileira de assumir uma posição clara quanto à questão iraquiana, visto que havia assumido compromissos comerciais importantes com o governo daquele país durante o período Sarney, dava a transparecer a inconsistência do projeto governamental de alçar o país ao papel de promotor da “nova ordem mundial” [...]. As expectativas iniciais do governo, de que o Brasil pudesse finalmente ingressar no concerto dos grandes, esbarravam na realidade vulnerável do país na esfera internacional. A condição heterogênea com que o Brasil se inseria nas mais diversas “*issue area*” das relações internacionais impedia a formulação de uma diretriz uniforme para a ação externa (VIEIRA, 2001, p. 252-253).

A segunda fase gestaria uma retomada dos princípios de Terceiro Mundo pela política externa brasileira, evocando os seus “ativos diplomáticos” na discussão de temas relevantes como: meio

ambiente, narcotráfico, não-proliferação de armas nucleares, comércio e serviços, ou seja, os “novos temas” que estavam em voga na época. Marco Vieira acredita que a gestão de Lafer pretendia “[...] atualizar a agenda externa do país, tendo em vista tanto as mudanças mundiais derivadas do fim da Guerra Fria, quanto a crise do modelo desenvolvimentista brasileiro” (VIEIRA, 2001, p. 268), pautado pelo processo de substituição de importações e pelo protecionismo interno.

Lafer buscou a tradição do Itamaraty para atualizar a agenda do país aos novos desafios do começo da década de 1990, caracterizando o Brasil como um *Global Trader* e defendendo a diversificação de parcerias internacionais como eixo da política externa. Seria uma mistura da tradição com o moderno, fruto de inspiração dos princípios ordenadores que permearam boa parte da política externa brasileira, atualizados de acordo com o período em que se encontrava.

Para Celso Lafer, o Brasil tinha capacidades de Primeiro e Terceiro Mundo. Haveria uma nova mudança na política externa, dessa vez colocando o Brasil diante das suas capacidades reais, voltando a incorporar elementos de país do Sul. Segundo Lafer,

[...] uma de nossas principais tarefas é justamente a de buscar “relegitimar” em novos moldes a perspectiva do Sul na ordem mundial, indispensável para garantir uma visão de futuro [...]. Esta tarefa parte do reconhecimento de que existe uma relação Norte-Sul e de que esta é e continuará a ser problemática enquanto os países subdesenvolvidos não estiverem plenamente incorporados, e de maneira satisfatória, aos fluxos dinâmicos da economia mundial, pois esta incorporação é um ingrediente básico para a estabilidade da ordem mundial (LAFER, 1993, p. 27).

Já para o ex-embaixador Paulo Nogueira Batista (1929-1994), um dos principais críticos da política externa do governo, Fernando Collor não soube interpretar o mundo que estava por vir. O ex-presidente acreditava que o fim da bipolaridade Leste-Oeste levaria a uma hegemonia mais “branda” dos EUA, já que eram os grandes vitoriosos da Guerra Fria e estavam conseguindo exportar seus ideais para os outros países sem precisar agir diretamente pelo uso da força. Assim reflete Paulo Nogueira Batista:

Como ocorreu com Nixon ao desvincular o dólar do ouro e com Reagan na questão da elevação das taxas de juros internacionais, a tendência dos Estados Unidos, seja com republicanos, seja com democratas, não é mais a de se conduzir no seu processo de tomada de decisões de acordo com as responsabilidades de potência hegemônica, que procura sempre, de uma forma ou de outra, levar também em consideração os interesses dos que se acham em sua área de influência; a tendência, pelo contrário, é tomar cada vez menos em conta o impacto internacional das decisões internas que passam a ser adotadas em função, praticamente exclusiva, dos interesses diretos e mais imediatos da economia norte-americana (BATISTA, 1993, p. 201).

Após o “hiato liberal” de Castelo Branco (CERVO & BUENO, 2010), a relação do Brasil com os EUA guiava-se por interregnos de altos e baixos. A desconfiança perante o Brasil passava do

projeto nacionalista nuclear do período militar, somava-se aos métodos heterodoxos da economia, à restrição aos produtos importados e às críticas de violações dos direitos humanos.

