

A POLÍTICA EXTERNA DE COLLOR: ENTRE AS TENSÕES INTERNAS E OS GRANDES TEMAS INTERNACIONAIS

Jacy Souto Silva Araújo¹

RESUMO

A política externa brasileira sob o governo de Fernando Collor de Mello teve como um de seus maiores desafios o combate à inflação e a estabilização econômica do Brasil. Por ser o primeiro governo eleito por voto direto após o fim da ditadura militar brasileira, a administração de Collor teve que provar seus valores democráticos e seu interesse nos grandes temas internacionais discutidos nos fóruns multilaterais. Dessa forma, o presente artigo procura analisar a influência das diferentes problemáticas internas e externas na formulação da Política Externa Brasileira durante o governo Collor. Conclui-se que, embora não tenha alcançado todos os seus objetivos, a administração de Collor deixou lições valiosas para os próximos líderes brasileiros.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Governo Collor, Paradigma Externo, Desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente eleito por voto direto após o fim da ditadura militar brasileira (1964-1985). Analisar os seus planos de ação interna e externa auxilia no entendimento das bases da redemocratização do Brasil, iniciadas antes mesmo de seu governo, e quais foram os seus primeiros direcionamentos como primeiro governo eleito após o regime militar. Além disso, estudar o engajamento brasileiro nos grandes temas internacionais e nos fóruns multilaterais é importante para compreender tanto os seus objetivos externos, diretamente relacionados ao projeto desenvolvimentista brasileiro, quanto para entender a reorientação estratégica do Itamaraty no contexto da Nova República.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é analisar a participação do Brasil na discussão dos grandes temas da agenda internacional e identificar possíveis impactos das tensões internas na política externa brasileira. Para isso serão consideradas as características internas do Brasil durante o governo Collor (1990-1992) e o panorama mundial após o fim da Guerra Fria. Logo, será observada a atuação do Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente

e o Desenvolvimento (Rio-92), a argumentação brasileira a favor da democratização do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e a criação do Mercosul.

Os eventos destacados no artigo foram escolhidos por melhor representarem a mudança de engajamento na política externa brasileira durante o governo Collor de Mello. O alcance da discussão proposta se dá pelos acontecimentos internos e os grandes eventos internacionais entre 1990 e 1992 e os seus desdobramentos, sem deixar de reconhecer a importância de outros eventos que não foram mencionados no presente artigo.

OS CONTEXTOS INTERNO E EXTERNO

Durante o governo de Fernando Collor de Mello, o Brasil passava por um período de turbulências no plano interno. Naquele momento, o governo eleito precisava lidar com as pressões causadas pela volta do modelo democrático, com a deterioração do modelo econômico de substituição das importações e com a crise financeira. É nesse contexto que a política externa brasileira passa por modificações estratégicas, de modo a alinhar o país aos novos objetivos externos do governo. As alterações iniciadas por Collor foram continuadas nos governos

seguintes, mesmo que com algumas variações em sua condução (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

Em um primeiro momento, a crise fiscal, a instabilidade na inflação e o conflito da dívida externa caracterizavam o cenário caótico com que o governo recém-constituído deveria trabalhar. Por esta razão, uma das primeiras medidas de Collor de Mello foi a criação do “Plano Brasil Novo”, mais conhecido como “Plano Collor I”, que buscava resolver a crise fiscal brasileira e estabilizar a inflação a partir do confisco das poupanças, da mudança da moeda e do controle do governo sobre a flutuação cambial. Posteriormente, houve o lançamento do “Plano Collor II”, outra tentativa de solucionar os grandes problemas internos. Contudo, as metas esperadas não foram alcançadas, levando ao enfraquecimento da imagem do governo e à insatisfação da classe média, dos servidores públicos e dos empresários industriais, todos afetados pelas medidas econômicas aplicadas pelo governo (MATTOS, 2015).

No cenário internacional o contexto também era turbulento, visto que o mundo se reajustava após o fim da Guerra Fria e lidava com a intensificação da globalização econômica. Ademais, a mudança de postura dos Estados Unidos em relação às suas parcerias comerciais causou

impactos no posicionamento externo de alguns países, como o Brasil. Aqui podem ser destacadas transformações importantes na política externa brasileira, como a defesa do livre comércio internacional e uma maior abertura do mercado interno ao comércio mundial (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011). Essas mudanças faziam parte do objetivo de Collor de modernizar o país internamente e melhorar sua imagem no exterior, mas, de acordo com Casarões (2012) elas também já vinham sendo discutidas e desenvolvidas no Itamaraty desde o governo Sarney.

