

# **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 (1990-1992)**

Thais Caroline Lacerda Mattos<sup>1</sup>

lacerdatc@gmail.com

## **Resumo**

O presente estudo faz uma análise política e econômica sobre o período em que o Brasil foi administrado por Fernando Collor de Mello (1990-1992), e propõe identificar os aspectos importantes do processo de liberalização do Brasil e como isso se manifestou em sua política externa. O nosso argumento é que muitas das medidas de política externa de Collor foram condicionadas por problemas internos, como a crise da dívida, a crise fiscal, a inflação e a perda de competitividade da economia, e também por fortes forças externas, como o fim da Guerra Fria e a derrocada do chamado “socialismo real”, a globalização econômica e a difusão de políticas de corte neoliberais, como aquelas preconizadas pelo chamado “Consenso de Washington”. Amparado num liberalismo radical, Collor empreendeu um programa de cooperação desigual e subordinado aos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que adotava uma política de distanciamento de relações externas com regiões do globo antes consideradas estratégicas.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira. Reforma Liberal. Administração Collor.

## **Abstract**

This study is a political and economic analysis of the period in which Brazil was administrated by Fernando Collor de Mello (1990-1992), and proposes to identify the important aspects of Brazil's liberalization process and how it was manifested in its foreign policy. Our argument is that many of the Collor's measures foreign policy were conditioned by internal problems such as the debt crisis, fiscal crisis, economic inflation and a loss of competitiveness of the economy, and also by strong external forces, as the end of Cold War and the collapse of the "real socialism", economic globalization and the spread of neoliberal policies, such as those advocated by the so-called "Washington Consensus". Supported a radical liberalism, Collor undertook an unequal and subordinate cooperation program to the United States and, at the same time he adopted the distance in his external relations policy with regions in the world that were formerly considered strategic.

**Keywords:** Brazilian External Policy. Liberal Reform. Collor Administration.

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, na Linha de Relações Internacionais e Desenvolvimento, Unesp – campus Marília. Bolsista, processo nº2014-15993-8, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

## INTRODUÇÃO

Desde a instituição da República, em 1889, a Política Externa Brasileira (PEB) tem oscilado entre dois polos: de um lado uma perspectiva mais autonomista, buscando reafirmar projetos nacionais de desenvolvimento e ainda uma maior assertividade do país nos temas de governança global; de outro, a tentativa de obter vantagens por meio do alinhamento às forças hegemônicas no contexto internacional, fosse a Inglaterra até 1930, fosse com relação aos Estados Unidos, a partir deste momento (CERVO; BUENO, 2002). Nesse sentido, podemos ilustrar este pêndulo ao analisarmos a política externa no pós-guerra, quando num primeiro momento, 1946-1961, verificou-se um forte alinhamento do Brasil ao bloco liderado pelos Estados Unidos. Já no período de 1961 a 1964, surgem os primeiros delineamentos de uma política externa independente, que logo seria ofuscada pelos acontecimentos derivados do golpe de militar de abril de 1964. No entanto, mesmo sob uma ditadura militar de direita, já em 1974, vemos retornar a política externa independente durante o governo de Ernesto Geisel, cujo reconhecimento do governo marxista de Luanda foi um divisor de águas. O outro capítulo deste pêndulo ocorreu na década de 1980, quando o governo Sarney (1985-1990), em meio aos problemas decorrentes da crise da dívida externa buscou, sem sucesso, um nível maior de autonomia com relação aos Estados Unidos. Já no final de seu governo, ocorreram os sinais de um novo alinhamento aos centros de poder do Ocidente.

A ascensão de Fernando Collor de Mello, em 1990, aprofundou as tendências iniciadas no final do governo Sarney, fosse ao sentido de implementar a política de liberalização econômica prevista na Rodada Uruguaí do GATT, além de também eliminar “contenciosos” com os Estados Unidos, fosse em questões comerciais, de segurança internacional e, ainda, de retorno do país aos círculos financeiros internacionais, situação que havia sido agravada pela adoção de moratória em 1987 (CASARÕES, 2011).

Quando se analisa os fundamentos da política externa de Collor de Mello, a literatura não é unânime em sua avaliação. Na visão de Hirst e Pinheiro (1995) os objetivos da administração Collor eram os seguintes: (a) adequação do Brasil às novas dinâmicas da ordem internacional decorrente do fim da Guerra Fria; (b) a construção de uma “agenda positiva” com relação aos EUA buscando superar as divergências acumuladas nos governos imediatamente anteriores (Geisel, Figueiredo e Sarney); (c) “descaracterizar o

perfil terceiro-mundista” do país e buscar inseri-lo no contexto das nações ditas ocidentais (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 06).

A perspectiva de Sallum Jr (2011) busca desmistificar o rótulo atribuído a Collor de ser o introdutor do neoliberalismo no país, já que a essência de suas políticas buscava redefinir o papel do Brasil como participante ativo na construção e na gestão da nova ordem internacional no pós Guerra Fria, não deixando de organizar uma estratégia regional de disputa hegemônica com os Estados Unidos na América Latina, do qual a aproximação com a Argentina e a criação do Mercosul foram exemplos contundentes. Nessa perspectiva, o autor observa que:

Embora no governo Collor tenha tido curso principalmente políticas orientadas pelo ideário da ‘integração competitiva’, parte importante das ações do Estado seguiram outra orientação, sendo algumas delas marcadas pela truculência (reforma administrativa) e/ou pela busca de efeitos midiáticos. [...] mesmo iniciativas estatais claramente orientadas para a reorganização industrial do país tiveram, por vezes, sua execução tão afetada pelas dificuldades macroeconômicas e pela política de estabilização que elas acabaram se aproximando do figurino neoliberal. Por outro lado, algumas iniciativas que poderiam ser vinculadas mais claramente ao ideário neoliberal foram bloqueadas pelo Congresso. (SALLUM JR., 2011, p. 4).

Numa outra perspectiva, Paulo Nogueira Batista (1993) ressalta a capitulação do país aos ditames do Consenso de Washington, e que a abertura econômica e o processo de privatização, tal como ocorreram, enfraqueceram a posição internacional do Brasil e a perspectiva de um desenvolvimento mais autônomo. Vale ainda assinalar outra crítica de Nogueira Batista (1993, p.211) ao governo Collor: a de que o Itamaraty “não participou ativamente da formulação da política externa” e “tampouco foi seu principal executor” e sim, teve “atuação minimizadora do custo de algumas posturas presidenciais”, o que se configura, dentro do campo analítico das Relações internacionais, como “diplomacia presidencial”. Tal constatação também é apoiada por Paulo Visentini (2013, p. 97) ao afirmar que “o MRE não teve participação decisiva na política externa” e, pelo contrário, tentou mitigar os seus efeitos contrários ao interesse nacional.

Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) chamam atenção de que a estratégia adotada por Collor, por eles conceituada como de “autonomia pela integração”, não se iniciou em 1990, mas decorreu das ações de Abreu Sodré no governo Sarney e continuadas por Francisco Rezek e Celso Lafer no governo Collor. Nessa perspectiva, os autores ressaltam que o

modelo foi aperfeiçoado por Lafer ao se buscar “relações externas universais, sem alinhamentos ou opções excludentes, com vistas a preservar a autonomia [pela integração] do país na sua atuação internacional” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA *apud* MELLO, 2000, p. 92).

Ao se buscar analisar a política externa do governo Collor, é preciso contextualizá-la nas conjunturas internacional e nacional do final da década de 1980 e início da de 1990, marcadas pelo colapso do bloco soviético, pela globalização econômica, pelos paradigmas neoliberais e ainda, pelo contexto de crise fiscal e estagnação econômica por que passava o Brasil naquele momento.