O “imperativo liberal” que surgiu na década de 1980 pressionou os governos latino-americanos a aderirem ao Consenso de Washington, consubstanciado pelo fracasso do processo de substituição de importação. Como destaca o ex-embaixador Rubens Ricupero, “[...] o calcanhar de Aquiles do triunfalismo de 1989-90 parece ser não a democracia, mas a economia” (RICUPERO, 1994, p. 106).

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, o governo dos Estados Unidos apontava como positivas as mudanças políticas que vinham ocorrendo nos maiores países da América Latina. No México, Argentina e Brasil, a chegada ao poder presidencial, respectivamente, de Carlos Salinas de Gortari, em 1988, Carlos Menem, em 1989 e Fernando Collor de Mello, em 1990, marcava uma nova visão de Estado com vistas ao modelo neoliberal.

Na Argentina, a relação com os EUA buscou atingir caráter especial. A proposta teórica denominada de “Realismo Periférico”, influenciou as dinâmicas da política externa do governo Menem (1989-1999). O Realismo Periférico é uma teoria liberal-conservadora que, de forma pragmática e através da periferia, busca reconhecimento e ajuda financeira da potência hegemônica em troca de lealdade ou uma “relação carnal” (no caso Argentina com os EUA). O governo Menem teve dois ministros das relações exteriores. O primeiro foi Domingo Cavallo (julho de 1989 a janeiro de 1991) e o segundo foi Guido di Tella (janeiro de 1991 a dezembro de 1999) (ARBILLA, 2000; SANTORO, 2015). Desenvolvida pelo cientista político Carlos Escudé (1992), que assessorou o chanceler Guido di Tella, o Realismo Periférico tinha como objetivo uma mudança no modelo de inserção internacional da Argentina. Buscava não apenas uma “relação especial” com os EUA, mas uma relação “carnal” – muito mais profunda, independente da perda relativa de atributos de soberania, como detalhou o próprio Guido Di Tella:

Nosotros queremos pertenecer al Club de Occidente. Yo no quiero tener una relación cordial con los Estados Unidos y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos. Nos interesa, porque podemos sacar beneficio (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 478).

A relação bilateral com a Argentina, que ganhou contornos ainda no governo Sarney, avançou no período Collor e contribuiu para a criação, em 26 de março de 1991, por meio do Tratado de Assunção, do Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL, juntamente com Paraguai e Uruguai. A formação de blocos regionais voltados para um “regionalismo aberto” era a alternativa “por meio do abandono dos princípios do desenvolvimentismo e da adesão ao liberalismo mais puro, agir

simultaneamente em favor da integração regional e da vinculação da região ao mundo globalizado” (DORATIOTO & VIDIGAL, 2014, p. 115).

Vincular-se ao então chamado mundo globalizado demonstrava aos EUA que o novo bloco regional do Cone Sul não despertaria dúvidas ideológicas e garantiria uma segurança jurídica aos investimentos norte-americanos no bloco, além do comprometimento para negociar uma área de livre comércio na região. Dessa forma, três meses após o Tratado de Assunção foi assinado o Acordo do Jardim das Rosas ou Acordo 4 + 1, “[...] um meio termo necessário para garantir a relativa autonomia de ação do Mercosul” (DORATIOTO & VIDIGAL, 2014, p. 116).

No caso da Guerra do Golfo em 1990, a posição do Brasil divergia da atitude tomada pela Argentina, demonstrando que o Brasil não objetivava relações “carnais” com os EUA. As expectativas da Casa Branca eram que o Brasil apoiasse suas ações assim como fez a Casa Rosada. O governo brasileiro repudiava a invasão do Kuwait pelo Iraque, votou favorável às sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas descartou apoio militar contra o território iraquiano (MONIZ BANDEIRA, 2010).