O governo Collor também resgatou o tema do desenvolvimento e o uniu aos novos temas da agenda internacional, como a preocupação com o meio ambiente e a equidade. Ademais, o Brasil voltou a pleitear a ampliação dos assentos permanentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas a fim de democratizar o processo decisório no sistema internacional (LAFER, 2018). Dessa forma, o país se afastava do paradigma externo caracterizado pelo “pragmatismo responsável” estabelecido no governo de Geisel e aderiria aos posicionamentos e valores dos países desenvolvidos (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

O ENGAJAMENTO BRASILEIRO

NOS NOVOS TEMAS DA AGENDA INTERNACIONAL

Seguindo o propósito de aproximar o Brasil dos países desenvolvidos e se afastar da imagem de país “terceiro-mundista”, as linhas de atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) foram modificadas com o intuito de construir uma nova imagem internacional para o país (LOPES, 2011). De acordo com Casarões (2012), essa aproximação do primeiro Mundo foi uma solução possível dentro de um grupo de conduções diferentes que poderiam ser levadas adiante naquele momento. Ou seja, por mais que outras opções fossem possíveis, a alternativa primeiro-mundista foi escolhida pois o presidente a interpretava como a melhor opção para a PEB.

Nesse contexto, o Brasil sediou a Rio-92 em junho de 1992. A estratégia brasileira para a conferência foi bem-sucedida ao agregar o desenvolvimento sustentável ao debate sobre a preservação do meio ambiente, envolvendo iniciativas na esfera bilateral, multilateral regional e multilateral global. Característica que, como apontado por Cervo e Bueno (2015), ia de encontro com a intenção dos países desenvolvidos de utilizar o argumento ecológico como pretexto para exercer pressão sobre as nações em desenvolvimento. A partir da Con-

ferência, o Brasil conseguiu manter seus direitos sobre a Amazônia, bem como ratificar a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, base para o Protocolo de Kyoto de 1997. Ainda na Rio-92 foi estabelecida a Agenda 21 para a cooperação multilateral em prol do meio ambiente e uma Convenção sobre Diversidade Biológica, que ampara os direitos brasileiros sobre a Amazônia (CERVO e BUENO, 2015).

Naquele período a política externa brasileira também se voltava para os temas de democracia e Estado de Direito, principalmente por ter o jurista Francisco Rezek como Chanceler do MRE em boa parte do governo Collor. Rezek afirmava que o primado do direito caracterizava e distinguia a política externa brasileira e, por isso, tinha como diretriz de sua chancelaria “a fidelidade àquilo que havia de melhor na nossa política externa” (REZEK apud CASARÕES, 2012, p. 139). Portanto, durante seu mandato, o Brasil estava engajado em fóruns internacionais e aderiu a convenções acerca dos direitos infantis e de refugiados, contra o preconceito racial, a discriminação contra a mulher e o tratado contra a tortura (CERVO e BUENO, 2015). Este último sendo um marco importante para a reconstrução dos direitos humanos no Brasil após a ditadura militar. Nesse momento, ao aderir à nova agenda global e passar a

defender o desarmamento, a paz e a segurança internacional, o Brasil volta a argumentar em prol da reforma do Conselho de Segurança da ONU, abrindo a discussão sobre a necessidade da democratização e da representatividade regional nos processos decisórios do órgão (MATTOS, 2015).

Por esta razão, ao discursar na abertura da 47ª Assembleia Geral da ONU em 1992, o então ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, afirma que a democracia vivida no Brasil naquele momento garantia estabilidade e coesão ao país. Além disso, a democracia ensinava o país a conviver com as diferenças presentes em uma sociedade plural, fato que se estendia ao convívio com outras nações no sistema internacional (LAFER apud SEIXAS CORRÊA, 2007). O discurso de Lafer procurava reforçar a legitimidade internacional do país, evidenciando o desejo do Brasil de participar da reorganização do sistema internacional após a Guerra Fria e se envolver no processo decisório da Organização caso conseguisse um assento permanente no Conselho de Segurança.

A CRIAÇÃO DO MERCOSUL E O CHOQUE DE PARADIGMAS

Outro acontecimento importante no governo Collor e que alterou a posição

internacional do Brasil foi a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, criando o Mercado Comum do Sul (Mercosul). A criação do Mercosul possibilitou certo grau de integração na América do Sul e minimizou consideravelmente os conflitos regionais, a exemplo das disputas entre os países com domínio sobre a Bacia do Prata, em especial Brasil e Argentina. Embora o processo de integração regional ainda não tenha alcançado todos os seus objetivos econômicos, a criação do Mercosul foi importante por impulsionar a inserção competitiva do Brasil e da própria União Aduaneira no mercado financeiro internacional (MATTOS, 2015).

O estabelecimento do Mercosul foi também uma maneira de fortalecer as relações brasileiras com o Cone Sul. A organização foi sendo moldada de acordo com as políticas comerciais e gerais de seus membros, apresentando características do chamado regionalismo aberto. Mesmo que envolvido na nova temática regional, o Brasil não menosprezou suas relações com outros Estados, mostrando que, para além do Cone Sul, suas novas prioridades externas estavam voltadas para suas relações com os países desenvolvidos (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

Logo, as decisões externas de Collor,

relacionadas à modernização do país e aproximação aos países centrais geraram um choque de paradigmas externos, sendo eles a autonomia pela distância e a autonomia pela participação (CASARÕES, 2012). Dessa forma, foram criadas duas estratégias de inserção internacional que foram refinadas nos governos seguintes. A autonomia pela participação, por exemplo, foi consolidada no mandato de Fernando Henrique Cardoso que deu consistência ao projeto de adesão do Brasil à ordem mundial globalizada, intensificando a integração brasileira em organizações regionais, articulando-se aos países emergentes e promovendo a aproximação Mercosul-União Europeia (1995). Em seguida, a autonomia pela diversificação foi posta em prática no governo de Lula da Silva (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011), ao manter boas relações com outros países emergentes, bem como com os parceiros tradicionais do Brasil, e institucionalizar contatos com outras regiões, como o FOCALAL (Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste).

