

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais**

Guilherme Stolle Paixão e Casarões

**As três camadas da política externa do governo Collor:
poder, legitimidade e dissonância**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”, Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

CAMPINAS, 2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH
UNICAMP

C263t	<p>Casarões, Guilherme Stolle Paixão e, 1983- As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância / Guilherme Stolle Paixão e Casarões. - - Campinas, SP : [s. n.], 2011.</p> <p>Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p>1. Collor, Fernando, 1949- 2. Brasil. Ministério das Relações Exteriores. 3. Neoliberalismo. 4. Brasil – Relações exteriores. 5. Brasil – Política e governo – 1989- I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e, 1948- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.</p>
-------	--

Informação para Biblioteca Digital

Título em Inglês: The three layers of the Collor government's foreign policy: power, legitimacy

Palavras-chave em inglês:

Neoliberalism

Brazil – Foreign relations

Brazil – Politics government – 1989-

Área de concentração: Relações Internacionais

Titulação: Mestre em Relações Internacionais

Banca examinadora:

Sebastião Carlos Velasco e Cruz [Orientador]

Shiguenoli Miyamoto

Dawisson Elvécio Belém Lopes

Data da defesa: 30-08-2011

Programa de Pós-Graduação: San Tiago Dantas

GUILHERME STOLLE PAIXÃO E CASARÕES
**AS TRÊS CAMADAS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO COLLOR: PODER,
LEGITIMIDADE E DISSONÂNCIA.**

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do grau MESTRE em Relações Internacionais sob orientação do Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz..

FALTA - ÁREA DE CONC. : X

Este exemplar corresponde a redação final da dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 30/08/2011.

Comissão Julgadora

Titulares:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz Orientador (IFCH/UNICAMP)

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (IFCH/UNICAMP)

Prof. Dr. Dawison Elvécio Belém Lopes (PUC-MG)

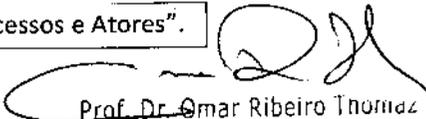
Suplentes:

Prof. Dr. José Alexandre Altahyde Hage (FAAP)

Profa. Dra. Flávia de Campos Mello (PUC-SP)

Campinas
Agosto de 2011

Errata: Constar "Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores".


Prof. Dr. Omar Ribeiro Thomaz
Matr. 28292-3
Coordenador da Comissão de Pós-Graduação
IFCH/UNICAMP

Resumo

Este trabalho tem como objetivo jogar luz sobre o processo de mudança que marcou a política externa do governo Collor, a partir dos três níveis analíticos propostos: sistêmico, doméstico-societário e burocrático. Argumenta-se que as inflexões observadas na política externa daquele governo devem-se a uma conjugação específica de transformações observadas nos três planos, diante de um contexto de crise global que marcou a década de 1980. No plano sistêmico, observou-se um câmbio estrutural da ordem internacional, bem como a corrosão econômica e política do Terceiro Mundo. Prevaleceu a lógica do poder no direcionamento da política externa brasileira, isto é, o país mostrou-se vulnerável às pressões exercidas no plano econômico, sobretudo dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, no plano doméstico, a ruptura do Estado desenvolvimentista abria espaço para a emergência de posições neoliberais, que conduzirão a política externa brasileira à abertura econômica, inicialmente tímida no governo Sarney, e empreendida com mais ênfase no governo Collor. Por fim, no plano burocrático, argumenta-se que o presidente valeu-se de uma dissonância no próprio corpo diplomático, entre liberais e nacionalistas, para avançar uma nova agenda internacional, embora conservasse os princípios da política externa. A síntese dessas mudanças pode ser entendida como uma nova estratégia a partir de velhos pressupostos, qual seja, a busca da “autonomia pela modernização”.

Palavras-chave: Brasil-relações exteriores; governo Collor; autonomia pela modernização; Itamaraty

Abstract

This work intended to shed light on the process of change that characterized Fernando Collor's foreign policy, from a level-of-analysis perspective: system, society, and bureaucracy. Our hypothesis is that the shifts observed in that government's foreign policy are due to a juxtaposition of transformations in those three levels, in the context of the global crisis of the 1980s. In the systemic level, one could notice a structural shift in the international order, as well as the downfall, both political and economically, of the Third World. The logic of power politics prevailed in Brazil's international politics, that is, the country became vulnerable to external pressures exerted on it, especially by the United States. At the same time, in the domestic level, the breakdown of the developmental state would allow for the emergence of neoliberal positions, that will ultimately lead Brazilian foreign policy towards economic liberalization – in a timid way during the Sarney administration, and more emphatically during the Collor government. Finally, in the bureaucratic level, we argue that the president benefitted from a dissonance within the diplomatic body, between liberals and nationalists, to advance a new international agenda, even though maintaining the very principles of our foreign policy. The synthesis of these changes can be interpreted as a new strategy based on old premises, to which we call “autonomy through modernization”.

Keywords: Brazil-foreign relations; Collor administration; autonomy through modernization; Itamaraty

Sumário

Agradecimentos	9
Introdução	11
1. A política externa brasileira nos anos 1980: erosão dos velhos conceitos, emergência de novas posições	33
1.1. O globalismo e seus legados à política externa	33
1.1.1. <i>Declínio e reafirmação do globalismo no regime militar: o triunfo do pragmatismo responsável</i>	<i>38</i>
1.2. Demolindo “velhos” paradigmas: a década de 1980 e os desafios ao globalismo	42
1.2.1. <i>O globalismo diante da implosão terceiro-mundista: a política externa de Figueiredo</i>	<i>43</i>
1.2.2. <i>A política externa do governo Sarney: adaptação sem ruptura</i>	<i>52</i>
1.2.3. O globalismo no alvorecer da década de 1990: mundos possíveis?	62
2. PODER: mudanças estruturais e a política externa brasileira dos anos 1980	67
2.1. As relações Brasil-Estados Unidos no contexto da década de 1980	68
2.1.1. <i>A gestão da dívida externa: pressões sistêmicas, danos domésticos.....</i>	<i>75</i>
2.1.2. <i>A questão da informática no âmbito das relações Brasil-Estados Unidos</i>	<i>87</i>
2.2. Quais alternativas aos constrangimentos estruturais?	99
3. LEGITIMIDADE: a ruptura do consenso nacional-desenvolvimentista e o neoliberalismo no Brasil	105
3.1. A saga do Estado desenvolvimentista no Brasil.....	108
3.1.1. <i>Democracia e nacional-desenvolvimentismo: que tipo de síntese?.....</i>	<i>111</i>
3.2. Do desenvolvimentismo frágil ao liberalismo tímido	121
4. DISSONÂNCIA: o papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor	131
4.1. Política externa sem o Itamaraty?	133
4.2. As dissonâncias da política externa brasileira: liberais versus nacionalistas no MRE	147
4.3. Que tipo de alinhamento?	162
Considerações finais	169
Referências bibliográficas	177

Agradecimentos

Depois de uma longa e tortuosa jornada para que este trabalho ficasse pronto, gostaria de fazer menção àquelas pessoas que foram imprescindíveis, de um jeito ou outro, para que essa dissertação saísse do papel. A primeira delas, como não poderia deixar de ser, é meu orientador, prof. Sebastião Velasco e Cruz, que me ofereceu ótimas ideias e me indicou o melhor caminho a trilhar. Compartilhar ideias com ele é sempre um prazer.

Durante os últimos dois anos e meio, vaguei por diversos espaços acadêmicos e neles fui acolhido, nos quais ouvi bons conselhos e pude trocar algumas impressões sobre o argumento que desenvolvi. Devo minha gratidão aos professores Shiguenoli Miyamoto e José Alexandre Hage, pelas conversas e pelos toques esclarecedores na banca de qualificação. No CEDEC, Brasílio Sallum Júnior, generoso como um pai, me deu a oportunidade de pesquisar sobre o *impeachment* e aprofundar ainda mais meu interesse sobre o governo Collor. Na PUC-Minas, minha *alma mater*, pude expor o esboço dessa dissertação e avançar em certos debates graças à amizade (e profunda sabedoria) dos amigos Dawisson Lopes, Carlos Aurélio Faria, Túlio Ferreira e Rodrigo Teixeira. Matias Spektor, Ludmila Ribeiro e Oliver Stuenkel confiaram no meu potencial e me receberam muito bem no CPDOC. Por fim, Flávia de Campos Mello e Ricardo Sennes não fazem ideia da ajuda que me prestaram ao me enviarem as versões eletrônicas de suas teses.

No Dantas, além da eficiência de Giovanna Vieira, Isabela Silvestre e Priscila Gartier, fui brindado com ótimos companheiros de papo, de copo e de ideias, Juliano Aragusuku, Laís Thomaz, Filipe Mendonça, Katiúscia Espósito, Thiago Lima, Tomaz Paoliello, Manoela Miklos, William Laureano, Marília Souza, Grasiela Licório, Kelly Ferreira, Luiza Mateo, Carol Preto, Carol Camargo e todos os demais colegas com quem convivi nestes últimos anos.

A Rio Branco e a FAAP são minhas casas há quase cinco anos. Sou imensamente grato pelo carinho dos amigos Gunther Rudzit, Angela Tsatlogiannis, Alexandre Uehara, Denilde Holzhacker, Regiane Bressan, Demetrius Pereira, Sérgio Gil, Marcus Freitas, Juliana Viggiano, Helena Moreira, Antonio Sérgio Bichir e João Ferraz. Colega de sala, Raquel Rocha foi obrigada a ouvir todos os desabafos existenciais nestes últimos anos. De aluna e orientanda a amiga e colega de profissão, Fernanda Magnotta nunca me negou meia hora do seu tempo e teve papel inestimável nesse processo. Luiz Alberto Machado e o embaixador Rubens Ricupero, diretores da Faculdade de Economia da FAAP, não só acreditaram no meu trabalho como me abriram portas

para esta pesquisa, de maneira generosa. Meus alunos, muitos dos quais viraram amigos, sempre foram um importante ponto de apoio. A todos eles, meu muito obrigado.

Durante a produção deste texto, conversei com várias figuras que estiveram no centro da política externa do governo Collor, cada uma delas tendo me proporcionado relatos valiosos. Não tenho palavras para agradecer ao senador Fernando Collor de Mello, ao ministro Francisco Rezek, ao Sr. João Santana e aos embaixadores Gelson Fonseca Júnior, Marcos Azambuja e Paulo Tarso Flecha de Lima pelo tempo e pela disposição com que me receberam. O contato com Fernando Collor não teria sido possível sem a “intervenção divina” de Fátima Pinto Coelho junto à Leda Collor; meu contato com o embaixador Paulo Tarso foi mediado por Vitória Flecha de Lima; as demais conversas, em grande medida, foram-me proporcionadas ou por Luiz Alberto Machado, ou pelo embaixador Ricupero, com quem também troquei várias impressões sobre o período estudado.

Aos *usual suspects* Pedro Groppo, Lucas Rezende, Rodolfo Silva, Rafael Godoy, obrigado pela amizade absolutamente desinteressada; Luiz Feldman, além de amigo, foi duro crítico de certas ideias e acolhedor de tantas outras, nas conversas que tivemos no eixo SP-Brasília. Sou também grato a Bruno Simões, Wagner Cabral, Cláudia Marconi, Filipe Nasser e Geraldo Zahran, que participaram desse processo de diferentes maneiras.

O meu amor incondicional à minha família, com cuja distância sofro há cinco anos: Denise e Roberto, Ludimila e João Francisco (que fez a tarefa ingrata de transcrever as entrevistas), Ema e Noeme, Theresinha e Rosine. Vocês são fundamentais, sempre.

Meu maior agradecimento, contudo, vai à minha esposa Marina, cuja qualidade maior é relevar todos os meus defeitos e continuar me amando; à minha filha, Ana Letícia, que aprendeu a me amar lenta e decisivamente, mesmo eu sendo o pai mais “inritante” do mundo; ao meu filho ou minha filha, que está na nona semana de vida intra-uterina, e que resolveu contar que virá ao mundo justamente no momento mais turbulento dessa dissertação. Com todo meu amor, dedico todo meu esforço a vocês.

INTRODUÇÃO

Profunda, drástica e equivocada. Os três adjetivos foram utilizados para descrever, em diferentes textos acerca do curto período Collor, a natureza da transformação que aquele governo imprimiu sobre a política externa brasileira. Destaca-se, de forma unânime, a ruptura representada pela ascensão do primeiro presidente democraticamente eleito, no contexto da Nova República, para a inserção internacional do Brasil. Das características mais marcantes dos dois anos em que Fernando Collor esteve no comando do Estado brasileiro, em termos de política exterior, afiguram-se a abertura comercial, empreendida com uma voracidade típica dos aderentes do Consenso de Washington¹, e o realinhamento com o primeiro mundo, em particular com os Estados Unidos, levando à implosão do paradigma globalista, dominante em nosso pensamento de política externa desde a década de 1960. A primeira, porque conduzida de maneira apressada e sem o estabelecimento de um pacto social prévio, teria sido extremamente nociva à indústria nacional, demolindo os pólos de excelência da economia brasileira. O alinhamento com os centros do poder capitalista, por sua vez, reeditaria o binômio dependência/subdesenvolvimento que os militares se esforçaram em superar, legando ao Brasil uma derradeira posição periférica nas relações políticas e econômicas internacionais. As correções de rumo executadas no governo Itamar Franco resgatariam a política externa brasileira à posição de onde nunca deveria ter saído, após o malfadado “projeto de voo curto” gestado no seio de um governo igualmente fracassado.

Do discurso dominante a respeito da política externa do governo Collor transparece certo juízo de valor, muito provavelmente produzido pela ausência de um distanciamento histórico muitas vezes necessário para que impressões se transformem em conclusões sólidas. Por isso mesmo, à constatação do caráter equivocado e efêmero no direcionamento da ação internacional do Brasil ao fim da Guerra Fria, adiciona-se a percepção de que não se trata de um período que justifique ser explorado do ponto de vista acadêmico. Afinal, as anomalias são rapidamente sobrepostas pelo padrão contínuo de comportamento externo do Estado brasileiro, qual seja, a

¹ Tratou-se de um receituário gestado por John Williamson no âmbito do Institute for International Economics, que visava à estabilização monetária e ao pleno restabelecimento das leis de mercado. De acordo com Moniz Bandeira (1999), o Consenso de Washington “resumia-se na recomendação de que o Estado se retirasse da economia, quer como empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais, a fim de que toda a América Latina se submetesse às forças de mercado, o que viabilizaria ulteriormente a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (...)” (p. 168).

adesão ao globalismo universalista, centrado no Itamaraty, em que a aproximação dos Estados Unidos é condicional e instrumental.

Com efeito, a vastidão de estudos sobre política externa brasileira que surgiu nas últimas duas décadas encobre uma grave lacuna bibliográfica no tocante ao posicionamento internacional do país sob o governo Collor. Sintomas dessa carência podem ser resumidos em dois fatos: em primeiro lugar, um dos dois principais textos sobre a política externa do período ter sido publicado em periódico de língua inglesa²; em segundo lugar, a segunda edição da principal coletânea sobre política externa brasileira (Albuquerque et al., 2006), que cobre o período de Vargas a Fernando Henrique Cardoso, simplesmente omitir os anos entre 1990 e 1994. Agrava este quadro o fato de a política externa de Sarney (cf. Pereira, 2003; Côrtes, 2010) e até mesmo de Itamar Franco (cf. Canani, 2003) merecerem obras inteiras, extensamente referenciadas, enquanto o “interregno” de Collor não possui nada comparável em termos de fôlego ou escopo.

Motivado por tal lacuna, este trabalho tem como objetivo analisar as mudanças da política externa brasileira levadas a cabo por Fernando Collor de Mello, a partir de uma análise dos interesses das elites nacionais, do próprio Itamaraty e sua conjugação com as transformações estruturais do pós-Guerra Fria. Valendo-se da metáfora do jogo de dois níveis (Putnam, 1988), o argumento ora disposto é o de que a tão criticada guinada em direção aos Estados Unidos empreendida pelo governo Collor, consubstanciada numa profunda mudança paradigmática de política externa, deve ser tomada com cautela: não se tratou de um realinhamento brusco ou de subserviência de qualquer sorte, mas sim de uma estratégia possível dentro dos quadros conceituais de nossa política externa, à qual chamaremos de *autonomia pela modernização*. Essa busca pela autonomia, dispondo de novos meios e estratégias, nada mais representou do que o ponto de equilíbrio entre interesses societários e burocráticos, por um lado, e o reordenamento da ordem mundial, por outro. A despeito da tese dominante de que as características pessoais do presidente inauguraram uma era de forte diplomacia presidencial (Batista, 1993) que retomou o americanismo da PEB ou lançou as bases de um “Estado normal” (Cervo e Bueno, 2002), parte-se da hipótese de que a aproximação brasileira aos Estados Unidos pela via das reformas

² Referimo-nos, aqui, a Cruz Jr., Cavalcante e Pedone (1993), publicado no *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. O outro texto de relevo que oferece um bom panorama sobre o período é Batista (1993). Há outros artigos de qualidade, mencionados ao final deste trabalho, que passam pelo período, mas que não são específicos.

neoliberais, pragmática e condicional, envolveu amplas transformações nos planos doméstico e externo, não necessariamente conectadas aos desígnios meramente individuais do presidente.

Antes de tudo, é importante anotar algumas ressalvas de método e escopo. Trata-se de uma reflexão centrada na mudança de orientação internacional empreendida pela política externa do governo Collor, e não de um exercício narrativo sobre os feitos externos do Brasil no período. Ou seja, privilegiaremos o momento inicial daquele governo, onde se operou a transformação da inserção internacional do país, e fatos isolados da política externa somente serão empregados de maneira ilustrativa. Pretende-se jogar luz sobre o processo de construção da base de apoio aos novos projetos de inserção internacional de Collor no nível doméstico, que compreende justamente grupos de interesse, agências burocráticas e opinião pública, e sua relação com as transformações externas. Por isso mesmo, julgou-se conveniente recortar a discussão no papel exercido pelo Itamaraty na sustentação das posições externas neoliberais daquele governo, por um lado, e no suporte oferecido pelas elites industriais a essas políticas, por outro.

Dedicaremos também uma seção para discutir as alterações estruturais, no plano internacional, que coincidiram com o período conclusivo da abertura democrática no Brasil. Com efeito, uma das características mais marcantes da política externa do governo Collor – qual seja, a reconstrução de uma agenda positiva com os Estados Unidos sob o signo da liberalização econômica – parece relacionar-se não somente com questões domésticas mas também com uma mudança estrutural ocasionada pelo colapso da União Soviética. A nuvem cinzenta que pairou sobre os rumos dos Estados Unidos logo após a queda do Muro de Berlim turvou, é fato, as análises iniciais sobre seu papel na dita Nova Ordem Internacional. Desacreditava-se da capacidade de os EUA ditarem a agenda internacional como pólo único do sistema, em função de uma corrosão doméstica em marcha, tornando qualquer opção exclusivista de aproximação àquele pólo de poder ingênuo, até mesmo perigosa (cf. Jaguaribe, 1992).

Olhando-se em retrospectiva, no entanto, as hipóteses de uma “multipolaridade nascente” não se sustentaram. Por isso mesmo, é possível argumentar que as críticas feitas à aproximação com os EUA, se calcadas na impressão de que a ordem internacional não se sustentaria sobre as capacidades norte-americanas, foram precipitadas. Em última análise, do ponto de vista externo, podemos assumir que o Brasil passou a privilegiar dois eixos de suas relações internacionais – a América Latina, por meio da intensificação do processo de integração regional, e o Primeiro Mundo, sobretudo os Estados Unidos, buscando recompor sua capacidade econômica e comercial

– não porque houve uma inflexão na essência de sua política externa, mas porque as condições sistêmicas alteraram-se dramaticamente. As alternativas reduziram-se a um conjunto restrito de linhas de ação possíveis, diante da implosão simultânea do Segundo e Terceiro Mundos como blocos organizados de poder político.

Nesse contexto, a adesão (condicional, como se disse) de uma “potência média” como o Brasil à zona de influência de uma superpotência, diante da incapacidade de construir uma alternativa sustentável (como por muito tempo pareceu ser o “terceiro-mundismo”), é prevista pelas teorias de política internacional e não enfraquece a discussão sobre os elementos domésticos que se pretende realizar. Isso não significa, que fique claro, o estabelecimento de relações de subserviência com os Estados Unidos. A busca pela autonomia, corolário de nossa inserção internacional, continua sendo – como sugerem, por exemplo, Lima (1990) e Sennes (1996) – a direção principal da política externa brasileira. O que havia mudado era a estrutura do jogo internacional, e cabia ao Brasil, em vez de se submeter passivamente às novas regras, adaptar suas estratégias de forma a beneficiar-se das novas condições. Compreender os movimentos dessa nova inserção internacional – nos planos sistêmico, doméstico e burocrático – será a tarefa deste trabalho.

Esta introdução será dividida em três partes. Em primeiro lugar, apresenta-se o marco teórico utilizado ao longo da dissertação, a partir do qual se constroem as hipóteses e a linha de raciocínio que orienta o texto. Uma breve revisão acerca das abordagens de política externa é empreendida, na qual os devidos recortes e distinções serão feitos de forma a estabelecer uma espécie de modelo teórico, ainda que pouco sistemático em seus termos. Em seguida, discutiremos o conjunto das teses (que chamo de “consensuais”) sobre a política externa do governo Collor. Apesar da pluralidade de interpretações existentes, elas divergem em questões meramente pontuais, rumando para uma forte convergência a respeito do papel do presidente na determinação da inserção internacional do Brasil e do alijamento das principais forças sociais deste processo. Por fim, apresenta-se, em linhas gerais, o plano de trabalho sobre o qual se construirá esta dissertação.

Os agentes de mudança na política externa

Um trabalho que pretenda dar conta da mudança paradigmática no âmbito da política externa brasileira tem que lidar, obrigatoriamente, com algumas questões teóricas que constituem, ainda hoje, o cerne do debate do campo de análise de política externa. Não nos prenderemos a definições excessivamente basilares, das quais já se ocuparam diversos acadêmicos em tempos recentes (cf. Oliveira, 2005; Hudson, 2005). Faz-se necessário, no entanto, discutir alguns conceitos a título de recorte e orientação teórica.

A principal questão a ser enfrentada no âmbito dessa dissertação é a relação entre *ideias* e *mudança* na política externa. Não se trata de uma discussão óbvia: poucos foram os autores que, mesmo trabalhando com dimensões menos rígidas da formulação da política exterior dos Estados (como a cognitiva ou a das disputas políticas domésticas), preocuparam-se com o problema da mudança – seja ela a mudança conceitual que orienta a inserção internacional de um país, seja o câmbio na ação em si. É possível especular que a ausência de preocupações nesse sentido, refletida na óbvia carência de estudos direcionados para as grandes transformações ocorridas no seio da política internacional³, esteja relacionada com a própria natureza da teorização em nossa disciplina.

Ao longo do tempo, a linguagem hegemônica no campo das Relações Internacionais valeu-se ostensivamente dos registros conceituais do *realismo político* como forma de compreender e explicar os fenômenos mundiais. Como se sabe, as abordagens vinculadas ao realismo estão muito mais interessadas em compreender a continuidade, isto é, a recorrência no comportamento dos atores internacionais (mormente os Estados), de forma a estabelecer padrões generalizáveis de conduta, do que iluminar as transformações às quais o sistema internacional eventualmente é submetido. Não à toa, o conceito central das derivações realistas – independente da rubrica que recebam – é o de *equilíbrio de poder*. Como o próprio nome já denuncia, equilíbrio pressupõe estabilidade, continuidade dos elementos constituintes de um sistema, remetendo a uma ideia muito comum nas ciências naturais (cf. Morgenthau, 2003). Assim, torna-se possível falar de *leis* que regem o comportamento dos Estados, como a busca permanente por

³ Exceção feita, é claro, às abordagens marxistas, que geralmente dispensam muita energia à análise da mudança, mas com viés normativo. Neste caso, contudo, defrontamo-nos com um duplo problema: são perspectivas que, em geral, atribuem peso excessivo às estruturas, ao passo que o agente é destituído de vontade própria; são teorizações marginais no campo de estudo das Relações Internacionais. Por isso mesmo, não dedicaremos muito espaço a elas.

poder, sobrevivência, bem-estar ou hegemonia, sendo que o postulado sobre quais os objetivos das nações no longo prazo (e sobre os quais se constituem as leis) varia de uma teoria para outra, impactando na argumentação e no processo de investigação de nosso campo de estudos⁴.

A busca pela “boa ciência” nas Relações Internacionais não se limitou às abordagens realistas e, de alguma maneira, buscou transcendê-las. O behaviorismo, movimento que atingiu diretamente as ciências humanas nos Estados Unidos ao longo da década de 1950, talvez tenha representado a forma mais acabada de aproximação das humanidades às ciências da Natureza. Ao contrário de muitos realistas, que se valiam de modelos hipotético-dedutivos de frágil comprovação empírica (e que eram recheados de divagações históricas, pouco sistemáticas), os behavioristas buscavam compreender o comportamento dos Estados a partir daquilo que era objetivo, observável, e teorizar as questões da política internacional a partir do método indutivo e quantitativo (cf. Kaplan, 1990; Deutsch, 1977).

Por isso mesmo, as abordagens behavioristas acabaram negando, direta ou indiretamente, o próprio empreendimento realista, na medida em que colocava em questão seus conceitos principais. Como trabalhar com o Estado como objeto de estudo, se no limite trata-se de uma abstração? Como mensurar poder, em vez de postular que é simplesmente a capacidade de impor a vontade de uma nação sobre a outra? Como extrair conclusões seguras a partir da observação assistemática (e muitas vezes subjetiva) do comportamento dos Estados ao longo da História, sem que essa análise esteja fiada por um conjunto objetivo de parâmetros mensuráveis?

Ao negar o “impressionismo” que muitas vezes orientavam os estudos de política internacional, o behaviorismo aplicou à disciplina um choque metodológico. Não seria mais possível lidar com as relações entre países, do ponto de vista científico, a partir de critérios demasiadamente vagos ou abstratos. Antes de tudo, era imprescindível que se abrisse a caixa-preta do Estado, identificando, dentro dele, os principais agentes das relações internacionais. O principal – ou mesmo único – ator das RI na visão realista apresentava-se, no fim das contas, como um agregado de múltiplos decisores, interesses, segmentos sociais relevantes, cuja interação gerava uma determinada resultante, a política externa. Note-se que, nesse tipo de ótica,

⁴ Não estamos afirmando que inexistem teorias que buscam lidar com a mudança no plano estrutural. Gilpin (1981), por exemplo, empreende algo nesse sentido. O autor busca, nas suas próprias palavras, “isolar e analisar as regularidades e padrões mais óbvios associados a mudanças nos sistemas internacionais”. No entanto, ele mesmo assume a impossibilidade de se postularem “leis da mudança”, afirmando que “as grandes transformações políticas são consequências de conjunções de conjuntos de desenvolvimentos singulares e imprevisíveis” (Gilpin, 1981, p. 3).

a ação do Estado, visto que fruto de sucessivas barganhas políticas no seio do processo decisório de política externa, dificilmente pode ser considerada racional – ao menos nos moldes do realismo político (cf. Moravcsik, 1997).

Se houve alguma ruptura profunda em decorrência do chamado “segundo grande debate” das Relações Internacionais, que contrapôs realistas – que, de um modo geral, recorriam às áreas tradicionais das humanidades (História, Sociologia, Direito, Filosofia Política) para construir suas teses – e behavioristas, que apostavam na ciência dura e empirista, tratou-se da criação de um novo campo de estudos (ou sub-campo, como ainda é tratado por alguns): a análise de política externa (*foreign policy analysis*, APE). A distinção entre esta e as abordagens de política internacional (PI) em geral dão-se a partir do fenômeno, ou da variável dependente, que cada uma busca tratar (Zakaria, 1998, p. 14). Enquanto analistas de política externa abriram a ‘caixa preta’ do Estado de forma a explicar seu comportamento, os teóricos de política internacional “focam sua atenção nas relações dos Estados, como um sistema, para aprender sobre os atributos desse sistema” (Kubálková, 2001, p. 15).

É possível notar que as atribuições propostas a cada uma das abordagens são complementares entre si. Ainda assim, o limite entre o escopo de ambas é algo perceptível. A APE deixa de problematizar os resultados (*outcomes*) das relações entre as diversas unidades (Estados) no sistema internacional, concentrando-se nos processos internos aos Estados que produzem a política externa como resultado. Por outro lado, a PI toma a existência do Estado como um agente livre de questionamentos internos, assumindo, portanto, a ação estatal como algo dado e conformada a partir da interação com os demais dentro de um sistema, isto é, precisamente os mesmos *outcomes* que a APE deixa por trabalhar.

Conquanto as possibilidades analíticas de ambas as abordagens sejam complementares e seu diálogo pudesse trazer benefícios para o estudo das Relações Internacionais como disciplina, elas permanecem separadas desde a cisma dos anos 1950, que coincidiu com a “revolução científica” das Ciências Sociais. A ausência de comunicação e mesmo uma certa rivalidade entre cada uma das perspectivas impediram que houvesse um desenvolvimento sistemático dessa complementaridade, o que acabou por gerar, em alguns casos, premissas e conclusões contraditórias entre ambas (Kubálková, 2001, p. 17). Assim, apesar do grande desenvolvimento na teorização das Relações Internacionais observado a partir da publicação da obra de Waltz

(1979) e do profícuo debate na disciplina a partir do fim da Guerra Fria, as abordagens de PI e APE sofreram influências e cresceram de forma desigual.

É oportuno destacar que, do ponto de vista ontológico, a política internacional e a análise de política externa constituem-se de maneira distinta. Enquanto os defensores do primeiro campo advogam pela primazia da *estrutura*, isto é, concentram seus esforços na compreensão do comportamento dos atores internacionais a partir dos constrangimentos estruturais que lhes são impostos, os analistas de política externa colocam grande parte do peso de sua empreitada teórica na *agência*, ou seja, nas partes que compõem o todo. Reedita-se, de alguma forma, o velho debate entre determinismo (em que o comportamento é imposto pela estrutura) *versus* voluntarismo (no qual a ação decorre da vontade dos agentes). Sem oferecer uma resposta à permanente tensão entre agente e estrutura⁵, que não será problematizada aqui, este trabalho busca uma via alternativa, lançando um olhar sobre política externa que contemple tanto a variável estrutural, isto é, que considere o peso dos constrangimentos estruturais sobre as ações dos Estados, quanto variáveis domésticas – societárias ou burocráticas. Essa tentativa de síntese será explorada adiante.

Cumpra dizer, antes de seguirmos em frente, o que este trabalho *não é*. Mesmo inscrevendo-se num debate analítico sobre política externa, evitaremos, ao longo do texto, qualquer atribuição causal ao papel do *decision-maker*, a despeito da força explicativa que um sem-número de autores atribui a esse ator individual, especialmente no marco da psicologia cognitiva (cf. Jervis, 1978; Allison, 1969; Maoz, 1990; Hudson, 2005). Acreditamos haver uma diferença expressiva entre o processo decisório norte-americano, por exemplo, bastante centrado na figura do presidente e na composição de gabinetes “de crise”, e o ciclo brasileiro de formulação e implementação de política externa. No caso do Brasil, por mais que tenha se começado a falar em diplomacia presidencial, principalmente vinculada aos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (cf. Danese, 1999; Cason e Power, 2009), a definição das grandes linhas de política externa (e é exatamente nessa dimensão paradigmática que concentraremos a discussão) ainda está bastante circunscrita ao Itamaraty. O máximo a que chegaremos – e isso ficará claro no evoluir dos capítulos – é considerar as escolhas do tomador de decisão (no caso, o presidente) num contexto de amarras e constrangimentos institucionais. Não é, de forma alguma, querer trazer o agente individual de maneira casuística, *pela janela dos*

⁵ Da qual se ocuparam, sob diferentes formas, Waltz (1959), Wendt (1987), Carlsnaes (1992).

fundos, mas, ao contrário, remover dele a carga usualmente exagerada com que certas análises tratam o papel do indivíduo na atribuição da política externa.

As influências teóricas que constituem o eixo analítico deste texto são diversas, e serão incorporadas de uma maneira bastante eclética ao argumento. Subscreeve-se a um oportuno comentário de Marcílio Marques Moreira que, ao questionar as explicações deterministas sobre o resgate da hegemonia americana no governo Reagan, sugere que as interações entre Estados são sempre “poliédricas e multivetoriais” (Moreira, 1984). Ao negarmos as análises monocausais, optamos, deliberadamente, por um estudo menos sistemático, e certamente menos elegante, do que as tradicionais análises de política internacional ou mesmo de política externa. Decidiu-se pagar o preço do “sincretismo teórico” na convicção de que, dada a complexidade dos fenômenos internacionais, não se pode contentar com uma análise unidirecional, ou centrada em um número muito pequeno de variáveis. Se já é difícil incorporar argumentos desta natureza na explicação das continuidades, na discussão sobre mudanças os desafios são ainda maiores.

O primeiro elemento teórico presente na discussão proposta é a questão dos *níveis de análise*, debate muito caro às Relações Internacionais, embora muitas vezes negligenciado. Pode-se até arriscar que os níveis de análise, mais do que simplesmente um traço teórico do texto, apresentam-se como o ponto estruturante de nosso argumento. Afinal, as três dimensões analíticas que dispomos para explicar a guinada conceitual da política externa do governo Collor – transformação estrutural, mudança societária e rearranjo intraburocrático – correspondem, *grosso modo*, aos níveis de análise que Waltz (1959) denomina, respectivamente, de terceira, segunda e primeira imagens⁶. Na visão waltziana, contudo, há uma clara predileção pela terceira imagem, ou seja, o nível sistêmico, na compreensão dos padrões de comportamento dos Estados. O autor afirma que a “causa profunda” de qualquer conflito está no caráter anárquico do sistema internacional. Não obstante, é possível identificar alguns problemas metodológicos decorrentes de uma análise macro, já que o comportamento dos atores internacionais não está sujeito a aferições precisas olhando-se para o todo (Singer, 1961; Jervis, 1978).

Por isso mesmo, uma análise de política externa, em que o processo de formulação da ação estatal está em jogo (e não só o resultado dessa ação), não pode se basear exclusivamente

⁶ Jervis (1978), de maneira elucidativa, trabalha a ideia de burocracia, sociedade e sistema como os três níveis “não-decisórios”, isto é, que não passam pelo filtro do tomador de decisão e não o consideram como elemento analítico relevante.

em considerações no nível sistêmico, embora não possa prescindir delas. Postulamos, aqui, que *os constrangimentos impostos pela estrutura do sistema internacional sobre os Estados restringem o raio de ação dos mesmos, reduzindo o número de alternativas viáveis de inserção externa*. Não se trata, pois, de uma relação mecânica entre as oscilações estruturais e mudanças de comportamento dos atores, mas sim uma assimilação *mediada* das transformações exógenas, na qual os agentes societários e burocráticos jogam papel relevante.

Fundamental, portanto, observar a dimensão societária como forma de compreender uma mudança paradigmática em política externa. Se as transformações estruturais são cruciais, também o são as alterações ocorridas no seio da sociedade, que indicam, em grande medida, o sentido das direções assumidas pelos governantes em determinados assuntos. É claro que o peso da *segunda imagem* na determinação do comportamento dos Estados está condicionado a algumas suposições. Em primeiro lugar, existe uma correlação entre o tipo de regime político – democracia ou autocracia, por exemplo – e a suscetibilidade de pressões societárias bem-sucedidas sobre o governo. Ou melhor, pode-se rephrasear a mesma suposição e colocá-la em termos de grau de abertura política. Isto é, quanto mais politicamente livre for um determinado Estado, maior o impacto da dimensão societária sobre os rumos da política externa.

Mesmo em sociedades abertas, contudo, deve-se levar em consideração duas outras variáveis importantes: o grau de saliência e o grau de institucionalização (cf. Goldmann, 1988 apud Hermann, 1990). O primeiro diz respeito ao significado, ou à importância, que o assunto de política externa (envolva ele uma dimensão conceitual mais profunda ou, simplesmente, um tema específico) assume na sociedade. Mais do que isso, pode relacionar-se também com a capacidade de politização que a questão apresenta, polarizando opiniões, induzindo a construção de alianças intra-societárias, e assim sucessivamente. O grau de institucionalização, por sua vez, diz respeito à extensão do comprometimento governamental com uma determinada política, ou um conjunto delas. Geralmente a relação entre a saliência e a institucionalização é positiva, isto é, quanto mais relevante e/ou politizado um assunto dentre os principais segmentos sociais, maior o comprometimento governamental envolvido, muito embora a recíproca não seja verdadeira. No caso brasileiro, em particular, os rumos da política externa são altamente institucionalizados, mas parece haver pouca correspondência do ponto de vista societário. Essa relação também será explorada adiante.

É também importante levarmos em consideração a dimensão burocrática, em particular no caso brasileiro. Entretanto, não se quer propor uma visão exclusivamente organizacional ao processo burocrático. Isto é, ao contrário do que propõe Graham Allison em seu *modelo organizacional*, que lida especificamente com o conjunto de “rotinas e repertórios organizacionais” que produzem determinados *outputs* de política externa (Allison, 1990, p. 233), não vislumbramos a política externa como fruto de processamentos mecânicos dentro de um determinado órgão do governo, seja ele o Itamaraty ou qualquer outro ministério. Tampouco subscrevemos ao seu *modelo de política burocrática*, o qual considera a política externa como fruto de “negociação segundo vias estabelecidas entre jogadores situados hierarquicamente no governo” (idem, p. 236). Sem negar a importância destes elementos para a análise de política exterior – e o autor é eficiente em demonstrar o valor de tais modelos –, tomamos o nível burocrático não necessariamente pelos seus protagonistas, o que nos exigiria um estudo biográfico aprofundado de cada um dos *players* envolvidos, nem assumimos o Itamaraty como uma instância monolítica e plenamente coerente. Sugere-se aqui uma espécie de *via media*: partimos do princípio de que o nível burocrático é composto por estruturas bem-definidas, que são os ministérios (e a presidência da República), dentro das quais há jogos políticos realizados não por indivíduos, mas por *atores coletivos*. Ou seja, em vez de ocuparmo-nos das características individuais dos decisores em pequenos gabinetes (onde operam outras questões, como estratégias específicas de barganha, percepções equivocadas, *groupthink*, etc.), nossa preocupação está nas *grandes ideias* que permeiam a sociedade e que, de alguma forma, são assimiladas pelos atores burocráticos e convertem-se, ao fim e ao cabo, em ações políticas.

Voltemos ao problema teórico inicial do trabalho. Quer-se, como já sugerido, identificar no caso brasileiro a relação entre *ideias* e *mudança* na política externa. Tratamos anteriormente o problema da mudança, identificando nos três níveis analíticos – burocracia, sociedade e estrutura do sistema internacional – as variáveis causais para transformações de política externa. Nas dimensões societária e burocrática, em particular, as ideias são elementos fundamentais para a compreensão das transformações, uma vez que as disputas políticas que ocorrem nestes níveis acontecem não somente no plano material, isto é, na barganha por recursos, mas também no nível ideacional. Desta maneira, aproximamos a orientação desta dissertação às abordagens construtivistas, não exatamente no sentido de atermo-nos a identidades estabelecidas exogenamente, mas ao enfatizar o papel das ideias e cultura na política internacional (cf. Lapid,

1996). Nos termos de Wendt (1994), busca-se compreender a formação das identidades corporativas, isto é, o conjunto de ideias que, uma vez assimilado pela sociedade (ou pela maioria de seus membros), passa a orientar a ação do Estado no plano internacional.

As vertentes centrais do construtivismo, de matriz wendtiana, não chegam a problematizar a identidade corporativa. Afinal, trabalham com a dimensão estrutural da política internacional, de forma a estabelecer diálogo com as grandes formulações racionalistas – o neorealismo e o neoliberalismo. O trato das identidades como produto exclusivo do *meio internacional*, isto é, de uma espécie de estrutura ideacional que se constitui de maneira intersubjetiva (cf. Wendt, 1992; 1994) impossibilita, a rigor, qualquer estudo de política externa – preocupado, por definição, com a formulação da ação, não com seu resultado.

Buscando suprir essa lacuna, ainda que de maneira incipiente, Keohane e Goldstein (1993) engendram um modelo que associa ideias, pensadas em sua constituição endógena, à produção de política externa. Seu argumento principal é que

“ideias influenciam a produção política quando crenças causais ou de princípios que elas corporificam provêm roteiros [*road maps*] que aumentam a clareza dos atores a respeito de objetivos ou de relações de fins e meios, quando elas afetam os resultados ou situações estratégicas em que não há um único equilíbrio, e quando elas se enraízam em instituições políticas” (Keohane e Goldstein, 1993, p. 3, tradução nossa).

Nota-se, ainda assim, uma conceitualização vaga. Por isso mesmo, destrinchar os elementos contidos na argumentação geral é o segundo passo dos autores. Guarda-se a ressalva, antes de tudo, de que – à semelhança do que propomos – não se trata de um modelo analítico voltado para a psicologia política ou baseado em abordagens sistêmicas. As ideias operam, neste caso, nos níveis societário e burocrático, e estão contidas em três diferentes estratos: as *visões de mundo*, isto é, crenças que orientam as coletividades no nível ontológico a respeito do papel que ocupam no mundo e da natureza deste; as *crenças de princípios*, que tocam principalmente o campo da ética e da moral, permitindo às sociedades que estabeleçam grandes consensos a respeito de certos assuntos em que estejam envolvidos juízos de valor; por fim, as *crenças causais*, que tratam das “relações de causa e efeito cuja autoridade deriva do consenso compartilhado de elites reconhecidas”, provendo guias para indivíduos (ou coletividades) em como atingir seus objetivos (Keohane e Goldstein, 1993, p. 10).