Para Moniz Bandeira (2004), as ações da presidência foram limitadas pelas reações de resistências que o Itamaraty tomou naquela ocasião, influenciando decisivamente para que o Brasil não decretasse o apoio militar aos EUA. No entanto, para Casarões (2014), Villa (2016) e Rezek (2014), a decisão de não apoiar a ação militar dos EUA partiu do próprio presidente. Ao ser indagado pelo presidente George Bush sobre a posição brasileira, Collor respondeu pessoalmente que o Brasil não apoiaria quaisquer ações militares no Iraque.

A crise política que Collor enfrentava, com denúncias de corrupção e a perda gradativa de apoio no Congresso Nacional, levou o presidente a fazer uma reforma ministerial, no que na época era considerado um “ministério de notáveis” – uma tentativa de passar melhor credibilidade para a opinião pública (CONTI, 1999). A mudança na chancelaria brasileira também era fruto das dinâmicas internas da política nacional. O PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) relutava para adentrar ao governo Collor e assumir posições ministeriais. Os convites passavam desde José Serra para Ministro da Economia até Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas freava nas críticas feitas pelo então senador de São Paulo, Mário Covas, que era contra a entrada do partido no governo federal (SALLUM JR, 2011; VILLA, 2016). No caso do Itamaraty, a sucessão de Rezek foi resolvida com a escolha de Celso Lafer, que era ligado ao PSDB, mas não era um político tradicional. Fernando Henrique só viria a ser chanceler com a chegada de Itamar Franco na presidência no final de 1992.

3. As divergências com o Itamaraty

A velocidade do avanço da globalização impulsionava o governo a tratar de temas domésticos com características cada vez mais próximas de temas globais. As consequências que decorriam da política internacional do final da década de 1980 recaem, no plano doméstico, nas mais diversas áreas. Na política partidária, os partidos tentavam entender o que se passava no campo político-ideológico após a queda do muro de Berlim. Na economia, o liberalismo econômico ganhava espaço e se observava o declínio da União Soviética. Os diversos planos econômicos no Brasil não tinham o resultado positivo esperado e a inflação crescia. Na cultura, a influência do Ocidente ganhava novos contornos com o avanço da revolução técnico-científico-informacional e de uma relativa padronização de interesses capitalistas.

Um dos questionamentos da diplomacia brasileira no final da década de 1980 e começo da década de 1990 foi referente à diminuição do “prestígio” ou perda de autonomia do Itamaraty. O MRE, caracterizado pelo seu “insulamento burocrático” (CHEIBUB, 1985), passava a dividir temas que antes eram de seu domínio com outros órgãos burocráticos, assim como a sociedade civil que passava a pressionar e a se interessar cada vez mais pela agenda global. O grande ponto de inflexão é quando a presidência começa a delegar esforços de diplomacia internacional, não apenas ao Itamaraty, mas aos quadros da equipe econômica nas negociações internacionais sobre a dívida externa, por exemplo.

No Brasil, a década de 1980 testemunhou um movimento de êxodo de diplomatas para outras agências governamentais, ao passo que a década de 1990 foi palco de um movimento distinto, embora não antagônico ao anterior: a incorporação crescente de temas de política externa por outras agências do governo [...]. Como resultado, passou-se a questionar o que antes parecia ser senso comum, ou seja, a relativa autonomia e o insulamento burocrático do Itamaraty no processo de formulação e condução da política externa (MILANI & PINHEIRO, 2013, p. 17-18).

Várias vozes dão sustentação à crítica de que o Itamaraty estava sendo colocado em segundo plano, momentaneamente, devido ao personalismo do presidente. Para o ex-embaixador Paulo Nogueira Batista, o modelo de política externa que estava em andamento diminuía a influência do Itamaraty no processo decisório e para ele “[...] tratava-se de uma política externa profundamente vinculada à visão de mundo e ao projeto nacional de Collor” (BATISTA, 1993, p.109).