Nesse sentido, este trabalho se organiza em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, trataremos de discutir a conjuntura internacional daquele período, marcado pelas profundas transformações políticas, econômicas e sociais como decorrência do Fim da Guerra Fria. Na segunda seção discutiremos a conjuntura doméstica, marcada pela crise econômica, crise fiscal, descontrole inflacionário e pela crise da dívida externa. Em seguida, trataremos especificamente da política externa do governo Collor, em que se organiza uma estratégia de levar o Brasil “ao Primeiro Mundo”, abandonando as perspectivas de “Brasil Potência” e “terceiro-mundista” que vinham se consolidando em governos anteriores. Por fim, traçaremos nossas considerações finais.

## 1. O CONTEXTO INTERNACIONAL: O FIM DA GUERRA FRIA E O CONSENSO DE WASHINGTON

A queda do Muro de Berlim, em novembro de 1989, desencadeou o espetacular colapso do antigo bloco soviético. O próprio fim da União Soviética aconteceria dois anos depois, abrindo espaço para a criação de 15 diferentes repúblicas, além da dissolução da antiga Iugoslávia e a secessão da antiga Tchecoslováquia.

As repercussões políticas de tais acontecimentos foram variadas. Do ponto de vista da Guerra Fria, os Estados Unidos surgiram como a única superpotência, iniciando um período de forte supremacia política e militar que apenas seria questionada com os efeitos deletérios das invasões no Afeganistão e no Iraque, na primeira metade de década de 2000.

Houve também o efeito ideológico sobre o ideário socialista, que levou à crise não apenas os partidos comunistas, mas também os sociais-democratas que antes haviam confrontado as linhas políticas soviéticas. Nesse mesmo campo, as ideias de

desenvolvimento nacional e autônomo também entraram em crise, visto que o liberalismo democrático parecia ser o “Fim da História”, como professava à época Francis Fukuyama.

Mesmo os países socialistas que escaparam do colapso político, como a China, o Vietnã e Cuba, tiveram que se ajustar ao novo contexto internacional ao realizarem reformas econômicas liberalizantes, abrindo suas fronteiras para o capital internacional. Assim também fizeram países com forte nível de intervenção estatal, como a Índia, a Coreia do Sul e muitos países latino-americanos.

Do ponto de vista econômico, a derrota do modelo socialista fez diminuir o prestígio de políticas nacionais de desenvolvimento e o papel ativo do Estado em coordenar esforços para este fim. Ademais, nos países do antigo bloco soviético foi introduzida a política da “Terapia do Choque”, em que o patrimônio público deveria se rapidamente privatizado para liquidar as forças remanescentes do “antigo regime”. Lá, os efeitos econômicos e sociais foram devastadores, algo similar com o que ocorreu na América Latina e, em específico, no Brasil com Collor:

Através de medidas de choque, de violenta intervenção no mercado, o ex-presidente pretendeu liquidar ‘o tigre da inflação’ com um único e certo tiro, ao invés do semi-gradualismo e das políticas clássicas de intervenção no mercado admitidas pelo FMI. (BATISTA, 1993, p. 196).

No entanto, como cada trama tem seu próprio enredo, a tragédia latino-americana havia começado dez anos antes por conta da crise da dívida externa, que atingiu todos os países da região, com exceção de Cuba.

### **1.1 - crise da dívida do Terceiro Mundo e a imposição dos ajustes liberais**

A década de 1980 para a América Latina entrou para a História como a “década perdida”. Nesse período, por conta dos efeitos diretos da crise da dívida externa, verificou a desestruturação das contas públicas, um impressionante ciclo de hiperinflação, estagnação econômica e crise social.

De longe, o problema que mais asfixiava a economia dos países da região era o problema da dívida externa. As economias nacionais não tinham como fazer frente à grande sangria de recursos decorrente do pagamento dos juros da dívida. Vale lembrar que este problema, para além do endividamento desenfreado na década de 1970, foi gerado pela política monetária dos Estados Unidos, que elevou seus juros internos no triênio de

1979-1981, tornando impagável o serviço da dívida, levando muitos países a decretar moratórias, ciclo este iniciado em 1982 quando o México suspendeu o pagamento de sua dívida externa.

A renegociação da crise da dívida, do lado dos credores, ficou a cargo do Federal Reserve, do FMI e do Banco Mundial, além do Comitê de Bancos Credores. O papel predominante coube ao FMI, agência multilateral controlada pelos EUA. As políticas levadas a cabo pelo FMI (e também pelo Banco Mundial) tinham como pano-de-fundo o auxílio aos países endividados. Os “auxílios” do FMI e do Banco Mundial sempre foram condicionados à adoção de políticas de ajuste macroeconômico e de ajustes estruturais nas economias dos países devedores sob sua supervisão. Dessa forma,

É preciso advertir que a elaboração e o próprio sentido das políticas de ajuste foram influenciados por uma determinada concepção acerca da natureza da crise e também, decisivamente, por uma diversidade de interesses estabelecidos [...] em última instância, buscam cumprir e subordinam-se ao propósito central de que os países latino-americanos sustentem maior capacidade possível de servir sua dívida externa e sigam presos a determinados padrões de relações econômicas externas que definitivamente, só favorecem os países capitalistas desenvolvidos. (VUSKOVIC, 1986, p. 61).

Uma das primeiras políticas preconizadas pelos países credores foi o chamado “Plano Baker”, de 1985, em alusão ao secretário do Tesouro dos EUA, James Baker III. Em troca de descontos no preço de face dos títulos da dívida externa, os países devedores deveriam se submeter às políticas de ajuste estrutural e macroeconômicas “consistentes” para promover o crescimento. Estas tinham por base o ajuste no balanço de pagamentos e o combate à inflação. Para tanto, deveriam adotar políticas internas austeras, incentivar a iniciativa privada, diminuir o déficit público por intermédio de reforma tributária e adotar medidas para a atração de investimentos estrangeiros. Por fim, preconizava ainda a abertura comercial e a supressão de subsídios às exportações.

O Plano Baker delegava ao FMI, Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento o papel de financiar as políticas de ajuste dos países atendidos pelo programa. O plano, porém, não logrou algum resultado. O principal país devedor, Brasil, optou por uma linha alternativa, tanto com a moratória sob a gestão Funaro como pela proposta de “deságio” de Bresser Pereira, em 1987. Já o segundo maior devedor, o México, conseguiu fazer um acordo mais vantajoso em relação ao Plano Baker com um banco

privado norte-americano, ainda no final daquele ano. Uma solução melhor aceita por parte dos países devedores foi o Plano Brady, de março de 1989.

O Plano Brady foi alusão ao secretário do Tesouro dos EUA na gestão de George Bush, Nicholas Brady. Em sua essência não diferia muito do Plano Baker. A diferença mais marcante foi a proposta de redução de 20% do estoque da dívida e o reescalonamento das dívidas por prazos mais dilatados. As condicionalidades, por sua vez, eram muito semelhantes, conforme se pode depreender do resumo a seguir: (a) para pleitear uma redução da dívida os países deveriam se submeter ao acompanhamento do FMI e do Banco Mundial na adoção de políticas orientadas para o crescimento. Para tanto, deveria ser encorajado o fluxo de investimentos externos, fortalecer a poupança interna e promover o retorno de capitais nacionais depositados no exterior; (b) Os países que se submetessem ao programa só reduziram suas dívidas por meio de mecanismos voluntários baseados no mercado. Para tanto, deveriam manter programas viáveis de conversão de dívida, permitindo que investidores internos participassem dessas transações, de forma a estimular o repatriamento de capitais depositados no exterior; (c) O FMI e o Banco Mundial proporcionariam apoio financeiro para a conversão de empréstimos bancários em novos títulos, com redução do principal e das taxas de juros para recompra dos débitos; (d) Os bancos comerciais proporcionariam dinheiro novo na forma de créditos comerciais e empréstimos para projetos; e (e) Os governos credores reestruturariam suas demandas mediante o Clube de Paris e proporcionariam suporte financeiro adicional para os devedores que aderissem ao Plano Brady. Além disso, deveriam suprimir qualquer entrave burocrático para a regulamentação da redução das dívidas.