Ideias, contudo, não se convertem automaticamente em respostas políticas. Elas podem, de acordo com os autores, impactar na produção da política externa de três maneiras. Em primeiro lugar, elas podem servir como *roteiros* ou *road maps*. Se, num contexto de informação incompleta, os agentes não são capazes de aferir com certeza as conseqüências de suas decisões, considera-se que suas ações são baseadas nos efeitos *esperados*, para cuja definição as crenças – sejam elas ontológicas, de princípios ou causais – jogam um papel central (Keohane e Goldstein, 1993, p. 13).

Segundo, as crenças podem servir como *pontos focais* dentro de um conjunto amplo de alternativas possíveis. Diante de múltiplos equilíbrios, ou seja, em circunstâncias nas quais determinadas escolhas políticas apresentam-se aos decisores com o mesmo valor custo-benefício, as ideias acabam funcionando como uma espécie de *cola social*, em torno das quais convergirão as preferências das autoridades políticas. Se um país qualquer pode se alinhar com outros dois, ideologicamente divergentes, e não está claro que lado lhe trará o maior benefício (lembrando que se trata de um cálculo de difícil aferição), as ideias operam como o *fiel da balança*, pesando para o lado onde haja maior convergência normativa.

Por fim, um conjunto de crenças importa na definição da política externa à medida que se institucionalizam. Em outras palavras, a prática reiterada de ações que replicam ideias específicas é capaz de sedimentar-se nas instituições políticas (no caso, nas chancelarias, ou no Executivo de forma mais geral) – compondo, ao longo do tempo, o que poderia ser chamado de *repertório institucional*. Ideias institucionalizadas, na avaliação de Keohane e Goldstein (1993, p. 20), têm seu impacto amplificado e podem durar por décadas, mesmo se as condições exógenas – o impacto sistêmico, ou a mudança de regime – forem alteradas. Doutrinas, normas legais, agências burocráticas influenciam, com graus distintos, a consolidação de certas crenças sociais na prática do Estado e criam condições para comportamentos coerentes ao longo do tempo.

Em se tratando do caso brasileiro, duas considerações estão em ordem. Primeiro, a essas grandes ideias a respeito do mundo, que envolvem orientações ideológicas e morais, costuma-se dar o nome de *paradigmas* (Mello e Silva, 1995; Lima, 1994; Cervo e Bueno, 2002). Segundo, em função do descolamento relativo⁷ entre a sociedade e o Itamaraty na definição do interesse nacional, nem sempre os paradigmas encontram correspondência específica entre os atores societários. Mesmo não se tratando de um retrato fidedigno do que ocorre no Brasil, cremos ser

⁷ Esse processo, que denominamos *insulamento burocrático*, será explorado adiante e é central para o argumento.

possível conectar a dimensão ideacional e o potencial de transformação que pode se aplicar à política externa brasileira, de maneira simplificada, a partir de três díades: americanismo/globalismo, no plano burocrático; ortodoxia/heterodoxia, no plano societário, no que se refere especificamente às políticas distributivas; liberalismo/desenvolvimentismo, permeando os três níveis analíticos. As tensões entre cada um destes pares, e a eventual vitória de um sobre outro nos diversos estratos causais, nos ajudarão a iluminar o processo de mudança paradigmática observado no período em tela.

Teses sobre a política externa do governo Collor

O governo Collor de Mello marcou a evolução da política externa brasileira por representar, antes de tudo, a ruptura de um consenso “nacional-desenvolvimentista” iniciado a partir dos anos 1970, durante o governo Geisel (Hirst e Pinheiro, 1995; Cervo, 1997). A principal característica desta ruptura seria a adoção do neoliberalismo como modelo de gestão macroeconômica, bem como um realinhamento internacional que permitisse levar a cabo o Consenso de Washington. Nesse sentido, a agenda internacional brasileira que emergia com a eleição do presidente Collor construíra-se em torno de três grandes linhas de ação, quais sejam, (1) a adequação do país aos novos temas e dinâmicas da “nova” ordem internacional; (2) a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos, em contrapartida às tensas relações observadas ao longo dos últimos governos; (3) um esforço de descaracterização do Brasil como país terceiro-mundista (Hirst e Pinheiro, 1995, p. 6).

Por trás destes pontos, encontrava-se a noção, amplamente difundida por Collor durante sua campanha e após sua eleição, de que o Brasil deveria ser submetido a um profundo movimento de modernização. Se modernização, na acepção do novo governo, era entendida como a abertura do país às forças de mercado, em consonância com o receituário neoliberal difundido pelo governo Bush, seria necessário adaptar políticas domésticas e externa de forma concomitante. Azambuja (1991), por exemplo, atesta que o primeiro traço distintivo da política externa de Collor foi a tentativa de ampliação da competitividade internacional do Brasil, garantindo melhores condições de acesso a mercados, créditos e tecnologia. Na mesma linha, Pereira (2005) argumenta que a adoção de um modelo de desenvolvimento orientado para o mercado buscou, a um só tempo, empreender uma inserção internacional mais “competitiva” do

país, eliminar áreas de atrito com os países desenvolvidos, além de estreitar relações “com atores internacionais que passaram a ganhar espaço significativo nos negócios internacionais, a exemplo dos diferentes organismos internacionais” (Pereira, 2005, p. 305).

Esses movimentos dos quais se ocupava a nova política externa não rompiam, contudo, com as diretrizes básicas que haviam guiado a diplomacia brasileira ao longo das últimas três décadas. Na avaliação de Cruz Jr., Cavalcante e Pedone (1993), o governo Collor reafirmaria, tanto em atos como em palavras, compromissos tradicionais do país com respeito à soberania nacional, desenvolvimento econômico, cooperação internacional, multilateralismo e devoção da paz (p. 119). Para os autores, a mudança da política externa durante o período ocorreu mais no plano da forma do que da essência: diante do esgotamento do modelo de substituição de importações, o governo viu-se obrigado a revisar sua política externa comercial, o tratamento do capital estrangeiro e o papel do Estado na economia sob uma ótica liberal-pragmática, sem no entanto descuidar das aspirações mais gerais da política externa brasileira (idem, p. 120).

Além disso, duas macro-transformações informaram a mudança no projeto de inserção internacional do Brasil. Em primeiro lugar, o fim da Guerra Fria acabou por destituir das relações internacionais seu forte componente ideológico, e desorientou, em alguma medida, as possibilidades de alinhamento dos países semi-periféricos, ou “potências médias” (Cruz Jr., Cavalcante e Pedone, 1993, p. 120). Por isso mesmo, a despeito da tentativa brasileira em resgatar o alinhamento com os Estados Unidos, ainda se notavam posturas afinadas com o discurso terceiro-mundista característico do Pragmatismo Responsável⁸. Em segundo lugar, a consolidação do processo de redemocratização do país abriu diversos canais de participação da sociedade civil e de grupos de interesse organizados nas definições da política externa, principalmente por meio da opinião pública. É natural, portanto, que a chancelaria brasileira tivesse que lidar com novas demandas que se encontravam latentes no seio da sociedade (idem, pp. 121-2). Por fim, concluem os autores que o governo Collor

⁸ “Por exemplo, as visitas presidenciais e ministeriais ao Japão, Estados Unidos e Europa, que ocorreram entre o fim de 1990 e em 1991, claramente assinalaram o abandono de uma retórica terceiro-mundista e de confrontação. Não obstante, durante a reunião de cúpula de Guadalajara (julho de 1991) e a viagem presidencial à África do Sul (em setembro do mesmo ano), Collor atacou veementemente os países industrializados por sua intransigência e falta de sensibilidade com relação ao mundo não-industrializado, particularmente em relação à dívida externa e marginalização de seus produtos no mercado mundial” (Cruz Jr., Cavalcante e Pedone, 1993, p. 122)

“caracterizou-se pela adoção de várias ‘políticas externas’, em vez da aplicação de um padrão de comportamento uniforme, direto ou consensual. Na medida em que o modelo bipolar das relações internacionais, tão simplista quanto maniqueísta, desaparecera, junto às políticas que ele pressupunha, o Brasil adentrou um período de espera, que talvez ainda perdure, no qual a política externa buscou acomodar-se, ou adaptar-se, aos novos tempos” (Cruz Jr., Cavalcante e Pedone, 1993, p. 121)

Uma leitura mais crítica sobre o mesmo processo, realizada por Cervo e Bueno (2002), assume que o pensamento brasileiro de política exterior guiou-se pelo abandono, ou pela “demolição instantânea” (Cervo, 1997), do *Estado desenvolvimentista*, que reforçava a autonomia da política externa com feições nacionalistas, e a incorporação do *Estado normal*, invenção latino-americana do início dos anos 1990 que visava ao estabelecimento incondicional dos ditames de Washington nos planos econômico e externo. Para além das pressões externas, contudo, a emergência do paradigma do Estado normal, responsável pela relativa inconsistência e heterogeneidade da política externa brasileira do período Collor (cf. Batista, 1993; Hirst e Pinheiro, 1995), relaciona-se com a chegada ao poder, ao redor da América Latina, de grupos sobreviventes ao esmagador consenso cepalino que vigorava desde os anos 1950 no continente. Ademais, “[i]rrompeu com tamanha força, coerência e convergência regional entre os países, que nada se lhe compara em outras partes do mundo” (Cervo, 2003, p. 15).

Três são as faces do *Estado normal*, observadas ao longo da década de 1990 em grande parte dos países latino-americanos: a do *Estado subserviente*, cuja principal característica seria a submissão às coerções do centro hegemônico do capitalismo; a do *Estado destrutivo*, que coloca fim ao núcleo duro da economia nacional e transfere renda ao exterior; por fim, a do *Estado regressivo*, que reserva para a nação as funções da infância social (Cervo e Bueno, 2002, p. 457). Essas características justificariam, de alguma forma, a visível guinada ao americanismo por parte das elites neoliberais latino-americanas, em busca da renovação de uma aliança especial, esquecida, por exemplo, durante o governo Reagan. O exemplo mais sintomático, neste sentido, seria o alinhamento da Argentina aos Estados Unidos no fim dos anos 1980 e o estabelecimento de “relações carnis”, segundo o então chanceler daquele país, Guido di Tella, que se estenderam ao longo da próxima década.

À semelhança da adoção incondicional do paradigma americanista por parte de nossos vizinhos, o Brasil também se rendera, na opinião de Cervo e Bueno (2002), às relações especiais

com os Estados Unidos, motivado pela “normalização” do Estado. Mais do que isso, na opinião de Moniz Bandeira (1997), a adesão ao receituário do Consenso de Washington e o alinhamento ideológico e político aos Estados Unidos representaram, no período, condição fundamental para que os países latino-americanos pudessem renegociar a dívida e receber recursos das agências financeiras internacionais. Ao mesmo tempo, prossegue o autor,

“a liberalização do comércio exterior, promovida unilateralmente pelos países latino-americanos, permitiria que os Estados Unidos, sem mais privilegiar os interesses do setor bancário na questão da dívida externa, atendessem à pressão dos exportadores norte-americanos e transformassem em superávit seu déficit comercial com a região” (Moniz Bandeira, 1997, p. 167).

Se é correto falar de um pêndulo paradigmático que guia a inserção internacional do Brasil republicano⁹, cujos extremos são o americanismo, no qual as relações beiram a subserviência à potência hemisférica, e o globalismo, que se traduziria na busca pela autonomia externa por meio da diversificação de parceiros internacionais, a política externa brasileira vivenciou, com a eleição de Collor, uma mudança brusca de extremidades, da segunda para a primeira. Na opinião de Lima (1994), tal transformação estaria relacionada com uma estratégia chamada “modernização via internacionalização”, nos termos cunhados por Przeworski (1992), que implica a adoção de padrões políticos, econômicos e culturais do mundo capitalista avançado, mas que aceita, em contrapartida, uma submissão parcial da soberania nacional nessas áreas (Lima, 1994, pp. 40-1).

É importante ressaltar que a estratégia de aproximação do primeiro mundo, mais especificamente de reconstruir a aliança especial com os Estados Unidos, passou ao largo dos interesses tradicionais do Itamaraty (Lima, 1994; Batista, 1993). Esse movimento teve duas causas principais, elencadas por Pinheiro (2000). A mais notável delas seria, seguindo o argumento de Lima (1994, p. 42), uma dissociação entre os valores e razões pragmáticas do Executivo, alinhados aos interesses norte-americanos, e aqueles das forças políticas e sociais mais relevantes, que se opunham a essa alternativa. Além disso, as rápidas transformações internacionais observadas com o fim da Guerra Fria obsolesciam, no mesmo passo, o discurso

⁹ Como sugere, por exemplo, Pinheiro (2000).

terceiro-mundista que representava uma das principais marcas do globalismo (Fonseca Júnior, 1998; Pinheiro, 2000, p. 311).

Essa busca por modernização *via* alinhamento aos EUA seria não somente destrutiva, como notaram Cervo e Bueno (2002), mas também excessivamente ingênua. Desde a campanha presidencial até assumir a presidência, Collor adotou um discurso de levar o Brasil rumo ao Primeiro Mundo que parecia desconhecer, nas palavras de Miyamoto (1991), os mecanismos de poder que constituem a realidade internacional. Segundo o autor, o presidente cometia, na direção que conferia à política externa brasileira, um duplo pecado: em primeiro lugar, acreditava que as vontades individuais poderiam sobrepor-se às premissas que orientam o sistema internacional, confiando numa ruptura da ordem vigente a partir da periferia, sem qualquer resistência dos centros de poder. Ademais, “apresentava-se igualmente despreparado para elaborar projetos amplos como a inserção do País no sistema global de poder, ignorando os próprios indicadores nacionais e as dificuldades existentes para melhorá-los” (Miyamoto, 1991, pp. 9-10).

Tais questões detectadas na literatura seriam responsáveis, no plano das ações, por posicionamentos contraditórios, incapazes de garantir ao Brasil os benefícios de uma relação mais próxima com o grande pólo de poder pós-Guerra Fria, por um lado, tampouco as vantagens da busca pela autonomia pelo não-alinhamento, por outro. Além disso, como afirmam Hirst e Pinheiro (1995), a crise política deflagrada no primeiro ano do governo, em função da deterioração dos indicadores macroeconômicos (inflação e dívida externa, em particular) e da incapacidade de Collor em construir uma coalizão legislativa estável, impediu a concretização de uma agenda econômica inicialmente ampla. Do pacote de reformas previsto no início do mandato, somente as novas determinações no campo do comércio exterior foram mantidas, no que tange à inserção internacional do Brasil. As autoras prosseguem afirmando que, frente às reviravoltas internas, “foi impossível evitar a deterioração da imagem do Brasil na comunidade internacional”, em particular junto às nações industrializadas e aos grupos financeiros, seja em função da atitude errática do governo brasileiro frente à Guerra do Golfo ou a forma “pouco dócil” com que lidou, no princípio, com as negociações da dívida (Hirst e Pinheiro, 1995, p. 7).

As características mais gerais apontadas pela literatura sobre a política externa do governo Collor fizeram com que esta se tratasse, fundamentalmente, de um “projeto de vôo curto” (Hirst e Pinheiro, 1995). O agravamento da crise política, que transpôs as fronteiras das relações entre Executivo e Legislativo e corroeu a legitimidade do próprio governo interna e externamente,

minou qualquer possibilidade de inserção internacional baseada no neoliberalismo. Com a suspensão do presidente da República em função da abertura do processo de *impeachment*, em setembro de 1992, vê-se recrudescer, no seio da sociedade, posturas neodesenvolvimentistas e a politização da agenda externa em torno de temas como meio-ambiente e direitos humanos. Ademais, ampliou-se a capacidade parlamentar de influir sobre a política externa, bem como diversificou-se o número de atores atentos às questões exteriores do Brasil, em função da crescente mobilização de setores da sociedade civil em torno de organizações não-governamentais (idem, p. 8). A soma destes fatores garantiria ao governo Itamar uma inserção internacional centrada no multilateralismo, na posição de “sócio privilegiado” na integração continental e na condição de *global trader* (idem, p. 11), construindo um paradigma que seria levado adiante pelo próximo governo.

O conjunto de teses apresentado nesta seção pode ser entendido como uma espécie de consenso sobre o que representou a política externa do governo Collor. Resumidamente, pode-se dizer que se tratou de uma política de ruptura com o corolário nacional-desenvolvimentista adotado por duas décadas, em que o presidente chamou para si o protagonismo na definição da agenda internacional de maneira sem paralelos na história da política externa republicana. Marginalizou-se, por um lado, o tradicional papel do Itamaraty e ignorou-se de forma sistemática, por outro, os interesses dos setores econômicos dominantes, contrários às medidas de abertura comercial e aumento (quase predatório) da competitividade externa da indústria. Imprimiu-se uma guinada tão brusca em termos paradigmáticos à política externa brasileira que a correção de rumos era simplesmente uma questão de tempo, reafirmando a ideia do “vôo curto”.

A próxima seção do texto apresentará uma versão alternativa sobre o significado da política externa do governo Collor. O argumento será construído em cima dos seguintes supostos: (1) não houve marginalização do Itamaraty, como sugere a literatura, mas sim uma recomposição de forças internamente à burocracia, devidamente chancelada pelas indicações e mobilizações presidenciais, que consagrou a vitória do lado liberal da corporação; (2) havia apoio interno ao projeto neoliberal de Collor, especialmente no que tange à sua nova política de comércio exterior e inserção competitiva, sendo que as elites industriais que ofereciam este suporte já vinham se organizando em torno de projetos de modernização econômica ainda em fins do governo Sarney.

Plano de trabalho

Este trabalho é dividido em quatro capítulos. No primeiro deles, empreende-se à revisão da literatura sobre política externa brasileira no tocante ao paradigma globalista. Busca-se demonstrar, com isso, como se deu a erosão do globalismo ao longo da década de 1980, muito em parte em função das dificuldades em se sustentar um discurso terceiro-mundista, ancorado na cooperação sul-sul, diante da implosão do terceiro mundo como bloco de poder relativamente organizado. Mais do que isso, destacam-se as dificuldades da inserção internacional do Brasil a partir da ideia da *tripla crise*: crise do regime, crise do Estado desenvolvimentista, e crise da ordem internacional.

O segundo capítulo lida com a dimensão estrutural da análise sobre a mudança paradigmática da PEB. Concentra-se a discussão nas relações bilaterais Brasil-Estados Unidos, e como elas foram, ao longo da década de 1980, moldando as alternativas políticas viáveis à nossa diplomacia num contexto de crise mundial e resgate da hegemonia norte-americana. Selecionamos dois temas que parecem ser mais sensíveis a essa relação, a questão da informática e a dívida externa, de forma a demonstrarmos como as pressões dos governos Reagan e Bush, num contexto de poder renovado, limitaram as possibilidades de alinhamento internacional ao fim da Guerra Fria. Ademais, parece conveniente realizar uma breve discussão sobre outros pólos de poder emergentes no contexto da mudança de década, Japão e Europa, e suas relações com o Brasil, avaliando as chances de posicionamento alternativo do país e, sobretudo, porque elas foram frustradas.

A dimensão societária será objeto do terceiro capítulo. Ele se ocupará de discutir o apoio das elites econômicas, em particular industriais, ao neoliberalismo, também em contraposição à tese de que a política de abertura externa do país foi empreendida à revelia dos grupos sociais interessados, até mesmo *contra* eles. Parte-se da consideração de que o colapso paulatino do Estado desenvolvimentista, somado à nova conjuntura democrática, possibilitou a emergência de novas posições domésticas, em particular dentre o empresariado nacional, cuja politização e disputas ao longo da década permitiram a adesão a propostas liberais, que culminaram na eleição de Collor, em fins de 1989.

Por fim, no quarto capítulo será apresentada uma nova interpretação sobre o papel do Itamaraty na formulação da política externa daquele governo. Em contraposição à tese de que o

corpo diplomático foi marginalizado do processo, sustenta-se a ideia de que Collor manteve-se próximo do Itamaraty durante seu governo, mas consagrando vitória de uma facção da burocracia antes alijada, os liberais, em detrimento das mais tradicionais posições desenvolvimentistas. Exploraremos também, como forma de ilustrarmos as dissidências políticas inter-burocráticas, presentes em nosso argumento teórico, a interação entre chancelaria e tecnocracia nos governos Figueiredo, Sarney e Collor, como forma de ilustrar as divergências políticas e seus resultados principais.

CAPÍTULO 1

A política externa brasileira nos anos 1980: erosão dos velhos conceitos, emergência de novas posições

Os anos 1980 podem ser definidos, no âmbito da política externa brasileira, como a década em que o Brasil buscou sustentar suas linhas-mestras de inserção internacional – herdadas do “pragmatismo responsável” do governo Geisel – no contexto de uma tripla crise: no plano internacional, crise da ordem internacional da Guerra Fria; no âmbito político, crise de legitimidade, cada vez mais aguda, do regime militar; na economia, o colapso progressivo do modelo nacional-desenvolvimentista, conduzido na década anterior por meio de grande endividamento externo, a cujo sintoma mais objetivo deu-se o nome de “crise da dívida”.

Este capítulo tem como objetivo explorar os caminhos pelos quais interagiram, ao longo da década, o paradigma dominante da política externa brasileira durante a segunda metade do século XX, o chamado “globalismo”, e as múltiplas crises que atacaram, por diversas frentes e com impactos de ordem variada, o Estado brasileiro. Quer-se demonstrar que, diante da corrosão econômica dos países do Terceiro Mundo, imposta pela crise da dívida, de um lado, e pelos próprios movimentos tectônicos na estrutura da ordem internacional, de outro, o Brasil acabou mudando seu eixo de atuação *dentro do próprio globalismo*. O país deixou, ao longo do tempo, de enfatizar uma política fundamentalmente global, ou seja, na qual as parcerias eram diversificadas e intensas, para concentrar-se, sobretudo na segunda metade da década de 1980, na América Latina como sua “vertente redentora”.

1.1. O globalismo e seus legados à política externa

A busca por uma correlação entre regime político e política externa encontra um grande desafio ao enfrentar a inserção internacional do Brasil. Quando o presidente Ernesto Geisel e seu chanceler, o embaixador Azeredo da Silveira, batizaram oficialmente a política externa do novo governo de *Pragmatismo Ecumênico e Responsável*, sabia-se bem que o país, em termos do seu posicionamento internacional, encontrava-se pronto para uma nova guinada em direção à autonomia. Isto porque rompia, de maneira mais aguda, com o alinhamento com os Estados

Unidos consagrado com o golpe militar de 1964¹⁰. Mais do que isso: a política externa de Geisel buscava, a um só tempo, conduzir o Brasil à categoria de *potência*, desejo já observado no governo anterior¹¹, e universalizar suas relações exteriores, à semelhança da Política Externa Independente (PEI), de Jânio Quadros e João Goulart. Com o pragmatismo responsável, concretizava-se, no plano da política externa brasileira, o projeto de voo longo da PEI que fora interrompido com a ruptura do regime democrático.

No plano conceitual, a política externa do Geisel/Azeredo da Silveira cristalizava o paradigma globalista, originário do pensamento de San Tiago Dantas no despertar da década de 1960 e que preconizava, acima de tudo, a inserção global brasileira em bases autônomas. O eixo da política externa desloca-se, portanto, da “aliança especial” com os Estados Unidos – concebida no início da República pelo Barão do Rio Branco – e as relações com a superpotência “deixam de ser meios para aumentar o poder de negociação do Brasil e tornam-se consequência da própria ampliação de seu poder de negociação” (Lima, 1994, p. 36, tradução nossa).

O globalismo, em termos intelectuais, é tributário a três diferentes matrizes, elencadas por Lima (1994). No plano político, deriva do nacionalismo gestado no seio do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), particularmente dos trabalhos de Hélio Jaguaribe e de seus escritos nacional-desenvolvimentistas do final dos anos 1950. Em termos econômicos, o globalismo encontra sua principal inspiração no pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em particular sua formulação acerca das relações centro-periferia, “que proporcionou as bases conceituais para a construção de uma identidade econômica dos países latino-americanos e sua emergência como atores coletivos no plano internacional” (Lima, 1994, p. 35). O realismo, por fim, mostrou-se central na lógica do globalismo, no tocante às estratégias internacionais. A característica anárquica do sistema internacional, ressalta a autora, impele o Brasil a perseguir, de maneira veemente, seus “interesses nacionais” – sem esperar algo em troca de uma relação especial com os Estados Unidos, característica observada no início da República e, em tonalidades distintas, no governo Dutra, ao fim da Segunda Grande Guerra. Desvinculava-se, pois, a diplomacia brasileira de uma “camisa de força ideológica da Guerra Fria”, aproximando-

¹⁰ Desde 1967, contudo, já se observava certo distanciamento dos Estados Unidos, momento em que surgem conceitos como o de “rivalidade emergente” ou “managed conflict” na qualificação das relações bilaterais Brasil-EUA (Cervo e Bueno, 2003, p. 407).

¹¹ Ver, por exemplo, Gonçalves e Miyamoto (1993), Martins (1975).

se do eixo norte-sul, cada vez mais crucial no contexto inicial da *détente*, em detrimento das relações leste-oeste, prevalentes até então (Mello e Silva, 1995, p. 26).

Primeiro formato histórico do paradigma globalista, a Política Externa Independente foi concebida e burilada por San Tiago Dantas, em seus primeiros momentos, e por Araújo Castro, durante os últimos meses do governo João Goulart (cf. Mello e Silva, 1995)¹². O primeiro concebeu as grandes linhas da inserção internacional brasileira, mais notadamente a sistematização dos elementos que já representavam certa “tradição” de nossa política externa – a defesa incondicional da paz, a não-intervenção nos assuntos domésticos de outros Estados e a “parlamentarização” das relações exteriores¹³ – e sua conjugação com novos elementos, próprios de seu contexto histórico. A novidade, no caso, seria a fidelidade incondicional “à grande causa da emancipação e do desenvolvimento de todos os povos”, bem como a “abolição dos resíduos de colonialismo do mundo” (Dantas, 1964, p. 442). O chanceler do governo parlamentarista de João Goulart também evoca o tema do desenvolvimento nacional como objetivo da PEB, presente na diplomacia brasileira desde a década anterior, mas agora vinculado à ideia de universalização de parcerias:

“(…) aspiramos, como é natural, uma dilatação cada vez maior das relações e dos contatos com todos os povos, não só porque desse modo nos habilitamos melhor para levar a nossa cooperação à grande obra da paz, como também porque sabemos que o nosso País, nos seus desígnios de desenvolvimento econômico, necessita cada vez mais de grandes mercados (...) e, por conseguinte, não podemos colocar limites às nossas necessidades de expansão comercial” (Dantas, 1964, p. 443).

Essa universalização das relações exteriores vinculava-se intimamente com o temor de que a coexistência pacífica entre as duas superpotências se transformasse em uma espécie de “condomínio”, fixando no espaço as esferas de influência dos blocos e constringendo a atuação internacional dos países subdesenvolvidos. Por isso mesmo, a noção de independência surge

¹² Não podemos nos furtar à menção do texto de Jânio Quadros, publicado na revista *Foreign Affairs* em 1961, que oferece as linhas gerais de sua política externa. A diferença entre a concepção *janista* da PEI e seus desdobramentos imediatamente posteriores é, fundamentalmente, o viés idealista da primeira, em contraste ao expresso realismo da última. No artigo mencionado, justifica-se a mudança da inserção internacional do Brasil – que, ressalte-se, é um país ocidental, de origens cristãs, e que não rejeita o capital estrangeiro – com base na composição *pluralista* de seu povo e de sua cultura (cf. Quadros, 1961).

¹³ Cf. Lafer (2001).

como uma forma de amplificar a margem de manobra do país em seus relacionamentos, permitindo ao Brasil “identificar, em meio à polarização política, a posição que melhor convém ao seu interesse nacional” (Mello e Silva, 1995, p. 29). Independência, note-se, não sendo sinônimo de neutralismo, uma vez que a posição declaradamente não-alinhada também limitaria o raio de ação de nossa política externa¹⁴.

A noção de independência constava também, e de maneira mais sistemática, no pensamento de João Augusto de Araújo Castro, último chanceler do governo João Goulart e diplomata de carreira. Em termos didáticos, é importante distinguir, seguindo as formulações por ele propostas, as dimensões da *política externa* e da *política internacional*. A primeira remete ao repertório permanente da diplomacia nacional, como o equilíbrio de poder no Prata, as relações positivas com os Estados Unidos, a solução pacífica de controvérsias e a defesa da igualdade soberana das nações, que deveria ser conservado. A segunda relaciona-se à definição de um padrão de conduta brasileiro no plano internacional frente a problemas conjunturais, nos quais o país deveria explorar as “pontes naturais” que possuía com todos os continentes e povos (Mello e Silva, 1995, p. 31; cf. Amado, 1996).

No plano da política internacional, Araújo Castro formulou aquilo que seria a contribuição mais sintética e específica da Política Externa Independente: os três Ds – desarmamento, desenvolvimento e descolonização – como eixos prioritários de ação do Brasil no mundo. Tratou-se, na avaliação de Amado (1996), de um movimento de “desideologização” da PEB, ao lidar com problemas objetivos daquela conjuntura internacional e buscar, ao mesmo tempo, a criação de uma identidade própria da política externa e a satisfação dos ditos interesses nacionais do país. Destes três pontos, o único que já constava no acumulado histórico da atuação internacional do Brasil era o desenvolvimento – figurando-se, inclusive, como “a principal *rationale* a guiar a política externa do país” desde, pelo menos, a diplomacia getulista (Wrobel, 1993, p. 196). A diferença da PEI, já sinalizada até mesmo antes pela iniciativa da Operação Pan-Americana (OPA), do governo Kubitschek, estava – como sugere Wrobel – na postura mais agressiva com relação à conquista de mercados externos e ampliação das relações comerciais. Essa tendência permaneceu e intensificou-se ao longo dos anos da política independente.

¹⁴ Faz-se nota ao raciocínio empreendido por Jânio em sua contribuição à Foreign Affairs, segundo o qual “[Por] não sermos membros de nenhum bloco, *nem mesmo do bloco Neutralista*, preservamos nossa liberdade absoluta de tomar nossas decisões em casos específicos à luz das sugestões pacíficas em sintonia com nossa natureza e nossa história” (Quadros, 1961, p. 26, tradução e grifo nossos).

Os outros dois temas evocados por Araújo Castro, desarmamento e descolonização, eram novos na política externa brasileira. O apoio aos movimentos anti-coloniais – que proliferavam no alvorecer da década de 1960 – pode ser encarado como uma ação estratégica na universalização de parcerias políticas e comerciais. Afinal, muitos países do nascente bloco afro-asiático observavam com desconfiança a posição costumeira do Brasil de apoio incondicional à “mãe-pátria”, Portugal, que tratava com brutalidade as tentativas de independência em suas colônias africanas, e à França, com quem nosso país possuía relações culturais e políticas bastante prolíficas e que também reprimia violentamente as empreitadas anti-coloniais, como na Argélia. Desde a posse de Jânio, convencionou-se considerar o apoio ao colonialismo europeu como um erro estratégico de grande monta. Nas palavras do próprio presidente, a rejeição ao colonialismo “é a nossa política, não meramente em prol dos interesses da África, nem pelo bem de uma solidariedade platônica, mas porque está em sintonia com os interesses nacionais brasileiros” (Quadros, 1961, p. 25). Dois anos mais tarde, Araújo Castro faria da descolonização um corolário – que, embora interrompido temporariamente pelo golpe, seria reavivado pela política externa de Geisel em suas relações com Angola, por exemplo.

Desarmamento, o terceiro pilar da Política Externa Independente, parecia ser a tônica da reivindicação dos países fracos diante da corrida armamentista das potências. Evocando uma conduta sempre voltada à paz, numa região especialmente pacífica do globo, o Brasil constrói seu discurso pró-desarmamento em sintonia com seus vizinhos e, mais ainda, com todos aqueles que, no âmbito das Nações Unidas, almejavam a um “desarmamento geral e completo” (Wrobel, 1993, p. 197). As demandas por desenvolvimento eram discursivamente vinculadas ao desarmamento, na medida em que o excesso de recursos aplicados na produção de armas convencionais e nucleares pelas potências globais poderia ser realocado, mediante controle e eliminação de desarmamentos, para a promoção de bem-estar econômico e social dos povos. Essa vinculação, altamente politizada nos foros internacionais, era um dos principais recursos argumentativos do Brasil no tocante ao tema. Dela, mas principalmente de seu fracasso diante da permanência da corrida armamentista, surgem as primeiras iniciativas brasileiras – ainda no contexto da PEI – para participar de maneira efetiva das negociações para o desarmamento e o controle de armas, como forma “de aumentar a capacidade do país de influir nos resultados e desse modo reforçar seu perfil internacional” (Wrobel, 1993, p. 198).

Em síntese, o paradigma globalista que se afigura nos discursos dos formuladores da política externa dos governos Jânio e Jango busca dar conta de três dimensões fundamentais das relações internacionais da Guerra Fria. A primeira delas é o papel do Brasil no mundo: diante do reconhecimento de que o país havia se tornado uma potência média urbana, industrial e democrática, compreendeu-se a necessidade de amplificar o alcance de suas relações externas para além do espaço vicinal, tanto em termos econômico-comerciais como em termos políticos. A segunda diz respeito aos meios: dever-se-ia somar, ao acervo diplomático tradicional e consagrado da diplomacia republicana, certos predicados estratégicos específicos, como o apoio à descolonização, ao desarmamento e ao desenvolvimento. Em terceiro lugar, e não menos importante, o globalismo oferece uma leitura (ou um diagnóstico) muito preciso da dimensão normativa ausente da disputa bipolar. Nas palavras de Fonseca Júnior (1998), o Brasil, na condição de *uncommitted middle-power*, denunciava a irracionalidade das potências e sugeria a reformulação, em bases democráticas e igualitárias, do processo decisório nas questões mundiais. O presente histórico seria ruim, segundo essa linha de raciocínio, “porque as potências se comportam de forma irracional – ou porque acumulam armas nucleares ou porque reforçam a divisão entre ricos e pobres – e o futuro pode ser melhor desde que as decisões internacionais sejam tomadas de forma democrática” (Fonseca Júnior, 1998, p. 319-20). Todas essas demandas e propostas estariam em plena consonância com os atributos históricos da política externa brasileira.

1.1.1. *Declínio e reafirmação do globalismo no regime militar: o triunfo do pragmatismo responsável*

O projeto diplomático brasileiro, erigido sobre o globalismo, sofreria um grande revés com a deposição de João Goulart e a instauração do regime militar. Entre março de 1964 e meados de 1967, o americanismo ideológico, característico do início da República ou do pós-Segunda Guerra, é resgatado no Brasil como forma de garantir a legitimidade do governo militar, que contava com a simpatia dos Estados Unidos, e resguardar o papel internacional de nosso país. Apesar destes três anos de interrupção, os preceitos globalistas nunca foram plenamente abandonados no curso do regime militar (Fonseca Júnior, 1998, p. 321). No auge da repressão doméstica, empreendida pelo governo Médici, a política externa brasileira fazia duras ressalvas

ao que se chamou de “congelamento do poder mundial” em torno do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, a obra-prima da diplomacia bipolar da *détente*¹⁵. Seu principal crítico: Araújo Castro – que, depois de alguns anos em ostracismo, retornou ao mais alto círculo diplomático como embaixador do Brasil nas Nações Unidas e, a partir de maio de 1971, como embaixador em Washington. A atividade diplomática brasileira na passagem dos anos 1960 já sinalizava, portanto, o resgate do projeto da PEI, ainda que de maneira gradual.

Mesmo dentro de contextos domésticos completamente distintos, os elementos centrais do globalismo são retomados – novamente como corolários – pela política externa do governo Geisel. O *Pragmatismo Ecumênico e Responsável*, como dito anteriormente, vinha sublinhar a ruptura com os “ideologismos” que tornavam erráticas as posições internacionais do Brasil na primeira década do regime. A posição pragmática do Brasil reataria nossa política externa com os princípios do realismo político¹⁶, enquanto o adjetivo *responsável* foi acrescentado “como uma espécie de qualificação ética” (Fonseca Júnior, 1998, p. 321-2), numa distinção oportuna das políticas irresponsavelmente universalistas de Jânio e Jango (aproximação do bloco comunista, por exemplo).

No que se refere aos objetivos da política externa, o Pragmatismo Responsável visava consolidar o projeto *Brasil Grande Potência*, valendo-se de novos e mais enfáticos meios. Munido de um repertório globalista, e aproveitando o expressivo crescimento da economia brasileira entre os anos de 1968 e 1973, o governo Geisel buscou universalizar as relações internacionais do Brasil e, ao mesmo tempo, destacar um papel de protagonismo que o país poderia assumir diante de um sistema internacional de polaridades menos rígidas (cf. Fonseca Júnior, 1998, p. 322). “Devemos nos servir dessa abertura”, discursava o embaixador Azeredo da Silveira na abertura dos trabalhos da Assembleia-Geral da ONU, em 1974, “para logarmos uma melhor coordenação dos países menos desenvolvidos na defesa de seus interesses de progresso econômico e social” (citado em Seixas Corrêa, 1995, p. 305).

A flexibilização da estrutura do sistema internacional, como destaca Spektor (2004), amparava-se no declínio relativo da capacidade militar dos EUA *vis à vis* a União Soviética, na incorporação da China maoísta ao jogo global de poder, na transformação da representatividade dos Estados na ONU a partir dos movimentos universais de descolonização e, finalmente, na

¹⁵ Ver, por exemplo, Araújo Castro (1972).

¹⁶ Essa discussão é realizada de maneira mais extensa em Spektor (2004).

consolidação de uma economia global mais interdependente. Nela, os países exportadores de petróleo, por exemplo, detinham especial poder de barganha, além do fato de que as relações econômicas encontravam-se menos concentradas nos Estados Unidos, seja em função dos reveses sofridos no Vietnã e seus impactos econômicos, seja pela emergência de Japão e Alemanha Ocidental como pólos concorrentes de poder econômico (p. 195). De maneira mais imediata à ascensão de Geisel à presidência, sugerem Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 20), a guerra árabe-israelense de outubro de 1973 e o subsequente choque do petróleo projetaram os interesses terceiro-mundistas “no âmago do sistema internacional, ao demonstrar que a manipulação dos preços das matérias-primas sensíveis aos interesses das grandes potências poderia converter-se numa poderosa arma política”.

Nesse sentido, pode-se dizer que os impactos estruturais conduziram a resultados ambíguos para a política externa do novo governo. As possibilidades estavam abertas para o Brasil dar uma guinada positiva em seu tipo de inserção, quanto a isso não há dúvidas, mas as transformações econômicas, em particular, escancaravam as limitações brasileiras nos campos energético e financeiro. Nossa debilidade nessas áreas, para as quais não havia soluções imediatas, instou os estrategistas a romper com o bilateralismo diplomático típico do governo Médici, que poderia conduzir a uma situação de isolamento internacional, e voltar-se ao terceiro-mundo como forma de explorar ostensivamente as possibilidades oferecidas pelo mercado mundial, bem como engrossar o coro das demandas por uma distribuição justa das riquezas (Gonçalves e Miyamoto, 1993, p. 231). Em síntese, entre os formuladores da política externa brasileira, acreditava-se que o país poderia, diante deste cenário, “transcender suas circunstâncias históricas, melhorar seu posicionamento relativo na estrutura internacional de poder e, assim, ganhar mais responsabilidade e autoridade no cenário internacional” (Spektor, 2004, p. 196).

À luz destas considerações, é possível compreender determinados movimentos da política externa do governo Geisel, principalmente no que tange à universalização de parcerias não somente no âmbito das relações economico-comerciais, como também no plano político-militar. Lima e Moura (1982) argumentam que a diversificação de interações estratégicas de nossa política exterior, no contexto do projeto de *potência emergente*, deu-se por meio de uma dupla inserção no plano internacional, em especial no relacionamento com os países capitalistas avançados. Ora o Brasil apresentava-se como integrante do terceiro mundo, demandando uma nova ordem econômica internacional e, nesse diapasão, vantagens que potencializassem seu

crescimento econômico; ora desfraldávamos a bandeira da potência industrializada, merecedora de tratamento horizontal pelos países do primeiro mundo, com os quais se buscou estabelecer um conjunto de mecanismos de consulta bilaterais. Compreende-se, neste último contexto, a assinatura do “memorando de entendimento” entre o Secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger, e o chanceler brasileiro, Azeredo da Silveira, com base na crença de que, conforme evocara o presidente Nixon, “para onde se inclinar o Brasil, para aí irá a América Latina” (Lima e Moura, 1982, p. 352-3).

Interpretação alternativa, embora não excludente, é apresentada por Lessa (1995). O autor sustenta que a política externa geiseliana, assumindo como princípio a definição de um novo posicionamento brasileiro com relação às relações bilaterais com os Estados Unidos, assumirá uma vertente dualista na sua ação internacional. Aqui, ao contrário do que argumentam Lima e Moura (1982), não se trata propriamente da *identidade* assumida em seus relacionamentos externos, mas sim dos *eixos* de atuação. Haveria, de acordo com essa interpretação, duas vertentes de inserção: uma “perturbadora”, isto é, pautada pelo afastamento dos interesses americanos, e motivando os processos de diversificação dos vínculos políticos e econômicos ao redor do globo; e uma “redentora”, que surge para compensar as perturbações causadas pelo distanciamento dos EUA, e coloca a Europa ocidental no rol de prioridades da estratégia do governo Geisel (Lessa, 1995, p. 25-6)¹⁷.

Em síntese, é plausível sugerir que o *pragmatismo responsável* orienta-se por três vertentes, que se encontram, interagem e, no limite, equilibram-se. O afastamento relativo com relação aos Estados Unidos, no início pela percepção de que a proximidade daquela superpotência era danosa aos objetivos estratégicos de longo prazo do Brasil (encapsulados no discurso da *potência emergente*), e adiante em função das pressões deliberadas do governo Carter impostas sobre o regime militar, constitui o eixo principal da inserção internacional do período Geisel/Azeredo da Silveira¹⁸.