O governo, com a complacência de Collor, segundo Paulo Nogueira Batista, teria mudado bruscamente os paradigmas de política exterior e tentado diminuir do Itamaraty a formulação da política externa brasileira (BATISTA, 1993). Mônica Hirst e Leticia Pinheiro (1995, p. 8) acreditam

que durante o período “[...] rompeu-se a noção consagrada de que continuidade e consenso constituíam aspectos invioláveis da política internacional do país”. Para Henrique Altemani de Oliveira (2005), o período representava uma mudança dos fundamentos da política externa brasileira, mas não foi integralmente efetivada devido à oposição de parte da diplomacia e parte da sociedade civil, além do *impeachment* do presidente em 1992.

Para Mônica Hirst (2006), a partir de 1989 começa um período de “ajustamento”, durante o qual a política externa era reformulada à nova década e se revisavam as linhas tradicionais da diplomacia brasileira, com a dinâmica conjunta de “novos temas” associada à liberalização de investimentos, privatizações e renegociação da dívida externa. Entretanto, essas reformulações acabaram perdendo força momentânea devido ao desgaste da crise política que afetou a presidência.

Já para Guilherme Casarões (2012), o poder do Itamaraty não foi menosprezado como apontava Paulo Nogueira Batista (1993). Afinal, diante do quadro de que o Itamaraty sempre foi uma instituição especializada e respeitada da burocracia brasileira seria muito enfático afirmar que o quadro diplomático foi renegado da formulação da política externa do período. Primeiro, porque é extremamente difícil excluir uma instituição de prestígio como o Itamaraty da formulação de política externa em um país onde pouco se discutem temas internacionais, e no qual poucos especialistas trabalhavam com o tema, mesmo com o forte personalismo da presidência. Segundo, porque o debate protagonizado entre nacionalistas do serviço diplomático *versus* as vontades neoliberais de Collor não era um confronto que nasceu de uma polarização no biênio Collor de Melo, mas sim de um debate que já estava sendo gestado ainda no final da década de 1970 com divergências no período Geisel entre os que acreditavam em uma política externa de “desenvolvimento autônomo” e os que defendiam o “desenvolvimento associado” (FERREIRA, 2006).

Guilherme Casarões (2012) elabora sua hipótese argumentando sobre a existência de dois mitos na política externa do governo Collor. O primeiro seria de que o Itamaraty não teve participação na formulação da política externa, e o segundo mito era de que o “americanismo” da política externa era fruto do presidente.

A presença de diplomatas no círculo próximo de influência do presidente não é determinante para demonstrar alguma influência do Itamaraty sob o presidente, mas a presença dos diplomatas Marcos Coimbra, José Guilherme Merquior, Marcílio Marques Moreira (ex-embaixador nos EUA, assumiu o Ministério da Economia após a saída da ministra Zélia Cardoso de Mello), Marcos Azambuja (Secretário-Geral do Itamaraty), Jorio Dauster (negociador brasileiro com os credores internacionais da dívida externa) e Gelson Fonseca (assessor da Presidência) depositavam

ideias e faziam prevalecer o núcleo liberal dentro do Itamaraty (CASARÕES, 2012, 2014; REZEK, 2014, p. 44).

Marcos Coimbra fez parte do “núcleo duro” do presidente Collor – foi secretário-geral da Presidência da República, o equivalente ao Ministro-chefe da Casa Civil dos dias atuais. Coimbra era casado com Leda Collor, irmã de Fernando, e ajudou o presidente antes mesmo das eleições de 1989 e contribuiu na elaboração do seu plano de governo. José Guilherme Merquior (1941-1991) foi um reconhecido intelectual que defendia com vigor os princípios do liberalismo e escreveu o discurso de posse de Collor (CONTI, 1999; VILLA, 2016). Merquior ajudou o ex-presidente Collor a encontrar um caminho que pudesse associá-lo ao Liberalismo-Social.

E assim o fez: Collor publicou em 2008 uma compilação de textos que foram escritos em 1991 e 1992 sob o título de “Proposta Social-Liberal”. Nos textos, o ex-presidente lança ideias para combater os problemas nacionais e encontrar uma convergência de interesses políticos em um momento conturbado da política nacional e das indefinições internacionais após a queda do muro de Berlim. São combinações de liberalismo econômico com a manutenção e preservação mínima de um estado social. As críticas são feitas tanto aos liberais – os defensores das ideias ortodoxas com a presença mínima do Estado na economia – quanto aos socialistas e keynesianos.