Em seus objetivos maiores, o Plano Brady (1989) logrou melhores resultados. Diversos países devedores se submeteram às condicionalidades impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial e começaram a reestruturar suas economias, de acordo com receituário neoliberal. Os novos empréstimos de apoio às renegociações das dívidas externas eram acompanhados de rígidas determinações para “reformas” políticas e econômicas, que mais tarde seriam conhecidas como o “Consenso de Washington”.

## **1.2 - O Consenso de Washington**

Aspecto importante do contexto em que o governo Collor inicia as suas políticas liberalizantes, foi a difusão das ideias do “Consenso de Washington” na América Latina e

nos países do antigo bloco soviético. O “Consenso” decorreu de uma série de reuniões entre os dirigentes do FMI, Banco Mundial, BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento e Tesouro dos Estados Unidos, além de políticos e economistas latino-americanos. A primeira delas, convocada pelo economista inglês, John Williamson, do *Institute for International Economics*, ocorreu em novembro de 1989, em que foram debatidos os problemas enfrentados pelos países da região (inflação e crise econômica), além de discutir as experiências adotadas com “sucesso”, como as do Chile e México, que então se abriam ao capital estrangeiro e aparentemente conseguiam enfrentar tais problemas. Também ali foram reafirmados os princípios neoliberais, tal como preconizado pelo governo norte-americano. De acordo com Paulo Nogueira Batista:

O valor do Consenso de Washington está em que reúne, num conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, às vezes diretamente do governo norte-americano, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial. O ideário neoliberal já havia sido, contudo, apresentado de forma global pela entidade patrocinadora [...] numa publicação intitulada *Towards Economic Growth in Latin America*, de cuja publicação participou, entre outros, Mário Henrique Simonsen. [...] A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano. Acabaria cabalmente absorvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse. (BATISTA, 1994, p. 100).

As diretrizes do “Consenso” podem ser subdivididas em dez áreas distintas, conforme segue: (1) disciplina fiscal – o diagnóstico neoliberal (mesmo que travestido de “neoestrutural”) aponta sempre para o excessivo déficit público como a causa fundamental do desequilíbrio macroeconômico. Desta forma, deveriam ser instituídos mecanismos que limitassem os gastos e que pudessem gerar superávits primários. A reforma previdenciária estaria aí incluída; (2) racionalização dos gastos públicos – além de gastar muito, o Estado gasta mal, de acordo com os neoliberais. Investimentos que não fossem destinados às “áreas sociais” ou a infraestrutura deveriam ser suprimidos, inclusive os reinvestimentos de empresas públicas, considerados “despesa” e não “investimento”; (3) reforma tributária – ainda para corrigir a distorção representada pelo déficit público, o governo deveria realizar uma reforma tributária, a partir da ampliação da base de contribuintes, visando o aumento da arrecadação; (4) liberalização financeira – levando-se em consideração a carência de



poupança local, os países da região deveriam alterar suas legislações de forma a atrair a “poupança estrangeira”. Neste ponto incluem-se a privatização do sistema público de bancos, o tratamento não discriminatório aos bancos estrangeiros e a supressão dos controles à movimentação de capitais; (5) reforma cambial – a política cambial deveria ser adequada às necessidades do comércio internacional. Moeda sobrevalorizada e atrelada ao dólar (currency board), num momento, ou moeda desvalorizada para fazer frente ao pagamento de compromissos externos, noutra; (6) abertura comercial – os países deveriam suprimir as barreiras não tarifárias aos produtos estrangeiros e reduzir drasticamente as alíquotas de importação, de forma a estimular a concorrência e elevar a produtividade geral da economia local; (7) supressão de restrições ao investimento estrangeiro direto – qualquer legislação que restringisse os investimentos estrangeiros diretos deveria ser suprimida. Neste campo, propõe-se a igualdade de status entre empresas nacionais e estrangeiras, além da eliminação de monopólios públicos e de outras reservas de mercado; (8) privatização – o papel do Estado na sociedade deveria se restringir a um mínimo de funções, vinculadas à segurança, à saúde básica e à educação fundamental. Todas as empresas públicas deveriam ser repassadas para a iniciativa privada, que possui maior capacidade técnica e gerencial. O saldo da venda de “estatais” deveria ser obrigatoriamente empregado no abatimento da dívida pública; (9) desregulamentação – caberia ao Estado garantir as melhores condições possíveis ao investimento privado. Toda legislação que visasse a privilegiar determinados setores específicos, os chamados “cartórios”, deveria ser removida; e (10) respeito à propriedade intelectual – a participação no comércio internacional de forma responsável, de acordo com o Consenso, pressupunha o respeito ao direito de propriedade intelectual. Como aparentemente cada nova inovação tecnológica depende de grandes somas de recursos, os inovadores deveriam ser recompensados. Neste sentido seria de fundamental importância a adoção de “Leis de Patentes”, que garantissem o direito dos inovadores.

Ao longo dos anos noventa, as diretrizes do Consenso de Washington foram implementadas em todos os países latino-americanos, exceto Cuba. Como veremos mais adiante, tais diretrizes também foram adotadas pelo governo brasileiro, principalmente sob o governo de Fernando Collor de Mello.

## 2. O CONTEXTO NACIONAL: CRISE FISCAL, DÍVIDA EXTERNA, INFLAÇÃO E O ESGOTAMENTO DO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO.

Se do ponto de vista internacional se vivenciava um quadro bastante complexo, a conjuntura nacional no momento da posse de Fernando Collor não era menos desafiadora. Os efeitos combinados da crise da dívida externa, da crise fiscal e da inflação descontrolada criavam uma situação extremamente grave. A sociedade brasileira estava desiludida com os sucessivos fracassos no combate à inflação. A crise impactava negativamente nos negócios e na geração de empregos. A capacidade de investimento do Estado era ínfima, apenas financiada pela inflação. Mesmo o financiamento da dívida interna era complicado, visto que o governo tinha que se financiar todos os dias no mercado financeiro. Ademais, o país ainda se encontrava à margem do mercado financeiro internacional por conta de ainda não obter uma renegociação aceitável para o problema da dívida externa.