A essa “vertente perturbadora”, nos termos de Lessa (1995; 1998), contrapunham-se duas estratégias distintas, complementares, e que atendiam a necessidades específicas no contexto da busca pela autonomia. Como forma de compensar as perdas materiais decorrentes do afastamento

¹⁷ Interpretação alternativa, mas que em muito coaduna com a de Lessa, é oferecida por Miriam Gomes Saraiva em sua tese de mestrado, publicada em 1990, e convertida em artigo no mesmo ano (Saraiva, 1990).

¹⁸ Ver, nesse sentido, Spektor (2009).

dos EUA, a vertente europeia, ou “redentora”, foi desenhada pelos formuladores da PEB e levada a cabo até o fim da década de 1970 (cf. Lessa, 1995)¹⁹. Ela cotejava não somente os interesses comerciais brasileiros, como também uma demanda dos militares, a saber, os anseios por cooperação nas áreas nuclear e de tecnologias sensíveis²⁰. O episódio mais simbólico desta aproximação foi a assinatura, em 27 de junho de 1975, do Acordo Nuclear entre o Brasil e a República Federal da Alemanha, que seria duramente contestado pelos Estados Unidos nos anos seguintes. Em 1976, o presidente Geisel realiza inédita visita oficial à França, entre 26 e 28 de abril, além de visitar o Reino Unido, no início de maio. Dois anos mais tarde, em março de 1978, uma nova viagem oficial inédita é realizada por Geisel à Alemanha, onde se assinam alguns ajustes ao Acordo Nuclear de 1975 e acordos de cooperação. Em contraste ao ativismo europeu, durante o período, o presidente não visitou os Estados Unidos – mesmo tendo convites para tal (Garcia, 2000, p. 159-161).

Não obstante, o aspecto genuinamente “universalista” da política externa de Geisel foi sua aproximação do terceiro mundo, em particular no campo comercial. Na avaliação de Sonia de Camargo, “[a] aproximação com os Estados africanos, ou melhor, com mercados africanos recém-constituídos, e com os países do Oriente Médio que acabavam de impor ao mundo novos preços do petróleo era um caminho que entrava dentro da nova lógica diplomática e prometia dividendos a prazos não muito longos” (Camargo, 1988, p. 46). Essas relações, contudo, tornar-se-ão mais intensas com o próximo governo, no qual algumas das experiências universalistas serão de fato concretizadas, mas que experimentará, por outro lado, circunstâncias internacionais menos favoráveis às estratégias desejadas.

¹⁹ Fundamental mencionarmos a interpretação de Fonseca Junior (1998) a respeito do tema, para quem a vertente “redentora” teria sido formulada não por uma compensação exclusivamente material, mas para manter, diante do afastamento dos Estados Unidos, a coerência do discurso brasileiro de pertencimento ao Ocidente. A construção dessa lógica passava por afastar-se dos EUA, mas reconhecer seu papel de liderança do mundo ocidental, e legitimar – pela via européia – a ascendência do poder norte-americano de maneira mediada (cf. Fonseca Junior, 1998, p. 336-7).

²⁰ É importante destacar que uma estratégia “europeia” na busca de compensações às limitações do americanismo não é nova na política externa brasileira, apesar de assumir, no governo Geisel, feições mais bem definidas e, no limite, excludentes no tocante às relações com os EUA. Durante grande parte do governo Vargas, em particular entre 1930 e 1939, empreendeu-se uma diplomacia pendular, cujos extremos eram exatamente Alemanha e Estados Unidos, naquilo que se chamou de “equidistância pragmática” (cf. Moura, 2006). Antecedendo ainda no período republicano, Eugenio Vargas Garcia sustenta que a diplomacia brasileira na década de 1920 também oscilou entre a Europa e a América (Garcia, 2006).

1.2. Demolindo “velhos” paradigmas: a década de 1980 e os desafios ao globalismo

A entrada brasileira na década de 1980 esteve longe do triunfalismo desejado pelos formuladores do *Brasil Potência*. O primeiro golpe sobre a economia brasileira havia sido desferido em fins de 1973, com o choque do petróleo, o que obrigou o governo Geisel, no início do ano seguinte, a reposicionar-se diante do quadro global bastante desfavorável. Como forma de manter a legitimidade política do regime, que durante sua primeira década dependeu de expressivos resultados no campo econômico (e redundou no *milagre* de 68-73), o novo presidente optou permanecer crescendo, muito embora de maneira artificial, em marcha forçada, e às custas de um endividamento externo cavalgar²¹. Nesse sentido, a segunda crise do petróleo, em 1979, representou o baque derradeiro à economia brasileira: além de enfraquecer ainda mais nossa posição internacional, somou-se ao aumento unilateral das taxas internacionais de juros por parte do governo Carter, engendrando, nos anos seguintes, a chamada “crise da dívida”.

Este processo não teve como palco somente o Brasil. Todos os países do terceiro mundo, de uma forma ou de outra, foram atingidos pelo período recessivo que se instalou após a segunda crise energética, e que se intensificou em função das medidas contracionistas norte-americanas adotadas após a nomeação de Paul Volcker para a presidência do Federal Reserve Bank (FED). Seus desdobramentos mais importantes, tanto no plano do sistema financeiro internacional quanto para a saúde econômica das nações subdesenvolvidas, serão explorados nas seções seguintes, observando-se, sobretudo, como o Brasil sustentou o globalismo de sua inserção internacional ao longo da década de 1980. Argumenta-se, em termos gerais, que a política externa herdada do pragmatismo de Geisel encontrou progressivas dificuldades para adequar-se às novas estruturas mundiais, em construção ao longo daquele decênio.

1.2.1. O Globalismo diante da implosão terceiro-mundista: a política externa de Figueiredo

A política externa de João Batista Figueiredo, que assume em março de 1979, representou, em linhas gerais, um movimento de continuidade com relação à política externa do governo anterior. Isto se deu, muito em parte, graças à manutenção do esquema político e do

²¹ Um estudo sobre as relações entre crescimento econômico e legitimidade política no Brasil autoritário foi realizado por Lamounier (2005).

modelo econômico que sustentava o regime militar. Além disso, percebia-se que a estratégia diplomática do *pragmatismo* havia obtido um amplo conjunto de conquistas, das quais não se poderia prescindir e que deveriam ser aprofundadas (Lima e Moura, 1982, p. 350). Mesmo diante de transformações graduais na política interna, cujo processo de liberalização acelerava-se e se politizava, optou-se por manter uma linha coerente, marcada por correções pontuais de rumo.

As linhas diplomáticas do novo governo foram marcadas por dois elementos fundamentais, dentro de um contexto mais amplo de crise e contradições internacionais. O primeiro deles, de caráter histórico, relacionou-se com a manutenção da independência e do universalismo da PEB, sem descurar, como sempre sugeriu o paradigma globalista, do desenvolvimento como vetor da inserção internacional do Brasil, em particular nos foros multilaterais (Cervo e Bueno, 2002, p. 427). O segundo, de feições conjunturais, dizia respeito à condução das políticas econômicas no plano doméstico, em particular das negociações da dívida externa, que progressivamente alijavam o Itamaraty do processo decisório embora impactassem, de forma derradeira, nas relações exteriores do Brasil.

Observamos, assim, uma política externa errática ao longo da década de 1980: muito desejosa, por um lado, em solidificar a herança paradigmática de nossa inserção global, mas absolutamente incapaz, por outro, de lutar contra uma estrutura internacional cada vez mais infensa às demandas do terceiro mundo. O Brasil passava a sofrer os efeitos sistêmicos com cada vez mais vigor, à semelhança dos demais países em desenvolvimento, e via reduzida sua capacidade de influir sobre este mesmo sistema. “Tornou-se passivo”, nas palavras de Cervo e Bueno (2002, p. 427), “qual um indócil submisso, e quase consumiu uma herança, sem fazê-la frutificar”.

A despeito do tom ácido dos autores na avaliação da política externa do governo Figueiredo, cumpre dizer que a dita passividade parece resultar menos de uma incapacidade de gerir as relações internacionais do Brasil e mais da ausência de alternativas consistentes diante de um mundo em rápida transformação. Neste contexto, as limitações econômicas decorrentes das crises globais e da má gestão macroeconômica, no plano interno, impactaram diretamente sobre as posições brasileiras de política exterior. O discurso, menos confiante, apelava à retórica reivindicatória terceiro-mundista para dar sentido aos interesses nacionais. Se, com isso, o Brasil parecia sustentar uma posição consistente com tudo aquilo por que havia lutado na década anterior, nosso posicionamento internacional foi se esvaziando na medida em que o terceiro

mundo, enquanto bloco relativamente coeso de demandas por desenvolvimento, implodia diante do recrudescimento da Guerra Fria no plano das superpotências.

A diplomacia brasileira, outrora mais propositiva – mesmo dentro do signo do globalismo – passou a se apresentar nos foros multilaterais “para denunciar, discordar, protestar e sugerir mudanças no sistema internacional” (Cervo e Bueno, 2002, p. 429). Esse padrão de conduta, como os próprios autores ressaltam, pôde ser observado nas intervenções brasileiras na V UNCTAD (1979), na XI Assembleia Geral Especial da ONU (1980), na Conferência Norte-Sul, em Cancún (1981), na XXXVII Assembleia Geral da ONU (1982), na VI UNCTAD (1983) e na Reunião do Grupo dos 77, no Rio de Janeiro, em dezembro daquele ano. Em todos os casos, a diplomacia comandada por Saraiva Guerreiro aproveitou-se de um discurso quase maniqueísta, situando as potências industriais como geradoras de desigualdade, e defendendo um alinhamento ainda mais decisivo entre os países do Sul como forma de superar as assimetrias econômicas internacionais. Tais reivindicações estenderam-se, inclusive, Nova República adentro, numa espécie de sinal de que “[a] intimidade com o Terceiro Mundo agia na esfera da consciência política, criava condições para iniciativas regionais, influía em certas decisões multilaterais e situava o universalismo da diplomacia brasileira na solidariedade” (Cervo e Bueno, 2002, p. 431).

A insistência no discurso terceiro-mundista, olhando-se em retrospectiva, tinha sua razão de ser. Herdadas do pragmatismo responsável, as relações bilaterais com os Estados Unidos não lograram melhorias aparentes com a mudança de comando no Brasil, sobre o qual ainda pesava a agenda tortuosa imposta pelo governo Carter. Aliás, dois outros fatores contribuíram para obstaculizar a agenda brasileiro-americana. A crise da dívida latino-americana impulsionada pela alta dos juros dos EUA, em meados de 1979, criou ainda mais dificuldade ao relacionamento dos dois países, cuja agenda centrou-se mormente nas questões da dívida externa ao longo da década. Em segundo lugar, e igualmente importante, melindrou aquela relação a insistência brasileira em perseguir sua autonomia tecnológica, de forma a atingir a condição de *potência média*. Destacam-se, neste sentido, a capacitação da indústria bélica nacional, a ponto de se tornar a quarta do mundo (Ferreira, 2009, p. 58), aliada à busca por salvaguardar pesquisas e investimentos em tecnologia de ponta, notadamente na área de informática, que se tornará, alguns anos à frente, o núcleo do contencioso da relação entre os dois países (cf. Odell, 1993; Vigevani, 1995). A

situação somente apaziguar-se-á no início do governo Reagan, mas por razões em grande medida alheias à chancelaria brasileira²².

No avançar do último governo militar, as questões da dívida e da indústria bélica mostraram-se mutuamente excludentes, induzindo a uma mudança de estratégia de inserção. Moniz Bandeira (1999), por exemplo, nota que a recessão observada no Brasil na entrada da década comprometeu, em definitivo, a continuidade de vários projetos voltados ao desenvolvimento, dos quais o mais importante era o acordo nuclear com a Alemanha de 1975. Além disso, a introdução do conceito de país recém-industrializado (*newly industrialized country*) por parte das economias avançadas, e a consequente “enquadramento funcional” do Brasil de forma a comprometer suas preferências comerciais diante da Comunidade Europeia, fez com que, ao longo da década de 1980, aumentassem as reclamações comunitárias a respeito do protecionismo brasileiro (Cervo e Bueno, 2002, p. 443). Não é dizer que as relações entre o Brasil e as nações europeias esfriaram, mas as preocupações de integração (com a inclusão da Grécia em 1981 e de Portugal e Espanha em 1986) e a retórica neoliberal da Grã-Bretanha thatcherista desviaram o foco dos europeus para longe dos interesses do sul. Embora Saraiva Guerreiro (1984, citado em Ferreira, 2009, p. 60) tenha notado, em discurso na Escola Superior de Guerra, que a interação entre o Brasil e a Europa do ocidente amadurecera, esta aproximação “respeitosa”, por assim dizer, mesmo tendo redundado na ampliação da cooperação bilateral (Cervo e Bueno, 2002, p. 444), não se reverteu em resultados expressivos para a inserção internacional do Brasil. O aumento dos esforços bilaterais com a esfera soviética tampouco foram capazes de tornar os europeus do leste parceiros relevantes no contexto do “universalismo” da PEB.

Tendo em mente as arestas comerciais, e frustrado o principal projeto geopolítico envolvendo a Europa ocidental, seria possível conjecturar que a “vertente redentora” da política externa de Figueiredo – se é possível falar de uma – foi assumida pelo terceiro mundo, a despeito dos percalços econômicos pelos quais passava a periferia. Cervo e Bueno (2002, p. 446) atribuem este movimento, característico do universalismo, ao “malogro global do diálogo Norte-Sul e das dificuldades de relacionamento com os países industrializados”. Não se tratou, contudo, de algo

²² Nas palavras de Moniz Bandeira (1999, p. 151), “[o] arrefecimento (temporário) das controvérsias comerciais em torno dos subsídios e dos direitos compensatórios não representou um êxito de Figueiredo, pois interessava a Reagan, naquele momento, que o Brasil aumentasse suas exportações para os Estados Unidos e obtivesse saldos positivos para manter o fluxo dos pagamentos da dívida externa”.

ideológico em sua essência. As relações com o sul eram, como foram no governo Geisel, fundamentalmente pragmáticas, e amparadas mais em uma necessidade objetiva – diversificar mercados, manter o nível de exportações – que numa estratégia deliberada de distanciamento. Em outras palavras, pode-se falar, mais propriamente, na manutenção do terceiro-mundismo como *falta de alternativa* de inserção internacional. Tanto é que a participação em grupos restritos de nações que cerceassem a ação brasileira em diversos tabuleiros simultâneos foi categoricamente evitada (Ferreira, 2009, p. 61). A diversificação de parcerias ocorria de maneira pouco linear.

Ampliaram-se, neste contexto, relações bilaterais com países tão díspares quanto a República Popular da China, o Iraque e a Argentina. No caso chinês, intensificaram-se não somente o comércio bilateral como a cooperação científica e técnica. Contatos entre os dois países foram referendados pela visita oficial do chanceler Guerreiro, em 1982, e do presidente Figueiredo, dois anos mais tarde, a Pequim, bem como a vinda do primeiro-ministro chinês ao Brasil, em 1985. Em todas essas oportunidades, foram estabelecidas novas modalidades de cooperação (nuclear, inclusive), além de acordos nas áreas de cultura, comércio e serviços (Cervo e Bueno, 2002, p. 446). Índia, Paquistão e os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Malásia, Cingapura, Indonésia, Filipinas e Tailândia) também foram contemplados, ainda que de forma menos intensa. As relações com o Japão foram conservadas em sua habitual proximidade, tendo passado o Brasil, nos primeiros anos do governo Figueiredo, de deficitário a superavitário nas trocas comerciais com os nipônicos. Nas palavras de Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 241), “[n]a Ásia, o Universalismo adquiriu sua melhor expressão”.

A agenda brasileira para o Oriente Médio, por sua vez, não seguiu o típico caminho das relações comerciais e exigiu, como pontuam Cervo e Bueno (2002, p. 447), uma espécie de “desempenho criativo” para traçar estratégias de aproximação. Beneficiou-se, nesse sentido, dos conflitos periféricos e da instabilidade regional. O pilar de sustentação da indústria de armamentos, por exemplo, eram as exportações – desde armas de fogo a mísseis ar-ar – às nações beligerantes do norte da África e do Oriente Médio, donde destacavam-se Líbia, Irã e especialmente o Iraque (Moniz Bandeira, 1999, p. 153). Além disso, grandes empreiteiras nacionais ofereceram seus serviços de engenharia na prospecção de petróleo e construção de infra-estrutura naqueles países. Durante a Guerra Irã-Iraque, que se estendeu entre 1980 e 1988, o Brasil aproximou-se em diversos setores, das manufaturas às armas, do governo de Saddam

Hussein²³, com o qual estabeleceu a parceria mais duradoura na região. Importante destacar, no contexto destas relações, que as relações positivas entre ambos os países atendiam a um anseio crucial dos militares brasileiros: dominar o ciclo completo do enriquecimento de urânio. O Programa Nuclear Paralelo, instaurado em 1979 e empreendido, de maneira secreta, pelas três Armas, teve como um de seus resultados preliminares a produção de urânio purificado e seu envio para a usina nuclear iraquiana Osirak 1, que seria bombardeada, dias mais tarde, pela Força Aérea Israelense (Moniz Bandeira, 1999, p. 153). A ação do governo de Israel, no mais patente exemplo de ataque preventivo, foi rápida e duramente condenada pelo governo brasileiro, tanto na figura do representante brasileiro nas Nações Unidas, o embaixador Sérgio Corrêa da Costa, quanto pelo próprio chanceler Guerreiro, que qualificou a agressão como um “exemplo flagrante do uso da força incompatível com a Carta das Nações Unidas” (Barreto, 2006, p. 442). Um ano mais tarde, o Brasil condenaria novamente a conduta externa israelense, desta vez diante da invasão do Líbano, em junho, e do massacre de Sabra e Chatila²⁴, em setembro de 1982 (idem, p. 424-5).

Com relação à África Negra, o Brasil estabeleceu um tipo de aproximação por “coincidência de interesses”, conforme frisa Pereira (1985). Para o autor, a construção de pontes com o continente africano decorreu, de um lado, pela liberdade política brasileira para interagir com o mundo pós-colonial (principalmente após o fim do mando português sobre algumas das nações africanas), bem como pela necessidade econômica de diversificar parceiros, tanto para escoar bens e serviços brasileiros como para encontrar fontes energéticas alternativas²⁵. Do lado africano, a aproximação “com um Brasil carente de petróleo, mas com bens e serviços adequados a oferecer” representava uma boa oportunidade para reduzir-se a dependência em relação ao Norte (Pereira, 1985, p. 82).

Esta relação com o continente já vinha sendo nutrida desde a década anterior, com o *pragmatismo responsável*. O advento da Revolução dos Cravos, em 1974, e a independência das

²³ Apesar de ter se mantido neutro quando da Revolução Islâmica do Irã, como destaca Barreto (2006).

²⁴ O massacre de Sabra e Chatila (ou Shatila) ocorreu nos campos de refugiados palestinos homônimos, situados nos subúrbios de Beirute, em setembro de 1982, três meses após a invasão israelense do Líbano e o cerco à sua capital. No episódio, aproximadamente 3.000 palestinos e libaneses foram mortos pelas Falanges, o braço armado dos cristãos maronitas no Líbano, enquanto as Forças de Defesa de Israel patrulhavam os campos.

²⁵ A esse respeito, vale destacar as palavras de Marcos Azambuja, então chefe do Departamento de África, Ásia e Oceania do Itamaraty, para quem seria através da atuação brasileira na África, mais do que na América Latina, que o Brasil poderia “mudar de patamar” na hierarquia do poder mundial (apud Pereira, 1985, p. 83).

colônias portuguesas, nos dois anos posteriores, fizeram evoluir as ações do Brasil com relação à África em direção à autonomia dos novos Estados – tornando nosso país, em pouco tempo, um parceiro privilegiado de países como Nigéria, Angola ou Moçambique (Ribeiro, 2010, p. 57). Os indicadores econômicos, neste sentido, acompanharam o aprofundamento das relações políticas. As exportações brasileiras para a África deram um salto quântico de US\$ 90,4 milhões, em 1972, para US\$ 1.963,3 milhões em 1981, enquanto as importações subiram de US\$ 152,9 milhões para US\$ 1.982,2 milhões, no mesmo período. Em suma, a participação africana no comércio exterior brasileiro subiu de 3% para 9% na última década do regime militar (Pereira, 1985, pp. 83-4). Essa expansão se deve, em parte, pelo ativismo de empresas brasileiras, como a Petrobrás (atuando por meio de sua subsidiária, a Braspetro) e a Construtora Norberto Odebrecht, uma das poucas instituições privadas nacionais que manteve-se atuante em Angola, por exemplo, após o início da guerra civil (Ribeiro, 2010, p. 57).

As relações entre o Brasil e a África foram tratadas com particular zelo pelo governo Figueiredo, que empreendeu no continente várias ações de cunho político, para além das questões econômicas. O número de embaixadas praticamente dobrou entre 1974 e 1984, passando de 12 para 21, que cobria, ao fim do regime militar, nada menos que 45 dos 52 países da região (Pereira, 1985, p. 86). As viagens oficiais também contribuíram para a ampliação das relações bilaterais com as diversas nações africanas. Saraiva Guerreiro, obstinado em aprofundar a cooperação com a África, esteve em Tanzânia, Zâmbia, Moçambique, Zimbábue e Angola em junho de 1980, aproveitando o ensejo para manifestar posições brasileiras relativas a questões africanas, como a independência da Namíbia (Barreto, 2006, p. 397). O chanceler retornaria ao continente, em visita oficial, em março de 1983, sendo recebido no Gabão, Costa do Marfim e Guiné-Bissau. Em novembro daquele mesmo ano, Figueiredo se tornaria o primeiro presidente brasileiro a visitar a África, realizando encontros oficiais na Nigéria, Senegal, Guiné-Bissau, Cabo Verde (onde o país construiria embaixada própria, no ano seguinte) e Argélia.

Ao contrário da presença brasileira na Ásia, cujo diálogo bilateral era marcado por certa dose de simetria (seja em peso político ou capacidade econômica), ou no Oriente Médio, em que parecia haver uma agenda bem-definida que avançava o desenvolvimento bélico e industrial nacional, as relações entre o Brasil e a África, a despeito do aumento nos indicadores econômicos, foram severamente constrangidas pela crise da dívida externa. Após a moratória mexicana de 1982, ficou patente a falta de recursos financeiros para a execução de programas

mais ambiciosos de cooperação técnica (Barreto, 2006, p. 398). Do lado africano, a escalada da dívida – que duplica entre 1980 e 1988 – causa progressiva deterioração da capacidade econômico-financeira do continente e redundante, no processo, em uma crise no comércio exterior africano (Ribeiro, 2010, p. 60).

Em grande medida, as relações bilaterais com os países do continente, sobretudo Nigéria e Angola, foram reduzidas a esquemas de *countertrade*, em que se estabelecia uma equivalência entre produtos brasileiros a serem exportados e barris de petróleo comprados pelo Brasil. Por isso mesmo, as relações comerciais mais intensas ficaram circunscritas aos países exportadores de petróleo, enquanto o comércio com outras nações do continente reduziu-se a estratégias triangulares de venda de matérias-primas africanas (Pereira, 1985, p. 92). Diante da quase interrupção dos fluxos comerciais para a África, Cláudio Ribeiro resume a questão da seguinte maneira:

“Frente a esse cenário [de crise comercial], e em meio às demandas comerciais e às dificuldades financeiras enfrentadas pelo Brasil, depreende-se que o relacionamento com países africanos não é uma dimensão que possa ser privilegiada, mesmo porque os Estados africanos não são capazes de favorecer um intercâmbio político e comercial satisfatório” (Ribeiro, 2010, p. 60).

Nos primeiros anos da década de 1980, ainda sob a batuta de Figueiredo, o eixo dos esforços diplomáticos da política externa brasileira, no que diz respeito ao terceiro-mundo (sua “vertente redentora”), muda-se gradualmente para a América do Sul. Tratou-se, como ressaltam Cervo e Bueno (2003, p. 450), uma mudança essencialmente qualitativa. O principal ponto de inflexão, neste contexto, foi a superação da disputa acerca do aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, a questão de Itaipu-Corpus (Selcher, 1985; Barreto, 2006). O próprio chanceler Saraiva Guerreiro constataria, em suas memórias, que sem a eliminação da controvérsia sobre a questão fluvial, “não teria sido possível desenvolver as relações com a Argentina no grau de intimidade e confiança mútua que as caracterizou no governo Figueiredo e criou as bases para seu incremento progressivo em governos sucessivos” (Guerreiro, 1992, p. 91).

Ainda assim, seria necessário mais algum tempo para que o caminho diplomático entre Brasil e Argentina fosse inteiramente liberado. A política interna desempenhou um papel crucial para a total aproximação – que mais tarde transformou-se num processo concreto de integração –

de ambas as partes. No início da década de 1980, a disparidade na evolução da abertura política dos dois lados da fronteira era evidente: ao passo que o Brasil caminhava para uma transição democrática relativamente certa, já alardeada pelo próprio regime militar, a Argentina se debatia contra um autoritarismo muito mais duro, e aparentemente seguro. Isso gerava diferenças claras de forma e conteúdo da atuação internacional dos dois países, como sustenta Camargo (1988, p. 132), muito embora não melindrasse o aprofundamento das relações bilaterais.

A Guerra das Malvinas (1982-1983) representou, neste sentido, um importante divisor de águas. A atitude favorável do Brasil com relação a seu vizinho, mesmo buscando manter a coerência com relação à conduta tradicional da política externa brasileira (exigindo, na esteira das resoluções do Conselho de Segurança da ONU, a cessação das hostilidades, retirada das tropas argentinas e negociação entre as partes), reforçou a posição do governo Figueiredo com relação à disputa norte-sul. Ademais, as relações entre Brasil e Argentina teriam naquele conflito um sinal claro de que a aproximação era uma questão de tempo. Com efeito, até o início de 1985, após quatro décadas sem ter havido qualquer reunião presidencial com o vizinho, Figueiredo havia mantido nada menos que cinco encontros com os presidentes argentinos – sinal de que, apesar da visível discrepância na evolução das respectivas economias nas décadas anteriores, as relações bilaterais haviam sofrido um salto qualitativo, da rivalidade à cooperação (Barreto, 2006, p. 368).

Nota-se, destarte, que a política externa de Figueiredo mantivera, quase que integralmente, a herança do *pragmatismo responsável*: o universalismo das parcerias e o distanciamento relativo com relação aos Estados Unidos. Observou-se a aproximação consistente com relação a partes do mundo outrora distantes, como a Ásia, e o reforço de um positivo relacionamento com a África. Não obstante, a região na qual se experimenta mais profunda inflexão é na América Latina, na medida em que superam as rivalidades históricas com a Argentina, o mais importante parceiro regional, e constroem-se as primeiras pontes no sentido de uma cooperação econômica. Além disso, as experiências multilaterais para tratar de temas candentes na agenda latino-americana, como a formação do Grupo de Cartagena, em maio de 1984 – que almejava encaminhar as negociações da dívida em termos mais políticos, ampliando a capacidade coletiva de barganha frente aos credores internacionais – , representa, igualmente, uma característica nova na relação hemisférica. Ao fim e ao cabo, pode-se qualificar a política externa do último governo militar como marcadamente terceiro-mundista e pragmática, mas que,

diante da deterioração econômica dos países periféricos, começava a encontrar algumas dificuldades em conciliar a retórica e a prática.

1.2.2. A política externa do governo Sarney: adaptação sem ruptura

Diante da doença de Tancredo Neves, que o impediria de assumir a presidência da República aos 15 de março de 1985, a posse de seu vice, José Sarney, era encarada com um misto de alento e decepção. Por mais que a sociedade brasileira estivesse ansiosa por dar adeus ao regime militar, que se arrastava por mais de duas décadas, a súbita intersetoriação do presidente-eleito, às vésperas da cerimônia que consagraria o alvorecer da Nova República, foi como uma ducha de água fria em todos aqueles que haviam batalhado, nos anos anteriores, pela concretização da abertura política. O temor de um retrocesso autoritário e a esperança de tempos mais amenos interagiam em um frágil equilíbrio. Do ponto de vista doméstico, dois desafios se impunham: conduzir a transição política, que no início da segunda metade dos anos oitenta ainda apresentava-se de maneira incipiente, e amenizar as dificuldades econômicas, que escalavam diante da perda de controle sobre a dívida externa.

Com relação ao contexto internacional, nota-se a permanência de velhos contenciosos, resquícios do embate entre o norte e o sul, mas acrescentam-se a eles novas questões, frutos de uma acelerada transformação estrutural – que redundaria, ao cabo do processo, no fim da Guerra Fria. Pensando em círculos concêntricos, é possível dizer, com todos os custos que simplificações esquemáticas acarretam, que o mundo com o qual o Brasil recém-democrático buscava interagir apresentava distinções fundamentais nos três planos analíticos: global, hemisférico e contíguo. No estrato mais amplo, a ascensão de Mikhail Gorbachev ao poder, em março de 1985, e as mudanças rapidamente instauradas por ele – a *glasnost* e a *perestroika* – impactariam, de maneira profunda, não somente na dinâmica do socialismo real (sobretudo na União Soviética e no Leste Europeu), como também na estrutura bipolar da Guerra Fria. Ao mesmo tempo, o desarranjo engendrado pela crise da dívida nas nações do terceiro mundo, levaria a algo muito próximo da irrelevância econômica de certas regiões do globo, sobretudo na África, com as quais nosso país possuía laços fortes ou em franca aproximação. No plano hemisférico, dívida externa e contenciosos comerciais (dos quais se destaca a questão da informática) desgastavam a relação entre Brasil e Estados Unidos, num contexto em que o aprofundamento das assimetrias de poder

deixavam o gigante do sul em posição de crescente vulnerabilidade. Relações mais amistosas no Cone Sul, particularmente após a redemocratização de Argentina e Brasil, deram azo, por sua vez, a um processo de integração regional que se configuraria como o maior trunfo da política externa brasileira no período. Coube ao novo presidente, diante deste quadro, viabilizar “a reincorporação plena do Brasil aos foros internacionais como Estado de Direito, capaz de diálogo e concertação com todos os países do mundo, sem inibições ou exclusões” (Seixas Corrêa, 2006, p. 467).

Não se pode perder de vista, portanto, que uma análise da política externa do governo Sarney necessariamente perpassa os níveis doméstico e internacional, e neles busca uma síntese construtiva, que afirme as novas condições políticas do país e as utilize como ativo para renovar as posições internacionais do Brasil. “Ao buscar projetar no mundo sua personalidade”, afirma Seixas Corrêa (2006, p. 481), “era natural que o novo governo privilegiasse acima de tudo a sua essência democrática”. Neste capítulo, estamos interessados em compreender como as estratégias de inserção brasileira adaptaram-se aos novos tempos, sob o signo da crise internacional e das movimentações tectônicas no plano global. Defende-se aqui a ideia de que a “vertente redentora”, ou o eixo prioritário da política exterior, foi progressivamente cambiando, de Figueiredo a Sarney, de uma noção bastante abrangente de terceiro mundo para uma aproximação mais estrita com a América Latina (sobretudo no contexto do Cone Sul), onde se observavam possibilidades mais concretas, pela via da integração regional, de superação dos obstáculos econômicos e políticos que se apresentavam às nações do (sub)continente.

A dissolução do terceiro-mundismo em sua acepção lata é fruto de um lento processo de leitura e adaptação da política externa brasileira às transformações internacionais. O discurso do presidente Sarney à Assembleia-Geral das Nações Unidas, pouco menos de seis meses após sua posse, já aponta para uma postura externa mais moderada – em contraste, por exemplo, à fala de Figueiredo no mesmo plenário, três anos antes – mas ainda profundamente preocupada com a desigualdade entre nações centrais e periféricas. A ênfase dada às mudanças ocorridas no seio da América Latina, primeiro tema levantado pelo presidente em Nova York, já aponta para uma nova agenda internacional do Brasil, donde se destaca o “esforço extraordinário de criar uma ordem democrática”, sendo este “o mais surpreendente e comovedor fato político ocorrido nestes anos, e que passa indiferente aos olhos descuidados do centro de poder mundial” (Sarney, 2008, p. 10).

Não obstante, a retórica contestatória, característica do discurso globalista, permanece sem grandes alterações na participação brasileira nos organismos internacionais. Tanto Olavo Setúbal, em julho de 1985, quanto Abreu Sodré, em setembro de 1986, dispensam esforços diplomáticos para criticar a deterioração do intercâmbio norte-sul, fruto de uma ordem econômica cada vez mais injusta, e propor transformações estruturais à economia global nas reuniões do Grupo dos 77. É digna de nota, igualmente, a participação da diplomacia brasileira na reunião do GATT, em Punta del Este, em setembro de 1986, seja na tentativa de condenar a iniciativa norte-americana de incluir os serviços nas regulamentações referentes ao comércio de bens ou, novamente, na crítica às profundas distorções do comércio internacional das quais o Brasil e os países subdesenvolvidos seriam vítimas (Cervo e Bueno, 2002, p. 430).

As relações com a Ásia e o Oriente Médio não apresentam grandes inflexões, seguindo inercialmente as linhas estabelecidas pelo governo Figueiredo. No tocante à China, duas visitas oficiais, de grande peso simbólico, marcaram o período: a visita do primeiro-ministro chinês, Zhao Ziyang, em 1985, na ocasião da qual os países estabeleceram novas modalidades de cooperação bilateral e um acordo cultural sem precedentes no campo socialista; e a viagem de Sarney à China, em 1988, quando se aprofundaram as perspectivas de cooperação tecnológica, sobretudo nos campos aeroespacial (Brasil e China já haviam anunciado a construção conjunta de um satélite, dois anos antes) e de informática (Cervo e Bueno, 2002, p. 446-7). Na avaliação de Pereira (2003), a despeito dos entraves geográficos e logísticos,

“as relações sino-brasileiras conheceram o incremento do comércio bilateral, constituindo um momento importante da política externa brasileira, ao direcionar sua atenção para esse país e Ásia-Pacífico, com possibilidade de gerar fortes laços de cooperação Sul-Sul e a tentativa de uma nova configuração do sistema internacional” (Pereira, 2003, p. 33-4).

A Índia, embora de maneira mais tímida, também constou no rol de parcerias bilaterais do Brasil no governo Sarney. Destaca-se, neste caso, a articulação entre ambos os países na oposição aos Estados Unidos na Rodada Uruguai, iniciada em 1986, em torno da inclusão dos serviços nas negociações do acordo, que lhes rendeu uma vitória temporária (Cervo e Bueno, 2002, p. 433). Finalmente, Pereira (2003) sublinha a aproximação entre o Brasil e os países-membros da

ASEAN (Filipinas, Indonésia, Tailândia, Brunei e Malásia), já iniciada no governo anterior, além do estabelecimento de relações com Laos e Camboja (p. 34).

Há poucas informações concretas sobre a relação entre o Brasil e os países do Oriente Médio no período em tela. Pereira (2003), por exemplo, contenta-se em dizer, de modo bastante vago, que, nas relações com a região, “o acercamento político seguia a lógica do programa que visava estabelecer as bases para o intercâmbio Sul-Sul” (p. 34). De uma perspectiva pessoal, Abreu Sodré destaca sua viagem à Arábia Saudita e ao Kuwait, em abril de 1986, “no cumprimento de uma extensa pauta diplomática”. No plano político, o chanceler demonstra particular preocupação com três conflitos simultâneos: a questão palestina – que se deterioraria no ano seguinte, com o início da primeira *intifada*; a guerra Irã-Iraque, com implicações mais específicas para a pauta comercial brasileira; e a crise do Afeganistão. Em termos comerciais, a viagem de Sodré “era para vender carne, cereais, carvão e armas, em troca de petróleo” (Sodré, 1995, p. 316). A instabilidade política, contudo, impediu o Brasil de firmar contatos mais produtivos com a região.

A política do governo Sarney para a África, por sua vez, acabou por refletir a “clara perda de importância dos parceiros africanos para a projeção internacional do país” (Ribeiro, 2008, p. 58). Politicamente, contribuiu para esta inflexão negativa a paulatina redução da capacidade de articulação dos países em desenvolvimento, ao longo da década de 1980, e o consequente desinteresse, por parte do Brasil, em relações que não se orientassem pelo explícito ganho material. Entrevistados por Cláudio Ribeiro, dois diplomatas ligados à política africana do governo Sarney foram incisivos ao destacar a ausência do continente na PEB do período. Enquanto Alberto da Costa e Silva admite que “[a] África não era prioridade para o Sarney”, Rubens Barbosa alega que a orientação brasileira foi muito mais focada na área “de laços culturais, de laços emocionais, de um passado (...). Um *lip service*, como se fala” (apud Ribeiro, 2008, p. 41).

Do ponto de vista comercial, a dramática perda de liquidez da economia brasileira, em função das renegociações da dívida externa, incapacitou o governo de dar continuidade à política comercial africana. Com efeito, já em 1986 o volume das exportações para a África sofre uma vertiginosa redução, de 7,9% para 4,2% do total nacional, chegando ao piso de 2,8% em 1989. No que tange às importações, verificou-se uma queda da participação africana na balança comercial brasileira de 13,2% em 1985 para 4,9% no ano seguinte, chegando a pouco

significativos 3,0% em 1989 (Ribeiro, 2008, p. 52). A Tabela 1.1 elucida este movimento descendente do intercâmbio entre o Brasil e o continente, tanto em termos absolutos, quanto (e sobretudo) em termo de participação da África em no comércio exterior brasileiro.

Tabela 1.1 – Intercâmbio Comercial Brasil-África, 1985-1990

Ano	Exportações		Importações	
	US\$ bilhões	%	US\$ bilhões	%
1985	2,02	7,89	1,73	13,16
1986	0,94	4,22	0,69	4,92
1987	1,06	4,04	0,53	3,52
1988	1,12	3,32	0,65	4,43
1989	0,97	2,81	0,55	3,00
1990	1,01	3,22	0,58	2,80

Fonte: MDIC apud Ribeiro (2010), p. 62.

Seguindo a tendência iniciada no governo anterior, a política externa de Sarney privilegiou, em termos de sua estratégia globalista, a América Latina como “vertente redentora”²⁶. Pode-se perceber três movimentos que, de alguma forma, jogam luz sobre esta escolha estratégica brasileira. O primeiro deles é a deterioração das relações com os Estados Unidos, seja pelos contenciosos comerciais, seja porque o Brasil, diante da agenda centro-americana do governo Reagan, “tinha um espaço relativamente reduzido nas preocupações norte-americanas no hemisfério” (Seixas Corrêa, 2006, p. 490). Em segundo lugar, destacamos a visível decadência política e econômica do terceiro mundo, que já perdia, nos idos da década de 1980, sua identidade coletiva de bloco alternativo de poder, que o havia animado nos vinte anos anteriores²⁷. Por fim, mas não menos importante, cumpre assinalarmos a emergência da integração regional como uma opção estratégica dos países em desenvolvimento, na esteira da experiência européia (e, em menor grau, asiática). Este ponto foi estimulado, sobretudo, pelas

²⁶ “A América Latina, enquanto prioridade da política exterior brasileira, diretriz enunciada por Tancredo Neves e reiterada por Sarney, embora iniciada no governo Figueiredo, aprofundou-se e concretizou-se já na primeira visita ao exterior realizada pela Nova República”, na ida de José Sarney ao Uruguai, em agosto de 1985 (Pereira, 2003, p. 46).

²⁷ Pereira (2003) compartilha desta percepção, ao afirmar que “[a] aproximação com a América Latina, entre outros fatores, foi resultado do processo de marginalização do Terceiro Mundo no sistema mundial, desencadeado pelas políticas internacionais das potências hegemônicas” (p. 46).

transformações políticas no Cone Sul em direção à redemocratização²⁸. Analúcia Pereira resume o processo da seguinte forma:

“A percepção de que a América Latina, principalmente o sul do continente, constituía um ‘espaço vazio’ [nas palavras do próprio presidente Sarney], em nível mundial, onde ainda não havia sido iniciado um processo de criação de uma área política e econômica, fez com que o Brasil procurasse romper o isolamento e aproveitasse o espaço geográfico na tentativa de maximizar as possibilidades de ação no sistema internacional” (Pereira, 2003, p. 45).

O engajamento brasileiro com a América Latina, de modo mais amplo, já vinha se constituindo desde o final do governo Figueiredo, principalmente pela via multilateral. Destaca-se, por exemplo, a formação do Grupo de Cartagena, discutida anteriormente. A postura crítica do Brasil com relação à participação dos Estados Unidos nos conflitos da América Central, traduzida na manutenção do apoio brasileiro ao Grupo de Contadora, apresentava-se como uma oportunidade de manter uma boa imagem do país diante de seus vizinhos, mesmo que o governo Sarney não vocalizasse as desavenças contra a política norte-americana de maneira direta (Pereira, 2003, p. 44).

Foi com a América do Sul, no entanto, que o Brasil mais avançou suas relações internacionais. Em termos diplomáticos, merecem destaque a visita de Tancredo Neves à Argentina, em fevereiro de 1985, e a viagem de José Sarney ao Uruguai, em agosto daquele ano, na primeira missão oficial da Nova República. Em 29 de novembro, por ocasião da ponte *Presidente Tancredo Neves* na fronteira entre o Brasil e a Argentina, o presidente Sarney anuncia a criação da Comissão Mista de Alto Nível para a Cooperação e Integração Econômica entre ambos os países, já falando explicitamente em um “processo de integração” em marcha (Flores, 2003, p. 82; Sarney, 2008, p. 34). O chefe de Estado brasileiro voltaria à Argentina, desta vez para colocar em prática os acordos de integração, em julho de 1986, cujos resultados serão discutidos em breve. Na mesma época, o presidente argentino, Raúl Alfonsín, tomou a iniciativa

²⁸ A questão da democracia foi ressaltada por Tancredo Neves, ao visitar, na qualidade de presidente-eleito, a Organização dos Estados Americanos, em 1º de fevereiro de 1985: “A dificuldade em constituir uma ordem internacional mais equilibrada é semelhante às barreiras que nossas sociedades tiveram e têm ainda de vencer em seus respectivos processos de consolidação da democracia. Existe, a meu ver, uma vinculação muito clara entre o estabelecimento de sistemas políticos democráticos, em nível nacional, e a democratização da vida internacional. Em ambos os contextos, o caminho só pode ser o do diálogo e o da participação de todos” (apud Lafer, 1986, p. 14).

de propor uma visita à usina de Itaipu, “rompendo a desconfiança que por tantos anos abalava a relação bilateral” (Seixas Corrêa, 2006, p. 486).