Na Proposta Social-Liberal, o objetivo era “[...] construir uma autêntica economia social de mercado” (COLLOR, 2008, p. 11), onde os interesses privados dentro do Estado fossem extirpados por um sentimento de senso comum que guiaria a construção nacional. Nas ideias do Projeto, havia o entendimento de que o Brasil tinha “[...] Estado demais no plano econômico, onde o controle estatal chega a sufocar a economia de mercado; e Estado de menos na área científica e tecnológica e no plano social” (COLLOR, 2008, p. 15). Cláudio Humberto, que foi porta-voz da presidência e um dos mais próximos conselheiros do presidente, acreditava que esse novo projeto político era realmente instigante para o Brasil, como afirma em seu livro *Mil dias de solidão*:

Um projeto político com estratégia perfeita, factível, da mudança para o parlamentarismo à organização de um partido ideologicamente forte, consistente, que até já tinha programa, manifesto e nome: Partido do Social-Liberalismo, PSOL, inspirado no PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*) do líder político que mais admira, Felipe González, presidente do governo da Espanha. Teses que desenvolveu com a ajuda do falecido embaixador José Guilherme Merquior (SILVA, 1993, p. 12).

Collor elaborou sua Proposta Social-Liberal passando por quatorze temas diferentes, distribuídos em sessenta e três páginas sem nenhuma citação ou referência bibliográfica. Se Merquior ou Marcos Coimbra tiveram participação direta na construção dessa Proposta Social-Liberal agora

cabe a dúvida, mas é certo que a influência do discurso liberal se sobrepôs nas tomadas de decisões da diplomacia, mas sempre com reticências da ala do Ministério considerada “terceiro-mundista”. Segundo Collor (2008, p. 59), a “[...] política externa brasileira deve incorporar o melhor da visão liberal sobre as relações internacionais”. Segundo Roberto Campos, Merquior

[...] só não escreveu dois ou três itens sobre ecologia e revolução tecnológica, sugerindo que Collor aproveitasse artigos que eu tinha publicado em *O Globo* sobre a matéria [...]. Quem telefonava cobrando o texto era Marcos Coimbra, a quem Merquior apontava como a grande voz contra sua nomeação para o ministério das Relações Exteriores (CAMPOS, 1994, p. 1231).

Para Milani e Pinheiro (2013), a redução da participação do MRE nos processos decisórios de política externa tem como uma das causas a delegação de atribuição em matéria de economia internacional para as autoridades da Fazenda. Amado Cervo (2010) aponta para a mesma interpretação do enfraquecimento da burocracia diplomática para a tecnocracia econômica:

Além de haver-se enfraquecido em razão da discordância interna e da prevalência de pensamento externo à casa, o processo decisório em política exterior do Itamaraty perdeu força sob outro ângulo também, na medida em que as decisões nas áreas de alfândega, das finanças externas e da abertura empresarial foram deslocadas para as autoridades econômicas, que aplicavam diretrizes monetaristas e liberais com desenvoltura e com consequências sobre a organização nacional (CERVO, 2010, p. 456).

Nota-se que Cervo também aponta a “discordância interna” como outro fator, mas não apresenta mais detalhes a respeito. Já Daniel Castelan (2010) discorda da tese de Amado Cervo:

Durante esse governo, a interferência da Presidência da República nos assuntos da corporação diplomática foi importante para a quebra da continuidade do pensamento cepalino. A reforma administrativa de Collor que criou o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento redefiniu algumas atribuições das negociações comerciais. Entretanto, a grande autonomia do Itamaraty perante a sociedade e sua legitimidade na formulação da política exterior foram importantes para que a reforma administrativa não trouxesse impactos maiores à posição negociadora brasileira. Durante esse período, a autonomia do MRE permitiu que os negociadores brasileiros defendessem, em um primeiro momento, uma posição contrária à regulação da propriedade intelectual no GATT, ainda que no plano bilateral (com os EUA) o presidente se comprometesse com a adoção de padrões internacionais de regulação do setor (CASTELAN, 2010, p. 576).