Frente a este quadro, o novo presidente buscou adotar medidas de impacto para, em suas palavras “matar o tigre da inflação com uma única bala”. O conjunto de medidas de maior impacto adotadas por Fernando Collor foi o “Plano Brasil Novo”, rebatizado de “Plano Collor” pela população. Ele buscava atacar dois graves problemas: a inflação e a crise fiscal do Estado. O plano foi lançado em meio a um longo feriado bancário, decretado em 14 de março de 1990. O pacote consistia no bloqueio de depósitos à vista e de aplicações financeiras, a prefixação da correção de preços e salários, o câmbio flutuante, a ampliação da tributação sobre aplicações financeiras e a chamada “reforma administrativa”, que implicou o fechamento de inúmeros órgãos públicos e a colocação em “disponibilidade” de cerca de 200 mil servidores federais. Pires (2010, p. 265), assim resume as principais medidas do Plano Collor:

- (a) 80% dos depósitos aplicados no “overnight”, em contas correntes e contas de poupança que excedessem a NCz\$ 50.000,00 foram congelados por 18 meses sendo remunerados durante o bloqueio pela taxa de inflação mais juros de 6% ao ano: era o chamado “confisco”;
- (b) O Cruzado Novo foi substituído pelo Cruzeiro pela cotação de 1 x 1;
- (c) Foi instituído um imposto extraordinário sobre as operações financeiras (IOF), incidente sobre o estoque de ativos financeiros, transações com ouro e ações, e sobre as retiradas das contas de poupança;
- (d) Os preços e salários foram congelados; possíveis reajustes somente poderiam ocorrer por determinação governamental com base na inflação projetada;
- (e) Eliminação de subsídios e incentivos fiscais;
- (f) Indexação de impostos (sobre a renda e produtos industrializados), obrigando seu ajuste de acordo com a inflação no dia posterior à realização

da transação. Em princípio utilizava-se a variação dos bônus do Tesouro Nacional (BTN); posteriormente foi instituída a UFIR (Unidade Fiscal de Referência);

(g) Combate à sonegação fiscal por intermédio da obrigatoriedade de nomeação de cheques com valores superiores a Cr\$ 100,00 e eliminação dos fundos de investimentos em renda fixa “ao portador”;

(h) Tarifaço: as tarifas dos serviços públicos (combustíveis, eletricidade, telefonia, serviços postais, etc.) foram reajustadas antes de congelados;

(i) Liberação do câmbio;

(j) Abertura econômica;

(k) Reforma administrativa: extinção de diversos órgãos governamentais e a colocação “em disponibilidade” de aproximadamente trezentos e sessenta mil funcionários públicos; e

(l) Privatização de empresas estatais.

Tais medidas foram recepcionadas pela população com perplexidade e grande desconfiança, apesar da esperança inicial em mais uma vez debelar a inflação. No entanto, o resultado mais esperado não foi atingido, pois os índices inflacionários, depois de baixar com o congelamento de preços, logo voltaram ao patamar de dois dígitos mensais. A partir do começo de 1991, quando foi lançado o Plano Collor II, o prestígio político de Collor começou a erodir rapidamente, frente ao grande impacto negativo junto a importantes parcelas da população, como a classe média, confrontada com o bloqueio e desvalorização de seus ativos financeiros, os servidores públicos, com a perda de direitos e a “reforma administrativa”, e os empresários industriais, então expostos abruptamente à concorrência externa.

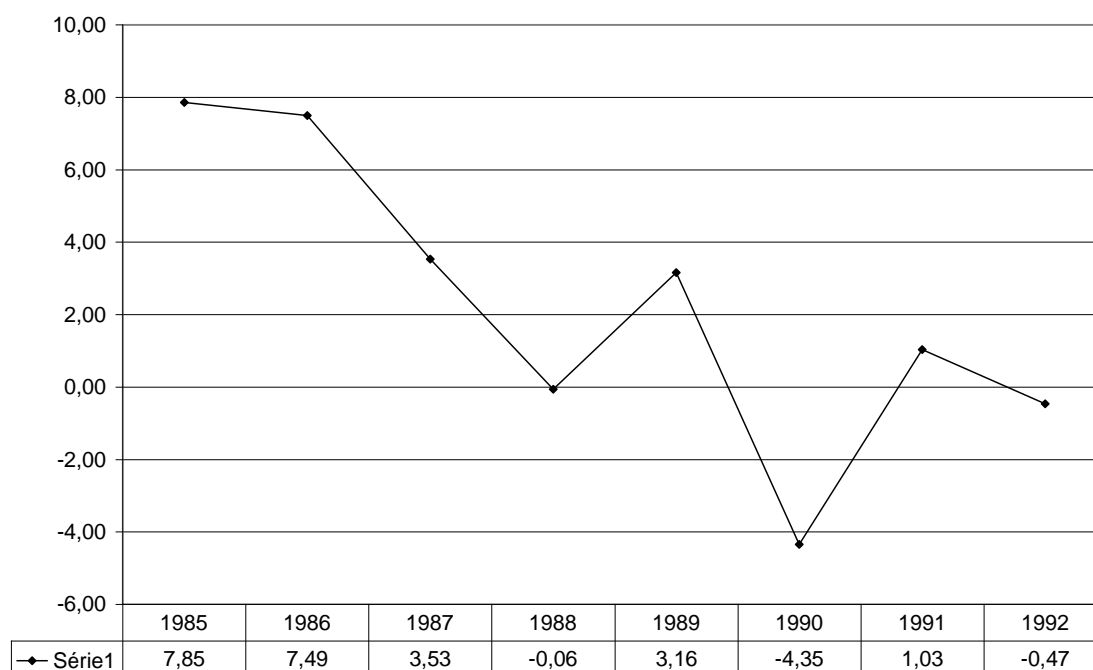
Especificamente em relação aos empresários, a questão da abertura econômica e do novo projeto de inserção do Brasil na ordem econômica mundial foi controversa. Isto dizia respeito um problema estrutural relacionado ao modelo de crescimento até então adotado pelo país, desde 1930, de apoiar a industrialização por meio de políticas de “substituição de importações”, baseada fortemente na proteção do mercado interno. Num contexto de rápida globalização econômica, a manutenção da economia relativamente fechada implicava o isolamento do país frente às cadeias produtivas globais, tal como se desenhava na Rodada Uruguai do GATT, cujo desfecho foi a criação da OMC em 1994. Entretanto, mesmo adotando as teses da abertura econômica, não se podia negligenciar a criação de uma estratégia nacional, algo que então não foi feito, sendo duramente criticado por setores mais nacionalistas. A este respeito, transcrevemos a opinião de Paulo Nogueira Batista:

Para poder realmente negociar a contento sua inserção internacional, o Brasil terá de aprender muito, a começar por um dimensionamento mais correto de seu poder de barganha, isto é, da sua capacidade de influência, sem subestimar nossas possibilidades e sem superestimar a dos nossos

parceiros. Na realidade, perdemos na Rodada Uruguai uma grande oportunidade, posto que ali se discutiam questões da maior relevância para o Brasil e que os foros multilaterais oferecem, por definição, maior espaço de manobra para nos garantir uma inserção mundial mais vantajosa. Influímos muito pouco nos rumos da Rodada e nos achamos agora marginalizados, na posição quase de observador, a torcer, discreta e resignadamente, pelo seu êxito, na esperança de que um entendimento entre os EUA e a CEE possa nos ser mais benéfico, ou menos prejudicial, que um desentendimento. **O Governo Collor, coerente com sua postura ultraliberal e de alinhamento automático às teses norte-americanas,** já anunciou, por antecipação, a disposição de aderir ao Pacote proposto pelo Diretor Geral do GATT, quaisquer que sejam as modificações que resultarem do entendimento entre Estados Unidos e as Comunidades Européias. (BATISTA, 1992) *grifo nosso*.