Na esfera simbólica, os temas da redemocratização e da solidariedade continental pautariam os discursos brasileiros no contexto sul-americano. “O espírito de solidariedade na América Latina fortaleceu-se com o êxito dos recentes movimentos de redemocratização”, afirmou Sarney, no mesmo discurso de inauguração da ponte *Tancredo Neves* (Sarney, 2008, p. 36). Na visita oficial do presidente à Argentina, seis meses mais tarde, essa relação se aprofundaria:

“Os vínculos de fraterna amizade entre nossos dois países, que se expressam em um imenso intercâmbio e proveitosa cooperação, recebem hoje novo impulso. A democracia nos aproxima ainda mais. Os desafios crescentes da realidade internacional nos estimulam a cooperar intensamente. As transformações por que passam os dois países aumentam o interesse das nossas relações” (Sarney, 2008, p. 46).

Politicamente, o Brasil buscou valer-se das novas vias de cooperação com os países da região, especialmente com o vizinho argentino, como forma de potencializar suas posições internacionais. “A coincidência de interesses levaram os dois países a orientarem-se por políticas que promovessem as condições necessárias para um posicionamento mais incisivo no plano internacional”, anota Pereira (2003, p. 49). Esta relação fez-se observar, com particular vigor, na questão da dívida externa, à qual o Brasil insistiu em conferir um caráter político, buscando unir vozes críticas ao receituário recessivo do Fundo Monetário Internacional e criando, com isso, uma espécie de “linha de solidariedade” com os países devedores²⁹ (idem, p. 47). A formação do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política (Grupo do Rio), em fins de 1986, buscou amplificar a capacidade de Brasil, Argentina, Colômbia, México, Panamá, Peru, Venezuela e Uruguai de questionar as políticas comerciais e macroeconômicas de Washington, e barganhar por seus interesses no âmbito da dívida externa e do GATT (Prado e Miyamoto, 2010, p. 72).

²⁹ “Sabemos, contudo, que a solução definitiva [ao encaminhamento do problema da dívida] só virá quando, em resposta a nosso apelo conjunto, a economia internacional deixar de desfazer, através dos juros ou da deterioração do comércio, o que conseguimos com nosso ajustamento interno”, sustentava Sarney, em discurso na fronteira entre o Brasil e a Argentina em novembro de 1985 (Sarney, 2008, p. 38)

Do ponto de vista econômico, o Brasil atuou de forma a atenuar as discrepâncias comerciais com seus vizinhos. A primeira iniciativa do governo Sarney, nesse sentido, foi ordenar a importação de trigo e petróleo da Argentina, com vistas a aliviar o déficit comercial do país vizinho, firmando-se em seguida um acordo segundo o qual sempre que um dos parceiros apresentasse saldo negativo superior a US\$ 50 milhões, o outro prontamente aumentaria suas compras de forma a restabelecer o equilíbrio de intercâmbio (Bandeira, 1993 apud Pereira, 2003, p. 49). As relações aprofundar-se-iam a passos largos, dando azo a um processo real de integração, que inicialmente envolvia somente Brasil e Argentina, mas ao qual foram somados, em pouco tempo, Uruguai e Paraguai. Seixas Corrêa (2006, p. 486) identifica quatro princípios basilares consagrados neste processo:

- (1) a integração é fruto não somente da vontade política dos governos, estando também condicionada aos interesses dos agentes econômicos de cada uma das sociedades;
- (2) a integração deve partir necessariamente de fluxos comerciais já existentes e com um certo grau de abrangência e complexidade;
- (3) a integração deve transcender a liberalização comercial, alcançando o setor produtivo, como forma de gerar escala, atrair investimentos e maximizar os recursos de produção, sobretudo em sua dimensão tecnológica;
- (4) a integração de todo o continente partirá da escala sub-regional, mas irá além, superando até mesmo os esquemas previstos na ALADI.

Prossegue o autor notando que o impacto do lançamento do processo de integração sobre a balança comercial de ambos os países não se fez esperar. Brasil e Argentina voltaram a ser parceiros de primeira importância recíproca, “com um volume de comércio que alcançou os dois bilhões de dólares nos dois sentidos e com uma crescente familiaridade dos consumidores de um mercado com os produtos oriundos do outro” (Seixas Corrêa, 2006, p. 487). Sem dados, contudo, as afirmações parecem basear-se em mero impressionismo, especialmente quando tecidas por um diplomata diretamente envolvido com o governo Sarney, na qualidade de Assessor de Relações Exteriores da Presidência da República (1987-1989). Uma análise da balança comercial entre os dois países (Tabela 1.2) nos leva a constatações um pouco distintas daquelas apresentadas acima.

O que podemos inferir destes dados, à primeira vista, é que o expressivo aumento no intercâmbio comercial entre os dois países no primeiro ano completo da Nova República (1986, em destaque na tabela) não foi acompanhado por um crescimento consistente da troca bilateral nos anos seguintes. Pode-se especular que esta intermitência, por assim dizer, derive da deterioração econômica de ambos os lados, que culminou na moratória brasileira da dívida, em 1987. Parece claro que, neste caso, as possibilidades de expansão do comércio entre Brasil e Argentina estavam atreladas ao desempenho das economias dos países – que, mesmo amparados por uma conjuntura internacional favorável, apresentavam sérias dificuldades para equilibrar seus balanços de pagamentos globais (Plá, 1992, p. 163)

Tabela 1.2 – Comércio exterior do Brasil com a Argentina, 1979-1990

Anos	Exportações		Importações	
	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%
1979	718	4,7	896	5,0
1980	1.092	5,4	757	3,3
1981	880	3,8	587	2,7
1982	666	3,3	550	2,8
1983	655	3,0	358	2,3
1984	853	3,2	511	3,7
1985	548	2,1	469	3,6
1986	678	3,0	737	7,3
1987	832	3,2	575	3,8
1988	979	2,9	707	4,8
1989	722	2,1	1.239	6,8
1990	645	2,1	1.400	6,8

Fonte: Plá (1992), p. 165

Em todo caso, as relações bilaterais entre ambos os países assumia particular relevância estratégica para a política externa brasileira. Vaz (2002), por exemplo, argumenta que havia uma singularidade no processo de aproximação entre os dois vizinhos, advinda de um movimento iniciado em Figueiredo, com o acordo Itaipu-Corpus, e consubstanciada na Ata de Iguazu, de novembro de 1985, negociada por Tancredo Neves e ratificada por José Sarney. Destacam-se, neste caso, as dimensões da simetria e da abertura política. “Ao contrário das parcerias

estabelecidas com a Alemanha e o Japão, nos anos 70, pela primeira vez, construiu-se uma parceria relativamente mais simétrica e baseada na convergência de interesses e de propósitos políticos definidos em um marco de restauração da democracia” (Vaz, 2002, p. 78-9).

Com efeito, a evolução e o aprofundamento das relações Brasil-Argentina a partir da segunda metade da década de 1980, bem expressas nos protocolos bilaterais assinados desde 1986, bem como no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado em 1988, abre um novo e importante capítulo na estratégia global de inserção brasileira, para a qual o vizinho assumia papel central. Nota-se, por exemplo, que os dispositivos construídos entre ambos os países não só demonstravam demandas bilaterais progressivamente mais complexas, como refletiam também objetivos estratégicos amplos, como “a promoção de desenvolvimento conjunto no quadro de uma integração a ser construída a partir do enlace de setores produtivos” e de iniciativas em campos como energia, transportes e até mesmo temas sensíveis, conforme demonstra a cooperação nuclear (Vaz, 2002, p. 79).

O que se pode perceber, em suma, é uma obstinada inflexão da política externa brasileira – mesmo conservando os princípios universalistas/globalistas que a balizaram desde o governo Geisel – em direção à América Latina, região que se torna, como já sugerimos, o eixo prioritário e a “vertente redentora” de nossa inserção internacional, na medida em que outras alternativas, mesmo no contexto das relações Sul-Sul, tornam-se irrelevantes, excessivamente caras, ou ambos. Contribuem para este processo, cumpre notar, não somente a simetria das relações, mas sobretudo a semelhança dos dilemas políticos e econômicos pelos quais passavam os países do Cone Sul (e Brasil e Argentina, os dois maiores atores da região, em particular). As “pressões sistêmicas”, impostas em grande medida pela questão da dívida externa e, no caso brasileiro, pela constante ameaça de retaliações econômicas por parte dos Estados Unidos, também funcionam como mola propulsora à integração.

Não obstante, as transformações observadas na própria lógica do sistema internacional, com repercussões políticas em cada um dos países, acabam por modificar substantivamente o contexto e o conteúdo da integração regional. Contribuem, para tanto, as eleições de Carlos Menem, na Argentina, e de Fernando Collor, no Brasil, entre 1989 e 1990. Se, até então, havia entre os dois países um elevado grau de convergência a respeito das questões estruturais que se impunham sobre ambos, que se traduziu em “prioridades de política externa compartilhadas” entre Sarney e Alfonsín, essa sintonia abalou-se na passagem da década (Vaz, 2002, p. 82).

Parece-nos especialmente relevante o fato de que, em cada lado da fronteira, assimilou-se de forma distinta a inflexão na ordem internacional causada pelo fim da União Soviética e, mais ainda, pela renovada relação que os Estados Unidos buscaram estabelecer com o continente (cf. Arbilla, 2000). Isso, no entanto, não tirou de vista a necessidade de se aprofundarem as relações bilaterais e de reforço da integração regional, mesmo que tenha implicado uma mudança nas estratégias de aproximação por ambas as partes.

1.3. O globalismo no alvorecer da década de 1990: mundos possíveis?

Até aqui, pudemos perceber que, da tripla crise sobre a qual se constituíram os rumos da política externa brasileira na década de 1980, a crise da dívida externa, responsável pela deterioração rápida e decisiva das economias periféricas, foi a responsável pela obsolescência da estratégia globalista, em seus contornos mais amplos. A questão da dívida, é claro, inscrevia-se numa crise mais ampla, da ordem internacional, ao cabo da qual o Terceiro Mundo – desgastado como estava pelos reveses causados pela insolvência – e o mundo socialista, até então o pólo alternativo de poder ao capitalismo ocidental, entraram em colapso. A irrelevância econômica de ambos os “mundos”, neste caso, parece ter sido um dos principais fatores de sua implosão, ao fim dos anos oitenta.

O caso brasileiro é ilustrativo neste sentido. A crise da dívida havia esgotado a economia a tal ponto que, desde a segunda metade da “década perdida”, os indicadores comerciais – embora tenham melhorado, no caso das relações com a Argentina, por exemplo – denotavam uma sensível perda de dinamismo econômico. A taxa de investimento, fator elementar para a retomada do crescimento econômico, seria o aspecto mais grave deste processo, descendo a níveis perigosamente baixos (Moisés, 1991, p. 29). O modelo de desenvolvimento do Estado brasileiro, que exploraremos nos próximos capítulos, entra em marcha forçada e perde seus principais apoiadores – dos trabalhadores aos empresários, dos políticos de oposição aos aliados governistas – ao longo da década. Compromete-se, inclusive, o próprio movimento de transição democrática. Rubens Ricupero, nesse sentido, oferece uma interpretação pessimista a respeito do retorno à democracia – que, segundo o autor, se faz “sob os piores auspícios: a camisa-de-força da dívida externa gerando a desordem macroeconômica, a hiperinflação provocando a fuga maciça de

capitais, a paralisia dos investimentos, a estagnação econômica, o retrocesso de renda a níveis de dez ou vinte anos atrás” (Ricupero, 1991, p. 21).

Como ficam, portanto, as relações do Brasil com os países que, ao longo da década anterior, representavam o eixo fundamental de sua inserção? Pode-se dizer que o perfil universalista do Brasil, no sentido da diversificação de parcerias, esteve severamente limitado pelas dificuldades econômicas observadas no Brasil e em grande parte das economias periféricas. Quando Hirst e Pinheiro (1995) dizem, portanto, que um dos objetivos do governo Collor foi a “descaracterização do discurso terceiro-mundista”, há boa dose de razão. Não obstante, o que devemos ter presente é que o chamado terceiro-mundismo, que de alguma forma define a PEB no contexto da matriz globalista, não foi necessariamente interrompido, ou marginalizado, na entrada da década de 1990. Ele simplesmente não tinha mais espaço, como pode-se inferir, em função *de sua própria descaracterização como bloco de poder*.

Isso não impediu que o Brasil mantivesse suas relações com áreas já contempladas pela política externa. Não se tratou de interromper fluxos comerciais, mas de reduzi-los, dadas as circunstâncias e a própria natureza da crise da dívida. Com efeito, as relações com a África, como bem nota Ribeiro (2010), perderam intensidade. O continente, pensado de maneira pragmática, deixava de ser um espaço geopoliticamente relevante – o que não quer dizer, em absoluto, que o governo Collor tivesse tomado uma atitude hostil em relação à África (Amorim, 2003. Ribeiro, 2010).

Com relação à Ásia, a política externa de Collor buscou, num momento inicial, reafirmar certas relações, e intensificar outras que eram consideradas estratégicas no contexto do fim da Guerra Fria. A aproximação da República Popular da China, que já vinha aumentando em termos quantitativos e qualitativos desde Sarney, manteve-se naquele governo, como podemos observar pela visita do presidente chinês a Brasília em maio de 1990. Coreia do Sul e Japão – o primeiro, um país recém-industrializado de primeira magnitude, e o segundo, a segunda potência econômica do mundo – também foram contemplados, donde se pôde observar um acréscimo significativo do ponto de vista comercial, bem como trocas de visitas oficiais. No caso japonês, em particular, preocupava ao Brasil também a questão da dívida, o que acabou por obstaculizar o retorno dos investimentos japoneses a níveis encontrados uma década antes (Cruz, Cavalcante e Pedone, 1993, p. 137).

O Oriente Médio, como se sabe, vinha se mostrando uma região de difícil acesso, sobretudo na segunda metade da década de 1980, com o recrudescimento da Guerra Irã-Iraque. Com o conflito do Golfo, iniciado em agosto de 1990, e o isolamento imposto ao Iraque na esteira daquela guerra, o comércio brasileiro com a região foi dramaticamente reduzido. Cruz, Cavalcante e Pedone (1993) sugerem que, arrefecidas as relações com o governo de Saddam Hussein, o país tenha se aproximado, em termos comerciais, do Irã – que estava, ao contrário do vizinho, em processo de recuperação econômica (p. 139). Em todo caso, note-se que o não-envolvimento do Brasil na Guerra do Golfo – que lhe rendeu críticas por parte dos países aliados aos EUA – representa, de alguma forma, o desejo de preservar suas relações positivas com o mundo árabe, podendo ser encarada, portanto, como a manutenção de uma postura globalista.

A América Latina, por fim, manteve sua função de “vertente redentora” para a política externa brasileira. Muito embora o continente também estivesse fragilizado em termos econômicos, após uma década de crise da dívida, as relações regionais passaram a ter alta prioridade na agenda internacional do Brasil. O principal movimento observado foi a intensificação do processo de integração do Cone Sul, para o qual as relações com a Argentina eram centrais. Com efeito, procedeu-se à criação de um mercado comum latino-americano, com a assinatura da Ata de Buenos Aires, em julho de 1990 por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (Cruz, Cavalcante e Pedone, 1993, p. 133). Neste contexto, destacam-se também a assinatura do Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares entre o Brasil, a Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), uma espécie de “adesão indireta” ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (Mello, 2000, p. 94-5).

O que se pode concluir desse movimento inicial do governo Collor é que o globalismo, mesmo não tendo sido abandonado como paradigma ou estratégia de política externa, foi severamente comprometido em termos de seu alcance e relevância. Isso não se deveu, em tese, pelo desejo incondicional de transformar a inserção internacional brasileira no sentido de um perfil “primeiro-mundista”, mas sim pelas próprias circunstâncias do Terceiro Mundo, fragilizado como estava, o que não permitia a intensificação de certas relações que consagraram a agenda bilateral brasileira. Note-se, por outro lado, que este é um movimento que vem desde meados da década de 1980, já com o governo Sarney, não tendo sido o presidente Collor inovador nesse sentido.

Em todo caso, é natural compreendermos que, diante do arrefecimento das relações Sul-Sul, seria crucial para o Brasil buscar novos eixos de inserção. Os Estados Unidos, fortalecidos no fim da Guerra Fria após uma década conturbada em termos políticos e econômicos, poderiam representar um eixo prioritário de nossas relações internacionais. Mas isso passaria, como veremos no próximo capítulo, pela reconstrução de contatos bilaterais que haviam, ao longo dos anos 1980, sido gravemente abalados.

CAPÍTULO 2

PODER

Mudanças estruturais e a política externa brasileira nos anos 1980

No capítulo anterior, evocamos a dimensão paradigmática da política externa brasileira como forma de compreendermos as continuidades no padrão de inserção internacional do país, de meados dos anos 1970 até o fim da década seguinte. Buscou-se levantar, adiante, a hipótese de que, diante do colapso do Terceiro Mundo como bloco de poder organizando, e em função das renovadas possibilidades de cooperação bilateral com a Argentina, o Brasil fez da América Latina (sobretudo da integração regional do Cone Sul) sua “vertente redentora” a partir da segunda metade da década de 1980, tendência que permaneceu, de alguma forma, no governo Collor.

Este capítulo tem como objetivo avançar na compreensão da “mudança paradigmática” observada no alvorecer da década de 1990, tomando a mudança da estrutura do sistema internacional – processo que, naturalmente, qualificaremos em breve – como variável explicativa para o retorno ao americanismo (mesmo que não de maneira plena, como veremos) na política exterior brasileira. A hipótese intermediária aqui explorada sustenta que, com o colapso da ordem bipolar da Guerra Fria e o “desarranjo” do terceiro mundo observado quase que concomitantemente, o americanismo se apresentou como a melhor alternativa de alinhamento, mesmo que o Brasil não a perseguisse, como em outras épocas, de forma incondicional ou subserviente. Em outras palavras, a emergência de uma nova ordem mundial, ao cabo de um processo que vinha caminhando progressivamente desde a *détente*, induziu a diplomacia brasileira a reposicionar-se, *como forma de continuar garantindo sua autonomia*, em torno do único pólo de poder *com contornos claros* que restara.

A ressalva – clareza dos contornos – é necessária para se evitar o equívoco interpretativo comum de tratar a chamada *new world order* como o início de uma era *unipolar*. Não se pretende entrar neste debate, de franco viés teórico, mas de perigosas inclinações ideológicas. Assumir a unipolaridade como dado da realidade antes mesmo do colapso formal da União Soviética, como o faz Krauthammer (1990), parece-nos bastante apressado, muito embora concordemos com parte de sua argumentação. A pressa, naquele caso específico, parecia ter um fundo político, isto é,

amparado pela necessidade de se qualificar uma ordem emergente e assim redefinir, dentro do *establishment* da administração Bush, os objetivos estratégicos norte-americanos.

Em todo caso, sendo a nova ordem *unipolar* (Krauthammer, 1990; Wohlforth, 1999, Mastanduno, 2001), *uni-multipolar* (Huntington, 1992; 1999; Nye, 2005) ou de *polaridades indefinidas* (Lafer e Fonseca Júnior, 1995), o argumento deste capítulo não se altera de maneira substantiva. A aproximação do Brasil com os Estados Unidos – fato que caracteriza a política externa do governo Collor – deu-se menos pela afirmação dos EUA como o único poder global e mais pelo fato de que, em qualquer hipótese, não havia nenhum outro centro de poder consolidado o bastante, seja em sua dimensão político-militar ou econômico-comercial, em torno do qual os interesses brasileiros pudessem gravitar. Naturalmente, essa percepção só faz sentido se partirmos da ideia, exposta no capítulo anterior, de que o Brasil não representava um pólo de poder *per se*, tanto em função da implosão do terceiro mundo como bloco de interesses convergentes (e no qual o país despontava como liderança) quanto pela deterioração de sua capacidade econômica.

Tendo nas relações bilaterais Brasil-Estados Unidos seu foco principal, neste capítulo apresenta-se uma discussão a respeito dos constrangimentos estruturais que, de forma cada vez mais enfática, impuseram-se sobre a ação externa brasileira. A dívida externa, já se apresentando como um elemento crítico desde o início da década de 1980, e a questão da informática, que agrava a relação entre os governos brasileiro e estadunidense a partir da segunda metade daquele decênio, comporão o eixo principal do texto. Por fim, avalia-se o processo de integração regional, que culmina com a constituição do Mercosul, como uma alternativa parcial na superação das amarras sistêmicas colocadas à nossa inserção, ainda que seus resultados incipientes, à época, não atinjam a essência do argumento apresentado.

2.1. As relações Brasil-Estados Unidos no contexto da década de 1980

As contradições que pautaram o ingresso do Brasil na década de 1980, do ponto de vista de sua política externa, ocorreram exatamente na transição para o último (e mais longo) governo militar, liderado pelo general Figueiredo. Adotou-se um modelo de inserção internacional em claras linhas de continuidade com o Pragmatismo Responsável da chancelaria anterior, mas sob

uma nova rubrica: a “Diplomacia do Universalismo”, esposada pelo novo ministro do exterior, Ramiro Saraiva Guerreiro. É possível identificar, porém, um conjunto de novas circunstâncias que impede uma sobreposição perfeita, no que tange à política externa brasileira, de ambos os períodos. Tais particularidades extrapolam as características gerais da “nova Guerra Fria” tratadas anteriormente, e dizem respeito mais especificamente à inserção internacional do país.

Em primeiro lugar, uma crise de identidade tomava conta do regime militar, na passagem para seu último comandante. O compromisso com a abertura, ou com a redemocratização, já havia sido firmado. Figueiredo insistia, desde o início de seu mandato, que seu “propósito inabalável” seria fazer do Brasil uma democracia (apud Ferreira, 2009, p. 24). A liberalização partidária e o retorno dos exilados políticos sinalizava claramente o despertar de um novo tempo. Por que, então, crise identitária, quando o país parecia rumar inequivocamente ao regime democrático? Em grande medida, porque os militares faziam questão de ditar o ritmo do processo de abertura. Isso ocasionou uma série de retrocessos em termos políticos, como a adoção do Pacote de Novembro, em 1981, e também repercutiu negativamente sobre a credibilidade do regime, incapaz (e com um certo desinteresse) de estabelecer qualquer tipo de pacto social em torno das múltiplas crises – de transição, da dívida externa, de crescimento econômico.

Passando por transformações aceleradas, cujos principais catalisadores foram a Revolução Islâmica do Irã e seus desdobramentos, a ordem internacional experimenta um período de reversão das conquistas diplomáticas da *détente* a partir do ano de 1979. Várias interpretações foram conferidas a este novo momento, sugestivamente denominado “Segunda Guerra Fria” por Fred Halliday (1985). Cervo e Bueno (2002), por exemplo, argumentam que a política externa norte-americana passa por uma importante ruptura, com o abandono do breve momento de *trilateralismo*, que corresponde às tentativas de Nixon, Ford e, mais enfaticamente, Jimmy Carter em compartilhar poder econômico com centros de poder emergentes (Europa ocidental e Japão) como forma de amenizar a crise da hegemonia dos EUA. O governo Reagan, nesse sentido, corresponderia à fase de *recuperação da hegemonia*, na qual aquele país estaria “disposto a repor o sistema internacional na ordem tradicional [do pós-guerra], marcada pela ideologia bipolar, as fronteiras geopolíticas e a supremacia econômica e militar sobre o mundo” (Cervo e Bueno, 2002, p. 389). Hirst et al. (1985), por sua vez, atribuem essa mudança menos ao voluntarismo de Reagan em si e mais às fissuras, cada vez mais profundas, nas bases do poder econômico, político e militar dos Estados Unidos – causadas, no limite, pelas políticas equivocadas do “modelo

carteriano” ao dar uma resposta liberal à crise hegemônica. Outros, como Brzezinski (1990), dirão que o momento terminal da Guerra Fria, correspondente à década de 1980, é fruto de uma progressiva irrelevância do socialismo dentro de um Estado totalitário e nas mãos de um partido corrupto, correspondente à era Brezhnev, o que levou a União Soviética a reações, diante da perda de *sua* hegemonia, cada vez mais violentas e menos eficazes³⁰.

A lista, é claro, poderia ser mais extensa. Todas as análises refletem, de alguma maneira, a percepção de que ambas as superpotências recorreram a respostas conservadoras, e muitas vezes violentas, ao fracasso do processo de distensão, que acabou reduzindo a margem de ação relativa dos dois gigantes em vez de “congelar” a estrutura de poder mundial. No caso soviético, a chamada Doutrina Brezhnev entra em ação duas vezes em pouco tempo, ao invadir e ocupar o Afeganistão, em 1979, e ao gerenciar, com tanques, a crise política polonesa, diante da emergência do Sindicato Solidariedade, dois anos mais tarde. Os Estados Unidos, por sua vez, empreendem uma nova cruzada anti-comunista, exemplificada na controversa invasão de Granada, em 1983, ou no ambicioso projeto “Guerra nas Estrelas”, iniciado no mesmo ano.

Do ponto de vista econômico, mais caro à nossa análise, o governo Reagan estabelece a recuperação de sua plena capacidade como prioridade absoluta, buscando, antes de tudo, a despolitização das negociações econômicas internacionais. Para isso, apontam Hirst et al. (1985), os republicanos adotam uma agenda simples, conferindo prioridade às questões domésticas e exercendo firme liderança nos campos do comércio, da inversão e do financiamento, com base nos princípios liberais clássicos. Nesse contexto, a manipulação do poder financeiro norte-americano, ressaltam os autores, “conseguiu condicionar severamente as alternativas de outras economias industrializadas e levar o mundo subdesenvolvido a uma profunda crise econômica”, abrindo espaço para a renovação da influência dos Estados Unidos (Hirst et al., 1985, p. 14).

Desta nova circunstância, podem-se extrair três percepções no tocante ao papel do terceiro mundo na política internacional da década de 1980. Em primeiro lugar, o renovado peso que a dimensão militar passa a assumir nas relações entre os Estados torna não somente o mundo mais perigoso – já que as barganhas políticas voltam a ser ditadas pela ameaça (ou ao próprio uso) da violência – como deixa a periferia, em geral, numa situação de crescente vulnerabilidade, principalmente em sua relação com os centros industriais avançados. Segundo, a irrelevância econômica das nações em desenvolvimento, amplificada pela crise da dívida externa, representa

³⁰ Essa visão, de maneira menos elaborada mas igualmente enfática, é subscrita por Almeida (2007).

um grave estrangulamento à sua inserção internacional – comprimindo, por conseguinte, sua margem de manobra com relação às demandas históricas por desenvolvimento. Por fim, a “Nova Guerra Fria” recupera as tensões do eixo Leste-Oeste das relações internacionais, eclipsando o diálogo Norte-Sul que havia rendido alguns frutos durante a década anterior. “A partir da plena reativação dos condicionamentos da guerra fria [sic], a ação e o discurso do governo norte-americano [na América Latina] reduziram-se às premissas mais elementares do *containment*” (Hirst et al, 1985, p. 14), num movimento de crescente incongruência com as realidades cada vez mais complexas do hemisfério.

É exatamente neste contexto que devemos compreender as idas e vindas das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos. Subscreeve-se, aqui, à observação de Vizentini (2003), para quem a diplomacia do governo Figueiredo apresenta traços de forte continuidade em relação ao Pragmatismo Responsável de seu antecessor, mas face a contextos doméstico e externo claramente desfavoráveis (p. 271). Os grandes condicionantes internacionais, conforme exposto, foram impostos pela política de recuperação hegemônica norte-americana, que foi ao mesmo tempo geradora das crises terceiro-mundistas e negligente com as próprias, ao sugerir que suas soluções passassem pelas forças de mercado (cf. Hirst et al., 1985). Nesse sentido, a ascensão do neoliberalismo como matriz dominante do pensamento econômico nos países centrais acabou por melindrar as já desgastadas experiências nacional-desenvolvimentistas nos países periféricos (Vizentini, 2003, p. 272).

Por isso mesmo, cumpre entendermos que a superação dos gargalos externos sobre a ação brasileira passaria, na visão de parcela majoritária de seus decisores, por uma reacomodação com os EUA. Com efeito, a ideia outrora comum entre os meios políticos (e até mesmo midiáticos) de que o Brasil deveria encontrar seu espaço ao sol na política internacional em detrimento das relações com os Estados Unidos vai se dissipando aos poucos. O orgulho generalizado das conquistas do “Brasil potência” dá espaço, ao longo do governo Figueiredo, a uma crescente percepção de vulnerabilidade, cuja superação somente seria possível por uma melhoria das relações com os americanos. Tal visão encontrou ecos inclusive entre setores econômicos mais nacionalistas, numa espécie de prenúncio às dificuldades econômicas pelas quais passaria o Brasil se não se movimentasse no sentido esperado (Franco, 2009, p. 71). Essa nova posição indicava, por um lado, o arrefecimento das tensões bilaterais características do período anterior – ao longo do qual as relações entre os dois países chegaram, muito provavelmente, a seu ponto

mais crítico³¹ – e, por outro, a adesão a um modelo de gestão da crise da dívida que tinha no diálogo com os norte-americanos um de seus elementos centrais.

Reacomodação, que fique claro, não necessariamente passaria pela recomposição de uma aliança especial com os Estados Unidos – manobra que, aliás, era rechaçada até mesmo por aqueles que acreditavam num modelo “interdependente” de desenvolvimento (cf. Ferreira, 2006). A ideia era constituir, nos termos de um dos mais proeminentes tecnocratas do regime militar (e diplomata de carreira), Roberto Campos, uma “parceria seletiva” com os EUA, que implicasse uma aproximação condicionada às circunstâncias objetivas do sistema internacional, de forma a potencializar o desenvolvimento nacional sem abrir mão da autonomia que caracteriza a ação da política externa brasileira.

Ainda assim, o período que corresponde ao início do governo Figueiredo e ao término do mandato de Jimmy Carter (que não lograria uma nova eleição em 1980), sejam pelas incongruências de diagnóstico quanto à estrutura que emergia, seja pela determinação da diplomacia brasileira em não desviar-se de seu rumo anterior, apresenta reações ambíguas do Brasil com relação ao seu principal contraparte. A um desejo permanente de *afirmação*, que geralmente implicaria a necessidade de *afastamento relativo*, contrapunha-se a fragilidade econômica brasileira e a crescente sensação de vulnerabilidade externa. A principal área de constrangimento, nesse sentido, era a dívida externa, que havia saltado de cerca de US\$ 12,5 bilhões em 1973 para nada menos que US\$ 49,9 bilhões, no primeiro ano do governo Figueiredo. No mesmo período, a receita do comércio exterior passou de US\$ 6,1 bilhões, isto é, praticamente metade de nossa dívida externa, para US\$ 15,2 bilhões em 1979, correspondendo a menos de um terço do endividamento externo corrente.

Do ponto de vista político, essa ambiguidade dizia respeito ao consenso em torno do *pragmatismo* e à permanente necessidade de afirmá-lo. Com efeito, “[a] política externa fora até [o início do governo Figueiredo] a única área onde o regime autoritário recebera o aplauso da oposição” (Moniz Bandeira, 1999, p. 141). A despeito da abertura política conduzida pelo alto e de uma série de “relaxamentos” observados na usual restrição aos direitos políticos e civis sob os militares, havia o temor de que o processo de transição democrática, empreendido a passos de

³¹ Apesar do quê, segundo Lessa (1995), as relações entre Brasil e Estados Unidos já passavam por uma aproximação desde 1977, com a visita de Carter a Brasília, após a qual os temas econômicos suplantaram a agenda de direitos humanos ou da política nuclear, em torno das quais as tensões entre os dois países haviam se construído.

tartaruga, saísse do controle do regime. Nesse sentido, é natural que o Brasil não pudesse retroagir em suas posições internacionais, muito embora não desejasse, da mesma forma, exacerbar as divergências com os Estados Unidos.

O *universalismo* assumia, portanto, uma postura muito mais reativa que proativa, em contraste com as posições adotadas no governo anterior. Uma série de medidas tomadas pelo General Figueiredo, desde sua posse, refletem a capacidade brasileira de *resistir* aos constrangimentos impostos pelos norte-americanos, mesmo diante da dívida crescente. O governo brasileiro reagiu, por exemplo, às pretensões da administração Carter em flexibilizar a lei de remessa de lucros e suspender os entraves à participação do capital estrangeiro no sistema bancário nacional. Ao mesmo tempo, combatia a tentativa dos países industrializados de incluir, no âmbito do GATT, regulamentações do setor de serviços, o que colocaria em risco a competitividade da indústria brasileira de construção civil, em operação em diversos países da África e do Oriente Médio. Em 1981, já durante o governo Reagan, o Brasil voltou a conceder subsídios às suas exportações, rompendo acordo com os Estados Unidos na área comercial. No âmbito político-militar, a diplomacia brasileira opôs-se aos interesses da potência ocidental ao não endossar sanções à União Soviética, após a invasão do Afeganistão, e contrapor-se à tentativa americana de intervenção na Nicarágua, diante da radicalização do regime revolucionário da Frente Sandinista (Moniz Bandeira, 1999, p. 140-141).

Partindo das experiências prévias dos Grupos de Contadora e Apoio, o Brasil dispôs-se a criar, com Argentina, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, como forma de articular os interesses latino-americanos em face dos crescentes desafios econômicos e políticos. Preocupava-lhes, em particular, a rebipolarização da política internacional promovida pelo governo Reagan e, na trilha deste processo, a “centroamericanização” da política externa dos EUA. A primeira reunião do grupo ocorreu em Acapulco, no México, em novembro de 1987. Dois foram os pontos explícitos de crítica aos norte-americanos: a dívida externa e a nova divisão internacional do trabalho. No primeiro caso, muito embora a retórica dos Estados Unidos se orientasse pelo estilo *soft*, apelando à promoção da democracia, suas relações econômicas com o continente pautavam-se, no mais das vezes, pela imposição de “esquemas de condicionalidade e ajuste”. Argumentava o Brasil, devidamente secundado pelos demais membros do grupo, que “nenhum programa econômico duradouro seria compatível com o objetivo de um crescimento sustentado, se não se

revertesse a transferência maciça de recursos financeiros da América Latina para o exterior, limitando-se o serviço da dívida à capacidade real de pagamento de cada país” (Moniz Bandeira, 1999, p. 156).

Quanto ao segundo ponto, condenou-se o “controle oligopolístico das tecnologias avançadas”, que impactava diretamente sobre as possibilidades de autonomia industrial dos países periféricos, mas sobretudo a truculência com que os Estados Unidos lidavam com tentativas dos países latino-americanos de proteger suas indústrias, adotando medidas “coercitivas e discriminatórias” unilaterais, baseadas em leis internas ou em políticas de força. É importante destacar, no posicionamento dos oito chefes de Estado, opinião unânime de repulsa à exigência dos Estados Unidos de que os países endividados realizassem concessões comerciais unilaterais em prol dos interesses americanos como prerrogativa para obterem financiamento externo. O caso mais evidente, nesse contexto, dizia respeito às ameaças de retaliação contra a reserva de mercado da informática, que minavam a capacidade de barganha brasileira no tocante à dívida (idem, p. 156). Na opinião de Moniz Bandeira, sintetizando o significado daquela reunião,

[a] Conferência de Acapulco constituiu um acontecimento de enorme transcendência histórica, pois, pela primeira vez, Chefes de Estado de oito países da América Latina reuniram-se e criaram um organismo, não apenas sem a participação dos Estados Unidos, mas manifestamente em oposição às suas políticas, evidenciando o engravescimento das contradições econômicas e das divergências políticas, que cada vez mais cindiam e afastavam o Sul e o Norte do hemisfério” (Moniz Bandeira, 1999, p. 156-7)

Os reveses econômicos de todos os países latino-americanos obstaculizaram, contudo, a viabilidade de ações concertadas contra as políticas dos EUA para o continente. As questões da dívida eram, via de regra, negociadas de maneira *ad hoc*, sendo que o governo Reagan, em particular, não parecia interessado em facilitar qualquer tipo de renegociação da dívida que implicasse concessões unilaterais por parte dos países e bancos credores. O retorno da Guerra Fria, por outro lado, marginalizava a região da agenda norte-americana, que parecia concentrar-se nos problemas pertinentes à luta contra o comunismo, sobretudo na América Central. Com efeito, a “centroamericanização” da política externa dos EUA levaria, ao longo da década, à invasão de

Granada (1983), ao envolvimento com os *Contras* na Nicarágua e, como rebote deste processo, a invasão do Panamá, já sob o governo George H. W. Bush.

As próximas seções buscam suscitar, de maneira específica, duas questões que saltam aos olhos no contexto da relação bilateral entre Brasil e Estados Unidos: a questão da dívida externa, que nasce das opções feitas pelo governo militar no contexto de um modelo de desenvolvimento baseado, após o primeiro choque do petróleo, no financiamento externo, mas que se transforma em *crise* a partir do aumento unilateral dos juros norte-americanos, em 1979; e a questão da informática, que passou de um problema político a um problema comercial, na qual os EUA buscaram limitar a capacidade do Brasil no campo das tecnologias sensíveis.

2.1.1. A gestão da dívida externa: pressões sistêmicas, danos domésticos

É bem possível que o maior constrangimento estrutural à inserção internacional do Brasil tenha sido a dívida externa. Acossado por uma crise sem precedentes, decorrente do aumento da taxa de juros internacionais por parte dos Estados Unidos, em 1979, bem como da dramática redução dos créditos externos, o governo Figueiredo tornou-se refém do esgotamento do padrão de financiamento – calcado exatamente nos juros baixos e na abundância de capitais – que havia sustentado o crescimento do país durante a década anterior. A crise da dívida externa causaria, com efeito, um retrocesso grave no desenvolvimento econômico do Brasil ao longo da década de 1980, penalizando tanto suas relações comerciais quanto sua estabilidade macroeconômica.

Esse duplo efeito da crise da dívida, que parcialmente exploramos no capítulo anterior, ilustra com clareza as conexões entre os planos doméstico e internacional, que nenhuma análise pode perder de vista. A dívida externa apresenta-se, portanto, como um problema estrutural em dois diferentes planos: constrangendo ao máximo as alternativas de inserção do Brasil, tanto pela redução de sua capacidade econômica quanto pelas ameaças dispostas pelos Estados Unidos no contexto da negociação da dívida; e minando, de todas as maneiras possíveis, o pacto nacional-desenvolvimentista que sustentou a economia brasileira nas décadas anteriores à crise.

Mesmo diante da impossibilidade de separarmos as duas dimensões analíticas, tentaremos privilegiar, nesta seção, o caráter internacional da questão da dívida externa. Isto é, quer-se discutir em que medida a dívida *limitou as alternativas internacionais* do Brasil ao longo da

década de 1980, representando mais um ponto de atrito com os Estados Unidos e fechando, de modo geral, o acesso brasileiro às agências multilaterais, países e bancos credores no decorrer do período. Neste contexto, os impactos comerciais serão também discutidos, em sintonia com o quadro que foi construído no capítulo anterior, acerca da erosão das bases terceiro-mundistas de nossa política externa.

É necessária uma palavra sobre as origens da crise da dívida. A economia brasileira vivenciou um período de pujança ao longo da década de 1970. A taxa média de crescimento anual do PIB para a década foi de 8,7% em termos reais. A produção industrial, impulsionada pela diversificação da indústria e pela consolidação de um setor de bens de capital moderno e relativamente amplo, multiplicou-se por 2,4 entre 1970 e 1980. Neste mesmo período, a renda *per capita* dobrou, passando de US\$ 1.382 para US\$ 2.486 (em dólares de 1986). As exportações aumentaram numa taxa anual de 11,7%, descontada a inflação internacional, corroborando um processo de crescimento baseado na expressiva ampliação do mercado interno (Zini Jr., 1990, p. 33).

Fragilizada pelo primeiro choque do petróleo, em fins de 1973, a economia brasileira foi submetida a um processo de adaptação e inovação. A promoção das exportações via subsídios às manufaturas, aliada à substituição de importações nas áreas de energia, bens de capital e insumos intermediários representava uma estratégia de longo prazo visando o equilíbrio das contas externas sem deter o crescimento interno. O II Plano Nacional de Desenvolvimento, inaugurado pelo governo Geisel, certamente beneficiou-se da abundância de financiamentos externos – decorrentes, por exemplo, dos *petrodólares* e da emissão de dólares por parte do Tesouro americano (Ferreira, 1984, p. 407) – para sustentar um modelo de desenvolvimento eficaz, por um lado, mas causador de elevado endividamento externo, olhando-se em retrospectiva (Zini Jr., 1990, p. 34)³².

Os maiores dispêndios do Brasil estiveram, nos períodos pós-choque (1974-76 e 1979-80), concentrados na importação de petróleo e bens de capital, levando a déficits elevados no saldo em conta corrente. Além disso, a rolagem sucessiva das dívidas antigas, somada à capitalização dos juros, sobrecarregou a conta de serviços financeiros. Os efeitos dos choques

³² “E houve exageros; por exemplo, o influxo de créditos entre 1970 e 1973 superou a necessidade de recursos externos do País, sendo que o excesso de fundos emprestados foi usado para aumentar as reservas internacionais” (Zini Jr., 1990, p. 34).

externos no ano de 1979 – crise do petróleo e aumento unilateral dos juros internacionais por parte do FED – foram, portanto, devastadores sobre a economia brasileira, e dos países latino-americanos em geral. Os juros elevados potencializaram o custo do estoque acumulado de dívidas. A recessão internacional, por outro lado, reduziu a capacidade de exportação do Brasil, tornando virtualmente impraticável o financiamento do *déficit* nas contas correntes. Pressionado pelos países credores, o governo Figueiredo, desde a segunda metade de 1980, adota políticas que buscavam a estabilização econômica por meio da contração da demanda, com elevados custos sociais e resultados econômicos duvidosos (Zini Jr., 1990, p. 35). Tais medidas contracionistas vão durar, em termos gerais, até o fim do regime militar.