Sob outra perspectiva, a criação do Mercosul e o reposicionamento brasileiro em relação aos temas ambientais e de segurança coletiva impactaram a atuação do Ministério Relações Exteriores ao gerar novas responsabilidades externas para o

Brasil. Através do Mercosul, por exemplo, o Brasil conseguiu uma maior inserção no mercado financeiro internacional e promoveu a integração com parceiros que até então não haviam sido atingidos (MATTOS, 2015), gerando uma nova demanda de profissionais do MRE para atuar nesses novos setores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma geral, os eventos aqui mencionados representaram o início de uma nova fase para a política externa brasileira. O país procurava a reinserção no sistema internacional com uma nova postura após passar por grandes mudanças internas. Logo, a condução das relações internacionais do Brasil na presidência de Fernando Collor de Mello é um resultado direto das diferentes problemáticas internas e externas que lhe foram apresentadas durante seu governo. As pressões internas causadas pela crise econômica levaram o presidente a implantar medidas que acreditava serem pertinentes para o desenvolvimento interno e a modernização da imagem do país no exterior. Por outro lado, o contexto mundial após a Guerra Fria abriu possibilidades externas para o país, que aproveitou o momento em que o sistema internacional ainda se reestruturava para ampliar sua

participação nos fóruns internacionais.

Assim, a implementação de um novo paradigma externo, marcado pelo regionalismo aberto e associado ao universalismo dentro das cúpulas internacionais, pode ser entendido como uma tentativa do governo brasileiro de promover as mudanças que há muito tempo eram reivindicadas pela sociedade brasileira. Este vínculo entre a crise interna e o novo paradigma externo é evidenciado pela prioridade atribuída à economia durante o governo Collor, que usou sua política externa para atingir sua meta de combate à inflação e estabilização econômica, buscando recursos nos países desenvolvidos. No entanto, sua abertura externa sem projeto, ao mesmo tempo que favoreceu a abertura da economia brasileira e os movimentos de integração regional, também contribuiu para que, internamente, houvesse uma instabilidade causada pela falta de apoio político potencializada pela incapacidade de uma boa gestão econômica no plano interno e agravada pelas disparidades entre expectativas e realizações do governo de Fernando Collor.

É inegável que o governo Collor teve problemas, mas ele também deixou um legado para os próximos líderes brasileiros, principalmente no que tange à promoção da imagem do

Brasil no exterior e à modernização do país, a fim de acompanhar a concorrência internacional. Mas também no que se refere à atenção que deve ser dada ao um povo insatisfeito, o seu poder de se mobilizar por mudança e de realizá-la, não mais através de golpe, mas através de um processo legal.

Ainda que não finde todos os aspectos importantes deste período, o artigo procurou mostrar que, embora curto, o governo de Fernando Collor de Mello gerou impactos duradouros na sociedade brasileira. Suas medidas econômicas e políticas surtiram impactos negativos que tiveram que ser enfrentados pelos governos seguintes. Em contrapartida, no plano externo o governo avançou em questões ambientais e de direitos humanos, engajando-se mais nos grandes temas da agenda internacional sem deixar de lado a busca pela autonomia da política externa brasileira.

Finalmente, um dos grandes desafios do governo de Fernando Collor de Mello era encontrar o equilíbrio entre as pressões internas e externas de modo que seus planos de governo pudessem ser concretizados. À vista disso, constata-se a colocação de Celso Lafer ao afirmar que a tarefa principal da política externa é “traduzir necessidades internas em

possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino [...]” (LAFER, 2007, p. 16). Logo, é possível concluir que o presidente Collor valeu-se das demandas da sociedade brasileira e de sua visão pessoal de modernidade para o futuro do Brasil para construir sua política externa de um modo que o Brasil se adaptasse às transformações da agenda internacional, incluindo novos assuntos ao seu quadro de trabalho interno e, quiçá alcançasse seus objetivos externos, garantindo o desenvolvimento interno.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2011.

MATTOS, T. C. L. **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)**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista - Unesp, 2015.

SEIXAS CORRÊA, L. F. D. (). **O Brasil nas Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2007.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: UNESP, 2011.

Notas

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília. E-mail: jacy_a@outlook.com.

Referências

CASARÕES, G. S. P. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2012.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 5^a. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2015.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. 2^a. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 2007.

LAFER, C. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira**: Pensamento e ação. Brasília: Fundação Getúlio Vargas, v. 2, 2018.