Para Castelan, as ações da presidência na formulação de política exterior já obedeciam a um movimento que vinha ocorrendo antes mesmo de Collor chegar à presidência. Cita, por exemplo, as mudanças na Missão Brasileira em Genebra e no Departamento Econômico do Ministério (elaboradores das decisões no GATT), que eram tradicionalmente compostos por “diplomatas economistas” simpáticos às teses cepalinas e do Terceiro Mundo, como Paulo Nogueira Batista,

Samuel Pinheiro Guimarães, Clodoaldo Hugueneu, Sebastião do Rêgo Barros, George Álvares Maciel e Ramiro Saraiva Guerreiro (CASTELAN, 2010), e que acabou sofrendo modificações ainda no governo Sarney com a indicação de Rubens Ricupero para a Missão em Genebra.

Ricupero não representava um pensamento acentuadamente liberal, que encontrava poucos adeptos dentro do MRE, mas foi crucial para romper a continuidade de um grupo fortemente identificado com as teses advogadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) dos anos 1950. Embora não defendesse uma abertura indiscriminada da economia, durante o período em que chefiou a delegação brasileira Ricupero incorporou algumas prescrições favoráveis à liberalização (CASTELAN, 2010, p. 575).

Outro ponto nevrálgico dentro do MRE durante o período Collor foi uma reforma administrativa implantada e rejeitada pelo corpo diplomático. Uma dessas medidas era referente à tripartição da Secretaria Geral do Ministério (o segundo cargo mais importante do Itamaraty) por meio do Decreto n. 99.261, de maio de 1990 (BRASIL, 1990) em: i) Secretaria Geral de Política Exterior (SGPE), ii) Secretaria Geral Executiva (SGE) e iii) Secretaria Geral de Controle (SGC). À SGPE ficariam as atribuições da implementação da política exterior, à SGE, assuntos administrativos e à SGC, questões financeiras do ministério (na SGPE foi escolhido o embaixador Marcos Azambuja, na SGE o embaixador Eduardo Moreira Hosannah e na SGC o embaixador José Carlos Ribeiro).

Segundo Rezek (2014, p. 22), essa ideia de dividir a Secretaria Geral veio da Presidência pela influência do embaixador Marcos Coimbra. Vendo a experiência da chancelaria do governo Sarney, onde o Secretário-Geral Paulo Tarso Flecha de Lima tinha uma enorme influência e peso político, Coimbra argumentava que essa divisão da Secretaria em três traria uma divisão de poderes e não criaria um novo Paulo Tarso. Para Rezek, “[...] não foi algo meramente técnico. Sim, a ‘desindividualização’ da vice-chancelaria era um propósito político e, a meu ver, eu encarei aquilo sem muita surpresa e, sobretudo, sem nenhum aborrecimento” (2014, p. 23). A turbulência causada pelas mudanças burocráticas da administração pública federal causou desconfortos quando chegou ao Itamaraty e deu brecha ao entendimento que o Palácio do Planalto prestigiou o MRE de forma reduzida.

Há, portanto, divisões sobre o impacto do Governo Collor no grau de autonomia do Itamaraty nos processos decisórios sobre política externa. Para Batista (1993), Hirst e Pinheiro (1995), Cervo (2010), Milani e Pinheiro (2013), e Lima (1994), o Itamaraty foi debilitado da formulação de política exterior. Para Casarões (2012) e Castelan (2010), há o entendimento que houve diversas mudanças, mas não a ponto de concordarem com a literatura dominante que aponta a presidência como indutora (pela ação ou pela negligência) da perda de autonomia do MRE. As

reformulações da política exterior brasileira já vinham sendo gestadas antes da chegada de Collor ao poder, e esse presidente seguiu o *script* do momento.