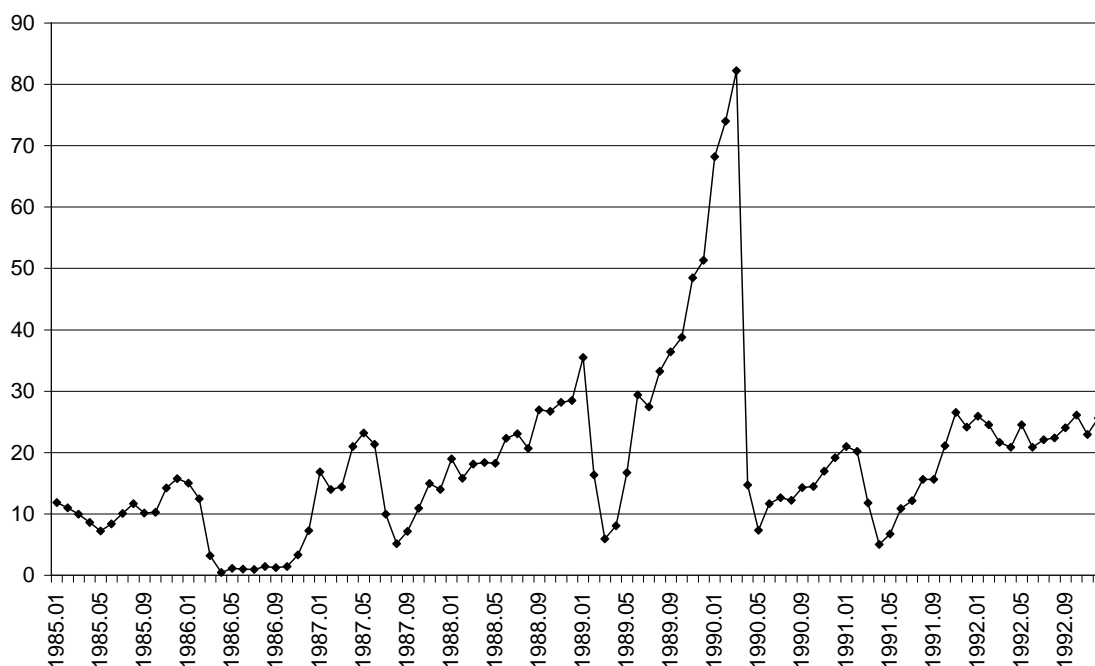
Os gráficos 1 e 2, a seguir, dão conta dos desafios representados pela crise sobre o PIB e a inflação (PIRES, 2010):

**Gráfico 1. Brasil: Variação Percentual do PIB – 1985-1992.**



Fonte: IBGE/SCN 2000 Anual - SCN\_PIBG. Disponível em: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).

**Gráfico 2 – Inflação - INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Mensal - 1985-1992**



Fonte: - IBGE/SNIPC - PRECOS12\_INPCBR12. Disponível em: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).

Como se pode constatar, o desempenho do PIB era declinante mesmo antes do governo Collor. Já a inflação, às vésperas de sua posse, atingia mais de 80% ao mês. Como os gráficos demonstram, os resultados das políticas de Collor não foram animadores, visto que os problemas centrais da economia brasileira persistiram. A dura recessão no período de 1990 a 1992 pode em parte ser debitada à estratégia de abertura econômica sem a adoção de uma estratégia de médio e longo prazos.

Num aspecto o governo Collor teve, em seus termos, um logro: na condução da renegociação da dívida externa. É importante lembrar que tal constrangimento teve início ainda em 1982, quando o governo brasileiro buscou socorro no FMI frente à impossibilidade de pagar os juros da dívida externa. Entre 1982 e 1992, as ações econômicas do governo brasileiro eram monitoradas por constrangedores visitas de técnicos do FMI que buscavam analisar as contas públicas com vistas a conceder empréstimos para a rolagem da dívida.

O fracasso da equipe econômica liderada por Zélia Cardoso de Mello em debelar a inflação e estabilizar a economia após o lançamento do Plano Collor II, forçou Collor a substituí-la por Marcílio Marques Moreira, de perfil mais ortodoxo e conservador em termos econômicos. Com vistas a buscar uma solução para o problema da dívida, este nomeou o economista Pedro Malan como o negociador da dívida, cujo acordo foi acertado

em 09 de julho de 1992, quando o governo brasileiro e o Comitê Assessor dos Bancos chegaram a um acordo sobre os termos e garantias da transação. Em dezembro de 1992, já sob o governo de Itamar Franco, o Senado brasileiro avalizava os termos da negociação (CERQUEIRA, 2003, p. 74). Apesar de apresentar um sucesso em meio a tantas incertezas frente ao impeachment de Collor, outros detalhes da renegociação foram acertados apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Em linhas gerais, tal como ressaltamos na seção anterior, o modelo assinado pelo Brasil para a renegociação da dívida tinha por base as premissas defendidas pelo Plano Brady, que já havia viabilizado as renegociações de México (1988), Venezuela (1990) e Argentina (1992). De acordo com Cerqueira:

O elemento essencial de acordos desse tipo é a novação da dívida objeto da reestruturação, mediante sua troca por bônus de emissão do governo do país devedor, cujos termos envolvem abatimento do encargo da dívida, seja sob a forma de redução de seu principal, seja por alívio da carga de juros.

Para estimular a adesão dos credores, os bônus contam com a garantia integral e parcial de pagamento de principal e/ou juros. A garantia principal é dada [...] sob a forma de caução de títulos emitidos pelo Tesouro americano, cujo montante de resgate, quando de seu vencimento, pode ser utilizado no pagamento de principal dos bônus por ele garantidos. (Cerqueira, 2003, p. 71).

Com a assinatura dos acordos da renegociação da dívida, o Brasil retornava ao mercado financeiro internacional e voltava a receber fluxos de capitais que iriam auxiliar na elaboração da estratégia de contenção da inflação que foi o Plano Real.

### 3. O FIM DO “TERCEIRO-MUNDISMO” E A INSERÇÃO SUBORDINADA DO BRASIL À NOVA ORDEM INTERNACIONAL.

A despeito da diversidade de interpretações sobre a política exterior de Collor, nossa perspectiva tende a se aproximar da análise de Paulo Nogueira Batista (1993), que descreve tal estratégia como lesiva aos interesses nacionais. Antes de tudo, não cabe aqui contestar a necessidade de se reinserir o Brasil na nova formatação da economia mundial por meio de uma maior abertura da economia. Os processos produtivos se internacionalizaram durante a década de 1980 e, para fazer frente a esta realidade, os países e as empresas entraram num profundo processo de integração, mesmo porque, se não

fizessem esse movimento, teriam o custo de ficar fora das novas cadeias produtivas mundiais. Assim, a abertura obedeceu ao próprio movimento do capitalismo mundial.

Nesse mesmo contexto, é importante que observemos a forma negativa que se refletiu a crise econômica e social do país, o que teve um peso significativo na sua avaliação interna e externa às suas fronteiras. Por isso,

Um dos argumentos subjacentes à ‘síndrome de exclusão’ é a apreciação de que o tema do desenvolvimento estaria sendo, cada vez mais, deslocado da agenda internacional para ser substituído pelos chamados ‘novos temas’, de interesse –interpreta-se – apenas dos países desenvolvidos [...] A nova agenda seria, nessa linha de preocupações, necessariamente prejudicial, pois – além de deslocar o tema do desenvolvimento– representaria um vetor de interferência dos países desenvolvidos em assuntos internos dos países mais pobres. (ABDENUR, 1994, p. 41).

As estratégias de inserção (ou não estratégias) produziram efeitos contraditórios nas diferentes regiões do planeta. Economias relativamente fechadas, como as da China e Índia, adotaram estratégias de liberalização considerando o interesse nacional, a melhor maneira de beneficiar as suas empresas e também de incorporar novas tecnologias que propiciassem o ganho de produtividade. Num campo oposto, as estratégias de inserção da América Latina e dos países do antigo bloco soviético se mostraram ineficientes e ineficazes. O que uniu estas duas regiões foram as propostas do Consenso de Washington, as quais discutimos anteriormente.