Nesse sentido, desde o final do ano de 1980 a política econômica brasileira, de acordo com Carneiro (1986), teria sido levada a cabo com o duplo propósito de atender às necessidades de adequar as condições econômicas às circunstâncias negativas da economia mundial, de um lado, bem como persuadir os credores de que os ajustes realizados contribuía, de fato, para reduzir os riscos de insolvência (p. 53). Sem a disposição de financiamentos externos voluntários, contudo, as políticas direcionavam-se a reduzir a absorção doméstica – mas acarretavam, colateralmente, pesada recessão e elevado desemprego urbano (Zini Jr., 1990, p. 37). Com a crise no mercado financeiro internacional, o fluxo de recursos externos para o Brasil foi reduzido pela metade entre setembro e outubro de 1982, mesmo tendo o país buscado realizar operações com suas empresas estatais bem-sucedidas, além de ter intensificado a demanda por financiamentos ligados ao comércio. “O mercado financeiro internacional retraiu-se subitamente para novas operações que permitiam a rolagem das dívidas na forma clássica: dinheiro novo para pagar dívida velha” (Cerqueira, 2003, p. 20). Mesmo fragilizado, com reservas baixas e sem ingresso de recursos, o Brasil seguiu cumprindo suas obrigações, chegando ao fim daquele ano com caixa negativo.

Por isso mesmo, o país foi obrigado a mudar sua estratégia com relação à dívida, que até então envolvia a negociação direta com os credores. Com efeito, desde os últimos meses de 1982, o Fundo Monetário Internacional assumiu o papel de avalista dos devedores, tornando-se o principal interlocutor do Brasil. Entre 1983 e 1984, o Brasil apresentou ao FMI uma série de sete cartas de intenção, comprometendo-se a instituir uma política de estabilização e ajustes estruturais, a fim de reduzir seus desequilíbrios internos e externos, em troca de recursos na modalidade de crédito ampliado (*extended facility*). O número de compromissos tentados pelo

governo brasileiro e a volatilidade de cada um deles evidenciam equívocos econômicos, tanto em termos da concepção dos ajustes propostos como no tocante aos seus impactos de médio prazo. Desejava-se, por exemplo, reverter a queda nas exportações a partir de correções de preços e minidesvalorizações cambiais; assumia-se, para tanto, que o problema da balança comercial era fundamentalmente doméstico quando, na realidade, decorria sobretudo de uma brusca queda na demanda externa em função da recessão internacional (Carneiro, 1986, p. 57). Além disso, como nota o autor, as estimativas com relação às metas de financiamento do setor público ou de oferta de crédito doméstico das autoridades monetárias foram não só arbitrárias como inadequadas.

Tecnicidades à parte, basta dizer que equívocos como os apontados, bem como o não-cumprimento sucessivo das metas fiscais, levaram o governo brasileiro a firmar mais três cartas ao longo do ano de 1983, cada uma delas contendo parâmetros, conceitos e relações diferentes acerca das possibilidades de ajuste.

Era de se esperar que as relações entre os técnicos do governo Figueiredo e o FMI apresentassem certas desavenças. A quinta carta de intenções, apresentada em março de 1984, buscou incluir o receituário do Fundo Monetário de forma mais ostensiva no contexto das políticas de ajuste. É bem sabido que, quanto maior a interferência das agências internacionais na determinação dos rumos da política econômica – processo que se intensificou da eclosão da crise até o início de 1984, após o qual ainda foram apresentadas mais duas cartas de intenção, até o fim do regime militar – menor a autonomia do governo em ajustar as necessidades domésticas aos constrangimentos estruturais impostos pela dívida. As imposições do FMI, nas palavras de Vuskovic (1986),

“em última instância, buscam cumprir e subordinam-se ao propósito central de que os países latino-americanos sustentem a 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” (p. 61).

Com efeito, entre 1983 e 1984, os acordos firmados com o FMI marcaram uma política de estabilização ortodoxa, agravando ainda mais a recessão desde o início de 1983. As negociações externas, conduzidas a toque de caixa no final do ano anterior, baseavam-se num equívoco de avaliação, qual seja, na suposição de que financiamentos externos seriam facilmente obtidos, o que não ocorreu. A economia mundial, afinal de contas, ainda não tinha se reerguido plenamente

após os eventos de 1979. Observou-se, como consequência, uma crise cambial profunda até janeiro de 1984, quando um novo acordo com os credores foi firmado. Este novo acordo penalizou o investimento público, drasticamente reduzido, e os salários também sofreram declínio real, aumentando as tensões sociais. Por outro lado, obteve-se um superávit comercial de US\$ 6 bilhões em 1983 e de US\$ 13 bilhões em 1984, impulsionados pela recuperação da economia norte-americana no período (Zini Jr., 1990, p. 38). Além disso, o nível de reservas internacionais, em dezembro, retoma os valores obtidos antes do segundo choque do petróleo, em 1978, atingindo US\$ 11,9 bilhões – em contraste aos US\$ 3,1 bilhões registrados em janeiro de 1983 (Cerqueira, 2003, p. 39).

No início de 1985, diante do cenário econômico mais favorável, tentou-se um novo acordo com os credores privados. O Brasil, bem como outros países devedores, encontrava-se animado pela redução dos preços do petróleo e pela formalização do Consenso de Cartagena, após o qual os países credores mostravam-se mais sensíveis quanto ao tratamento mais político da questão da dívida (Cerqueira, 2003, p. 39). A ideia do presidente-eleito Tancredo Neves, como bem nos lembra a autora, era a de concluir a renegociação da dívida antes da troca de governo, que ocorreria em março. Não obstante, o desempenho macroeconômico insuficiente demonstrado nos últimos meses do governo Figueiredo levaram o FMI a não recomendar aos bancos e países credores a formalização dos contratos com o Brasil. Este, a propósito, foi um dos temas levantados nas conversas entre Tancredo e o Secretário de Estado dos EUA, George Shultz, na visita do presidente-eleito a Washington, em fevereiro de 1985. Como se pode ver, o tom adotado pelo governo americano, a despeito dos sinais positivos dados inicialmente ao novo regime, era de profundo ceticismo a respeito do cumprimento das metas estabelecidas pelo fundo e, por conseguinte, da permanência dos acordos. Nas palavras de George Shultz:

“Vim como simples portador ou intermediário de mensagem relacionada com um problema importante que está surgindo com o FMI. As emissões ocorridas no Brasil em fins de 1984 ultrapassaram de longe as metas monetárias estabelecidas (...). Esses fatos põem em questão a realidade das metas fixadas e, diante deles, a própria pressão da opinião pública torna impossível à direção do FMI permanecer indiferente. Portanto, se o Fundo não puder manter o acordo com o Brasil, outras consequências se seguirão em relação aos atuais entendimentos com o bancos credores, que caminham satisfatoriamente, mas que estão condicionados aos ajustes com o Fundo. Caso se perca

o acordo com o FMI, perde-se também o acordo com os bancos e com o Clube de Paris”
(Ricupero, 2010, p. 170)

Nota-se, diante do quadro apresentado, a limitação do poder explicativo da mudança de regime político para as relações exteriores do Brasil. Diante das pressões sistêmicas – traduzidas numa imbricada conjugação de interesses e ameaças por parte do Fundo Monetário Internacional, dos governos credores e dos bancos comerciais – a passagem para a Nova República não sinalizava tempos melhores para o país, ao menos no tocante à sua posição na economia mundial. Havia, adicionalmente, um imperativo político: ao contrário das decisões macroeconômicas tomadas nos últimos anos do regime militar, impopulares porque recessivas, o novo governo não poderia sustentar um quadro semelhante sob pena de comprometer a própria transição democrática. As circunstâncias, é claro, ficaram ainda mais delicadas com a morte de Tancredo, a partir da qual certos pactos políticos, como se verá no próximo capítulo, tiveram que ser refeitos.

Entende-se daí a postura adotada pelo governo Sarney, no sentido de não firmar qualquer acordo com o FMI que impusesse sobre o país medidas econômicas recessivas (Cerqueira, 2003, p. 41). Por isso mesmo, a condução macroeconômica no início da Nova República foi marcada pela contradição, constrangida por imperativos políticos e estruturais, combinando políticas monetárias restritivas e políticas fiscais expansivas. Há um aumento tanto das pressões inflacionárias e, por conseguinte, da taxa de juros reais, que chegaram a 18% anuais. A economia cresce ao longo daquele ano, aproveitando-se da capacidade ociosa, mas observa-se a alta simultânea da inflação, que atinge uma média de 14% mensais (Zini Jr., 1990, p. 38). O bom desempenho de alguns indicadores, bem como o afastamento (mesmo que temporário) de um quadro de crise cambial permitiu, nesse contexto, que o governo adotasse uma posição de independência com relação às determinações do Fundo Monetário e elevou, igualmente, a força do Brasil nas mesas de negociações da dívida (Fritsch, 1986, p. 21).

No plano global, os anos de 1985 e 1986 foram marcados por uma mobilização ostensiva dos países devedores a respeito da questão da dívida, valendo-se, para tanto, do grupo de Cartagena. A saída multilateral parecia fazer efeito no alívio das dificuldades sistêmicas: em outubro de 1985, durante as reuniões anuais do Banco Mundial e do FMI em Seul, o secretário do Tesouro dos EUA, James Baker, apresenta o chamado Programa de Crescimento Sustentado, ou

Plano Baker – conferindo novo valor à articulação entre as nações endividadas (Fritsch, 1986; Cerqueira, 2003).

A mudança de postura norte-americana orientava-se pela premissa de que a manutenção do crescimento econômico dos países devedores seria condição necessária para qualquer solução para a crise da dívida. Distanciava-se, assim, do padrão de ajustamentos recessivos adotados pelo FMI no período imediatamente posterior à crise de 1982, que surtira efeitos deletérios sobre o comércio mundial, afetando a capacidade de exportação dos países industrializados e impedindo, da mesma maneira, a manutenção dos níveis de investimento necessários à promoção do ajuste estrutural das nações endividadas. Com relação a estes, a principal característica do Plano Baker é a mudança nos requisitos a serem cumpridos pelos países como condição de recebimento de ajuda financeira. De acordo com Winston Fritsch,

“[a] assistência tomaria a forma de empréstimos, *condicionados à redefinição de políticas no sentido da ortodoxia liberal* pregada há décadas pelas instituições de Bretton Woods – como, especificamente, a política de acelerar a privatização de empresas públicas, ampliar a abertura dos mercados domésticos à competição estrangeira e liberalizar o mercado financeiro doméstico e a legislação de investimento estrangeiro – e cuja execução seria por elas supervisionada” (Fritsch, 1986, p. 22).

Como bem nota Paulo Nogueira Batista, “o Plano Baker não chegaria a decolar” (Batista, 1994, p. 132). O grande problema apresentado pela iniciativa do governo estadunidense, da perspectiva dos governos latino-americanos, era a vagueza das novas condicionalidades, cujos efeitos de longo prazo eram desconhecidos, e cujos impactos imediatos envolviam, entre outras coisas, a rejeição das reformas liberais por parte de segmentos relevantes de suas sociedades. Além disso, o pequeno montante disponibilizado pelos bancos multilaterais (incluindo-se, além o FMI, o Banco Mundial na coordenação da assistência financeira) e a reação fria dos bancos privados à iniciativa americana desgastariam, em pouco tempo, a viabilidade da solução aventada pela administração Reagan (Fritsch, 1986, p. 22)³³.

³³ A título de ilustração, lembra Cerqueira (2003) que, em setembro de 1986, o presidente peruano Alan García, em reação ao Plano Baker, informou ao mundo “que não remeteria ao exterior um centavo sequer além de 10% de suas exportações” (p. 41).

Diante das dificuldades de convergirem-se interesses de credores e devedores, prossegue o autor, a ação coletiva do Grupo de Cartagena assume crescente importância estratégica. Condenada desde sua fundação como um instrumento frágil de barganha política, a iniciativa – encabeçada, vale destacar, pelas diplomacias brasileira e argentina – ganha relevo diante do permanente risco de que os países do continente sejam acometidos por severos desequilíbrios externos. Ademais, torna-se duplamente importante, seja como instrumento de pressão a favor de uma maior coordenação das políticas econômicas dos países credores ou como anteparo coletivo de eventuais ações unilaterais de abandono de contratos que regem o serviço da dívida, “em caso de nova deterioração rápida das condições econômicas internacionais” (Fritsch, 1986, p. 23).

Aproximando-se desta visão, Vuskovic (1986) sugere que, para além das iniciativas multilaterais, a superação da crise deveria passar pela ampliação substancial da diversificação geográfica dos fluxos de articulação exterior, no circuito “Sul-Sul”, bem como pelo incremento do comércio com os países socialistas mas, principalmente, pela abertura de novas vias de integração econômica latino-americana. Para o autor,

“não é difícil antever que à integração regional caberá um papel muito importante em qualquer estratégia futura de desenvolvimento: e isto não só em função dessa necessidade de diversificar a composição geográfica das relações de comércio, como também como um requisito talvez indispensável para que a América Latina possa enfrentar os desafios tecnológicos do futuro” (Vuskovic, 1986, p. 68).

Mesmo sem um acordo com o FMI, em fevereiro de 1986 o Brasil conseguiu chegar a um entendimento com seus credores privados, concluindo uma etapa importante da renegociação. Não obteve o mesmo sucesso, contudo, nas negociações com o Clube de Paris e suas agências governamentais, ao longo dos anos de 1985 e 1986. A política do governo brasileiro de depositar no Banco Central as parcelas de principal e juros decididas aos credores, em vez de remetê-las ao exterior, fazia com que muitas agências se fechassem para o país ou operassem, durante o período, com restrições. As demandas domésticas relativas ao Plano Cruzado acabaram, entretanto, por induzir a uma normalização do pagamento dos juros aos credores, por parte do governo brasileiro, desejoso por estimular a concessão de novos financiamentos. Com isso, o Clube de Paris, na esteira do sucesso da negociação brasileira com os credores privados, aceita

discutir o reescalonamento da dívida oficial do país, reabrindo em dezembro de 1986 um diálogo interrompido no início do ano anterior (Cerqueira, 2003, p. 103).

O aparente sucesso brasileiro nas negociações da dívida escondia, por outro lado, as dificuldades progressivas em ajustar a economia. As condições econômicas domésticas, que atingiram seu ápice de expansão nos seis primeiros meses após a adoção do Plano Cruzado, no início de 1986, deterioraram-se rapidamente ao longo do ano. O crescimento da produção e do emprego, embora significativos, foram contrastados por um déficit público ainda bastante elevado e, ainda mais grave, pela retomada da inflação antes do final daquele ano (Zini Jr., 1990, p. 39). Fruto da falta de investimentos em capacidade produtiva, o desabastecimento observado impeliu o governo a gastar suas divisas em importações – o que, naturalmente, levou as reservas a um nível crítico (Cerqueira, 2003, p. 45).

Em fevereiro de 1987, diante da escassez de reservas e do retorno inflacionário, o Brasil suspendeu pagamentos aos credores comerciais externos. A moratória, com a qual o governo esperava aliviar seu problema de caixa, gerou dois problemas imediatos. Em primeiro lugar, diante da ausência de resultados concretos e da controvérsia, entre os setores econômicos, a respeito do próprio significado do “calote” brasileiro, a equipe econômica da “Era do Cruzado” sofre um importante revés, com a queda de Dílson Funaro e sua substituição por Luiz Carlos Bresser-Pereira, logo em abril. Segundo, e igualmente importante, a moratória criou dificuldades no relacionamento com os credores. Isso não só dificultava eventuais tentativas de renegociação da dívida, como criava pontos adicionais de atrito nas relações com países como os EUA, com os quais o Brasil possuía uma agenda bastante complexa de interesses e divergências. Com efeito, nas palavras de Moniz Bandeira (1994), a moratória decretada por Sarney “irritou profundamente os Estados Unidos”, com o potencial de agravar as contradições, já manifestas, entre os dois países (p. 177).

Mas a moratória não deve ser observada exclusivamente pelos problemas trazidos. Após decretá-la, o governo brasileiro manifestou, em vários momentos, seu desejo de buscar uma solução de longo prazo para o problema da dívida. A ideia era transformar a dívida em títulos, “com apropriação parcial do deságio praticado no mercado secundário de créditos internacionais” (Batista Jr., 1988, p. 167). De acordo com o autor, não havia possibilidade, ao menos em curto prazo, de que a proposta brasileira fosse abraçada pelos credores, públicos ou privados, nem que fosse acampada por instituições financeiras multilaterais. A iniciativa deveria partir do Brasil,

sendo que a moratória, naquele contexto, oferecia uma oportunidade única de barganha, diante do esgotamento dos esquemas convencionais de negociação, como os acordos de “fôlego curto” supervisionados pelo FMI, cujos resultados haviam sido “predominantemente negativos, sobretudo para os países devedores, que se viram obrigados a arcar com a maior parte dos custos decorrentes da crise internacional de endividamento” (idem, p. 168).

Afinal de contas, nem mesmo os gigantescos superávits comerciais obtidos a partir das políticas de ajustamento, diante de uma conjuntura internacional adversa, foram capazes de reinserir os países devedores no mercado voluntário de crédito. Os próprios credores, aliás, encontravam-se numa armadilha: a drástica redução da capacidade de importação dos países latino-americanos prejudicava, por tabela, o nível de exportações e emprego nos países industrializados, dificultando a redução, por exemplo, do vultoso déficit comercial dos Estados Unidos. Os bancos comerciais, por sua vez, mesmo tendo reduzido sua exposição em relação aos devedores “problemáticos”, continuavam vulneráveis ao problema da dívida – que, como vimos, havia até mesmo se intensificado, a despeito dos ajustes supervisionados pelo Fundo Monetário – e sofreram, ademais, significativa desvalorização de suas ações e do valor de mercado de suas carteiras de empréstimos (Batista Jr., 1988, p. 170).

O fracasso da abordagem convencional de “ajustamento” relaciona-se intimamente com uma premissa equivocada dos países credores, a saber, a suposição de que a crise financeira, deflagrada pela moratória do México em 1982, seria um problema de liquidez, a ser solucionado no curto prazo. Diante da permanente fragilidade dos países devedores, anota Vuskovic (1986), “muito lentamente vem firmando-se a compreensão da crise como um fenômeno estrutural e não apenas conjuntural, e a percepção de que suas raízes são também de ordem interna, talvez tão profundas que podem comprometer a própria essência dos padrões de desenvolvimento que prevaleceram nas últimas décadas” (p. 57). Por isso mesmo, a moratória brasileira – decretada unilateralmente e por prazo indeterminado – “consolidou a percepção de que a dívida externa de um grande número de países em desenvolvimento se tornou efetivamente incobrável” (Batista Jr., 1988, p. 170).

Ainda assim, o governo brasileiro aceitou suspender, de maneira prematura, a moratória de fevereiro de 1987. Pouco mais de um semestre havia se passado até que o Brasil retomasse a negociação convencional da dívida, em novembro, com os bancos comerciais internacionais. As concessões feitas pelo país aos credores privados representaram, de acordo com Batista Júnior,

uma vitória do governo e dos bancos norte-americanos, que lograram obter, sem grande dificuldade, “a submissão quase completa do governo brasileiro às regras tradicionais de negociação da dívida” (Batista Jr., 1988, p. 198). Nota o autor que a tarefa dos Estados Unidos foi facilitada em três diferentes instâncias: em primeiro lugar, a crise política brasileira. Nesse sentido, nota-se que o governo Sarney, diante do retumbante fracasso do Plano Cruzado e da inconstância de sua equipe econômica, havia minado grande parte de sua legitimidade e destruído, por conseguinte, o “centro de gravidade” político do bloco governista. Em segundo lugar, os EUA beneficiaram-se da falta de apoio interno à moratória: a saída “nacionalista”, com vistas à garantir a “negociação soberana” da dívida, encontrava oposição entre setores econômicos e políticos, sobretudo aqueles que seriam penalizados diretamente pela medida dita *irresponsável* do governo, na eventualidade, por exemplo, de retaliações norte-americanas. Terceiro, o próprio comportamento dos negociadores brasileiros pesou favoravelmente à administração Reagan, visto que se deixaram intimidar, nas palavras de Batista Júnior, “pela ameaça de reclassificação dos créditos por parte das instituições vinculadas à supervisão bancária nos Estados Unidos” (idem, p. 199). A disposição declarada do governo brasileiro em retomar integralmente os pagamentos de juros a partir de janeiro de 1988 seria, dessa forma, o golpe final desferido – com sucesso – sobre a capacidade de barganha do Brasil no tocante à dívida externa (idem, p. 202).

Uma interpretação alternativa sugere, por outro lado, que não havia muito a fazer, por parte do governo brasileiro, diante das pressões do governo Reagan. Dois meses antes da retomada dos pagamentos, o então Ministro da Fazenda, Bresser-Pereira, chegou a discutir com os credores privados e com o secretário James Baker uma proposta de securitização da dívida externa – envolvendo a troca da dívida “velha” por bônus com vencimentos longos e juros adequados às capacidades de pagamento do país (Paiva, 1996; Cerqueira, 2003). A ideia nem chegou a ser examinada pelos credores, tendo sido considerada despropositada e inaceitável como ponto de partida para negociações. Em qualquer hipótese, isso mostra a vulnerabilidade das economias devedoras e retrata, no caso particular do Brasil, seu isolamento face à moratória de alguns meses antes. “Sem o respaldo dos demais devedores e sem resposta dos setores oficiais dos países credores, optou-se por acordar com os bancos um esquema de retomada de pagamentos” (Paiva, 1996, p. 66).

O ano de 1988 inicia-se com mais uma baixa na equipe econômica: Bresser é substituído por Maílson da Nóbrega, num contexto de inflação anual de 366%, déficit público de 5,5% do PIB e taxa de crescimento de 2,9% do PIB, e em tendência de queda (Cerqueira, 2003, p. 47). A nova política econômica contemplou dois pontos principais, de acordo com Zini Júnior (1990): a regularização dos pagamentos internacionais, inclusive dos atrasados, e estabilização da inflação no modesto patamar de 20% ao mês. Se o segundo objetivo não foi concretizado – e a espiral inflacionária continuou ascendente –, a normalização das negociações da dívida permitiu que o país atingisse um *superávit comercial* de US\$ 19 bilhões, metade do qual foi utilizada no pagamento de amortizações (p. 40). Em novembro de 1988, o Brasil reescalou sua dívida de médio e longo prazo, em um acordo com os credores de características inovadoras, como títulos com taxa fixa de juros (Paiva, 1996, p. 67).

Quer-se mostrar, por meio deste relato, as ambiguidades dos resultados econômicos observados no Brasil ao longo dos anos oitenta. Nota-se, no contexto apresentado, as conexões profundas entre a questão da dívida e a capacidade econômica do país e, mais do que isso, a dificuldade de buscar uma solução que ataque, e amenize, as duas dimensões ao mesmo tempo. Nas circunstâncias que levaram à moratória, o cálculo governamental parecia simples: se a dívida é impagável e tem consumido as reservas nacionais, suspender seu pagamento implicaria, necessariamente, uma evolução dos indicadores macroeconômicos no curto prazo. Num mundo em que os constrangimentos sistêmicos pesam fortemente sobre as costas dos países em desenvolvimento, contudo, essa manobra mostrou-se inadequada, sobretudo na medida em que desgasta relações (como a com os Estados Unidos) que são fundamentais à nossa própria economia.

O problema, por outro lado, é que a normalização do pagamento dos serviços da dívida não significa, em absoluto, o alívio das pressões sobre a economia – que, como sabemos, não vêm somente dos países credores ou dos parceiros comerciais, mas da própria estrutura econômica de uma dada nação. Por mais louváveis que tenham sido os esforços do governo Sarney em negociar a dívida brasileira, o descontrole inflacionário, contra qual todas as fórmulas mostraram-se paliativas, acabou por minar a própria capacidade de barganha do país. A inflação medida pelo IPC atingiu, no ano de 1988, nada menos que uma variação de 934%. Mesmo com uma balança comercial superavitária, que fecharia o ano de 1989 com um saldo de US\$ 16 bilhões, a repatriação de investimentos estrangeiros e o aumento na remessa de lucros ao exterior,

em função dos juros altos, obrigou o país a suspender parte dos seus pagamentos da dívida, como forma de manter um nível mínimo de reservas (Cerqueira, 2003, p. 63). Assim sendo, quando Fernando Collor toma posse, em 1990, o Brasil estava em moratória não-declarada (Paiva, 1996, p. 67).

2.1.2. A questão da informática no âmbito das relações Brasil-Estados Unidos

A área do desenvolvimento tecnológico também se afigurou como um ponto de estrangulamento nas relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos. Desde o início, as tentativas do governo Geisel em potencializar a inserção brasileira por meio da capacitação nuclear – traduzida, por exemplo, no Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental, de 1975 – encontraram oposição enérgica por parte dos EUA. Pressões americanas no sentido de modificar o acordo com os alemães levam o Brasil, em março de 1977, a denunciar o Acordo de Assistência Militar, firmado entre Vargas e Truman um quarto de século antes, num ato que simbolizou o momento mais crítico das relações Washington-Brasília durante o período militar (Lima e Moura, 1982, p. 353)³⁴.

Somados aos contenciosos militares, emergem, a partir da segunda metade do governo Geisel, diversos problemas bilaterais no tocante à nascente indústria brasileira de informática. Tal setor operava dentro do marco da reserva de mercado, instituída informalmente pelo presidente Geisel desde fins de 1975, valendo-se da Coordenação de Atividades de Processamento Eletrônico (CAPRE) como instrumento burocrático (Vigevani, 1995, p. 71). Destinada à capacitação nacional, isto é, ao desenvolvimento econômico por meio da inovação tecnológica³⁵, a proteção do setor da informática atendia tanto aos interesses de uma indústria emergente (inscrita nas designações do II PND) quanto, e mais fundamentalmente, às demandas estratégicas das Forças Armadas. Nos termos utilizados pelo major Jorge Monteiro Fernandes, do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA),

³⁴ “A denúncia do Acordo Militar, na esteira do relatório sobre direitos humanos, constituiu-se em uma decisão extremamente hábil da diplomacia brasileira, já que os custos de tal decisão seriam insignificantes e os dividendos políticos bastante expressivos. Do ângulo doméstico, tal decisão arregimentaria apoio interno, face às pressões norte-americanas ao acordo nuclear. No plano externo, asseguraria aos demais aliados a posição de independência do Brasil em relação aos Estados Unidos” (Lima e Moura, 1982, p. 354).

³⁵ O conceito de capacitação nacional é amplamente discutido em Vigevani (1995), em particular seu capítulo VII.

“[s]abe-se que a tecnologia digital é hoje ponto nevrálgico de uma série de atividades como energia nuclear, operação de artefatos bélicos, de centrais telefônicas, definição de processos em engenharia industrial, etc. Retê-la é, assim, cada vez mais um fator de segurança, já que sem sua posse o país depende do exterior em um grande número de áreas e se incapacita à autonomia em muitos setores tecnológicos (...). Portanto, até que atinjamos a maturidade do setor, devemos criar e adotar instrumentos de proteção” (apud Vigevani, 1995, p. 89-90).

Desde os primórdios, a reserva de mercado da informática seria duramente combatida pelas grandes empresas norte-americanas de microcomputadores, que viam no Brasil um mercado emergente e de grande potencial. Simbolicamente, considera-se o ano de 1977 o marco da ampliação dos interesses relativos à proteção da informática, face ao primeiro atrito entre o governo brasileiro e a IBM, que teve negado, pelas vias oficiais, seu projeto de construção de um minicomputador no país (Vigevani, 1995, p. 86)³⁶. Evans (1986) sugere que a negativa do governo Geisel às intenções da IBM surpreendeu, pela dimensão que isto poderia assumir nas relações bilaterais Brasil-Estados Unidos, até ao “nacionalista razoável”, que poderia ter aceitado a proposta da multinacional como um triunfo do modelo de substituição de importações (p. 18). Com efeito, após o incidente, as multinacionais da área buscaram exercer pressões sobre o Departamento de Comércio e o Departamento de Estado dos EUA para que arrancassem do governo brasileiro a revogação das práticas protecionistas do setor. Tudo isso na esteira do *Trade Act* de 1974 – legislação que, ao introduzir nas relações comerciais norte-americanas o “conceito amplo” de práticas desleais de comércio (*unfair trading practices*), “acaba por atingir as políticas industriais e de ciência e tecnologia” dos seus parceiros econômicos (Lima e Hirst, 1995, p. 46).

Contudo, a resistência do governo e de setores do empresariado em derrubar a reserva foi veemente, e tinha sua razão de ser: diante de uma pauta bilateral já tensa, permeada por assuntos de direitos humanos e segurança, a conduta brasileira na área de informática servia como uma espécie de moeda de barganha diante das exigências norte-americanas – e, vale dizer, das suas próprias políticas protecionistas (Vigevani, 1995, p. 91). Logo no primeiro ano de seu mandato, o presidente Figueiredo cria um órgão extraordinário para lidar com as demandas do mercado de

³⁶ “O golpe da Capre contra as multinacionais veio ao final de 1977, quando essa comissão escolheu quatro empresas ao invés das três previstas: a governamental Cobra e três consórcios nacionais recentemente criados ou em processo de criação” (Adler, 1988, p. 382)

informática, a Secretaria Especial de Informática (SEI)³⁷, em lugar da CAPRE. Subordinada à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, a SEI tinha a incumbência de orientar, planejar e impulsionar a expansão do setor de informática, em linha com as demandas estratégicas das Forças Armadas (Moniz Bandeira, 1999, p. 141). Representou, destarte, um órgão de contornos particularmente nacionalistas, no qual se favoreceu a ação dos “guerrilheiros ideológicos” (Evans, 1986)³⁸ e permitiu uma política em grande medida autônoma de desenvolvimento tecnológico, pouco permeável aos interesses das companhias transnacionais do setor.

Esvaziadas, as contestações das grandes empresas de microcomputadores sobre o Brasil foram diminuindo aos poucos, o que permitiu o desenvolvimento (relativamente livre) da indústria brasileira de informática ao fim da década de 1970. Muito embora não fosse possível negar o grau de dependência do Brasil diante das firmas internacionais e da tecnologia estrangeira, sobretudo no ramo dos microprocessadores, o Brasil foi capaz de criar “uma capacidade de fabricação sob controle nacional num setor tecnologicamente complexo”, além de gerar condições locais para inovação de produtos (Evans, 1986, p. 24). Mudou-se, portanto, a *qualidade* da dependência. Subsidiado por grandes bancos privados, como Itaú, Bradesco e o já extinto Bamerindus, o setor “crescia e se consolidava, demonstrando a potencialidade do mercado nacional” (Moniz Bandeira, 1999, p. 151). Nos primeiros anos da década de 1980, além da estatal Cobra, que durante um bom tempo manteve-se como a maior firma nacional do setor, prosperaram também a SID (financiada pelo Bradesco), a LABO (financiada pelo Unibanco) e a Itautec, criada pelo segundo maior banco brasileiro, o Itaú.

Aliando objetivos econômicos e estratégicos, o desenvolvimento do setor de informática representou, a um só tempo, um importante ativo do projeto militar de fazer do Brasil uma potência e, de maneira mais contundente, a fronteira final do paradigma globalista no que se refere à busca por uma política exterior independente, marcando com clareza a estratégia da “autonomia pelo distanciamento” (cf. Fonseca Junior, 1998). Ao mesmo tempo, seu aprofundamento criava pontos de atrito cada vez mais numerosos na relação com os Estados Unidos, levando as questões de tecnologia a representar o núcleo do contencioso econômico entre

³⁷ A respeito da SEI, ver Vigevani (1995), em particular o capítulo VIII, “O Bloco da Política Nacional de Informática”.

³⁸ Adler denomina de “guerrilhas” os setores mais radicais/nacionalistas da comunidade científica e tecnológica brasileira, bem como das inúmeras associações nacionais do setor de informática (Adler, 1988, p. 383).

os dois países, permeando não só a questão da informática (mas sobretudo ela), como também das patentes farmacêuticas e propriedade intelectual de modo geral (Lima e Hirst, 1995, p. 46).

É bem verdade que até a saída de Figueiredo, em março de 1985, a disputa entre ambos os países não estava bem definida; havia, sim, um conjunto de ameaças difusas de grandes firmas estrangeiras contra as práticas comerciais brasileiras, mas fracas demais para mobilizar o governo norte-americano em direção a sanções concretas aos militares ou para justificar mudanças na conduta do Brasil. Tanto que a questão da informática somente entrou na pauta temática das relações entre ambos os países na ocasião da visita de Reagan ao Brasil, em dezembro de 1982, e de maneira pouco específica.

Pode-se supor que, no início da administração de Ronald Reagan, “a principal preocupação norte-americana era a de estabelecer um ambiente menos tenso nas relações com o Brasil, apresentando os fatores de conflito como questões isoladas” (Vigevani, 1995, p. 101). Afinal, as relações bilaterais passavam por um processo de dupla transformação: da parte dos Estados Unidos, observava-se uma inflexão na política externa como um todo, e com mudanças significativas na postura com relação à América Latina. Colocando o resgate da hegemonia econômica no topo da agenda, os Estados Unidos foram capazes de recuperar-se em pouco tempo, lançando mão daquilo que Maria da Conceição Tavares chamou de “política keynesiana bastarda”, quer dizer, da redistribuição de renda em favor dos mais ricos, do aumento do déficit fiscal e da taxa de juros. Conseguiram, com isso, “submeter os seus parceiros e desafiar militarmente os seus adversários” (Tavares, 1985, p. 41). Ao mesmo tempo, os EUA perderam (temporariamente) as relações hemisféricas de vista, empreendendo uma duvidosa estratégia de “centroamericanização” como maneira de afirmar as inclinações anti-comunistas do novo governo, e eliminando algumas das tensões (como os direitos humanos) comuns entre a administração Carter e as ditaduras latino-americanas.

Frente às expectativas iniciais de que a transição democrática abriria novos espaços de interação positiva entre Brasil e Estados Unidos, a tão esperada abertura, consubstanciada na eleição (indireta) da chapa Tancredo Neves/José Sarney em janeiro de 1985, frustrou observadores e analistas de ambos os lados. Em primeiro lugar, a transição democrática não foi acompanhada por uma melhora dos indicadores econômicos; pelo contrário, a Nova República parece ter nascido sob o signo da hiperinflação, contra a qual Gilberto Dupas já alertava tão cedo quanto outubro daquele ano: “É preciso fugir da beira do abismo, que se aproxima rapidamente”

(Dupas, 1987, p. 85). Ou seja, o anseio de solucionar o problema da dívida externa – que, como já vimos, representava o principal entrave na agenda bilateral dos países no alvorecer da década de 1980 – deu lugar à incerteza de se manter a pendência da dívida em meio às dificuldades de aproximação entre as duas nações. Domesticamente, a instabilidade do primeiro gabinete democrático, composto por Tancredo mas orquestrado por Sarney, gerava sinais de desconfiança por parte do governo americano, principalmente após a queda do Ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, justamente após voltar dos Estados Unidos em uma tentativa de renegociar a dívida, em agosto de 1985 (Dupas, 1987, p. 87).

Deve-se destacar, além disso, uma inflexão na política do governo dos Estados Unidos para o Brasil. Ela estava inscrita num conjunto mais amplo de transformações que os americanos buscaram empreender entre 1984 e 1985, no início do segundo mandato de Ronald Reagan, quando se observava “um déficit comercial gargantuano estimulando pressões domésticas intensas em direção ao protecionismo e a ações agressivas contra outros países” (Odell, 1993, p. 239). A indústria de informática, que em geral havia abandonado sua intenção de pressionar o governo norte-americano para adotar medidas mais duras com relação ao governo brasileiro, retorna a sua posição anterior. Aliás, como nota Odell, a indignação no tocante às dificuldades comerciais americanas já havia se difundido entre democratas da oposição, republicanos no Congresso, executivos de grandes empresas, e até mesmo agricultores que dependiam da exportação.

O Brasil, nesse sentido, era não somente um alvo evidente, como parecia encontrar-se em posição de fragilidade política. Diferia, por isso, de outros casos comerciais levantados pelos EUA, como Japão e Coreia do Sul. Nas palavras de um diplomata norte-americano, “a visão era a de que o Brasil era um país fora-da-lei, que nunca seguia as regras em nenhum assunto” (citado em Odell, 1993, p. 239). De alguma forma, essa impressão deveu-se à indisposição com a aprovação da Lei da Informática, ainda sob o regime militar, em outubro de 1984. Após a mudança na legislação brasileira, que foi encarada como uma afronta à campanha norte-americana para liberalizar o mercado de informática brasileiro, os Estados Unidos passaram a encarar o problema da reserva de mercado cada vez menos como um assunto diplomático e mais como uma pendência comercial. Como implicações imediatas de tal inflexão, é possível considerar que ela transportou as queixas da administração republicana “para o terreno da legislação referente às regras de comércio, dentro das quais se encontram mecanismos legais de

pressão e de eventuais medidas coercitivas” (Tapia, 1995, p. 177). Num primeiro momento, as ressalvas americanas envolveram consultas ao GATT (a princípio simbólicas) sobre a adequação das leis brasileiras no campo da informática, em janeiro de 1985. As reclamações, à mesma época, também povoaram a agenda de trabalho de uma comissão bilateral para tratar dos investimentos americanos no Brasil. Nada, contudo, que gerasse uma mudança de posicionamento por parte do governo brasileiro – que se encontrava em pleno processo de transição de regime e que, mesmo ciente das implicações internacionais de sua posição com relação à reserva de mercado, não acreditava em retaliações concretas por parte dos Estados Unidos.

Por isso mesmo, o anúncio do presidente Reagan sobre a abertura de um processo de investigação formal contra a política brasileira de informática, a 7 de setembro de 1985, foi encarado pela opinião pública nacional como um “relâmpago em aparente céu azul”, como sugere Vigevani (1995). Ela causou surpresa nos meios governamentais e entre os empresários do setor, conforme relata Tapia (1995, p. 177), principalmente porque evocava uma suposta atitude “não-cooperativa” do Brasil, que se estendia da legislação da informática à dívida externa e à postura do Brasil no GATT³⁹. O discurso de Reagan, que invocava o United States Trade Representative (USTR) com base no Trade Act 301, alegava que o governo brasileiro estaria praticando práticas comerciais desleais (*unfair trade*) e sugeria, ainda que com certa dose de eufemismo, possíveis retaliações ao país⁴⁰. Clayton Yeutter, o representante comercial dos EUA, foi mais enfático ao afirmar que, nos termos da lei, “para quaisquer propósitos práticos, o presidente [Reagan] pode fazer o que bem desejar como forma de retaliação” se os governos estrangeiros não se dispusessem a cooperar (apud Odell, 1993, p. 237).

A primeira reação das autoridades brasileiras foi protestar contra a decisão norte-americana. O próprio presidente Sarney veio a público repudiar a decisão de Reagan, alegando não somente que a reserva de mercado era legítima – seja pela legislação doméstica brasileira, que não deveria ser questionada, seja pela anuência do GATT pelo argumento da indústria infante

³⁹ Que, juntamente com a Índia, opunha-se à pretensão do governo Reagan de incluir os serviços nas negociações do Acordo Geral de Tarifas (Tapia, 1995, p. 177).

⁴⁰ “We will take countermeasures only as a last resort, but our trading partners should not doubt our determination to see international trade conducted fairly with the same rules applicable to all. I'm committed to and will continue to fight for fair trade.”. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=39072#axzz1SgyKts1u>. Acesso em 19/07/2011.

– como sustentando que a truculência da atitude do governo dos EUA poderia colocar em xeque o processo de transição democrática brasileiro. Ao coro somaram empresários, entidades científico-profissionais e outros membros do governo, gerando um aparente consenso entre diversos setores e interesses organizados em defesa da política nacional de informática. Esta unidade foi sendo minada à medida que a disputa entre os dois países foi assumindo contornos mais claros, e reclamações e acusações genéricas cederam lugar a ameaças palpáveis, como contra as exportações brasileiras (Tapia, 1995, p. 178).

Entre setembro de 1985 e janeiro de 1986, contudo, não havia propriamente um contencioso, mas uma espécie de prólogo ao que seria a disputa bilateral da segunda metade daquela década. Faltava uma agenda clara de negociação e o Brasil, a despeito dos protestos iniciais, mostrava-se aberto a discutir a questão da informática – não nos termos do Trade Act, como queriam os republicanos, mas dentro das regras do GATT. A partir da primeira reunião formal de consultas entre representantes americanos e brasileiros, em fevereiro de 1986, os termos do contencioso foram tomando forma. A questão da regulamentação do *software* assumiu o centro do debate, e os Estados Unidos, por meio de seu embaixador no Brasil, Michael Smith, elevavam o tom das ameaças para acabar com a reserva de mercado. Ao passo que aumentava a pressão sobre o governo brasileiro, as divergências entre as forças nacionalistas, defensoras incondicionais da Lei de Informática, e setores exportadores, temerosos de que sua atividade econômica fosse comprometida pelas retaliações norte-americanas, atingiam a superfície. O estopim, conforme anota Tapia (1995, p. 180), foi o comportamento do recém-nomeado chanceler Roberto de Abreu Sodré, “que teria afirmado, antes mesmo de tomar posse, que a Lei da Informática era passível de mudanças antes de 1992”, em consonância com as demandas do governo dos EUA. O presidente Sarney, em nota oficial, rebateria a declaração do ministro, asseverando que a legislação refletia o interesse nacional e que não seria aliviada ou modificada (idem, 1995, p. 228, n. 2).