A posse de Itamar Franco no Palácio do Planalto, em 29 de dezembro de 1992, marcou um momento de retomada das linhas tradicionais da PEB, divergindo da política externa do governo Collor. Durante o período em que Itamar esteve na presidência, Fernando Henrique Cardoso e Celso Amorim (que também foi chanceler durante todo o governo Lula 2003-2010) comandaram o Itamaraty. Sob o comando de Lafer e Amorim, o Brasil buscou fortalecer uma política externa de diversificação, mas adotando a América do Sul como *front* principal das novas diretrizes brasileiras.

Conclusão

A relação do Palácio do Planalto com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) somava-se às divergências de pensamentos políticos-ideológicos-partidários da época – fruto de uma eleição iniciante pós-ditadura. Mas também se somava a um “choque” internacional decorrente da queda do muro de Berlim, do esfacelamento da União Soviética, de imposições econômicas ortodoxas com vistas à abertura de mercado e ao regionalismo aberto.

O insulamento burocrático tradicional com amplo grau de autonomia que gozou o Itamaraty durante décadas sofreu o impacto, não só da chegada de Collor ao Palácio do Planalto, mas também da crescente pressão de atores estatais (outros ministérios, agências, poderes legislativo e executivo, estados e municípios) e de atores não estatais (organizações não governamentais, empresas privadas, sindicatos, movimentos sociais etc.) que apareciam com mais força naquele momento. Independentemente do governo que estivesse no poder naquele período, as pressões no insulamento burocrático do Itamaraty seriam sentidas. A abertura econômica – que já vinha do governo Sarney – não é condição direta e determinante para uma mudança automática nas diretrizes tradicionais que solidificaram o Itamaraty. As tentativas de mudanças radicais da política externa brasileira no período Collor pararam nas intenções e quando o presidente renunciou ao mandato, no dia 29 de dezembro de 1992, diante de ver consumado seu *impeachment* no Senado.

Por mais que se atribua ao governo Collor um período de “voluntarismo presidencial” em matéria de política exterior e um “americanismo” com vistas ao Primeiro Mundo, as diferenças em comparação ao caso argentino, por exemplo, demonstram que a política externa brasileira manteve sua linha tradicional de relativa autonomia diante dos Estados Unidos, apesar da narrativa de aproximação com o “Primeiro Mundo” (CERVO & BUENO, 2010, p. 456). Dessa forma, as posições de Moniz Bandeira (2010); Cervo (2010); Hirst e Pinheiro (1995) quando dizem que as intenções do governo Collor passavam por uma mudança radical na PEB, coadunam com Oliveira

(2005), Castelan (2010), Casarões (2012) ao concordarem com a intenção de mudança radical, mas que para estes foi frustrada pela oposição do MRE, por parcelas da sociedade civil e também pelo *impeachment* do presidente.

A tese da perda de prestígio do Itamaraty na formulação de política externa durante o governo Collor era consequência, não só da nova presidência, mas da maior participação dos setores de política econômica – fato que vinha acontecendo desde o governo Sarney – influenciando nas decisões a serem adotadas na política externa. A democratização do país e as novas dinâmicas internacionais do pós-Guerra Fria, com uma maior participação da sociedade civil na agenda nacional e internacional, também contribuíram para relativizar a centralização das tomadas de decisões em vários ministérios, não só no Itamaraty. Devido ao tradicional “insulamento burocrático” da diplomacia brasileira, essas novas dinâmicas foram mais sentidas no MRE.

O discurso em defesa da aproximação com o Primeiro Mundo demonstrava ser uma política sem muita estrutura, mas muito mais um discurso eleitoral e de tentativa de atrair o sistema internacional para um presidente e um governo que não tinham uma base sólida programática para o país. Discursos sem estruturas, ausência satisfatória de apoio político parlamentar, perda do apoio da população e escândalos de corrupção minaram o governo Collor desaguando no seu *impeachment* em dezembro de 1992.

Referências

ARBILLA, J. M. (2000) Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, 22 (2): 337-85, jul.-dez. Publicado em [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Arbilla_vol22n2.pdf]. Disponibilidade: 29/03/2020.