Ao assumir a presidência da República, em março de 1990, Collor de Mello buscou colocar em prática o seu discurso de campanha que preconizava a colocação do Brasil no “Primeiro Mundo”, ou seja, uma série de políticas domésticas e internacionais de cunho liberalizante, rompendo com a histórica perspectiva da diplomacia brasileira em priorizar o relacionamento com os países em desenvolvimento e manter certa independência das potências centrais, notadamente dos Estados Unidos. Em seu discurso de posse, verificamos a proposta de forma clara:

Diante dessas transformações que aceleram o tempo histórico, é preciso buscar fórmulas novas de inserção do País no mundo. A riqueza e a complexidade do momento não são motivo para timidez e recuo; ao contrário, requerem sensibilidade nova, propostas de ação que sejam claras, que tornem a política externa sintonizada com os objetivos de reconstrução nacional. [...] Uma das tônicas do Brasil moderno há de ser a participação ativa nas grandes decisões internacionais. Não por

pretensão de hegemonia ou por vontade de poder, que a tradição brasileira repele. Mas porque, hoje, a interdependência exige que todo ato de governo seja uma permanente combinação de variáveis internas e externas. Para um país de nossas dimensões, com nossa determinação de desenvolvimento, não há opção melhor que a de ter parte ativa nas decisões internacionais. São essas as premissas sobre as quais definirei a política externa brasileira. (MELLO, 1990, p. 20).

Para tanto, adotou uma série de medidas abruptas, como vimos, que poderíamos classificar como “voluntaristas”,<sup>2</sup> fosse o bloqueio de ativos financeiros (o chamado confisco), fosse o congelamento de preços ou ainda, o começo da reforma do Estado ao fechar diversas autarquias e colocar em “disponibilidade” cerca de 200 mil servidores federais. Mesmo o processo de antecipação de vigência das regras previstas na Rodada Uruguai do GATT, que precipitou o processo de abertura comercial, pode ser colocado nesse rol de medidas voluntaristas.

Especificamente do ponto de vista da política externa, tal como trataram Batista (1993), Visentini (2013) e Hirst; Pinheiro (1995), também nesse aspecto, o governo Collor se mostrou “voluntarista”, visto que rompeu muitas das “tradições” do Itamaraty e avançou em sua agenda liberalizante, ajustada ao Consenso de Washington, por meio de uma diplomacia presidencial. Torna-se importante notar que, de acordo com Casarões (2011, p. 156), desde a sua campanha por votos, até a constituição da plataforma de governo, Collor obteve contribuições de aspectos liberais a partir de “figuras do mundo diplomático”.

No ano seguinte, ao discursar na Assembleia Geral da ONU, Collor de Mello reafirmou sua perspectiva liberal ao assinalar que:

O ideário liberal venceu, e devemos lutar para que se imponha de forma coerente, ampla e, sobretudo, inovadora. Essa é uma observação que faço da perspectiva de um país que optou por uma plataforma liberal com um claro sentido social – o social-liberalismo – de uma sociedade que há dezoito meses se esforça para realizar esse ideário. O liberalismo valoriza as liberdades do indivíduo, que serão sempre melhor exercidas uma vez que asseguradas as condições materiais de que tanto carece uma enorme maioria de nossos cidadãos<sup>3</sup>.

O receituário liberal do Consenso de Washington do qual advogou Collor, retoma a “concepção ultra-liberal” que regula a vida econômica e social, inspiradas em doutrinas

---

<sup>2</sup> Diferente da postura adotada frente aos constrangimentos estruturais (determinismo), o “voluntarismo” pressupõe que as ações adotadas pelos agentes são decorrentes de vontades próprias.

<sup>3</sup> Disponível em: **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**: Luiz Felipe de Seixas Corrêa, organizador / Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 768p.



conclamadas no século XIX do “laissez faire, laissez passer” (BATISTA, 1993, p. 209). Em suma, no plano econômico, Collor defendeu:

[...] receitas macroeconômicas de austeridade de altos custos sociais e mesmo políticos, em termos de recessão e de desemprego; deixa, inclusive, transparecer satisfação de punir o industrial nacional, ao proceder a um desarmamento tarifário unilateral que coloca os interesses do fornecedor estrangeiro e do consumidor brasileiro de alta renda à frente dos interesses da economia como um todo, de empresários e, em particular, de trabalhadores. (BATISTA, 1993, p. 209).

Como vimos até então, a pressão feita pelo governo estadunidense pela liberalização interna da economia e todo o conjunto de medidas necessárias efetuadas pelo governo para tanto, podemos afirmar que o Governo Collor foi caracterizado principalmente pela retomada das relações subordinadas aos Estados Unidos e aos ditames do Consenso de Washington.

Dentre as medidas adotadas pelo governo Collor no campo diplomático, podemos destacar as seguintes: (a) alinhamento aos Estados Unidos; (b) a adoção da “Agenda Econômica de Washington”; (c) abandono de projetos estratégicos, como a bomba atômica e o submarino nuclear; (d) a criação do Mercosul.

Ao fim da Guerra Fria muitas foram as teorias que apontavam os Estados Unidos como o único país portador de uma hegemonia incontestada, principalmente devido à sua força militar. Naquele contexto, o Brasil de Collor acabou se afastando da proposta diplomática mundial e multilateral para se aproximar da diplomacia regional (voltada às Américas) ao adotar o alinhamento com os Estados Unidos e às “novas teses vitoriosas com o fim da Guerra Fria [que] foram adotadas sem barganha, não se utilizando ampla margem de manobra que um país com as dimensões e a tradição diplomática do Brasil possuía” (VISENTINI, 2013, p. 97). Apesar de incluir outros fatores conjunturais, com a nova diplomacia adotada por Collor, observamos a redução significativa da presença brasileira na África, Ásia, Oriente Médio e no antigo bloco soviético e, por outro lado, o aumento vertiginoso do comércio bilateral entre Brasil e Estados Unidos com déficits para o Brasil devido, em suma, às medidas de proteção contra produtos brasileiros.

Dessa forma, a posição de Collor, em defender a política de aproximação aos Estados Unidos, lhe trouxe sérias desvantagens que foram, contudo, reconhecidas por ele. A simples conformidade aos ditames estadunidenses não resolveram os problemas internos pelos quais o país atravessava. A “reforma modernizadora” de Collor, era precedida, como

vimos anteriormente, de alinhamentos às recomendações do FMI e Banco Mundial que não se ajustavam de forma benéfica às condições materiais do Brasil. Em linhas gerais,

Collor promoveu a desmontagem das iniciativas ligadas à agenda de Brasil potência, como o projeto nuclear e a indústria da informática. Além disso, a difusão de temas como meio ambiente, era utilizada pelas grandes potências como instrumentos de bloqueio do desenvolvimento brasileiro, independente dos méritos da questão. Antigas parcerias internacionais foram abandonadas ou colocadas em segundo plano. O resultado foi o encolhimento drástico da diplomacia brasileira e a dilapidação do patrimônio acumulado nessa área ao longo de décadas. (VISENTINI, 2013, p. 98).

Frente às dificuldades de gerência da inflação e sob as constantes denúncias de corrupção, já no ano de 1991, Collor desacelera os passos em direção à “cooperação com os países ricos” ao desconfiar do apoio dos Estados Unidos e realiza em 1992, a reforma ministerial recrutando Celso Lafer, que defendia uma política externa efetiva com a volta de “autoridade do Itamaraty”, a “adaptação criativa” da PEB brasileira e a “visão de futuro”, em busca de uma regressão da esfera de influência estadunidense no país, antes preconizadas por Collor (VIGEVANI; CEPALUNI, 2012, p. 39).