Embora não seja a intenção deste capítulo discutir as fissuras abertas no plano doméstico em função da pressão norte-americana com relação à informática, parece-nos oportuno destacar as desavenças internas em torno da reserva de mercado, particularmente visíveis a partir de fevereiro de 1986, quando diversas autoridades governamentais saíram a público opinar a respeito dos rumos da Lei da Informática na esteira da declaração de Abreu Sodré. Renato Archer, ministro da recém-criada pasta de Ciência e Tecnologia, e José Maria do Amaral

Oliveira, ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), declararam sua adesão irrestrita à reserva de mercado, elemento-chave para a segurança nacional e para a autonomia tecnológica do país. Por outro lado, o Ministério da Aeronáutica e a EMBRAER, por meio de seu presidente, Ozílio Silva, mostravam-se favoráveis à negociação, encarando a questão da informática como uma pendência comercial (Tapia, 1995, p. 181). Dissidências no seio da alta hierarquia militar evidenciavam, se não a existência de uma clivagem societária real a respeito do tema à medida que o país via-se acuado pelo governo Reagan, ao menos uma incapacidade de coordenar esforços, no plano do Executivo, para reagir contra as pressões externas. O enfraquecimento do discurso nacionalista – que, no caso em tela, traduzia-se na adesão incondicional à reserva de mercado – será explorado em mais detalhes no próximo capítulo.

Ainda assim, Sarney parecia resistir – ao menos no plano da retórica – às pressões norte-americanas, engrossando o coro nacionalista. Por ocasião do lançamento do I Plano de Informática de Automação (Planin), em abril de 1986, o presidente afirmou que, no lugar da antiga divisão do trabalho entre nações industrializadas e agro-exportadoras, uma redivisão se operava – dessa vez entre países que geravam conhecimentos científicos e tecnológicos e aqueles que deles dependiam: “Nesta virada do milênio, essa *forma sofisticada de colonialismo* – o colonialismo científico e cultural – ameaça a própria soberania das nações. Assim, não é exagerado dizer que a balança internacional de poder passa – e cada vez mais – pela balança internacional do saber” (apud Moniz Bandeira, 1999, p. 157, grifo nosso). Não é novidade que os norte-americanos sempre combateram quaisquer vestígios de dominação colonial de sua história, associando com frequência sua própria existência ao anti-colonialismo. Interessante notar que a forma assumida pela colocação, acusando os Estados Unidos de *colonizar* as nações em vias de industrialização por meio do conhecimento científico, parece-nos deliberadamente ofensiva nas mesmas proporções que o anúncio “desinteressado” de Reagan de investigações contra o Brasil, em nosso dia da Independência.

Em todo caso, face ao quadro de crescentes atritos no seio do Executivo brasileiro, o governo Reagan ganhava espaços na disputa bilateral. Em fins de maio de 1986, em visita a Brasília, o Secretário de Estado John Whitehead explicitou, pela primeira vez, os pontos centrais da agenda do contencioso, nos quais se exigia do governo brasileiro uma definição clara a respeito das regras de implementação da Lei da Informática. Em contraste aos posicionamentos anteriores, desta vez os Estados Unidos não falavam em modificar ou eliminar a legislação

brasileira sobre informática, e sim em discutir sua aplicação. Preocupava-lhes, em particular, a questão do *software*, área na qual o governo norte-americano sentia-se especialmente prejudicado em termos comerciais. Não obstante, fazendo coro às ideias do grupo nacionalista, identificado por figuras como Renato Archer, a resposta imediata de Sarney foi no sentido de não flexibilizar as práticas brasileiras sobre informática, “porque a lei é a lei” (Tapia, 1995, p. 183).

A negativa brasileira, muito embora tivesse sido seguida pela abertura de uma nova rodada de negociações em Paris (marcadas para julho), impulsionou o endurecimento do discurso oficial norte-americano. No dia 25 de junho, como relata Tapia (1995, p. 182), o porta-voz da Casa Branca, Larry Speakes, anunciou a intenção dos EUA de decretar sanções econômicas contra o Brasil. Ao mesmo tempo, o USTR intensificava as pressões sobre o empresariado brasileiro: segundo Vigevani (1995, p. 194), com base em dados do Itamaraty e do Ministério da Fazenda, nada menos que 33,15% das exportações brasileiras enfrentavam barreiras protecionistas impostas pelos Estados Unidos. Por fim, a investida do governo Reagan contra o Brasil transbordou, no plano interestatal, os limites da questão da informática. Pouco antes da declaração de Whitehead, Clayton Yeutter havia sugerido, de acordo com Paulo Sotero (apud Vigevani, 1995, p. 196), “a substituição do representante brasileiro no GATT, Paulo Nogueira Batista, que comandou a resistência dos países em desenvolvimento às propostas dos Estados Unidos”. No *front* da dívida externa, à mesma época, o subsecretário do Tesouro dos EUA, James Conroe, atacava com veemência as posições brasileiras em relação ao FMI e ao Clube de Paris (idem, p. 196-7). Se, por um lado, a agressividade da postura do governo Reagan poderia gerar, à semelhança do que ocorrera em torno da questão nuclear entre Carter e Geisel, um reforço das posições nacionalistas no Brasil, por outro lado, o cerco contra o governo brasileiro parecia se fechar em cada vez mais áreas, graças a um contexto de *issue-linkage*.

Por isso mesmo, os setores que viam como destrutivas as investidas norte-americanas tiveram suas vozes amplificadas, diante do temor de que as retaliações prejudicassem um leque mais amplo de negociações entre os dois países. Defendiam as concessões no campo da informática figuras de peso político como Antônio Carlos Magalhães, então ministro das Comunicações⁴¹, e o Itamaraty, que tinha em Abreu Sodré, chanceler brasileiro, e Paulo Tarso

⁴¹ Que acabou se envolvendo em uma querela particular com o ministro da Ciência e Tecnologia, Renato Archer, que chegou à grande mídia (cf. Tapia, 1995; Vigevani, 1995).

Flecha de Lima, Secretário-Geral do MRE, importantes defensores de uma negociação mais ampla com os Estados Unidos.

A chancelaria, aliás, possuía três razões principais para abrir um diálogo com Washington. Em primeiro lugar, as relações globais entre ambos os países era mais importante do que a preservação, nos termos impostos pela reserva de mercado, de um setor específico; segundo, evitar o antagonismo com os EUA era fundamental para manter os canais abertos para o Brasil nas negociações da dívida externa, e cujo fracasso seria deletério (como já vinha sendo) para a economia como um todo; por fim, as conjunturas políticas doméstica e internacional eram pouco favoráveis, sobretudo em função das questões econômicas, para sustentar uma política destinada a um pequeno setor, por mais estratégico que fosse (Tapia, 1995, p. 184).

Ainda assim, as negociações de Paris, em julho e agosto de 1986, entre o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima e Clayton Yeutter, avançaram relativamente pouco, mesmo diante da disposição do Itamaraty em negociar. As pressões favoráveis à continuidade integral da reserva de mercado acabaram pautando a posição brasileira, que insistia que a Lei da Informática não poderia ser alterada. Os EUA, por outro lado, foram capazes de propor uma *barganha concreta*, isto é, um conjunto de reivindicações bem-definidas – concentradas, como já vinha sendo dito, na reforma administrativa da Secretaria Especial de Informática, de modos a limitar sua discricionariedade, no escopo da reserva de mercado, e nos direitos sobre a propriedade intelectual para o *software*. Reclamavam, ademais, que a Lei da Informática expirasse em 1992. Ante as reclamações elencadas pelo governo Reagan, a reunião de Paris evidenciou uma postura sutilmente mais flexível por parte do Brasil: por trás da intransigência da retórica oficial, Paulo Tarso atendeu a algumas demandas de Washington, oferecendo desde a descentralização da SEI à elaboração de uma lista negativa para enumerar os itens não incluídos na reserva de mercado, tocando, também, a questão do *copyright* (Tapia, 1995).

A visita de Sarney a Washington, em setembro de 1986, não foi capaz de melhorar as relações bilaterais e aliviar as tensões que vinham recrescendo desde o ano anterior. Conforme anota Moniz Bandeira (1999), Reagan recebeu o presidente brasileiro com a rude advertência de que “nação alguma pode esperar continuar exportando livremente para outras, se seus próprios mercados permanecem fechados à competição externa” (p. 158). Sarney reagiria, em artigo publicado pela *Foreign Affairs* no final daquele ano, acusando os Estados Unidos de praticarem políticas arbitrárias, carentes de uma compreensão mais clara da realidade latino-americana, com

relação ao Brasil e a seus vizinhos: “Acredito que não haja maior equívoco histórico, por parte dos Estados Unidos em sua relação com a América do Sul, que o tratamento de terceira-classe que é dado ao continente, como se toda a região fosse apenas relva das corporações multinacionais” (Sarney, 1986).

De toda forma, como resultado da visita oficial, o governo americano postergou, a despeito da insistência de George Shultz e James Baker, as retaliações ao Brasil – mesmo que Reagan anunciasse, no mês seguinte, a decisão de manter as pressões contra o país, sendo a questão da informática uma ação injustificável de comércio (*unreasonable trade action*). Os Estados Unidos estabeleceram 31 de dezembro de 1986 como *deadline* para uma solução do contencioso. Ao mesmo tempo, notificaram formalmente ao GATT que as concessões tarifárias dadas a produtos brasileiros poderiam ser removidas na proporção dos danos causados pela Lei da Informática às empresas norte-americanas. As negociações bilaterais continuaram, e na quinta reunião do ano, em dezembro – já próxima, portanto, da data-limite estabelecida pelo governo dos EUA – decidiu-se postergar as retaliações até junho de 1987 (Tapia, 1995, p. 186-8).

Em janeiro de 1987, os países entram na terceira fase do contencioso, marcada por três importantes aspectos: a mudança de postura do presidente Sarney, agora mais alinhada às teses do Itamaraty favoráveis à negociação do contencioso; o início das mobilizações domésticas pela flexibilização da política de informática; a decisão americana de privilegiar, no centro do contencioso, a questão do *software*. As duas primeiras dimensões serão elucidadas no próximo capítulo, no qual discutiremos a ruptura do consenso nacional-desenvolvimentista e a emergência de posições liberais entre importantes setores econômicos e societários. Com relação à questão do *software*, o governo Reagan utilizou possíveis retiradas de isenções tarifárias a produtos brasileiros para, nos seis meses seguintes, exigir mudanças à Lei do Software em discussão no Brasil. As pressões americanas funcionaram e, quando o prazo das retaliações estava novamente por expirar, em junho, o governo brasileiro acabou cedendo em pontos importantes do contencioso: aceitou não estender a Lei da Informática para além de 1992; incorporou a questão do *copyright* na Lei de Software; permitiu que se formassem joint-ventures entre empresas transnacionais e brasileiras, como a IBM-Gerdau ou a Edisa-HP. No dia 30 de junho o governo dos EUA anunciou a suspensão das retaliações contra o Brasil (Tapia, 1992, p. 192).

O rumo positivo das negociações bilaterais foi abruptamente interrompido pela decisão da SEI de indeferir o pedido de licenciamento do sistema operacional MS-DOS da Microsoft, em

função de pressões domésticas para a adoção de similares nacionais. As coesões foram imediatas, tanto por parte da Microsoft, que condenou a decisão brasileira com base na legislação de direitos autorais, quanto por parte do governo dos EUA, que ameaçou com a decretação de sobretaxas para uma lista de produtos brasileiros. Ao passo que o debate sobre a decisão da SEI, no plano doméstico, contrapunha os grupos vinculados à reserva de mercado às potenciais vítimas diretas das retaliações dos norte-americanos, o governo Reagan decidiu agir de maneira decisiva: em 13 de novembro, o presidente anunciou o aumento das tarifas sobre exportações brasileiras para os EUA e a proibição de importações de certos componentes de informática para o Brasil (Tapia, 1995, pp. 193-5).

Pouco mais de uma semana após o anúncio das sanções econômicas ao Brasil, o governo brasileiro achou por bem recuar, admitindo uma revisão da decisão sobre o MS-DOS. Contribuiu para essa mudança de posição a ação da FIESP, aliada a empresas nacionais interessada pelo uso daquele *software*. A retórica oficial das instâncias burocráticas envolvidas na questão da reserva de mercado, como a Aeronáutica ou o Ministério da Ciência e Tecnologia, sofre uma inflexão, dispondo-se a flexibilizar as fórmulas de aplicação da reserva para evitar as retaliações americanas. Nesse diapasão, destaca Tapia que a mobilização contra a legislação brasileira de informática começa a fermentar, na esteira dos atos de força dos EUA contra o país:

“Se as vozes contrárias às diretrizes seguidas pela SEI fizeram-se ouvir desde o início da política, é necessário reconhecer que o conteúdo das críticas e a amplitude dos interesses afetados e mobilizados pelo anúncio das sanções econômicas pelos Estados Unidos marcaram um salto qualitativo na resistência contra a reserva de mercado” (Tapia, 1995, p. 201).

Essa transformação, prossegue o autor, reflete uma estratégia do governo Reagan de dividir o empresariado e o governo brasileiro, colocando a Lei na Informática como o cerne da discórdia. Percebe-se, muito claramente, a interação entre os níveis sistêmico e doméstico na determinação dos resultados do contencioso, de ambas as partes. As vozes favoráveis à reserva de mercado vão ficando cada vez mais fracas e esparsas. Nem mesmo no Congresso, centro dos interesses nacionalistas do PMDB, parecia haver mais consenso a respeito da viabilidade de se sustentar a prática protecionista no campo da informática. O que outrora era um “bloco nacional”, coerente e dominante, havia se desmantelado (Vigevani, 1995). Diante da desarticulação do

movimento da informática e das mudanças no discurso oficial a respeito da reserva, o embaixador Yeutter anuncia, em fevereiro de 1988, que as sanções vigentes seriam proteladas até a implementação de fato da Lei do *Software* (Tapia, 1995, p. 210).

Ao fim e ao cabo, o desfecho do contencioso foi marcado pelos seguintes compromissos por parte do Brasil: (a) a liberação da comercialização da versão 3.3 do MS-DOS, em consonância às pressões da Microsoft e do governo norte-americano; (b) a proibição da fabricação do Clone Mac 512 da Unitron; (c) o fim da taxaço à entrada do *software* estrangeiro. O contencioso foi encerrado oficialmente em 20 de junho de 1988, quando o governo brasileiro recebeu uma comunicação oficial da administração Reagan dando por encerrado o conflito (Tapia, 1995, p. 211).

2.2. Quais alternativas aos constrangimentos estruturais?

A década de 1980, como se viu, foi marcada por uma deterioração progressiva das relações entre Brasil e Estados Unidos, que se apresentam como o principal constrangimento imposto à política externa brasileira a partir da estrutura do sistema internacional. Essa afirmação pode estranhar à primeira vista, sobretudo àquele que observa duas dimensões centrais daquela relação bilateral ao longo do período: (1) a América Latina encontrava-se distante dos interesses estratégicos da administração Reagan – que, em função da “rebipolarização” da Guerra Fria, havia empreendido, no âmbito hemisférico, uma “centroamericanização” de sua política externa. Grande parte das energias dos Estados Unidos com relação ao continente estiveram, com efeito, concentradas na ameaça comunista de grupos rebeldes em Granada, na Nicarágua ou no Panamá; (2) a política externa brasileira assumira, desde meados da década de 1970, uma postura de “autonomia pelo distanciamento”, quer dizer, de construção de sua orientação internacional *a despeito* dos Estados Unidos.

É fundamental notar como ambas as circunstâncias apresentadas – a questão da dívida e da informática – relacionam-se diretamente com aquilo que marcou a inserção brasileira pós-*milagre*, a saber, o afastamento relativo dos Estados Unidos como forma de viabilizar uma inserção internacional mais autônoma. Não é novidade que o Brasil nutria, à época dos militares, um projeto ambicioso de transformar o país numa potência global. Impulsionados pelo crescimento econômico expressivo ao longo dos anos setenta, os governos militares, com o

devido respaldo da chancelaria, levaram o nacionalismo brasileiro às últimas consequências, perseguindo sua emancipação militar, nuclear, tecnológica e econômica. Este era, em última análise, o objetivo do distanciamento.

Os Estados Unidos nunca ficaram exatamente confortáveis com essa situação. Na entrada dos anos 1980, como sugere Sennes (1996), o Brasil se afigurava como uma *potência média recém-industrializada*. Possuía, por um lado, a capacidade de afetar o sistema internacional a partir de suas dotações de poder (era, pois, um *system-affecting state*), e engajava-se, por outro, na política regional. Sendo um país recém-industrializado, ou semiperiférico (cf. Lima, 1990), facultava ao Brasil agir como “carona” em alguns regimes internacionais, participando ativamente de outros, de acordo com seus interesses específicos. Por mais que os Estados Unidos estivessem interagindo com a América Latina de maneira “negligente”, como sugerem Lima e Hirst (1994), o governo Reagan, que dedicou muito de seus esforços a resgatar a hegemonia econômica dos EUA sobre o mundo capitalista, não poderia negligenciar o fato de que o Brasil poderia portar-se, caso suas estratégias de inserção fossem bem-sucedidas, como um eventual concorrente, no plano regional, à hegemonia americana.

A relação dos dois países transformou-se, portanto, numa querela multidimensional, envolvendo desde a questão nuclear e de direitos humanos – que marcara as tensas relações entre os governos Carter e Geisel – até dívida externa, informática, patentes e liberalização comercial, que definiram a postura do governo Reagan em oposição a Figueiredo ou, mais tarde, a Sarney. O objetivo da inserção internacional brasileira era continuar perseguindo, década de oitenta adentro, sua autonomia política, potencializando suas *capabilities* clássicas e diversificando parcerias, devidamente afastado do radar norte-americano. Os Estados Unidos, pelo contrário, desejavam fazer do Brasil um país mais frágil e, por conseguinte, um interlocutor mais confiável. Seu medo talvez fosse menos de encontrar um candidato à liderança regional no sentido militar, mas sobretudo de ver um país como o Brasil, se bem-sucedido em sua política nuclear ou tecnológica, servindo de exemplo de “conduta duvidosa” às nações vizinhas. Em 1979, Albert Fishlow concluía o seguinte sobre as relações bilaterais: “Em suma, a política dos EUA deve francamente buscar seduzir o Brasil, de sua preocupação corrente com vantagens econômicas nacionais a um papel mais global, e de seus medos de exclusão política ao exercício ativo da responsabilidade” (Fishlow, 1979).

Essa sedução nunca funcionou como desejado. Pressionado, o Brasil sempre viu seus grupos nacionalistas recrudescerem, como foi inicialmente no caso da informática, da dívida externa ou até mesmo das patentes. Durante grande parte da década de 1980, o país resistiu ao máximo às pressões norte-americanas. Estimulado pelo desejo dos militares em adquirir independência tecnológica em setores estratégicos, pagou para ver com relação à Lei da Informática, e sofreu ameaças contínuas de retaliação comercial. Insuflado pelos setores políticos e econômicos que identificavam na administração Reagan um inimigo permanente, resolveu decretar moratória à dívida externa. No auge da recuperação econômica americana, o Brasil resistia bravamente às pressões.

Odell (1993) está correto ao dizer que os governos brasileiros foram capazes de resistir não exatamente por méritos próprios, mas porque as ameaças iniciais eram excessivamente vagas. Não obstante, os norte-americanos compreenderam, no decorrer da década, que o Brasil somente seria dobrado por uma estratégia de *via media* entre a truculência e a falta de foco. Enquanto a primeira contribuía para amplificar os sentimentos nacionalistas, sobretudo numa sociedade em franco movimento de transição democrática, a segunda não surtia os efeitos desejados pelo simples fato de que, na condição de potência média semiperiférica, o Brasil poderia, na medida do possível, se deixar blefar. Chegou-se, ao fim e ao cabo, a uma estratégia de persistência, pautada por ameaças constantes, mas raramente levadas às últimas consequências; calcada, principalmente, na exploração das interseções entre temas da agenda bilateral como forma de garantir a credibilidade do que era dito; destinada, no limite, a esgotar as possibilidades de resistência do Brasil *por dentro*, quer dizer, dividindo os setores interessados e minando a legitimidade das próprias ações governamentais.

Rigorosamente falando, o único contencioso resolvido antes mesmo da chegada de Collor ao poder foi o da informática. Como já dissemos, o Brasil encontrava-se numa situação de “moratória silenciosa” na passagem para a década de 1990. E em algumas outras áreas temáticas, como as patentes para processos e produtos farmacêuticos, os americanos continuaram sancionando o governo brasileiro (Cepaluni, 2006), mesmo após a superação das disputas sobre computadores e *softwares*.

A eleição de George H. W. Bush, nesse sentido, representou uma inflexão importante nas relações entre Brasil e Estados Unidos – ou, de maneira mais ampla, nas relações entre estes e o resto do continente. De acordo com Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst, “[e]m sua

política para a América Latina a administração Bush se diferenciou notavelmente de seu predecessor, adotando em pouco tempo uma linha de ação que substituíria premissas ideológicas por motivações pragmáticas” (Lima e Hirst, 1994, p. 48). Houve, nesse sentido, uma convergência tanto doméstica nos Estados Unidos, a respeito da necessidade de se reverem as políticas hemisféricas, quanto entre os países latino-americanos, cujas relações com o governo Reagan haviam se desgastado ao máximo.

“O presidente Bush chegou ao poder num momento de oportunidade para o hemisfério ocidental. Após quase uma década de graves tensões entre a América Latina e os Estados Unidos, um amplo consenso começava a surgir ao fim de 1988 a respeito dos passos imediatos necessários para reverter a deterioração das relações inter-americanas” (Lowenthal, 1989)

As iniciativas do governo Bush para a América Latina encontravam-se principalmente nos campos financeiro e comercial. No primeiro caso, houve um esforço para que os países da região encontrassem uma solução de médio e longo prazos para a dívida externa, por meio do chamado Plano Brady (1989). Anunciado pelo secretário do Tesouro Nicholas Brady em 10 de março, o plano reconhecia, a um só tempo, as falhas das iniciativas anteriores (Plano Baker) e a necessidade de um compromisso oficial mais ostensivo, por parte dos EUA, com relação à redução da dívida das nações latino-americanas (Devlin, 1990). No segundo caso, o presidente Bush propôs a chamada Iniciativa para as Américas (*The Enterprise for the Americas Initiative*), ou “Plano Bush”, também em 1990, que previa a criação de uma zona de livre comércio “do Alasca à Terra do Fogo”. Essa iniciativa, na visão de Moniz Bandeira (1999), possibilitaria aos Estados Unidos, no contexto das dificuldades para reduzir o desequilíbrio de sua balança comercial por meio da abertura de outros mercados, “aumentar ainda mais exportações de mercadorias para os países da América Latina sem a necessidade de negociar com seus governos e fazer outras concessões (...)” (p. 168). Tratava-se, em tese, de algo sedutor – especialmente porque balizava-se pelas ideias liberais, rumo à modernidade.

Vexado pela situação de quase-moratória e em condições precárias de promover uma melhoria dos indicadores econômicos, o governo Collor adere à lógica do Plano Brady e passa a renegociar a dívida sob o novo marco. No entanto, o acordo brasileiro só será concluído em 1994, já com Itamar Franco na presidência e Fernando Henrique Cardoso no comando da pasta da

Fazenda. De toda forma, é importante destacar a disposição brasileira em negociar com o governo americano, como forma de garantir as condições econômicas básicas para que as reformas estruturais pretendidas por Collor pudessem ser viabilizadas.

Mais importante, contudo, é destacar que o governo de Fernando Collor encontrou uma alternativa-síntese à agenda norte-americana para a América Latina. O Plano Brady, por si, parecia uma solução viável para os países do continente – e, de fato, grande parte deles renegociariam suas dívidas parcial ou integralmente no marco definido pelo governo Bush. Por outro lado, as outras disposições sugeridas pelos Estados Unidos – o Consenso de Washington e a Iniciativa para as Américas – foram recebidas com mais ceticismo por parte do governo brasileiro. O receituário neoliberal do governo americano foi utilizado como base para um conjunto de reformas administrativas e econômicas que o presidente brasileiro entendia como necessárias, mas foi sempre tomado *with a grain of salt*, ou seja, relativizado diante das especificidades brasileiras, sobre as quais Merquior discorre magistralmente em seu ensaio sobre o *liberalismo social* (Merquior, 1987). Em outras palavras, o neoliberalismo chega ao Brasil como um marco, não como um dogma. Esse será um ponto importante que destacaremos no próximo capítulo.

Por outro lado, o desejo norte-americano de construir uma ambiciosa estrutura de livre-comércio hemisférica, consubstanciado no Plano Bush, não encontrou ressonância na maioria dos governos latino-americanos, e o Brasil não foge à regra, pois percebeu-se seu potencial nocivo às economias da região, muito fragilizadas. Por isso mesmo – e aqui acreditamos ter a principal alternativa ao *americanismo* inconseqüente que muitos imputam sobre a política externa de Collor –, nosso governo optou pela integração regional do Cone Sul como forma de minimizar as propostas norte-americanas. De fato, a assinatura do acordo 4 + 1 entre os membros daquilo que viria a ser o Mercosul bem demonstra, como sugere Mello (2000), o desejo do governo brasileiro de salvaguardar os interesses do subcontinente diante de uma agenda positiva dos EUA para a região.

Em síntese: diante dos constrangimentos estruturais, que minavam, de alguma forma, a busca brasileira por sua *autonomia* de inserção internacional, o Brasil promoveu um duplo movimento de reconstrução das relações bilaterais com os Estados Unidos e, por outro lado, de reforço do processo de integração regional. A “vertente redentora” da política externa, neste caso, parecia ser o Mercosul, e não a Iniciativa para as Américas. De fato, o que se observou, no

decorrer do governo Collor, foi um reforço do primeiro em detrimento do último. Isso mostra, de alguma forma, que a inflexão brasileira em direção aos EUA foi realizada de maneira seletiva e pragmática, sobretudo na tentativa de viabilizar um conjunto de reformas estruturais que já eram esperadas pela própria sociedade.

CAPÍTULO 3

LEGITIMIDADE

A ruptura do consenso nacional-desenvolvimentista e o neoliberalismo no Brasil

A política externa do governo Collor possuía uma característica singular, se compararmos com momentos anteriores de nossas relações internacionais. Um de seus pilares, a liberalização econômica, representava uma difícil imbricação entre necessidades externas – que vão de uma melhoria nas condições de inserção internacional do Brasil ao resgate da capacidade comercial do país – e domésticas, especialmente no que diz respeito à competitividade industrial. Ao contrário de outras épocas – nas quais, bem ou mal, a política externa apresentava contornos bem delineados, podendo-se até evocar sua especificidade de representação do *interesse nacional* – a circunstâncias que informaram as decisões tomadas pelo governo Collor no âmbito exterior aproximavam-nas dos interesses particulares, setoriais. Em alguma medida, a política externa tornou-se uma política pública como outra qualquer. É importante notar que o verdadeiro catalisador deste processo foi a abertura econômica, e não necessariamente a abertura política – cujos efeitos sobre a PEB não foram tão visíveis, num primeiro momento.

Na medida em que o jogo de dois níveis vai se configurando, uma vez que se amplificam os pontos de contato entre o *doméstico* e o *internacional*, a política externa também tem que ser pensada em sua dimensão societária. A ideia defendida neste capítulo é a de que as inflexões observadas na política externa do governo Collor encontram grande ressonância na sociedade – que vinha caminhando em direção a alternativas liberais ante o progressivo desmoronamento do Estado desenvolvimentista. Como todo processo político, não se trata de um movimento unidirecional e constante. Diante da crise do modelo de desenvolvimento anterior, o leque de possibilidades era amplo, e envolvia escolhas políticas que abriam espaço para avanços ou retrocessos. O (neo)liberalismo acabou sendo o ponto de interseção entre interesses societários, político-partidários e constrangimentos estruturais, na passagem da década de 1980. São essas articulações que nos interessam, neste capítulo.

Para que se possa afirmar que houve respaldo de estratos relevantes da sociedade ao projeto neoliberal de Collor, e suas implicações sobre a inserção internacional brasileira em particular, é necessária uma suposição razoavelmente forte. Afinal, como anota Lourdes Sola a respeito das reformas neoliberais iniciadas no governo Collor, “[u]ma das características

distintivas da experiência brasileira é a *ausência seja de forças sociais ativamente propulsoras de liberalização comercial, de desregulamentação industrial ou ainda de privatizações*” (Sola, 1993, p. 252, grifo no original). Isso tornaria, na opinião da autora, pouco provável que as políticas neoliberais tenham emergido em resposta a uma nova correlação de forças no seio da sociedade, levando à interpretação mais plausível de que ocorreu “um processo adaptativo por parte dos grupos empresariais relevantes, assim como dos demais interesses organizados, em resposta a decisões das elites governamentais, também elas submetidas a um ajustamento intelectual inédito na tradição brasileira de *policy-making*” (idem, *ibidem*).

Ora, se as forças sociais interessadas no projeto neoliberal, isto é, as elites empresariais e industriais, reagiram às políticas impostas pelo governo e não o contrário, duas constatações estariam em ordem. A primeira delas é a de que o neoliberalismo enquanto *valor* sustentado pelas forças econômicas é um fenômeno *particular* do governo Collor – período que inaugurou, de acordo com a literatura mencionada anteriormente, a ruptura do consenso desenvolvimentista. Adiante, poder-se-ia afirmar que as políticas econômicas externas daquele governo foram desenhadas e implementadas à revelia das elites empresariais e industriais, para as quais restou a opção de adaptar-se. Surgem daí alegações veementes (cf. Sola, 1993) de que o presidente agiu sozinho, motivado por crenças meramente pessoais, alijando até mesmo os setores economicamente representativos da economia. Em última análise, por mais que tais constatações encontrem-se em consonância com a bibliografia que versa de maneira passional sobre o período, elas acabam pecando pela falta de sustentação empírica.

Pretende-se, portanto, iluminar o processo de abertura política e econômica no Brasil no tocante a seus impactos para a política externa. Nosso argumento central relaciona as variáveis “liberalização econômica” e “democratização” a tipos particulares de alinhamentos internacionais. Cremos ser possível afirmar, no plano abstrato, que a ampliação da abertura de mercados num determinado país – muitas vezes advinda de um movimento doméstico, liderado pelas elites econômicas, e não necessariamente de imposições exógenas – convida a uma aproximação dos países avançados do capitalismo mundial como forma de potencializar, por exemplo, a competitividade industrial. De modo análogo, a consolidação da transição democrática num dado país contribui para seu reposicionamento internacional, aproximando-o dos centros de liberdade política. No caso brasileiro, a “dupla abertura” coloca em questionamento o discurso externo do pragmatismo, tão propalado na última década do regime

militar, ao relativizar as vantagens políticas de uma postura terceiro-mundista, ou desenvolvimentista, em franco esgotamento.

A hipótese defendida neste capítulo é construída sobre duas percepções distintas, ainda que complementares. Em primeiro lugar, por mais que qualquer proximidade fosse negada por ambos os lados, havia uma grande convergência de interesses entre Collor e as elites industriais brasileiras. Essa sintonia se expressou principalmente no início do governo, quando do lançamento do Plano Brasil Novo, e durou pelo menos até o fim do primeiro ano de mandato. Tampouco se pode dizer, em segundo lugar, que a adesão do empresariado ao neoliberalismo tenha sido construída *simultaneamente* à condução de Collor ao governo federal. Em termos valorativos, já se pode falar de uma elite empresarial e industrial majoritariamente neoliberais antes mesmo da eleição de Fernando Collor para a presidência da República, remontando sua constituição a meados do governo Sarney (cf. Velasco e Cruz, 1997).

Começamos pela adesão das elites ao projeto neoliberal. Muito embora boa parte das reformas econômicas, envolvendo desregulamentação da economia, liberalização das importações e privatizações, tenha sido feita durante o governo Collor, dois tipos de avanço nesse sentido datam da década anterior. O primeiro deles diz respeito às propostas iniciais de um novo marco regulatório para as políticas comercial e industrial, elaboradas na esteira de um debate interno à tecnocracia federal. Destaca-se, adicionalmente, a emergência de elites políticas e econômicas mais sensíveis no tocante aos critérios de alocação dos recursos públicos (Sola, 1993, p. 246-7), num contexto de *power-sharing* dentro da abertura política.

Ainda assim, as reformas econômicas no Brasil não assumiram um caráter linear, como seria esperado pelos teóricos do Consenso de Washington e pelo *establishment* neoliberal. Se considerarmos que a sequência-padrão do ajustamento estrutural, efetivamente cumprida por outros países latino-americanos em condições similares à brasileira, envolve *ajustamento externo*, estabilização e liberalização econômica, fica claro que nosso país estagnou no primeiro dos passos, cuja compleção somente se deu nos últimos anos do regime militar. Nas palavras de Sola (1993), “[o] caso do Brasil tipifica, de forma extremada (...), o alto preço pago pela ‘procrastinação’ da reforma fiscal e administrativa, sem a qual o ajustamento estrutural não se completa” (p. 242-3). Trata-se de um processo ao qual a própria autora dá o nome de *muddling-through*, quer dizer, um ajuste estrutural marcado pela ausência de linearidade em sua

constituição (idem, p. 245). Vejamos como essas idas e vindas ocorreram ao longo da década de 1980.

3.1. A saga do Estado desenvolvimentista no Brasil

Muito da incapacidade brasileira em aceder ao ajustamento estrutural da maneira esperada relaciona-se com os custos de transição das reformas, especialmente onerosos por três distintos fatores. O primeiro deles diz respeito ao processo de aprendizagem das elites governamentais. Não há qualquer tradição neoliberal nos “bolsões de eficiência” que constituem o Estado brasileiro ao longo das décadas de 1970/80 e que foram responsáveis, desde o início do regime militar, pelo impulso desenvolvimentista de nossa economia. Em segundo lugar, nota-se a incapacidade das forças sociais de apoio ao projeto liberalizante em garantir mais do que “coalizões governamentais instáveis e movediças” (Sola, 1993, p. 249), seja no processo constituinte, ou de forma ainda mais patente na coalizão eleitoral que levou Collor ao poder. O caráter efêmero das alianças políticas em torno das reformas econômicas relaciona-se com o próprio sistema de representação da Nova República, e será explorado adiante. Por fim, destaca-se o fator de instabilidade gerado pela Constituição de 1988, que fez pender a balança da divisão de poderes em prol do Congresso e acabou por tornar as medidas do Executivo particularmente vulneráveis à obstrução (Sola, 1993, p. 250), num cenário que Bolívar Lamounier oportunamente rotulou de “paralisia hiperativa” (Lamounier, 1992).

Acresce a isto o fato de que o consenso desenvolvimentista imperou, quase que intocado, até seu completo desmoronamento, já em fins da década de 1980. Consenso que, seguindo a tradição consociativista da política brasileira – isto é, a progressiva incorporação das minorias e o alargamento de seus espaços de ação institucionais, em detrimento da construção de maiorias sólidas (cf. Lamounier, 2005) – permitiu incorporar, paulatinamente, diversos interesses emergentes, na forma de novos pactos, ao modelo desenvolvimentista. Nesse contexto, pode-se considerar que “o Estado desenvolvimentista não se manteve idêntico desde seus inícios. Os diferentes regimes políticos que se sucederam desde os anos [1930] expressam, no plano institucional, a incorporação de novos segmentos sociais ao pacto desenvolvimentista ou formas distintas de organizá-lo” (Sallum Jr., 1996, p. 48). Isso explica, de alguma forma, a resiliência do

desenvolvimentismo no Brasil, embora não seja tão útil para iluminar as dissonâncias que, gradualmente, emergiram entre as elites econômicas.

O descontentamento com o modelo desenvolvimentista assume certo vulto a partir da primeira crise econômico-financeira da década de 1970, decorrente do choque do petróleo. Diante das mudanças das condições internacionais – em particular a alta significativa dos preços das *commodities*, especialmente do petróleo em fins de 1973 – o governo Geisel se deparou com uma “janela de oportunidade”, nos termos de Sallum Jr. (1996, p. 49), para renovar o padrão de desenvolvimento econômico característico do período do “milagre econômico” (1968-1973). Nesse sentido, parecia haver no horizonte duas alternativas: uma ortodoxa, privilegiando reformas orientadas para o mercado (e *por* ele) e uma heterodoxa, típica do Estado Desenvolvimentista, na qual se empreende um ajuste pelo crescimento, pela diferenciação produtiva e pela desconcentração regional do sistema produtivo (Sallum Jr., 1996, p. 50). O II Programa Nacional de Desenvolvimento (PND), saída heterodoxa para a crise do desenvolvimentismo, visou minimizar os conflitos distributivos que naturalmente emergiriam de um contexto de instabilidade econômica, além de permitir que o governo pudesse levar adiante a distensão política, embora conscientemente gradual e controlada, com a qual o governo Geisel se ocupava⁴².

Não obstante, a decisão do ajuste heterodoxo nunca esteve livre de controvérsias. A implementação do II PND envolveu uma mudança considerável no peso relativo dos setores público e privado e, no interior deste, das diferentes frações do capital (Velasco e Cruz, 1997, p. 56). No meio empresarial, diante dos crescentes atritos entre empresários e governo, houve uma reação contrária à estatização quase que imediata, que se avolumou ao longo da primeira metade do governo Geisel, transformando-se em uma verdadeira campanha que agitou a imprensa e a opinião pública entre 1975 e 1976. Esse quadro agravou-se pelo fato de que, naquele período, “o empresariado perdeu capacidade de negociar a alocação de ‘direitos’ e recursos públicos específicos, capacidade que mantivera de 1930 até então” (Sallum Jr., 1996, p. 53).

Cumprido salientar, por outro lado, que a crítica das elites empresariais àquele governo não representava, de modo algum, a ruptura com o pacto desenvolvimentista ou seu núcleo dirigente. Tratava-se, isso sim, “de expressão de disputa de espaço *adicional* no interior de uma aliança que

⁴² Para a relação entre o II PND e seus condicionantes exógenos, ver Menezes, Scherma e Miyamoto (2010).

expandia sua base material” (idem, p. 53), aliança que resguardava seus pressupostos políticos no núcleo do partido governista, a ARENA.

Acrescenta-se a este pacto desenvolvimentista redivivo, empreendido pelo governo Geisel e cuja fragilidade de longo prazo era evidente, um conjunto de alterações sociais que resultaram, devidamente impulsionadas pela liberalização política que tomou corpo ao longo daquela década, em novas formas de organização dos segmentos sociais “não imediatamente políticas que articulam e dão identidade coletiva aos agentes sociais, moldam o seu comportamento e veiculam suas demandas” (Sallum Jr., 1993, p. 120). Paralelamente às formas estatais de intermediação de interesses, sugere o autor, vêm a tona centenas de associações empresariais, de moradores, de técnicos e de trabalhadores. Destaca-se, assim, a complexidade da engenharia política necessária para atingir os objetivos governamentais, como sugerem Dias e Aguirre (1993, p. 310).

Naquele contexto, criavam-se as condições para que se montasse uma articulação entre setores do empresariado – descontentes, em particular, com as taxas de juros praticadas pelos bancos – e os economistas de oposição, manobra que, nas palavras de Velasco e Cruz (1997), “acenava com perspectivas de ganhos para ambas as partes” (p. 57). Esse empuxo associativista, se aparentemente apresenta um paradoxo ao dirigismo estatal, na medida em que não se subordina a ele, pôde ser devidamente controlado pelo governo enquanto a situação internacional esteve estabilizada. Isso significa que, até o final do governo Geisel, o regime militar logrou êxito em acomodar as pressões sociais, mesmo as eleitorais (como se observa no caso do Pacote de Abril), ainda que de forma débil (Sallum Jr., 1996, p. 59-60). Note-se, a esse respeito, que as tentativas de assimilação das pressões sociais advêm de uma nova coalizão político-econômica, na qual o Estado apóia-se no capital financeiro nacional (criticado, como observamos, pelos altos juros) e nas grandes empreiteiras, na ausência do capital externo de risco – que retraiu-se em face da crise internacional pós-choque do petróleo – e do capital produtivo nacional, em rota de colisão com os ditames do II PND. Entretanto, tal realinhamento, o único aparentemente possível naquele momento no entender de Dias e Aguirre (1993), acabava por ser incompatível com o próprio projeto de substituição de importações, ainda inconcluso. “Ao procurar forças políticas, representantes de oligarquias não-capitalistas, o Estado potencializou o conflito do desenvolvimento” (Dias e Aguirre, 1993, p. 312). Não é surpreendente, pois, a observação do fracasso político do II PND, já na segunda metade da administração Geisel.

As transformações observadas na ordem econômica mundial a partir do ano de 1979, com o segundo choque do petróleo e o aumento das taxas internacionais de juros empreendido de maneira unilateral pelo governo Carter, fragilizaram a posição dos militares e cindiram, em pouco tempo, o núcleo dirigente da aliança desenvolvimentista. O ponto de inflexão no que se refere à limitação do acesso brasileiro ao mercado internacional de capitais é o ano de 1982: logo após a moratória mexicana, os fluxos voluntários de crédito ao Brasil foram interrompidos completamente. “Rompido o fluxo de capitais externos que permitira dar novo alento ao padrão desenvolvimentista de crescimento”, ressalta Sallum Jr., “criou-se o ambiente propício para que as tensões já existentes entre os segmentos sociopolíticos que compartilhavam o poder de Estado se convertessem em fraturas” (1996, p. 60).

O auge do desgaste entre setores empresariais e governo deu-se com a interrupção dos fluxos de crédito, implodindo a estratégia do crescimento via endividamento – característica do governo Geisel e do início da gestão de seu sucessor, João Batista Figueiredo – e engendrando a chamada “crise da dívida”, cujo início é exatamente o ano de 1982. O problema da dívida, é importante notar, está inscrito numa crise mais ampla, e mais profunda, do Estado e do padrão de desenvolvimento que o Brasil adotou no pós-guerra. Não obstante, o quadro de problemas que se agravou não foi capaz de reverter o ciclo longo de mudança e modernização estrutural já em marcha (Abranches, 1993, p. 18), ainda que operasse por meio de um avanço desordenado, o já mencionado *muddling-through*.