ALMEIDA, Monica Piccolo. (2008) José Guilherme Merquior e Fernando Collor de Mello: O Moderno Liberalismo Social. **In Anais do Segundo Congresso Internacional: La Escuela Austríaca en el Siglo XXI**. Rosário: Austrian Economics Center. Publicado em [<http://austrianconference.org/ponencias/2008/Piccolo%20Ponencia.pdf>]. Disponibilidade: 29/03/2020.

BATISTA, Paulo Nogueira. (1993) A Política Externa de Collor: modernização ou retrocesso? **Política Externa**, 4 (1): 103-35.

BRASIL (1990). **Decreto n. 99.261, de 23 de maio de 1990**. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Publicado em [<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99261-23-maio-1990-334869-publicacaooriginal-1-pe.html>]. Disponibilidade: 29/03/2020.

CAMPOS, Roberto. (1994) **Lanterna na Popa**. Rio de Janeiro: Topbooks.

CASARÕES, Guilherme. (2012) O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 55 (1): 135-53.

_____. (2014) “**O tempo é o senhor da razão**”? A política externa do governo Collor, vinte anos depois. Tese de Doutorado em Ciência Política, apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP (Orientador: Prof. Dr. Paolo Ricci).

CASTELAN, Daniel. (2010) A implementação do Consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a Liberalização brasileira. **Contexto Internacional**, 32 (2): 563-605.

CERVO, Amado Luiz. (2008) **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. (2010) **História da política exterior do Brasil**. 3ªed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

CHEIBUB, Zairo. (1985) Diplomacia e Construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, 28 (1): 113-31.

COLLOR, Fernando. (2008) **Proposta Social-Liberal**. Brasília: Senado Federal.

CONTI, Mário Sérgio. (1999) **Notícias do Planalto: a imprensa e o poder nos anos Collor**. São Paulo: Companhia das Letras.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos. (2014) **História das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva.

ESCODÉ, C. (1992) **El Realismo Periférico**. Buenos Aires: Planeta.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. (2006) A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 49 (2): 119-36.

HIRST, Mônica. (2006) Os cinco “As” das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In OLIVEIRA, Henrique Altemani & LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva.

_____. (2009) **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. (1995) “A Política Externa do Brasil em dois tempos”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 38 (1): 5-23.

LAFER, Celso. (1993) **Política Externa Brasileira: três momentos**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer.

LAGO, André Aranha. (2007) **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão.

- LIMA, Maria Regina Soares de. (1994) Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Externa Brasileira. **América Latina Internacional**, 1 (2): 27-46.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. (2013) Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, 35 (1): 11-41.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004) **As Relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (De Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (2010) **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani. (2005) **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva.
- REZEK, José Francisco. (2014) **José Francisco Rezek II**. Depoimento. 4h. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getúlio Vargas.
- RICUPERO, Rubens. (1994) Os Estados Unidos da América e o Reordenamento do Sistema Internacional. In FONSECA JR., Gelson & CASTRO, Sérgio Henrique (org.). **Temas de política externa brasileira II**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra.
- SALLUM JR., Brasília. (2011) Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, 54 (2): 259-88.
- SALOMON, Mônica; PINHEIRO, Letícia. (2013) Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. bras. polít. int.** 56 (1): 40-59.
- SANTORO, Maurício. (2015) O Alinhamento entre Argentina e Estados Unidos na Política Externa de Menem. **Carta Internacional**, 10 (2): 65-80.
- SINGER, André. (2002) **Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro: a identificação ideológica nas Disputas Presidenciais de 1989 e 1994**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- SILVA, Cláudio Humberto. (1993) **Mil dias de solidão: Collor bateu e levou: memórias**. São Paulo: Geração Editorial.
- VIEIRA, Marco. (2001) Ideias e Instituições: Uma Reflexão sobre a Política Externa Brasileira do Início da Década de 90. **Contexto Internacional**, 23 (2): 245-93. Publicado em: [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Vieira_vol23n2.pdf]. Disponibilidade: 29/03/2019.
- VILLA, Marco Antônio. (2016) **Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção**. Rio de Janeiro: Record.