Nesse rearranjo ministerial<sup>4</sup>, as linhas de atuação da PEB brasileira foram definidas na 47ª Assembleia Geral das Nações Unidas em 1992 e, neste contexto, foram consumados tratados gerais de proteção, dois da ONU e a Convenção da OEA, além da adesão brasileira às convenções internacionais que regiam sobre a tortura, direitos infantis e de refugiados e sobre discriminação racial e da mulher (CERVO; BUENO, 2002). Ao defender o desarmamento, a paz e segurança com a adesão brasileira à agenda global, Celso Lafer abriu discussão acerca do desejo brasileiro de representatividade no Conselho de Segurança. Por essa adesão e pela renúncia de seus mecanismos de poder – ao abandonar suas posições em contenciosos internacionais, principalmente sobre aqueles que diziam respeito ao programa nuclear e de informática<sup>5</sup> – o intento seria de se conquistar assento permanente no organismo e de se garantir uma inserção soberana do país no cenário internacional. Não obstante, as medidas de caráter global não se mostraram suficientes, já que o governo brasileiro optou pelo distanciamento nas suas relações com

---

<sup>4</sup> É interessante notar que no interstício de cinco anos, a partir de 1990, a pasta ministerial das Relações Exteriores foi ocupada por cinco ministros. (CERVO; BUENO, 2002).

<sup>5</sup> Uma discussão competente acerca do contencioso da informática está em: VIGEVANI, Tullo. **O Contencioso Brasil x Estados Unidos da Informática**: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: EDUSP/ Alfa Ômega, 1995.

outros continentes, conforme já observamos (VISENTINI, 2013). Além disso, já em 1990, a constituição da “zona da paz no Cone Sul da América” foi, naquele período, contestada pela Argentina devido às intenções brasileiras de conquista da cadeira permanente no Conselho de Segurança, assim como pela “insistência em integrar a OTAN com explícita intenção de secundar a ação dos Estados Unidos, na América do Sul” (CERVO; BUENO, 2002, p. 470).

Ainda no contexto da construção da cooperação e paz no cone sul de inspiração idealista Kantiana (CERVO; BUENO, 2002), verificamos também a tentativa de eliminar o “contencioso nuclear” entre Brasil e grandes potências. Nesse sentido, houve uma série de acordos derivados da adesão do país ao tratado de não proliferação nuclear (TNP). Algumas ações, como o fechamento de local de testes nucleares na Serra do Cachimbo e outros acordos que envolviam o Brasil e Argentina com potências nucleares. Nota-se que tais acordos que envolveram os dois países, também se deveram à fragilidade de suas economias e pelas políticas desenvolvidas nas relações com o mundo desenvolvido, preconizadas por Fernando Collor e Carlos Menem. Assim, ambos países abandonaram seus objetivos de produção de energia nuclear para “fixarem-se apenas em garantir o acesso a tais tecnologias e a seu uso pacífico” (SALLUM JR., 2011, p. 6).

É importante ressaltar que no governo Castelo Branco (1964-1967), o desenvolvimento do país foi buscado independente dos interesses dos países desenvolvidos e, naquele momento, a atividade nuclear não deveria ser interrompida. Com Costa e Silva (1967-1969), “a energia nuclear desempenharia um papel relevante e poderia vir a ser das mais poderosas alavancas a serviço do progresso do Brasil” (BANDEIRA, 1994, p. 168). Mais tarde, no governo Geisel (1974-1979) foi firmado o Acordo Nuclear com a Alemanha em 1975, o que aprofundou os conflitos de interesses entre Brasil e Estados Unidos, desencadeando violentas reações destes. Enfim, já no governo Sarney, mesmo debaixo de pesadas restrições econômicas e de restrições impostas pelos Estados Unidos, o Brasil não desistiu de seu projeto de enriquecimento de urânio, já que, haviam demonstrado a “capacidade para fabricar, dentro de poucos anos, seus próprios submarinos de propulsão nuclear, bem como explodir artefatos atômicos [...] o que lhe daria condições de modificar sua posição relativa na hierarquia dos poderes” (BANDEIRA, 1994, p. 176).

A partir de acordos firmados entre Brasil e Argentina sobre pesquisas nucleares, em 1991, deu-se seguimento à assinatura de diversos outros acordos, entre eles o *Acordo Brasil-Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear* que

Reafirma-se o propósito exclusivamente pacífico do uso de todo material e de todas as instalações nucleares sob jurisdição de cada país, resguardando inclusive as pesquisas nucleares que a Marinha brasileira fazia sobre propulsão de submarinos, e também se inclui o compromisso de não realização de explosões nucleares desenvolvida nos dois países por uma agência de controle de ambos pela AIEA. (SALLUM JR., 2011, p. 6).

O perfil pacifista brasileiro passou a ser reconhecido internacionalmente e o conjunto de iniciativas em assuntos de natureza nuclear entre Brasil e Argentina fez parte das estratégias brasileiras de reorientação política na busca de maior participação na ordem internacional e de redefinição da relação bilateral com a Argentina.

Logo, após os efeitos nocivos na economia imputados ao Brasil e aos países do cone sul, resultantes das políticas de cunho neoliberal e de alinhamento aos Estados Unidos no início dos anos 1990, Collor decide por “salvaguardar os interesses do subcontinente diante de uma agenda positiva dos EUA para a região” reforçando o projeto de integração regional com a formação do Mercosul (CASARÕES, 2011, p. 103).

É importante notar que o Brasil já ensaiava uma aproximação com a Argentina em meados dos anos 1980 sob o governo Sarney. Devido às regras mais rígidas impostas pelo FMI a partir de 1985, o país se encontrava mal visto internacionalmente e o espaço de atuação sub-regional se apresentou como uma opção viável. Após a assinatura da “Ata de Iguaçu” em 1985, pelos presidentes Sarney e Alfonsín, firma-se um acordo com base nos desejos de integração paulatina entre os dois países: o *Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina*. A partir daí o comércio entre os dois países aumentou de forma progressiva, adquirindo novas dinâmicas. Em 1988 é assinado o *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento*, conformando um “espaço econômico comum num espaço de dez anos, com a eliminação de todos os obstáculos alfandegários e não alfandegários [...] e o aprofundamento da liberalização comercial bilateral” (BARBOSA; CÉSAR, 1994, p. 293).

Observa-se que em 1990 houve a deterioração da relação entre Brasil e Alemanha (segundo parceiro histórico do país) e o quase desaparecimento de investimentos alemães no país, principalmente devido a alguns fatores específicos, como a prioridade dada pela Alemanha a seu processo de reunificação que demandava grande volume de recursos, à competição histórica com os Estados Unidos no sistema produtivo brasileiro e ao aprofundamento do comércio regional de cada país. Diante dessas dificuldades, buscou-se

acelerar o processo de integração, Brasil e Argentina, acompanhados de Uruguai e Paraguai, que constituíram o *Mercado Comum do Sul* (Mercosul), um espaço que se transformou tanto do ponto de vista estratégico como econômico.