Embora o ciclo de transformações estruturais se mantivesse *a despeito* das mudanças de rota impostas pela “crise da dívida”, as dificuldades econômicas vão deteriorar rapidamente, nos primeiros anos da década de 1980, as bases materiais de atuação do Estado. Mais que isso, reduzirão de maneira drástica a “*capacidade de o Estado desencadear qualquer nova onda de inversões que permitisse, como em outras vezes, escapar às restrições sistêmicas*”, induzindo positivamente o sistema econômico, canalizando os investimentos privados para tal ou qual setor” (Sallum Jr., 1996, p. 67-8, grifo no original).

3.1.1. Democracia e nacional-desenvolvimentismo: que tipo de síntese?

É justamente contra este pano de fundo que o processo de democratização, até então cuidadosamente conduzido pelas elites do regime militar, tornava-se uma força autônoma e, em

grande medida, irresistível. O primeiro indício de transformações políticas concretas – que escapavam, portanto, do controle irrestrito do governo – já é observado em novembro de 1982, com a vitória do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em São Paulo e diversos outros estados, como Goiás, Minas Gerais e Amazonas. As pressões societárias aumentam consideravelmente após o triunfo da oposição nas eleições gerais, culminando no movimento das *Diretas Já* entre 1983 e 1984, que se constituiu no que talvez seja o maior exemplo de mobilização popular de nossa história recente. Apesar de não ter atingido o objetivo maior de conduzir o país a eleições diretas para presidente já em 1984, o movimento consagra o desmantelamento do regime militar como fiador último da transição democrática. Nesse sentido, é de interesse a opinião de Brasílio Sallum Júnior, para quem “se a campanha das diretas sublinhara o anacronismo do regime militar, a preservação da legalidade autoritária abriu caminho para uma ‘superação’ moderada do regime” (Sallum Jr., 1996, p. 105).

Ainda assim, os impactos da perda de controle do regime militar sobre a abertura fizeram-se sentir de maneira vigorosa em pouco tempo. No tocante à economia, a segunda metade do governo Figueiredo corresponde ao período de desarranjo econômico mais profundo pós-choque do petróleo. Bruneau (1992) destaca que a recessão em que o Brasil se encontrava, já em fins de 1982, conduziu a capacidade produtiva nacional a 72% de seu total, somada a uma inflação anual de mais de 200% após 1983, bem como altos níveis de desemprego (p. 261). Neste contexto, as sucessivas batalhas vencidas pela oposição de maneira geral, e pelo PMDB em particular, ampliavam sobremaneira as “passarelas” – para nos valermos de uma metáfora de Velasco e Cruz (1997, p. 59) – entre economistas críticos e empresários descontentes com os rumos que o país tomava, sobretudo na gestão da dívida e nas políticas industriais.

Em termos políticos, observava-se não somente o fortalecimento de todas as facetas da oposição ao regime militar, como também a decomposição da unidade das forças governistas. O próprio Figueiredo, outrora obstinado em capitanear o processo de transição democrática, havia aparentemente perdido sua capacidade (ou seu interesse) de conduzir o processo e imprimir ritmo à abertura. Seus últimos anos na presidência foram repletos de declarações ambíguas nesse sentido. Em novembro de 1983, por exemplo, o presidente viria a público declarar que ele mesmo era favorável às eleições diretas, mas que elas não poderiam ocorrer em função da oposição de seu partido. Nessa mesma linha, a escolha de Paulo Maluf como o candidato do PDS para a sucessão presidencial, em agosto do ano seguinte, contrariava o desejo de parte significativa dos

militares (inclusive do presidente) e refletia a ausência de coordenação partidária no seio do regime. A gota d'água viria, contudo, nos meses seguintes à convenção do PDS, quando nada menos que 52 deputados governistas abandonariam a legenda e fundariam o Partido da Frente Liberal (PFL), costurando uma aliança com o candidato opositorista à presidência, Tancredo Neves, então governador de Minas Gerais pelo PMDB (Bruneau, 1992, p. 262).

A aliança entre os intelectuais de oposição e setores do empresariado críticos ao governo constituirá a equipe econômica próxima a Tancredo, na esteira do processo de abertura política. Seu discurso assume tons desenvolvimentistas, em franca contestação tanto às posturas recessivas adotadas por Delfim Netto na gestão da crise econômica entre 1983 e 1984 – grande parte sem êxito algum –, quanto ao discurso neoliberal, defensor da austeridade financeira e da redução do papel do Estado na economia, dominante nos centros capitalistas mas ainda bastante vago no Brasil (cf. Velasco e Cruz, 1997)⁴³. Socialmente, pois, a candidatura do político mineiro

“deitava raízes no grande empresariado, especialmente aquele que dependia das conexões com o aparelho de Estado para sobreviver; na tecnoburocracia estatal; nas oligarquias regionais que sobreviviam à custa de recursos do Tesouro; nos assalariados e na classe média profissional que apoiara massivamente a campanha pelas eleições diretas e votava na oposição” (Sallum Jr., 1996, p. 107).

Destaca-se, aliás, a capacidade de Tancredo de costurar uma ampla base de apoio, tanto entre os setores econômicos quanto nos meios políticos. Desde que passou a liderar o processo de abertura pelo lado da oposição, nos últimos meses de 1984, realizou reuniões frequentes com o Ministro do Exército, General Walter Pires, como forma de assegurar uma acomodação entre os interesses da oposição e dos militares, especialmente como forma de evitar uma vingança dos primeiros sobre os últimos, como ocorrera na Argentina. Atraiu, de maneira decisiva, o apoio da “situação descontente” – agora representada pelo PFL – ao constituir a Aliança Democrática entre ambos os partidos e nomear José Sarney, político de longa tradição conservadora⁴⁴ e

⁴³ Sallum Jr. (1996) anota, argutamente, que Paulo Maluf valia-se de uma retórica neoliberal para opor-se ao oficialismo, dando “cores modernas a seu estilo patrimonialista de gestão da coisa pública” (p. 105). Adiante, esclarece que uma das singularidades do processo de transição democrática do Brasil foi a marginalização dos segmentos das elites burguesas “que convalidavam mais nitidamente as pressões em favor da ortodoxia liberal vindas do sistema capitalista internacional e seus centros de poder” (p. 111).

⁴⁴ Destaca Bruneau (1992) que a escolha de Sarney como vice na chapa de Tancredo Neves foi um expediente puramente político, destinado a amealhar mais votos no Colégio Eleitoral. Sarney era vinculado ao projeto de poder

identificado com o grupo de Figueiredo, como vice em sua chapa. Abriu, por fim, espaços para transformações políticas e econômicas importantes, mesmo antes de sua consagração no Colégio Eleitoral:

“É na atmosfera criada pela reversão da conjuntura econômica e pela expectativa de vir a assumir responsabilidades de governo, com a vitória provável de Tancredo Neves, que os economistas de oposição começam a se empenhar na definição dos delineamentos gerais de um projeto de política industrial” (Velasco e Cruz, 1997, p. 61).

O documento sobre política industrial formulado pela Comissão de Plano de Governo (COPAG), em janeiro de 1985, expressava a tentativa de viabilizar o ajustamento da indústria brasileira às transformações em marcha na economia internacional. Assumia, como era de se esperar, contornos desenvolvimentistas, na medida em que pregava, por exemplo, o fomento público aos setores intensivos em inovação tecnológica, como a microeletrônica e a química fina (Velasco e Cruz, 1997, pp. 63-5). A sintonia com políticas prévias no campo da reserva de mercado da informática, sobre as quais já se falou anteriormente, era patente. Com o triunfo de Tancredo, portanto, vence também um amplo grupo que se identificava com projetos liberais no plano político-institucional, mas que era extremamente conservador no plano do Estado. Para Sallum Júnior (1996), a Nova República, nos termos em que foi cunhada, “almejava recuperar o velho padrão de dominação; dominação que não teria mais como se manter com as bases materiais do Estado em frangalhos e sob a pressão dos credores, da internacionalização do capital e da autonomização da sociedade” (p. 108). Percebe-se, assim, que a liberdade política para a qual rumava o país não seria acompanhada, pelo menos a princípio, pela abertura econômica sugerida na retórica neoliberal.

A doença, a internação e o posterior falecimento de Tancredo Neves não obstaculizaram o projeto da Nova República, mesmo que o câmbio de liderança, àquela altura, tenha representado um retrocesso político que não deve ser descartado. Afinal de contas, muitos dos pactos costurados pelo próprio Tancredo, no contexto da Aliança Democrática, tiveram que ser rediscutidos por José Sarney ao tornar-se presidente, com uma diferença fundamental: a este, faltavam capacidade política e disposição de articulação com as elites que apoiaram, com

dos militares desde 1964, tendo presidido o PDS entre 1979 e 1984, e opondo-se à emenda das diretas quando de sua votação no Congresso, em meados de 1984 (p. 264).

diferentes níveis de entusiasmo, a plataforma da oposição democrática. Por isso mesmo, diagnostica Bruneau (1992), “[e]m vez de direcionar o Brasil para a unidade consensual, a presidência Sarney contribuiu para o desarranjo político, mobilização popular descontrolada, e deslegitimação de seu próprio governo” (p. 265).

Claro que esta afirmação tem que ser encarada dentro de um contexto de crise econômica e de incertezas políticas, no qual os movimentos societários estão longe da linearidade que se costuma atribuir-lhes em retrospectiva. No que se refere à política industrial do novo governo, mesmo após a ascensão de Sarney, continuou havendo uma “nítida convergência” entre os documentos emitidos pelo governo (e o discurso da equipe econômica), entre novembro de 1985 e julho de 1986, e as posições defendidas por importantes setores da indústria (Velasco e Cruz, 1997, p. 65). A falta de sintonia orquestrada pelo presidente, portanto, não era óbvia. Observa-se, neste período inicial da Nova República, não exatamente uma dissonância generalizada, mas sim uma incapacidade de se colocar em prática as mudanças, em particular no campo econômico, aventadas durante todo o percurso da transição democrática. Por isso mesmo, Velasco e Cruz (1997) atesta que a tão divulgada “Política Industrial da Nova República” nunca chegou a se traduzir em medidas efetivas, apesar do comprometimento formal assumido pelo governo e do amplo suporte oferecido pelo empresariado industrial (p. 67).

Diante de um cenário doméstico aparentemente favorável, por que as intenções em torno de uma nova política industrial, reanimando o pacto desenvolvimentista, não se concretizaram? Podem-se evocar as dificuldades gerenciais apresentadas por Sarney, que sem dúvida contabilizavam negativamente na capacidade do governo em cumprir seus desígnios iniciais. Politicamente, é fato, muito do fracasso da política industrial, que bem traduzia uma problemática econômica mais ampla, deveu-se à paralisia decisória com a qual o país se defrontou no início da Nova República⁴⁵. Mas duas outras questões, para além dos constrangimentos políticos, são cruciais para jogar luz sobre a questão de maneira mais específica. A primeira delas refere-se a um aspecto de que tratamos no capítulo anterior. As mudanças na economia internacional em

⁴⁵ O governo Sarney, sublinha Sallum Júnior (1996), foi palco de diversos embates entre os diversos centros de poder. O primeiro deles, como não poderia deixar de ser, ocorreu entre o próprio presidente e parte de seu ministério, que havia sido constituído por Tancredo e permaneceu intocado no início. “De início, as cúpulas do PMDB e da Frente Liberal transformaram o governo Sarney num condomínio em que mal se distinguia a personalidade do presidente” (Sallum Jr., 1996, p. 123). Não houve, contudo, uma batalha frontal entre estas forças, como aponta o próprio autor. Mas é interessante destacar, por exemplo, as tensões entre Sarney e seu primeiro Ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, até meados de 1985 (pp. 125-7).

meados da década de 1980, em particular no que tange à política dos grandes bancos comerciais estrangeiros, colocavam barreiras à chamada “negociação soberana da dívida”. Estes passaram a diversificar rapidamente seus ativos como forma de reduzir a vulnerabilidade das operações com os grandes devedores, debilitando, assim, a posição de países como o Brasil. A partir de 1985, muda também a atitude dos países credores – donde se destaca a inflexão na política norte-americana – que, “além da exigência tradicional de ‘austeridade’, passam a cobrar dos endividados sua adaptação aos novos delineamentos que estavam a imprimir na ordem econômica internacional” (Velasco e Cruz, 1997, p. 71)⁴⁶. Como já vimos, as pressões a que chamamos de “sistêmicas” acirraram debates internos a respeito da reserva de mercado e dos termos da negociação da dívida, amplificando certas clivagens domésticas e dificultando, em grande medida, o estabelecimento de um consenso em termos do desenvolvimentismo desejável.

A segunda questão que inviabilizou a política industrial de Sarney, para encurtar uma história bastante longa⁴⁷, relaciona-se com as circunstâncias quase-paradoxais da indústria brasileira: se desejosa, por um lado, por conquistar espaços no mercado externo, expondo-se à competição e a novos investimentos, as forças protecionistas, por outro lado (incluem-se, aí, os militares), ainda optavam por fomentar o desenvolvimento de setores estratégicos por meio de instrumentos como a reserva de mercado (Velasco e Cruz, 1997, p. 70).

Essa contradição tornava grande parcela dos segmentos econômicos infensa a medidas ortodoxas, que buscassem movimentar a economia no sentido de maior liberdade econômica à custa da expansão monetária. Por isso mesmo, o programa econômico de Francisco Dornelles, ministro da Fazenda indicado por Tancredo (e sobrinho dele), que se caracterizava por políticas monetárias ortodoxas, controle de preços do setor público e arrocho nos moldes do Fundo Monetário Internacional, foi duramente rechaçado por diversos setores empresariais e da burocracia estatal. A oposição ao ministro, se por um lado fragilizava a já frouxa aliança política em torno da qual a Nova República se construía, deu novos ânimos à retórica desenvolvimentista – resolvendo, em parte e temporariamente, a tensão apontada acima.

⁴⁶ “As manifestações mais imediatas e notáveis dessa nova postura foram a articulação do Grupo dos Cinco (EUA, Japão, Alemanha, França e Inglaterra), em setembro de 1985, para administrar conjuntamente a desvalorização do dólar, e o Plano Baker para os grandes devedores do Terceiro Mundo, apresentado na reunião conjunta do FMI/BIRD, em Seul, em outubro do mesmo ano” (Velasco e Cruz, 1997, p. 72).

⁴⁷ Desenvolvida, de maneira cuidadosa, por Velasco e Cruz (1997).

A condução de Dílson Funaro, um empresário desenvolvimentista e politicamente pouco convencional, ao lugar de Dornelles, logo em agosto de 1985, talvez seja o reflexo mais evidente desse processo (Sallum Jr., 1996, p. 127). Este novo grupo (que também ascende ao poder na cúpula do Banco Central) representava, nas palavras de Gilberto Dupas, o empresariado moderno nacional, cansado da recessão que acometia o país desde o início da década, e a oposição econômica, constituída por economistas ligados ao PMDB, oriundos das cátedras da Unicamp e PUC-Rio. Seu compromisso principal parecia ser o rigor no combate à inflação – que já se encontrava em franca ascensão – sem arriscar, porém, o crescimento econômico, “ingrediente básico” da própria Aliança Democrática (Dupas, 1987, p. 88).

Podem-se atribuir dois significados imediatos às mudanças empreendidas por Sarney, ainda na infância de seu mandato, no sentido de um consenso nacional-desenvolvimentista. O primeiro é identificado por Dupas, ao alegar que o próprio presidente percebe, na troca da equipe econômica, a possibilidade de contar com maior apoio do PMDB – que até então apresentava ressalvas à sua figura – para sua própria sustentação política, abrindo espaço para teses heterodoxas que dificilmente viriam à tona num eventual governo de Tancredo Neves (Dupas, 1987, p. 93). Pode-se também interpretar, de maneira mais profunda, este movimento como uma forma de o presidente reatar as relações de dominação e controle – há algum tempo enfraquecidas e diluídas – entre Estado e sociedade. Nas palavras de Sallum Júnior (1996), “a heterodoxia na política econômica foi o meio pelo qual a Presidência da República buscou ultrapassar o mero controle que adquirira sobre a cúpula governamental. Por meio dela, quis expandir sua autoridade não só sobre o conjunto dos centros estatais de poder mas também do Estado sobre a sociedade” (pp. 129-30). Em outras palavras, o reatamento do pacto desenvolvimentista (na ausência de termo melhor) já se colocava, na segunda metade da década de 1980, muito mais como um imperativo político do que como uma tentativa pragmática de solucionar a crise brasileira.

É importante que se tenha esta percepção em mente para compreender os capítulos posteriores do governo Sarney, sobretudo a sua guinada mais consistente em direção ao liberalismo econômico, algum tempo depois. Já se disse aqui que o Brasil, em termos das reformas liberais, representa um caso típico de *muddling-through*, quer dizer, de ausência de linearidade no processo de abertura. Em todo caso, é preciso insistir no ponto de que *houve* um movimento de liberalização da economia, ressalvados todos os percalços, que se fortaleceu à medida que (1) as soluções heterodoxas mostraram-se incapazes de solucionar os problemas

econômicos candentes; (2) observou-se uma migração, do ponto de vista político, para o campo liberal, afigurada sobretudo na Assembleia Nacional Constituinte.

Com o perdão de tratar tão sumariamente dois temas cruciais para o entendimento do período, é possível ilustrar o primeiro ponto com o retumbante fracasso do Plano Cruzado⁴⁸, que já perdia fôlego pouco mais de seis meses após seu lançamento (entre fevereiro e outubro de 1986) e cujos remendos – o “Cruzadinho”, em julho, e o Cruzado 2, em novembro – não foram capazes de conter as pressões inflacionárias, cujos índices praticamente dobraram no fim do ano (Pio, 2001, p. 40)⁴⁹. O segundo ponto, de alguma forma, é reflexo do primeiro. A derrota da estabilização heterodoxa implicou, num estrato mais amplo, a perda de poder da Presidência da República *vis à vis* os poderes locais e o Congresso, que se fortaleceram sobremaneira após as eleições de 1986. Outros núcleos subalternos de poder, como bem nota Sallum Júnior (1996, p. 152), também conseguiram autonomizar-se perante a União durante o processo constituinte. Sem entrar nos méritos do debate político e jurídico em torno do que veio a ser, em outubro de 1988, nossa Constituição Federal, anota-se aqui o caráter relativamente descentralizado da nova ordem constitucional, da qual foi removida, em quase sua plenitude, o temido “entulho autoritário”.

Entretanto, como restava a Sarney mais algum tempo de mandato – cuja duração exata foi, inclusive, controversa na Constituinte –, o presidente logrou sucesso em reter parte das capacidades que a CF-88 tinha-lhe retirado, beneficiado pelo entrecruzamento de temáticas (parlamentarismo x presidencialismo, questões tributárias, autonomia castrense, etc.), ao costurar uma aliança casuística com os militares, alguns governadores de estado e parcelas do empresariado contrárias à descentralização. Não obstante, tomamos emprestado de Sallum Júnior (1996) a análise sobre três consequências mais gerais da nova Carta que vão no sentido contrário da articulação operada pelo presidente da República.

Em primeiro lugar, com a aprovação da Constituição, enfraqueceu-se a capacidade do Estado em intervir de forma unificada na economia e na sociedade. Isso se deveu, de um lado, à

⁴⁸ Naturalmente, trato aqui do ponto de vista econômico. Politicamente, os impactos imediatos do Plano Cruzado foram bastante positivos para o PMDB, a quem o povo rapidamente associou a queda da inflação. O sucesso popular do plano, segundo Sallum Júnior (1996, p. 133), “deu o tom da renovação dos governadores de estado e do Congresso Nacional em novembro de 1986”. O PMDB, sozinho, foi capaz de eleger 22 dos 23 governadores e 306 dos 559 congressistas. Acrescenta o autor, contudo, que quando da posse dos novos dirigentes, no início de 1987, o Plano Cruzado já havia dado errado, fazendo com que o PMDB conseguisse apenas precariamente manter o Ministério da Fazenda e a autoridade da Presidência, que já se esvaziara (*idem, ibid.*).

⁴⁹ Uma apreciação das redes de ideias e conexões políticas por trás da estabilização heterodoxa é realizada, com bastante fôlego, por Pio (2001).

corrosão das bases materiais, uma vez que a União perdera parte da capacidade de gerar poupanças próprias e de desencadear ondas de investimento; de outro lado, nota-se o enfraquecimento de suas bases legais e até mesmo morais para regular a sociedade. Nota o autor que o Executivo federal, a partir de 1988, teve de reforçar ao máximo suas atividades destinadas a *articular* as vontades geradas nos centros subordinados de poder (grifo no original), reduzindo a capacidade de intervenção unilateral pelo topo.

A segunda consequência que se fez sentir refere-se à ampliação das possibilidades de ganho, seja material ou político, por parte das distintas forças sociais e grupos de interesse que efervesciam desde o governo Figueiredo, diante de uma maior permeabilidade do Estado. Assim, “a sociedade passou a se ‘introduzir’ com mais facilidade no Estado, moldando-o às relações de força que nela se desenham, transportando para o Estado – de forma ‘filtrada’, é verdade – os processos de democratização que a atravessam” (Sallum Jr., 1996, p. 154). É natural que a “pluralização” de atores societários capazes de intervir politicamente, por assim dizer, abra uma janela para novos aspectos da abertura política e econômica pelas quais passava o país, mas também acentua as inconsistências do Estado na produção de políticas públicas, como bem nota o autor.

Em terceiro lugar, o marco constitucional dificultou o exercício da Presidência da República, uma vez refém dos centros de poder subalternos, mais poderosos do que antes e eventualmente “encastelados” na própria máquina estatal. Esse último ponto teria a seguinte implicação:

“as coalizões eleitorais vitoriosas, que conquistarem a Presidência sob a ordem política demarcada pela Constituição de 1988, continuarão a ter de produzir, como sempre o fizeram, coalizões político-parlamentares majoritárias para governar; no entanto, para desenvolverem ação governamental consistente e eficaz, capaz de superar as diferentes crises que se superpõem no processo de transição política brasileira, as coalizões governamentais no mínimo devem poder “costurar” no plano político-institucional uma orientação político-estratégica nitidamente hegemônica, conquistada no plano sociopolítico” (Sallum Jr., 1996, pp. 155-6).

Estes três pontos repercutem de maneira profunda no argumento pretendido neste capítulo. Até agora, o que se pode notar é que o chamado “pacto desenvolvimentista”, com

óbvios reflexos sobre o modelo de inserção internacional do país, foi um empreendimento erigido (e recosturado, quando necessário) de cima para baixo, de Getúlio a Castelo e de Castelo a Tancredo⁵⁰, a despeito, em grande medida, dos arranjos político-partidários ou do tipo de regime político. Os diferentes contornos que este pacto assumiu ao longo do tempo não obscurecem, contudo, as características centrais do Estado desenvolvimentista, quais sejam, a utilização da intervenção como forma de acomodar um amplo leque de interesses societários no seio do Estado, bem como a capacidade de articular diretamente no seio do Executivo os interesses econômicos regionais ou funcionais, sejam eles tradicionais ou modernos. Em síntese, “[d]esde 1930, o Estado tem funcionado sistematicamente como mecanismo de proteção das várias atividades econômicas existentes no país frente às vicissitudes dos mercados internacional e nacional”, operando também no sentido de promover a diferenciação do aparelho produtivo nacional (Sallum Jr., 1993, p. 285).

Se é verdade que a Constituição de 1988 representou um momento importante do processo de recomposição das relações Estado-sociedade, privilegiando a última sobre o primeiro, é também verdade que ela corporifica uma etapa avançada da crise do desenvolvimentismo, que é crucial para entendermos, sob a ótica societária, o papel que a retórica (neo)liberal acabou assumindo, com impactos para a inserção externa brasileira. Mas, novamente, não se trata de um processo linear. Sallum Júnior (1996) argutamente descreve a evolução política, no contexto da crise do Estado nacional-desenvolvimentista, como um “labirinto”. Ao longo do seu percurso, pode-se detectar tanto um movimento circular, a expressar a incapacidade de superação da crise (“tentativas, fracassos, mudanças de direção, novas derrotas”), como também alguns sinais – sutis, é fato – de que a mudança ganhou certa direção, “de que no plano sociopolítico as forças sociais começaram a mover-se rumo a um novo pacto, de desenho ainda muito vago e incompleto” (Sallum Jr., 1996, p. 158).

Há uma distância expressiva entre um movimento observado no plano sociopolítico e as formas como ele é incorporado pelo Estado. No caso do liberalismo, essa incorporação no sentido de um novo pacto era particularmente problemática, a julgar pela ausência de um corpo ideológico constituído, que não recorresse a adaptações até mesmo ingênuas do modelo anglo-

⁵⁰ A referência aqui a Skidmore (1976; 1988) é intencional. O próprio autor destaca que, uma de suas intenções ao escrever ambas as obras era jogar luz sobre a imbricada relação entre os arranjos políticos e as escolhas econômicas, usando como fio condutor o papel desempenhado pelas ideias nacionalistas que permearam o período (Skidmore, 1988, p. 11).

saxão, a orientar a reconstrução das relações entre Estado e sociedade. É interessante recuperarmos Bresser-Pereira (1985) quando identifica seis interpretações intelectuais sobre a realidade brasileira (vocação agrária; nacional-burguesa; autoritário-modernizante; funcional capitalista; superexploração imperialista; nova dependência), para finalmente afirmar, de maneira categórica, que nenhuma delas se aproxima de uma interpretação liberal:

“Na verdade e significativamente não existe uma interpretação liberal no Brasil. A burguesia industrial às vezes tenta caminhar nessa direção mas até agora não foi bem-sucedida nesse intento. Existem interpretações democráticas (...) mas essas interpretações não são liberais porque não confundem democracia com liberalismo” (Bresser-Pereira, 1985, p. 46).

Por isso mesmo, não houve a reposição imediata de um discurso desenvolvimentista em crise por um liberal em evidência – por mais que, diante do recrudescimento inflacionário e da virtual imolação da equipe de Funaro, já no início de 1987, “a revanche dos derrotados em 1984” parecesse assegurada (Velasco e Cruz, 1997, p. 75). As primeiras expressões de que algo estava mudando apareceram, no entanto, ao longo daquele ano. A retórica oficial, como veremos, assumirá uma face nova no decorrer deste processo.

3.2. Do desenvolvimentismo frágil ao liberalismo tímido

O ano de 1987 é fundamental para compreendermos as inflexões nas políticas governamentais em direção à abertura econômica. As primeiras declarações de intenção do governo brasileiro sobre a necessidade de uma nova política industrial, por exemplo, datam de meados daquele ano. Em 18 de junho, falando à Folha de São Paulo, ao ser indagado sobre o futuro da reserva de mercado, o presidente Sarney não somente posiciona-se contrário ao instrumento em geral, “porque o Brasil é um grande país”, como segue elaborando:

“Eu acho que nós devemos também desregular nossa economia (...). Acho que é o momento de o Brasil ter a sua consciência univeral e não ficarmos mantidos nos debates dos temas que eram pertinentes aos anos 1950 (...). O mundo mudou, o mundo hoje é outro, o mundo é interdependente, os continentes vivem a economia de conjunto” (apud Velasco e Cruz, 1997, p. 78).

Poucos dias depois, o ministro da Indústria e Comércio, José Hugo Castelo Branco, afirmaria ao jornal *O Globo* que, para Sarney, “a liberdade política é indissociável da liberdade econômica (...). O presidente deseja o primado da economia de mercado”. Prossegue o ministro:

“É por isso que precisamos desregulamentar a economia. Nosso regime é cartorial. Até bem pouco tempo, para se montar uma agência de venda de passagens, o interessado precisava de uma autorização do governo (...). Hoje o empresariado é submetido a uma verdadeira tortura chinesa. Estamos fazendo um levantamento completo desses entraves para eliminá-los”⁵¹ (apud Velasco e Cruz, 1997, pp. 78-9)

A virada no discurso oficial, como se pode observar a partir destes dois episódios, oferece um substrato crucial para nossa análise. Por vezes cambaleante, e nem sempre traduzida em ações concretas, a retórica adotada pelo governo – e a proximidade das declarações no tempo permitem-nos traçar uma linha demarcatória mais ou menos clara – mostrava que *havia disposição, por parte do Estado, em encampar um movimento que já fermentava nos espaços societários*. Tanto Kingstone (1999) quanto Velasco e Cruz (1997) concordam que naquele momento – isto é, muito antes de construir-se o cenário das eleições presidenciais – já se indicavam mudanças significativas nas preferências das elites industriais. Um fator crucial neste sentido envolve a abertura dos debates constituintes, nos quais uma série de empresários, grupos empresariais e até mesmo congressistas passaram a sustentar uma posição de redução do tamanho do Estado, liberdade de mercados e abertura econômica.

Mesmo que não represente, já de início, a adesão incondicional aos valores neoliberais, uma vez que os assuntos em que se fazia este tipo de defesa do “Estado mínimo” eram específicos e limitados, o discurso do neoliberalismo mostrou-se atraente para diversos setores empresariais porque suas prescrições identificavam certo maniqueísmo entre o Estado-vilão e os empresários-heróis. Neste sentido, aponta Kingstone (1999), “segmentos importantes da comunidade empresarial abraçaram posições neoliberais como uma escolha tática em seu embate com o Estado” (p. 52)

⁵¹ A declaração foi dada ao jornal *O Globo*, em 22/06/1987. Tanto Velasco e Cruz (1997) quanto Sallum Jr. (1996) utilizam-se deste mesmo trecho como forma de ilustrar a inflexão pela qual passava o governo.

As novas posições da elite industrial coadunam com algumas transformações ocorridas no seio do próprio governo, também em 1987. O discurso da nova postura industrial, reiterado ao longo daquele ano e corporificado na adoção da Nova Política Industrial, em 1988, advogava a adoção de medidas que atraíssem o capital estrangeiro, desregulassem a atividade econômica e facilitassem a importação de novas tecnologias. A política contemplava ainda “a supressão de barreiras administrativas à importação, com o resgate das tarifas aduaneiras em seu papel de principal instrumento de regulação do nível de concorrência a que deve estar submetida a indústria brasileira no mercado interno” (Velasco e Cruz, 1997, p. 79). Ademais, vale ressaltar que a virada no discurso sobre política industrial coincide com uma reorientação mais profunda na política macroeconômica e na estratégia de renegociação da dívida externa daquele governo, simbolizada na chegada de Mailson da Nóbrega ao comando da política econômica (idem, p. 82).

Em meados de 1988, a retórica oficial já havia se alterado derradeiramente. Sarney, em discurso na Escola Superior de Guerra, em junho daquele ano, reconhecia o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e alertava para suas implicações políticas. Sugeria, de alguma forma, que a consolidação democrática deveria passar por uma reconsideração sobre o próprio papel do Estado, que até então mostrava-se como um gigante ineficiente, sem prover o que deveria à sociedade. Suas reflexões merecem ser transcritas integralmente:

“Estamos chegando ao fim e à exaustão de um modelo que na área industrial significou a substituição de importações com recursos da área externa à disposição do País. Estamos chegando à exaustão de um modelo político que não conseguiu consolidar partidos fortes. E partidos fortes significam a base de uma democracia estável. Estamos também vivendo uma crise do Estado brasileiro. Aquele Estado que era o grande Estado protetor (...), este sem dúvida chegou também à exaustão.

Não se trata, portanto, hoje, de discutir se ideologicamente o Estado deve ser intervencionista ou não intervencionista. Se ele doutrinariamente deve ser um Estado distributivista ou se ele deve ser um Estado não distributivista. A verdade é que o Estado brasileiro chegou a um ponto de exaustão em que ele não tem recursos para gerir e atender às necessidades mínimas que competem ao Estado (...)” (Sarney, 1988, 274-5)

A ênfase dada por Sarney em temas caros à sociedade brasileira, em fins dos anos oitenta – consolidação democrática, eficiência, papel do Estado na economia – repercute demandas que, como se disse, fermentavam havia algum tempo no plano societário. Com efeito, refletindo sobre

um conjunto de pesquisas de opinião realizadas entre 1988 e 1991, Maílson da Nóbrega registra que, desde o fim do governo Sarney, “a sociedade brasileira tende a perceber corretamente o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado no Estado” (Nóbrega, 1992, p. 42).

Havia, é fato, uma percepção generalizada de que o Estado deveria continuar operando como empresário na tentativa de regular e, principalmente, de estabilizar a economia (problema que, como se sabe, somente será resolvido alguns anos mais tarde, com o Plano Real). Todavia, a preferência majoritária dos entrevistados pelas empresas multinacionais – seja em termos de qualidade de gestão ou desejo de emprego – frente às estatais ou as privadas nacionais sugere uma forte tendência em direção à abertura e internacionalização da economia brasileira (dados de fevereiro/março de 1988). Nesta mesma esteira, o fato de 41% dos mais de 2.500 entrevistados pelo Ibope em março de 1989 se mostrarem favoráveis às privatizações de órgãos do governo, em contraste a 29% contrários, indica que o Estado perdera credibilidade, mensurada aqui pelo quesito “eficiência” (idem, p. 38). Ao fim, o autor nota a simpatia da opinião pública, de um modo geral, e a preferência do empresariado, em particular, por reformas liberais, das quais a abertura econômica é pedra fundamental – com base, note-se, em dados *anteriores* à eleição de Collor:

“Na classe empresarial, é crescente o apoio a uma liberalização da economia e já são muitos os setores que não se opõem a uma progressiva e firme redução das barreiras tarifárias e não tarifárias às importações como saída para estimular a competição, os ganhos de produtividade e o aumento da competitividade internacional de nossos produtos manufaturados. É claro que pedem uma reforma tributária que evite a penalização a que está submetido o produtor nacional frente a seus competidores no exterior, mas só o fato de se admitir a abertura da economia para o exterior já representa inegável avanço” (Nóbrega, 1992, p. 43).

Avaliação semelhante é realizada por Kingstone (1999). Na visão do autor, a crise fiscal que emergira ao longo do período Sarney impôs uma série de dificuldades à indústria. Dentre elas, podem-se destacar, em primeiro lugar, as incertezas que escalavam em todos os aspectos da produção. As mudanças políticas, somadas aos altos juros e impostos e a uma série de conflitos de preços e oferta, desencorajavam o investimento e tornavam-no especialmente arriscado. Isto estimulou, de um modo geral, a prevalência de uma visão de curto prazo que colocou entraves à

elite industrial no acompanhamento das transformações globais. Além disso, a necessidade do Estado em incentivar empréstimos do setor privado, por meio de papéis da dívida de curto prazo, estimulou a especulação financeira em detrimento do investimento produtivo. Argumenta o autor que, no início de 1989, toda a comunidade industrial já buscava mudanças em direção à liberalização econômica (Kingstone, 1999, p. 51).

Do mesmo modo que a posição dos empresários não se mostrava plenamente consistente de início, tampouco as novas medidas no campo da política industrial eram livres de ambiguidades⁵². Não nos dedicaremos a tratar destas questões aqui, visto que ultrapassam o escopo do texto. Em todo caso, esta “dupla guinada” em direção a posturas mais liberais certamente contribuiu para a configuração de um intenso debate sobre o papel do Estado em fins da década de 1980, em torno do qual polarizaram-se esquerda, defensora de uma maior participação do Estado nas relações trabalhistas e na distribuição de renda, e direita, trazendo consigo o receituário neoliberal que havia sido gestado nos altos círculos dos governos norte-americano e britânico ao longo daquela década.

É bastante difícil explicar as eleições de 1989, em que Collor experimentou uma ascensão meteórica, sem remetê-la ao debate sobre o Estado. Não houvesse qualquer tipo de afinidade entre os interesses das elites empresariais e o programa de campanha do então governador das Alagoas, o candidato muito provavelmente não obteria a votação expressiva⁵³ que marcou sua participação no primeiro turno, em detrimento de candidatos muito mais conhecidos, representando partidos relevantes, ou de biografia mais sólida. Na realidade, os empresários inicialmente dividiram seus votos entre Fernando Collor, Paulo Maluf e, numa alternativa mais ao centro, Mário Covas, enquanto os pequenos empreendedores aderiram à campanha de Afif Domingos. Todos, na opinião de Peter Kingstone, jogaram com a comunidade empresarial valendo-se de um discurso liberalizante e anti-Estado, mas Collor foi mais eficiente em sua campanha justamente por negar e até mesmo rejeitar vínculo com qualquer tipo de elite ou interesses particularistas (Kingstone, 1999, p. 150).

Ainda assim, não restavam dúvidas de que, numa eleição polarizada entre esquerda e direita no segundo turno, os votos das elites empresariais fossem dirigidos em massa para

⁵² Ambiguidades que são detalhadamente retratadas e discutidas em Velasco e Cruz (1997).

⁵³ Collor obteve 28,52% dos votos válidos no primeiro turno, disputando a presidência com nada menos que 21 candidatos, dos quais destacam-se Luiz Inácio da Silva (a quem enfrentou no segundo turno), Leonel Brizola, Paulo Maluf, Ulysses Guimarães, Mário Covas, Guilherme Afif Domingos e Aureliano Chaves (dados do TSE).

Fernando Collor. Pode-se considerar, portanto, sua eleição como a consagração de uma parcela de demandas das elites industriais que não haviam sido plenamente atendidas ao longo do governo Sarney, muito provavelmente pelo esgotamento das alternativas macroeconômicas na busca de debelar a espiral inflacionária. Por isso mesmo, é razoável supor que houve uma sintonia *real*, e não somente eleitoral, entre o novo presidente e as elites que contribuíram para sua eleição – como sugere, por exemplo, Velasco e Cruz (1997).

Não se pode escapar da simbologia que a retórica liberal representa, no contexto das profundas mudanças sociais e econômicas no Brasil. Note-se, por exemplo, que no discurso de posse, proferido no Congresso Nacional em 15 de março de 1990, Collor elenca suas prioridades de governo *quase que integralmente* conectadas aos anseios que a opinião pública já ventilava nos anos anteriores: democracia, cidadania, reforma do Estado, modernização econômica, dívida social (Collor de Mello, 1990, p. 11). Os temas se entrecruzam, numa espécie de síntese positiva que representava a virada liberal na sociedade brasileira:

“Conduzirei um governo que fará da austeridade, ao lado da eficiência, a marca constante da atuação do Estado e um motivo de orgulho do funcionalismo federal. A meta número um de meu primeiro ano de gestão, não é conter a inflação: é liquidá-la. (...) se trata de um combate condicionante de tudo mais: da retomada do investimento, da consolidação do crescimento, da conquista de melhores níveis sociais, do fortalecimento da democracia” (Collor de Mello, 1990, pp. 13-14).

Nesse sentido, outro trecho do discurso de posse é ilustrativo, com o qual fechamos essa discussão. Ao tocar na questão da reforma do Estado, em termos de suas funções básicas, o presidente pondera:

“Creio que compete primordialmente à livre iniciativa – não ao Estado – criar riqueza e dinamizar a economia. Ao Estado corresponde planejar sem dirigismo o desenvolvimento e assegurar a justiça, *no sentido amplo e substantivo do termo* (...). [O Estado] deve prover o acesso à moradia, à alimentação, à saúde, à educação e ao transporte coletivo a quantos deles dependam para alcançar ou manter uma existência digna, num contexto de iguais oportunidades – *pois outra coisa não é a justiça, entendida como dinâmica social da liberdade de todos e para todos*” (Collor de Mello, 1991, p. 15, grifo nosso).

Além do debate acerca da função do Estado, observa-se paralelamente, dentre os temas suscitados pelo presidente eleito, o estímulo à livre-iniciativa como o sustentáculo da economia. Essa interpretação ilumina diversas medidas tomadas no âmbito do Plano Collor, em particular as questões relativas à liberalização do comércio exterior. Muito embora alguns passos tivessem sido dados ainda em fins do governo Sarney, como já dito, as principais decisões ocorreram na esteira do amplo pacote de reformas econômicas adotado no dia após a posse do novo presidente. A mais importante delas foi a extinção da Carteira de Comércio Exterior (CACEX), criada no segundo governo Vargas e atrelada às operações do Banco do Brasil, dentre cujas funções centrais estava o licenciamento de importações e exportações. A CACEX, de acordo com Kingstone (1999, p. 50), possuía compromisso ideológico com a proteção dos mercados e trabalhava em sintonia com os sindicatos para impedir toda e qualquer demanda de importação por meio da Lei dos Similares Nacionais.

Frente ao esgotamento da estratégia substitutiva de importações, o novo presidente cria o Departamento de Comércio Exterior (DECEX), muito mais enxuto e destituído de vários poderes, além de ter sido desligado das operações do Banco do Brasil. Com isso, Collor removeu qualquer autoridade discricionária para licenciar exportações ou importações, desburocratizando o comércio exterior. Além disso, eliminou-se a lista de importações suspensas, arroladas no Anexo C, além de praticamente todas as isenções e reduções de encargos e tarifas de importações (à exceção das governamentais), colocando um virtual fim à reserva de mercado (Kingstone, 1999, p. 163). Soma-se a isso a eliminação da Comissão de Política Aduaneira (CPA), outra agência de viés protecionista do comércio exterior, criando-se em seu lugar a Coordenação de Tarifas e Aduana (CTA) sob os auspícios do DECEX. Na visão do autor, a substituição de todos os controles por um sistema tarifário simples, com a promessa de iniciar uma redução gradual das tarifas, talvez tenha sido o elemento mais marcante de todo o programa de reformas de Collor. “Como grande parte da relação empresários-burocracia gravitava em torno de se garantir benefícios em assuntos relativos à substituição de importações em agências como a CPA e o CACEX, essa reforma teve um significado real” (Kingstone, 1999, p. 164).