Este se configurou por um ato de vontade dos governos do Brasil e Argentina desde meados dos anos 1980, com a finalidade de maior integração econômica, política, diplomática e cultural. Deve-se destacar que esta medida de integração regional não foi algo improvisado, mas a continuidade de políticas que tomaram forma com a redemocratização de ambos os países em meados da década de 1980. É necessário notar o estímulo do processo de integração fez parte de um contexto de liberalização econômica e de abertura externa no Brasil e Argentina, além de ocorrer num “período marcado por ensaios sucessivos de ajuste econômico anti-inflacionário e por uma conjuntura internacional especialmente severa para com a América do Sul” (BARBOSA; CÉSAR, 1994, p. 295).

Assim, pelo menos no discurso, os governos nacionais, principalmente os da Argentina e do Brasil, implementavam as reformas neoliberais no âmbito nacional como condicionantes ao avanço do processo integracionista e vice-versa. Com elas, acreditava-se poder criar as condições propícias para o sucesso de seus planos nacionais de estabilização antiinflacionários, sendo o Mercosul, frequentemente, utilizado para isso. (OLIVEIRA, 2003, p. 71).

Por fim, a criação do Mercosul em 1991 mostrou um importante legado do governo Collor. Se do ponto de vista econômico ele ainda não realizou todas as suas potencialidades, do ponto de vista político ele foi um sucesso indiscutível. A histórica rivalidade com nossos vizinhos da Bacia do Prata, principalmente com a Argentina, foi reduzida substancialmente. Se até então o grande desafio militar e estratégico era esta região, o que fazia o Brasil concentrar sua principal capacidade de defesa no Sul do país, atualmente as forças armadas brasileiras concentram suas tropas na Amazônia, esvaziando os quartéis do Rio Grande do Sul.

Já do ponto de vista econômico, o desenho do Mercosul foi na contramão de um projeto integracionista tal como planejara Raúl Prebisch<sup>6</sup>. Para o economista argentino, a integração era uma pré-condição para o desenvolvimento industrial da região, buscando a criação de cadeias produtivas e a integração de mercados para os grupos industriais da

---

<sup>6</sup> Ver: DOSMAN, E. J. **Raúl Prebisch (1901-1986)**: a construção da América Latina e do Terceiro Mundo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

própria região. O Mercosul, criado no meio da “onda liberal”, serviu para atender muito mais aos interesses das grandes empresas automobilísticas multinacionais instaladas na região do que favorecer o fortalecimento de grupos empresariais. De qualquer forma, possibilitou um nível de integração entre os principais parceiros até então não atingidos, além de inserir o Brasil e o Mercosul no mercado financeiro internacional.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

No presente estudo, buscou-se pontuar algumas características da política externa brasileira durante o seu curto período de mandato do presidente Fernando Collor de Mello, entre março de 1990 e setembro de 1992. Apesar de curto, as medidas políticas, econômicas e diplomáticas tiveram uma grande repercussão ulterior, influenciando a sociedade brasileira nas décadas seguintes.

É importante salientar que muitas das medidas de política externa de Collor foram condicionadas por problemas internos, como a crise da dívida, a crise fiscal, a inflação e a perda de competitividade da economia, e também por fortes forças externas, como o fim da Guerra Fria e a derrocada do chamado “socialismo real”, a globalização econômica e a difusão de políticas de corte neoliberais, como aquelas preconizadas pelo chamado “Consenso de Washington”.

Como vimos, a reforma liberal já se colocava como possibilidade antes mesmo de Collor assumir o poder em 1990, pois já se apresentava como forma de modelos econômicos de preceitos neoliberais impostos à América Latina em seu conjunto. Não somente nesse aspecto, pois a ideia de “integração competitiva” também esteve na base da mudança da orientação da sua política externa no momento em que a nova conjuntura pós Guerra Fria trazia novos arranjos e criavam novos condicionantes aos países em desenvolvimento como um todo.

Logo, a reorientação estratégica na política externa de Collor, somadas às reformas econômicas no período em que esteve no governo, manteve como meta alguns objetivos da política externa brasileira que historicamente não foram resolvidos, como o mencionado debate entre os defensores da autonomia *versus* os defensores do alinhamento à potência dominante. A “mudança na continuidade”, nesse sentido, resulta das transformações internas e externas, muitas vezes determinadas pelo próprio estilo de Collor de Mello e sua diplomacia presidencial. O choque econômico provocado pelo Plano Collor I é um

exemplo. O caráter voluntarista de sua política externa, outro. Nesse sentido, amparado num liberalismo radical, empreendeu um programa de cooperação desigual e subordinado aos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que adotava uma política de distanciamento de relações externas com regiões do globo antes consideradas estratégicas. Soma-se a isso, o abandono de programas que buscavam dar suporte à soberania nacional, como a assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e o enxugamento do programa nuclear brasileiro.

Outra medida que merece destaque foi a criação do MERCOSUL que, por motivos diversos ao seu objetivo inicial (que deveria ser um espaço para aprofundar a liberalização comercial no espaço do Cone Sul), se transformou num fator de estabilidade política em nosso continente.

Cabe enfatizar que este estudo não esgota todos os aspectos que marcaram o curto período do governo Collor de Mello, nem mesmo todo o seu aspecto político e ideológico. De fato, se propôs a identificar os aspectos importantes do processo de liberalização do Brasil e como isso se manifestou em sua política externa, um assunto de grande complexidade e passível de muitas outras problematizações.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, Roberto P.F.M. A política Externa Brasileira e o “Sentimento de Exclusão”. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio. (Orgs.). **Temas de Política Externa Brasileira II**. 2ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994. p. 31-46.

BANDEIRA, Moniz. Uma Tendência em Baixa: As Relações entre o Brasil e os Estados Unidos. In: CERVO, Amado L. (Org.). **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Universidade de Brasília, 1994. p. 145-207.

BARBOSA, Rubens A.; CÉSAR, Luís F. P. A Integração Sub-Regional, Regional e Hemisférica: O Esforço Brasileiro. In: In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio. (Orgs.). **Temas de Política Externa Brasileira II**. 2ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994. p. 285-304.

BATISTA, Paulo N. Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil. **Estudos Avançados**. N. 6, vol.16, 1992.

\_\_\_\_\_. A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso? **Revista de Política Externa**, vol. 1, n.4, 1993.

\_\_\_\_\_. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA, Paulo N. (org.). **Em defesa do interesse nacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 100-101.

CASARÕES, Guilherme S. P. **As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância**. Dissertação de mestrado. Campinas: IFCH, 2011.

CERQUEIRA, Ceres A. **Dívida externa brasileira**. 2ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CORRÊA, Luiz F. S. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. (org.). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

DOSMAN, Edgar. J. **Rául Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 38, n. 1, 1995.

MELLO, Fernando C. Discurso de Posse. In: **Biblioteca da Presidência da República**. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discurso-de-posse/posse-collor.pdf/view>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

OLIVEIRA, Marcelo F. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

PIRES, Marcos C. Os Sucessivos e Fracassados Planos de Combate à Inflação: Cruzado, Bresser, Arroz-Com-Feijão, Verão e Collor. in: PIRES, Marcos C. (org.). **A economia brasileira: da colônia ao governo Lula**, São Paulo: Saraiva, 2010.

SALLUM JR., Brasílio. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Dados**, vol. 54, n.2, 2011.

VIGEVANI, Tullo. **O Contencioso Brasil x Estados Unidos da Informática: uma análise sobre formulação da política exterior**. São Paulo: EDUSP/ Alfa Ômega, 1995.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Marcelo; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, vol. 15, n. 2, nov. 2003.

\_\_\_\_\_; CEPALUNI, Gabriel. **Brazilian Foreign Policy in Changing Times: From Sarney to Lula**. Lanham, MD: Lexington Books: 2012.

VISENTINI, Paulo F. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.