Não cabe aqui discutir as múltiplas reações geradas pelo Plano Collor na comunidade empresarial, tampouco narrar a evolução das relações entre governo e elites da indústria ao longo do período. Um último dado, contudo, faz-se necessário, relativo às avaliações dos representantes

empresariais sobre a liberalização comercial durante o primeiro ano do governo Collor (ver Tabela 3.1). A pesquisa, realizada por Gesner Oliveira do CEBRAP e reproduzida em Kingstone (1999), dá a dimensão do apoio das elites ao longo de 1990 no que toca às mudanças no comércio exterior. Ainda que os números não sejam conclusivos, ainda mais porque tratou-se de uma percepção em grande parte prospectiva, eles sugerem que a transformação da política externa brasileira no sentido da liberalização comercial encontrava amplo respaldo societal – o que vai de encontro, em larga medida, às concepções tradicionais sobre o “descolamento” entre os interesses do presidente e das elites econômicas nacionais.

Tabela 3.1 – Avaliação da liberalização comercial, 1990

Crença de que o mercado estará aberto em			
	1992	1994	
Sim	70,5%	80,4%	
Não	16,1	3,6	
Não sei	12,5	14,3	
Efeitos da abertura sobre investimentos	%	Avaliação da política	%
Estimula	72,3	Correta, bem feita	27,7
Desestimula	11,6	Correta, mal feita	51,8
Não sabe	11,6	Errada	10,7

Fonte: Oliveira (1993) apud Kingstone (1999, p. 167).

Ao longo do tempo, naturalmente, qualquer expectativa excessivamente otimista de que a economia entraria nos eixos foi minada pela condução malsucedida das políticas econômicas. Ainda assim, isso não foi o bastante para que ocorresse, para resgatar um termo utilizado por Hirst e Pinheiro (1995), uma guinada neodesenvolvimentista entre 1991 e 1992. Por mais que houvesse discordância a respeito do *timing* ou do *modo* de implementação das políticas de abertura comercial, liberalização econômica ou aumento da competitividade industrial, não parecia haver querelas a respeito da sua necessidade.

Diante de um contexto internacional permissivo às mudanças e de uma sociedade ansiosa por fazê-las, caberia somente à burocracia do Itamaraty operar como uma espécie de canal para que as transformações ocorressem. A questão, como veremos, é que a dimensão burocrática mostrou-se particularmente resistente às mudanças, principalmente porque elas representariam,

em tese, a necessidade do abandono de determinadas teses já bem sedimentadas sobre o mundo e a inserção do Brasil. O presidente Collor, amparado por uma expressiva legitimidade doméstica e internacional, dada pelas urnas ou pelo desejo de reconstruir uma agenda positiva com antigos parceiros do Brasil, acaba por alterar a dinâmica da chancelaria, dentro do que estava a seu alcance, de forma a estabelecer uma coerência entre os três planos que afetam e são afetados pela política externa.

CAPÍTULO 4 DISSONÂNCIA

O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor

O terceiro nível analítico que sustenta a argumentação aqui presente é a burocracia de Estado, especificamente o Ministério das Relações Exteriores, e sua relação com os caminhos da política externa brasileira. No caso específico do Brasil, trata-se de algo bastante direto, e particularmente forte: um dos mais aventados “pontos pacíficos” da literatura refere-se ao expressivo controle, por parte do Itamaraty, sobre a condução e, na maioria das vezes, também sobre a formulação de nossa política exterior (cf. Cheibub, 1985). Muito embora esta relação de *quase-monopólio* no que se refere à inserção internacional do Brasil venha sendo contestada (ou colocada em xeque de forma menos deliberada), seja pela pluralização de atores societários interessados nos temas da agenda exterior, pelas crescentes disputas inter-burocráticas acerca da primazia decisória sobre o comércio exterior ou pelo advento da diplomacia presidencial, assume-se, para fins de análise, que o principal sustentáculo da política externa brasileira é a chancelaria.

No que tange à presença e participação do Itamaraty na formulação da política externa do governo Collor, faz-se necessário, antes de tudo, enfrentar dois mitos que foram erguidos naquele contexto. O primeiro deles é o de que o corpo diplomático brasileiro não teve voz nem vez nas determinações da inserção internacional do Brasil entre 1990 e 1992. O segundo, intimamente ligado ao anterior, é o de que o *americanismo* que caracteriza a política externa “collorida” (que qualificaremos oportunamente) é função única e exclusiva do presidente da República e de sua concepção muito particular sobre o papel dos Estados Unidos ao fim da Guerra Fria. Buscaremos lidar com estas duas questões, tentando encontrar seus fundamentos, inconsistências lógicas e dificuldades empíricas. Pretende-se, ao fim e ao cabo, jogar nova luz sobre a relação Estado-diplomacia sob o breve mandato de Fernando Collor de Mello, mais complexa e nuançada do que sugere o já evocado “consenso” da literatura.

Este capítulo será dividido em três partes, que buscarão responder a três diferentes questões acerca das relações intra-Executivo – entre Itamaraty, presidente e as demais instâncias burocráticas. Na primeira delas, a pergunta-chave é a seguinte: é possível, no caso brasileiro, pensar a política externa desvencilhada da atuação do Ministério das Relações Exteriores?

Discute-se que, tendo em mente a noção de *insulamento burocrático* e o papel histórico exercido pelo Itamaraty como centro de gravidade da política externa, remover o corpo diplomático das decisões de política externa não é simples, e muito provavelmente não conseguiria ser feito de maneira brusca. Coloca-se em xeque, assim, a ideia “consensual” aventada por Batista (1993), de que o MRE foi simplesmente aliado das decisões de política externa brasileira durante o governo Collor.

Não obstante, ao contrário de outras épocas, em que o corpo diplomático brasileiro foi capaz de manter as linhas-mestras da política externa mesmo diante de transformações políticas (seja de governo ou até mesmo de regime) e adaptar-se, de forma mais ou menos suave, às oscilações da estrutura internacional, o governo Collor representou algum grau de ruptura, que deve ser investigado. Na segunda seção deste capítulo, abandona-se por completo o pressuposto analítico de que o Itamaraty representa um bloco monolítico de vontades e visões de mundo, e busca-se compreender as transformações da política externa brasileira à luz *das disputas e das dissonâncias* dentro do corpo diplomático. Neste contexto, as escolhas do presidente Collor, seja em termos dos personagens que encabeçaram a condução de sua política externa, seja no tocante aos formatos institucionais que o Ministério das Relações Exteriores assumiu, diante de um conjunto de reformas, serão colocadas em questão.

A terceira parte ataca a dimensão conceitual da política externa brasileira, buscando subsídios para compreender a inflexão observada com o governo Collor, bem como para qualificá-la. Não sendo possível remover os vínculos entre o Itamaraty e a PEB, se houve algum tipo de mudança paradigmática, ela tem que ser compreendida *no contexto dos mapas cognitivos disponíveis ao corpo diplomático*, submetidos a pressões sistêmicas e de agentes domésticos – sejam eles o presidente, a sociedade civil, os setores econômicos – sobre os caminhos da inserção internacional do Brasil. Defende-se a ideia de que, ao contrário das análises que situam a política externa de Collor no extremo *americanista* do pêndulo paradigmático (cf. Batista, 1993; Lima, 1994; Hirst e Pinheiro, 1995), houve uma espécie de *americanismo mitigado*, quer dizer, uma inserção que zela pela autonomia do Brasil frente ao sistema internacional, mas cujo raio de ação está limitado pelos constrangimentos impostos tanto pelas transformações estruturais em marcha, quanto pelas novas circunstâncias domésticas – que, naturalmente, ressoam também sobre a diplomacia, embora com muito mais vagar. Orienta-se o argumento pela noção de que o globalismo, conforme discutido no primeiro capítulo, havia atingido estatuto de *tradição* no

contexto da PEB, e qualquer movimento de nossa inserção que dele se distanciasse encontraria no Itamaraty uma força refratária.

4.1. Política externa sem o Itamaraty?

Busca-se, antes de qualquer outra coisa, enfrentar o argumento segundo o qual “a guinada na política externa observada nos primeiros meses do governo Collor teria sido gestada fora do Itamaraty, cujo papel se resumiria, no essencial, em conter os arroubos do jovem presidente e em operar como elemento de continuidade da tradição de nossa diplomacia” (Velasco e Cruz, 2004, p. 143).

Ninguém mais adequado, em tese, para discorrer sobre o papel do Itamaraty nas formulações externas do país do que os *praticantes* da política externa, ou seja, os próprios membros de seu corpo diplomático. Talvez por isso um dos textos mais expressivos sobre a política exterior do governo Collor, ainda que carregue nas tintas ao pintar o quadro daquele período, seja o do diplomata Paulo Nogueira Batista. Em certa altura de seu “artigo-manifesto”, como o define Velasco e Cruz (2004), o embaixador faz a seguinte afirmação sobre as relações entre a chancelaria e o presidente na definição da política externa:

“O Ministério das Relações Exteriores não participou ativamente da formulação da política externa de Collor nem foi tampouco o seu principal executor. Naquilo que lhe coube executar, teve, porém, graças ao profissionalismo de seus quadros, atuação minimizadora do custo de algumas posturas presidenciais” (Batista, 1993, p. 123).

O argumento, da forma como foi colocado, parece polarizar uma chancelaria altamente profissional a um presidente amador, incoseqüente ou voluntarista (e este é um adjetivo ao qual o autor recorre diversas vezes ao longo do texto) a cargo da política externa. Além disso, conduz o MRE às margens do processo decisório sobre a inserção internacional brasileira daquele período. Isto seria possível, dentro de um contexto como o do Brasil, no qual o Itamaraty sempre gozou de ampla autonomia, algumas vezes descrita até mesmo como *monopólio* sobre a determinação dos rumos da política exterior?

Cumpramos, aqui, o referencial estudo de Cheibub (1985) sobre a evolução histórica e o papel do serviço diplomático brasileiro no contexto da PEB⁵⁴. Nele, defende-se a tese de que os diplomatas, na condição de corpo profissional, fortaleceram-se ao longo da formação e consolidação do Estado brasileiro, o que lhes garantiu considerável controle tanto sobre a formulação quanto sobre a operacionalização da política externa (Cheibub, 1985, p. 114). Superado o período *carismático*, ao longo do qual o *esprit de corps* foi conferido à instituição pelos feitos – e, posteriormente, o legado histórico – do Barão do Rio Branco, mais alto representante da política exterior brasileira entre 1902 e 1912, o Ministério das Relações Exteriores passou por uma série de reformas que visavam à profissionalização da carreira. A instauração, em 1918, de concursos para a Secretaria de Estado servia ao duplo propósito de fomentar a coesão institucional, criando uma coerência na carreira até então provida, quase que exclusivamente, pela administração centralizadora de Rio Branco, e ao mesmo tempo garantir, mediante seleção, a homogeneidade ideológica de seus membros (idem, p. 120). O ministério entraria, destarte, seguindo a tipologia weberiana adaptada por Cheibub, num período *racional-burocrático*, de intensa institucionalização e profissionalização.

O ápice deste movimento de racionalização do MRE somente viria a ocorrer, contudo, após a República Velha, durante a qual o serviço exterior ainda conservava os traços “de um ninho seguro onde podiam crescer os moços da elite” (Barros, 1986, p. 30), a despeito da crescente coerência que o legado do Barão trouxera às práticas da casa, mormente nas linhas gerais de formulação e implementação da política externa. As grandes reformas administrativas levadas a cabo a partir de 1930, que assumiram claro sentido de *state-building* e de modernização das instituições burocráticas do Estado⁵⁵, também conduzem à consolidação institucional do serviço diplomático brasileiro (cf, Barros, 1986). No caso específico do Itamaraty, chamam a atenção a Reforma Mello Franco (1931), que logrou fundir os serviços exteriores, unindo a Secretaria de Estado, o Serviço Consular e o Serviço Diplomático, e a Reforma Oswaldo Aranha (1938), que concluiu e institucionalizou a unificação das carreiras (Castro, 1983; Cheibub, 1985).

Nota-se, por outro lado, a primeira dificuldade em incluir-se o Ministério das Relações Exteriores num contexto mais amplo de reforma do Estado. Muito embora Cheibub (1985) alegue

⁵⁴ Os próximos parágrafos são baseados em um estudo mais aprofundado, realizado pelo autor, a respeito do insulamento burocrático e do *ethos* corporativo do Itamaraty na Nova República (cf. Lopes, Faria e Casarões, 2010).

⁵⁵ Destaca-se, neste contexto, o papel do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), concebido durante a Era Vargas.

que tenha havido uma correlação expressiva entre a racionalização do Estado e do serviço diplomático na década de 1930, Barros (1986, p. 30), ao contrário, sustenta que o *ethos* centralizante imposto pelo DASP – uma espécie de “superministério” que controlava todas as ramificações do poder Executivo – não foi assimilado pelo Itamaraty. Reformas como as apontadas anteriormente teriam sido, nesse sentido, essencialmente reativas, buscando conservar a autonomia e a especificidade da chancelaria diante da centralização estatal. Por isso mesmo, o chamado *insulamento burocrático*⁵⁶, característica distintiva do MRE ao longo de seu processo de consolidação, pode ser encarado como um processo, por um lado, induzido por um quadro amplo de burocratização do Estado, mesmo que, por outro lado, tenha se mostrado relativamente infenso a ele.

A criação de uma academia profissional rígida, criteriosa e única no serviço civil brasileiro⁵⁷, o Instituto Rio Branco (IRBr), em 1945, foi crucial para salvaguardar o processo *particular* de insulamento pelo qual passou o serviço diplomático nacional. A instituição do monopólio do IRBr foi, nos termos de Cheibub (1985), não somente uma forma de distanciar-se dos métodos de recrutamento empregados pelo DASP, como também “uma maneira de manter sob o controle dos diplomatas a seleção dos novos membros da carreira” (p. 127). Reforçou-se, com isso, a coesão interna do Itamaraty (legada, como já dito, pelos feitos do Barão, identificado *in totum* com o próprio serviço exterior), bem como seu caráter elitizado (uma vez que os exames de admissão favoreciam um tipo muito específico de conhecimento e de cultura geral, encontrados com mais frequência nas classes abastadas e entre os filhos de diplomatas) e sua profissionalização, tornando o diplomata de carreira uma figura prestigiada por sua formação cultural e técnica (cf. Barros, 1986; Moura, 2007).

Como consequência do insulamento burocrático, podemos destacar a ampliação, em substância e escopo, da atividade diplomática (Cheibub, 1985, p. 129). Em termos substantivos,

⁵⁶ Edson Nunes (1997) nos oferece uma definição clara e consensual a respeito do termo: “Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governando pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas” (Nunes, 1997, p.34)

⁵⁷ Comparável, talvez, ao que a Escola Superior de Guerra passou a representar, à mesma época, para o serviço militar.

os quadros diplomáticos, formados no contexto de uma carreira hierárquica e meritocrática, passam a participar, de modo cada vez mais intenso, da formulação da política externa – papel antes desempenhado (quase que exclusivamente) pelo chanceler e pelos embaixadores, isto é, diplomatas de primeiro escalão⁵⁸. Alarga-se, igualmente, o escopo da ação diplomática: a dimensão comercial da política externa, outrora controlada pela vasta gama de autarquias criadas durante a Era Vargas, é gradualmente integrada ao centro de interesses da chancelaria. Isso faz engendrar, a partir da década de 1950, uma geração de diplomatas tecnicamente versados na área econômica. Sublinha-se, neste quadro, o papel de funcionários da carreira que foram responsáveis de maneira direta, em diferentes épocas, pelas políticas macroeconômicas do governo brasileiro: entre eles, Roberto Campos (ministro do Planejamento do governo Castelo Branco), Marcílio Marques Moreira (ministro da Economia do governo Collor), Rubens Ricupero (ministro da Fazenda do governo Itamar Franco), todos ativos entre as décadas de 1980 e 1990 e tendo sido, como ponto em comum, embaixadores do Brasil em Washington⁵⁹.

O insulamento do MRE também permitiu, de alguma maneira, que mapas conceituais fossem construídos e perpetuados ao longo do tempo – daí a importância da questão geracional para compreendermos os movimentos da inserção internacional do Brasil. Somente é possível falar em paradigmas de política externa na medida em que as ideias são compartilhadas por um grupo dominante, consolidado no tempo e no espaço (fruto, pois, da burocratização e do fechamento do MRE), que reclamam para si a representação de um dito *interesse geral* – no caso da política externa, o *interesse nacional* (cf. Arbilla, 2000). Trata-se, em termos aproximados, do conceito gramsciano de hegemonia. As ideias que circulam dentro de uma instância insulada como o Itamaraty originam, assim, um conjunto de teorias e visões de mundo que sustentam sua primazia ao longo do tempo, blindando-as, de alguma forma, de possíveis interferências cognitivas do mundo exterior. Tais mapas ou quadros conceituais, que podem ser entendidos

⁵⁸ Ver, neste sentido, o estudo de Mello e Silva (1995) sobre os atores da política externa brasileira, no qual se destacam os papéis de Rio Branco, Joaquim Nabuco, Oswaldo Aranha, João Neves da Fontoura, San Tiago Dantas e Araujo Castro para a formulação da política externa da República.

⁵⁹ A título de curiosidade, os três estiveram envolvidos diretamente com o governo Collor. Roberto Campos, embora de maneira não-dita, é tido como um dos ideólogos que inspiraram a retórica liberal do novo governo. Marcílio Marques Moreira foi não somente embaixador em Washington durante o primeiro ano da administração Collor, como também seu ministro da Economia entre maio de 1991 e setembro de 1992, após a demissão de Zélia Cardoso de Mello. Rubens Ricupero sucedeu Marcílio na embaixada em Washington, permanecendo no posto até ser nomeado ministro da Fazenda por Itamar Franco, no lugar de Fernando Henrique Cardoso, que se desincompatibilizou do cargo para concorrer à presidência da República, em 1994.

como “um conjunto mais ou menos extenso de enunciados envolvendo diagnósticos sobre a realidade nacional, de prioridades de política externa e definições dos princípios que devem guiar a conduta externa do país” (Arbilla, 2000, p. 340), cumprem a função política de articular o discurso diplomático de maneira coerente e homogênea. Ademais, ressalta o autor, estes construtos apresentam-se numa dimensão cognitiva, “no sentido de que definem a ‘realidade’ na qual a política externa de desenvolve”, e também normativa, na medida em que prescrevem os rumos mais adequados de que se deve ocupar a política externa (idem, p. 340).

Em sendo paradigmáticos, os quadros conceituais gestados no seio do Itamaraty raramente são colocados em questão, especialmente por agentes externos à burocracia, sem que haja uma grande resistência por parte de seus operadores. Suas dimensões cognitiva e normativa garantem a esse conjunto de ideias vida longa, uma vez que são perpetuadas não somente pelo insulamento, como pela própria ideia de tradição. Quer dizer, a tradição na PEB não parece ser exclusivamente algo advindo dos grandes feitos de Rio Branco num passado longínquo; torna-se tradição, ao longo da evolução de nossa inserção internacional, conceitos e práticas que, por bem-sucedidos na garantia daquilo que se entende por *interesse nacional*, acabam transbordando sua circunstância histórica particular e são incluídos na ideia mais ampla de *repertório permanente* (cf. Mello e Silva, 1995) da política externa.

Por isso mesmo, as mudanças são mais difíceis, ocorrem mais lentamente e, quando chegam às vias de fato, geralmente dão-se no tempo completo de uma geração. A geração que encontra seu espaço no imediato pós-Segunda Guerra (depois, portanto, das reformas institucionais), por exemplo, será aquela que inovará nos governos Kubitschek e Quadros, concebendo (ou sustentando) aquilo que se chamou de *Política Externa Independente*. Os diplomatas que chegam à carreira sob o signo da PEI serão os responsáveis, uma década mais tarde, pelo *Pragmatismo Responsável*. Essa matriz globalista assumirá, como se disse, um caráter de permanência quase inercial para o espectador externo. As *rupturas*, embora imponham (de fora) uma mudança de orientação internacional do país – como foi, de alguma forma, entre Vargas e Dutra, ou entre Goulart e Castelo Branco – geralmente estão circunstanciadas ou por mudanças estruturais, como foi o fim da Segunda Guerra e a conseqüente bipolarização da política internacional, ou por uma mudança forçada de regime, como ocorreu em 1964. Ainda assim, como se sabe, em ambos os casos a guinada da política externa teve vida curta, tendo recedido ou a padrões anteriores de inserção, ou dando espaço para inovações mais profundas.

A vida curta da política externa de Collor, nesse sentido, não deve ser confundida com os exemplos citados acima. Em primeiro lugar porque, ao contrário de Dutra, que se elege imediatamente após a destituição de Vargas e o fim de seu Estado Novo, ou Castelo, que assume após o golpe militar, a chegada de Collor ao poder não se originou, em si, de uma ruptura. A transição democrática, afinal, já estava em marcha havia pelo menos uma década – desde a nova legislação partidária, às eleições diretas para executivos estaduais, à Constituição de 1988 – e a eleição presidencial de 1989, embora a primeira *direta* em quase três décadas, já ocorrera num contexto de grande liberdade política. A ordem jurídica sob a qual Collor se elege, diferentemente dos casos anteriores, já estava assegurada. Do ponto de vista doméstico (ao menos no tocante à dimensão política) não há nada, a rigor, que conduza a uma reorientação da política externa.

Ademais, ao contrário do fim da Segunda Guerra, após o qual o vazio de poder europeu era patente, permitindo a rápida construção de uma nova estrutura, o fim da Guerra Fria afigurou-se em um processo de mudança estrutural mais longo e muitas vezes nublado pelas incertezas. O muro de Berlim cai em novembro de 1989, entre os dois turnos das eleições brasileiras, e a União Soviética, mesmo claudicante, resistiria formalmente por mais dois anos. Em contraste com a necessidade brasileira de se alinhar com os EUA (sem grandes condições de barganhar algo em troca) nos momentos iniciais da Guerra Fria, ou até mesmo na esteira da Crise dos Mísseis de Cuba e de renovado anti-comunismo nas Américas, a implosão da ordem bipolar apresentou duas características distintivas: ao seu fim, não havia propriamente um *inimigo comum*, como fora o comunismo soviético em outras épocas; mesmo diante da incerteza de *que tipo de ordem* emergiria daquele processo, observava-se a adesão contínua e crescente aos valores da democracia liberal e da economia de mercado⁶⁰.

Nos casos de Dutra e Castelo, note-se, o alinhamento aos Estados Unidos vinha como uma imposição doméstica (rechaçar o autoritarismo fascista, no primeiro caso, e repudiar a “esquerdização” da política nacional, no segundo) e externa (afirmação do Brasil como esfera de influência dos EUA; pertencimento ao mundo ocidental, capitalista e anti-comunista, em ambos os casos), tendo na enorme assimetria entre os parceiros e na constante possibilidade do uso da força seus argumentos principais. Mesmo tendo na ameaça seu pano de fundo, a retórica da política externa, em função desse componente doméstico, assume contornos ideológicos (cf.

⁶⁰ O que não quer dizer, é claro, que a história estivesse chegando ao fim, como sugere Fukuyama (1992).

Mello e Silva, 1995). No caso das relações Brasil-Estados Unidos ao fim da Guerra Fria, por outro lado, o alinhamento é em certa medida valorativo, uma vez que liberalismo e democracia provinham essa noção de pertencimento à ordem global *em sua totalidade* (não a um lado dela), e em grande medida pragmático, pois havia a percepção de que, sem uma agenda positiva com os norte-americanos, os principais obstáculos domésticos à afirmação democrática e liberal (sobretudo no que tange à dívida externa) não seriam superados. Mais do que isso: ao contrário dos casos citados de inflexão (auto)imposta da política externa em direção ao americanismo “inconseqüente”, os termos do alinhamento proporcionado pela política externa do governo Collor foram parciais, isto é, não ocorreram em todas as áreas temáticas (observa-se um descompasso nas visões sobre segurança internacional e integração hemisférica, por exemplo) e, principalmente, não foram incompatíveis com os princípios, o acervo permanente, as tradições ou as práticas anteriores do Itamaraty. Além disso, o legado principal daquele governo, a abertura econômica – que, como veremos, não foi necessariamente concebido por Collor –, diferentemente das posições e alinhamentos abraçados por Dutra ou Castelo, não foi abandonado nos governos posteriores.

Com o perdão da digressão longa e confusa, o ponto que se pretendeu levantar, aqui, é até bastante simples: guinadas na política externa não acontecem com tanta frequência e, quando ocorrem, em geral condicionam-se à soma de transformações no plano da estrutura e do regime político. Nestes casos, pode até se sugerir que a “nova” política externa, em sua concepção e até mesmo execução, partiram de fora de seu *habitat natural*, a chancelaria. O americanismo de Castelo Branco, em particular, parece ter sido gestado desta forma, sendo que o serviço diplomático preferiu silenciar-se estrategicamente a testemunhar uma devassa em seus quadros. Tanto é que a única vez em nossa história republicana em que desrespeitamos o princípio da não-intervenção em assuntos domésticos foi no envio de tropas brasileiras à República Dominicana, em 1965, a pedido do governo Johnson (simbolicamente, um general brasileiro comandou a missão). A rapidez e a maneira como a orientação internacional do Brasil “normalizou-se” denota, por outro lado, que nem mesmo os militares que tomaram o poder em 1964 estavam dispostos a mexer nas estruturas de uma burocracia tida como de excelência, uma espécie de espelho civil daquilo que eram as instituições castrenses no país.

Quanto à política externa de Collor de Mello, retomando a síntese de Velasco e Cruz (2004), não acreditamos que ela possa ser sido gestada fora do Itamaraty. O argumento aqui é

duplo: em primeiro lugar, porque ela não era, em princípio, incompatível com as linhas-mestras que orientavam nossa inserção internacional. Claro que pode ser coincidência, mas, se a inserção internacional “collorida” previa algo que já se configurava como retórica ou prática no seio de nossa diplomacia, não parece fazer sentido considerar uma discrepância profunda entre o que era pensado na presidência e na chancelaria, nem tampouco falar em marginalização ou escanteamento do Itamaraty. Mais que isso: olhando-se em retrospectiva, algumas das posições frequentemente atribuídas ao presidente Collor, como a abertura econômica, não eram exatamente novas no contexto do MRE, embora tenham sido impulsionadas pelo novo governo.

Em segundo lugar, e sendo taxativos: diante de um insulamento burocrático como aquele observado em nosso serviço exterior, sobre o qual discorreremos brevemente, não há muitos meios, *sobretudo num contexto democrático*, para alijar uma burocracia do processo decisório. A Constituição de 1988 foi bastante clara em determinar os princípios de nossa política externa e as prerrogativas de cada um dos poderes (cf. Almeida, 1990), bem como estruturar um mecanismo de controle de política externa, garantindo a transparência de sua condução (Sanchez et al., 2006)⁶¹. Mesmo que o Itamaraty seja, em grande medida, uma instância decisória *opaca*, no sentido de que raramente presta contas (ou é levada a fazê-lo), é interessante levantarmos a dimensão constitucional para demonstrar que, caso houvesse uma discordância intransponível entre presidente e chancelaria, ou mesmo entre Executivo e Legislativo, haveria meios disponíveis, da parte do Congresso, para coibir uma política externa fundamentalmente controversa. Ao fim e ao cabo, Collor não teria como destituir do MRE sua prerrogativa histórica de formular e executar a política externa, seja pelo insulamento ou pelo controle externo de seus atos neste campo.

Voltando ao primeiro ponto, sobre a convergência (mesmo imperfeita) entre os interesses de Collor e as expectativas do Itamaraty. Sustenta Velasco e Cruz (2004) que, a despeito do “selo” de Collor que marca a abertura neoliberal de sua política externa, a ele não pode ser

⁶¹ De acordo com Sanchez et al. (2006), o poder Legislativo possui, além da ratificação legal aos tratados internacionais, o dispositivo previsto no Artigo 50 da CF-88, “o qual estatui que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou mesmo suas Comissões, podem convocar ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada. De acordo com o parágrafo 2º do mesmo artigo, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal também podem encaminhar pedidos escritos de informações a ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput do artigo; neste caso, a recusa de prestar informações, o não atendimento do pedido, no prazo previsto, ou a prestação de informações falsas configuram crime de responsabilidade” (p. 134)

atribuída a concepção das transformações em seu sentido *lato*. De fato, parece-nos implausível supor que o presidente tenha construído todo um conjunto de diretrizes para a inserção internacional do Brasil, a partir de um marco neoliberal, que fora simplesmente replicado pelos diplomatas que gravitavam ao seu redor. A paternidade atribuída a Collor é certamente exagerada, de um lado, quando se toca no assunto da liberalização econômica; as transformações da PEB no período, por outro lado, também são dramatizadas, e muitas vezes se esquece de que os princípios básicos da inserção internacional brasileira foram todos respeitados e levados a cabo pela chancelaria, não tendo o governo Collor sido nenhuma exceção nesse sentido.

A *abertura econômica*, que muitos atribuirão às vontades neoliberais de Collor *vis à vis* o nacionalismo do nosso serviço diplomático, já vinha sendo discutida (de diferentes maneiras) no Itamaraty, e muitas das reformas nesse sentido, ainda no governo Sarney, foram encampadas pela chancelaria. Lembremo-nos de que, no auge do contencioso da informática, era justamente o MRE que funcionava como o *contrapeso* dos setores mais fortemente protecionistas, buscando uma agenda positiva com os Estados Unidos. A liberalização comercial, embora levada às vias de fato no governo Collor, já havia sido gestada na esfera da Comissão de Política Aduaneira desde 1985, quando começou a se estudar a revisão das Tarifas Aduaneiras Brasileiras (Velasco e Cruz, 2004, p. 143). As posições, portanto, não eram novas, mas talvez estivessem esperando o tempo certo para virem à tona, tendo em mente a lógica e os compromissos possíveis no contexto de um Estado desenvolvimentista.

Uma demonstração ainda mais evidente de que as transformações empreendidas no governo Collor não eram inéditas pode ser encontrada na postura do primeiro chanceler de Sarney, Olavo Setúbal. Ele buscou, durante sua curta gestão à frente do MRE, romper com o paradigma universalista que prevalecia no Itamaraty. Mesmo que não tenha logrado êxito, frente à resistência da corporação diplomática, o argumento evocado pelo chanceler muito se assemelha com aquele apregoado pelo Collor candidato, ou mesmo pelo Collor presidente, meia década mais tarde:

[Setúbal] argumentava que o Brasil era um país Ocidental, que deveria maximizar suas oportunidades individuais, em cooperação com os EUA, para chegar ao Primeiro Mundo. Obviamente sua ênfase foi de afastamento do Terceiro Mundo e de suas reivindicações. Sua política baseava-se, em larga medida, na situação internacional, caracterizada pela relativamente bem sucedida tentativa norte-americana de reafirmar

sua liderança, pela crise e reforma do socialismo (...) e pelas crescentes dificuldades do Terceiro Mundo, pois em 1985, na Reunião de Cúpula do G-7 em Cancun, o diálogo Norte-Sul foi abandonado (Vizentini, 2003, p. 66).

A despeito do insucesso inicial de Setúbal (explicada, em parte, pela recalcitrância do Itamaraty em abandonar uma posição que, *all in all*, havia sido exitosa), a própria chancelaria já sinalizava uma posição claramente liberal ao final do governo Sarney, pela voz de seu Secretário-Geral de Política Exterior do MRE, Paulo Tarso Flecha de Lima, em conferência proferida em meados de 1988:

“A sociedade brasileira tem um compromisso histórico com o desenvolvimento. A partir da segunda metade deste século, a noção de desenvolvimento associou-se de forma crescente à ideia de modernização e industrialização. A reflexão que pretendo desenvolver aqui é a de que a continuidade do dinamismo do nosso processo de desenvolvimento *exige uma política coerente e gradual de liberalização de importações*” (Flecha de Lima, 1988, p. 101, grifo nosso).

Na visão do autor, o país deveria “acompanhar o dinamismo do mundo e integrar-se, de forma crescente, à economia internacional, sob pena de perder o ritmo da história” sem, contudo, descuidar do mercado interno (idem, p. 102). Prossegue o embaixador, ao avaliar as condições atuais da economia nacional, que políticas “voltadas à maior prevalência das forças de mercado, a estímulos à eficiência e à produtividade, e a mais ampla descentralização econômica” deveriam ser adotadas em consonância com medidas já aprovadas, como a Nova Política Industrial e a Nova Política Tarifária (idem, p. 103). Note-se, neste contexto, que Flecha de Lima busca construir uma relação dicotômica entre as macrotendências de um mundo em plena transformação rumo à modernidade, como democracia, mercado e eficiência, e as concepções tradicionais, arcaicas, do fechamento comercial e inchaço estatal:

“A modernização de nossa economia é certamente o caminho para uma inserção mais construtiva e moderna do Brasil na economia internacional. É também o corolário natural da sociedade democrática que desejamos consolidar e na qual não seria possível conciliar a hipertrofia do Estado com a desejável liberdade de ação e de iniciativa” (idem, p. 105)

A julgar pelas colocações de Flecha de Lima, pode-se perceber que havia certo flerte com posições mais liberais, em especial nas questões econômicas e nas relações entre Brasil-EUA. Estas posições foram gestadas, como observado, desde o início da transição democrática, e não após a chegada de Collor no governo, interpretação dominante na literatura. Devidamente amparadas pelos segmentos sociais politicamente relevantes, elas permitiram de dentro do Itamaraty também se operasse uma mudança, cuja expressão mais visível foi a mudança de orientação internacional observada com a chegada de Fernando Collor ao poder.

O *respeito às tradições da inserção internacional brasileira*, por outro lado, manteve-se integralmente no governo Collor, ao contrário do que sugere Batista (1993). O *primado do direito*, que baliza nossa inserção internacional desde tempos imemoriais, serviu de fio condutor àquela política externa, como bem nota seu primeiro operador, o então chanceler Francisco Rezek:

“eu estava convencido de que na sua frente de política exterior, o Brasil, desde a proclamação da República, ou antes, possivelmente desde a formação do Império, havia guardado fidelidade à idéia do primado do direito nas relações internacionais. Isso nunca mudou. Nunca se abalou em nenhuma circunstância, no regime civil ou no regime militar, Constituição ou Ato Institucional (...) o fato é que a nossa voz lá fora sempre foi marcada pela idéia de uma ordem jurídica internacional, que tem que ser observada. Isso nos caracteriza e nos distingue (...). Então veja (...), eu assumo a chancelaria do governo Collor, tendo como diretriz dele apenas *a fidelidade a aquilo que havia de melhor na nossa política externa e à abertura*” (grifo nosso)⁶²

Talvez o ministro tenha se esquecido de um momento controverso de nossa participação internacional – possivelmente o único, como dissemos –, a invasão norte-americana à República Dominicana, da qual o Brasil não somente apoiou, como participou ativamente. Isso talvez só confirme o fato de que, sob Castelo Branco, adotou-se uma política externa *excepcional* no que concernem às tradições brasileiras. Não foi, certamente, o caso do governo Collor. Os dois episódios que potencialmente corresponderiam à invasão dominicana – o auxílio brasileiro na invasão do Panamá, em 1989, e sobretudo o envio de tropas nacionais à Guerra do Golfo, em 1990 – simplesmente não ocorreram, o que sugere, para dizer o mínimo, que o Brasil *não estava*

⁶² Entrevista concedida ao autor, São Paulo, 04 de maio de 2011.

disposto a abandonar os princípios de sua política externa no afã de melhorar as relações com os EUA. É claro que tirar conclusões em cima de contrafactuais traz consigo problemas metodológicos, mas não deixa de ser interessante notar que, desde a eleição de Collor, o próprio presidente fez questão de repudiar, em nome dos princípios da PEB, o envolvimento brasileiro nas questões militares norte-americanas. A primeira delas foi a resposta dada por Fernando Collor, então presidente-eleito, em entrevista no National Press Club aos 26 de janeiro de 1990, a um jornalista que lhe havia perguntado se a questão do Panamá interferiria nas relações bilaterais entre os dois países:

“Não há nenhum tipo de empecilho maior no futuro das nossas relações. O governo, *não somente o governo americano como o governo das nações com as quais nós temos relações sabem da posição do Brasil de defender a auto-determinação; de defender a política de não-intervenção*, porque acreditamos que a melhor intervenção que pode haver é a intervenção da razão, é a intervenção da realidade” (grifo nosso)⁶³

O próprio ex-presidente lembra-se dessa passagem, destacando que seu posicionamento poderia ter conduzido a uma frustração do diálogo com o presidente George Bush, com quem teria uma audiência no dia seguinte:

“Nesse momento nós saímos da entrevista, o ministro Marcílio Marques Moreira, que era o nosso embaixador em Washington, e o ministro Rezek, que seria o meu futuro ministro das Relações Exteriores, estavam apreensivos em função desta resposta e dizendo que em função disto, talvez o presidente Bush cancelasse a audiência. Ele não cancelou, no dia seguinte nós tivemos [a audiência], entramos no gabinete oval e o presidente Bush chegou muito efusivo, me chamando pelo primeiro nome (...). Aí começou a dizer: ‘olha, sobre a sua entrevista ontem, eu queria explicar essa questão do Panamá...’ Eu falei: ‘Presidente, não precisa explicar nada, não tem que explicar, vamos tratar de outros assuntos’, e tal. Ele disse: ‘não, mas porque, você sabe, tal...’ (...). Eu disse: ‘Presidente, olha, eu quero dizer uma coisa, *não há a menor possibilidade do meu governo apoiar qualquer ação armada dos Estados Unidos, em qualquer parte do mundo, seja a que pretexto for*’” (grifo nosso)⁶⁴

⁶³ Transcrito do vídeo original da entrevista, disponível em <http://www.c-spanvideo.org/program/USBr>

⁶⁴ Entrevista concedida ao autor, Brasília, 13 de junho de 2011.

O teor da conversa parece ter se repetido algum tempo mais tarde, por ocasião da eclosão da Guerra do Golfo, em agosto de 1990. Diante de nova convocação da participação brasileira, o presidente Collor teria sido novamente taxativo com seu contraparte norte-americano, erguendo, mais uma vez, o corolário da não-intervenção:

“Aí veio a guerra do Golfo em 90, ele ligou pra mim, acho que acabou esquecendo ou fazendo de conta que não se lembrava da nossa conversa, pedindo pra que eu mandasse navios ou armas e gente, pessoal militar lá, pra ajudar na coalizão (...) e eu disse: ‘Presidente, o Sr. se lembra daquela nossa conversa (...)’? Não posso fazer nada, nenhum homem eu mandarei”⁶⁵

Os exemplos dados aqui, pontuais como foram, talvez não esgotem o argumento da convergência “programática” entre o presidente e o Itamaraty, que sustentam nossa tese de que não houve marginalização da chancelaria durante o governo Collor. Talvez a circunstância mais contundente que demonstre o papel do MRE em nossa política externa do período seja a questão da integração regional, sobre a qual já falamos, com outros enfoques. O Mercosul, como se sabe, não foi concebido naquele governo, tendo sido fruto de discussões iniciadas em meados da década de 1980, sobretudo entre os presidentes José Sarney e Raul Alfonsín. Não se tratava, contudo, de mera química pessoal: havia, por trás da iniciativa, um considerável esforço por parte da diplomacia brasileira em tornar o Cone Sul sua “vertente redentora”. E foi justamente no governo Collor em que se transformou em realidade aquilo que era, até o fim da década anterior, um conjunto de ideias e vontades – não por iniciativa do presidente, mas por articulação de nossa “máquina diplomática e econômica”, como dirá Rezek:

“O Mercosul (...) era um processo que já fermentava na chancelaria brasileira, em acordo com as demais [chancelarias, de Argentina, Uruguai e Paraguai], e quando, enfim, Collor tomou posse, tínhamos todos [os presidentes] muito empenhados nisso. Na realidade, as chancelarias se articularam para dar continuidade ao Projeto Brasil-Argentina de integração, envolvendo, dessa vez, o Uruguai e o Paraguai. E, articuladas que se encontravam, consultaram os governantes recém-eleitos dos quatro países (...) e obtiveram um entusiástico sinal verde. Vamos por aí e vamos depressa. E realmente foi

⁶⁵ Idem à nota anterior.

depressa (...). E não há, na realidade, uma queixa retrospectiva da experiência que foi a fundação do Mercosul”⁶⁶

Se o Mercosul fosse a única alternativa de integração econômica diante do Brasil, seria até compreensível insistir em sua consecução, mesmo que não fosse um objetivo particular do presidente da República. Entretanto, havia uma solução paralela, que vinha sendo negociada pelo governo Bush desde junho de 1990 (três meses, portanto, depois da posse de Collor), a Iniciativa para as Américas. Como bem lembra Velloso (1991), o projeto – apelidado de “Plano Bush” – representava a intenção de se inaugurar um novo momento das relações entre os Estados Unidos e a América Latina, com vantagens e riscos potenciais para os países recém-industrializados da região. Parecia claro, naquele contexto, que o governo Bush tencionava redefinir a agenda norte-americana para o hemisfério, outrora pautada por considerações excessivamente estratégicas e que levou aquele país a adotar, durante os anos oitenta, “uma política em que 90% do seu tempo, recursos e atenção são dedicados a 10% da região, i.e., à América Central” (Velloso, 1991, p. 8).

Ora, se a política externa de Collor de Mello nada mais seria “do que a aplicação ao caso brasileiro da filosofia ultra-liberal consolidada no chamado Washington Consensus” (Batista, 1993, p. 195), por que o presidente, diante de uma alternativa oferecida pelos Estados Unidos, insistiria no Mercosul? O próprio embaixador Paulo Nogueira Batista oferece a resposta:

“Comprometido de qualquer modo com o Mercosul, *andou bem Collor em ouvir o Itamarati (sic) e não aceitar discutir a ideia de Bush de eventual formação de uma Área Hemisférica de Livre Comércio*, de contornos mal definidos, mas com suficiente imantação, pelo seu simples anúncio, para atrair individualmente vários países latino-americanos e perturbar processos de integração subregional. Justificou-se, por isso, a cautela brasileira em obter dos demais parceiros no Mercosul o compromisso de só conversarem como um grupo com os Estados Unidos a respeito da questão” (Batista, 1993, p. 198-9, grifo nosso).

Em outras palavras: o presidente Collor, na visão de Batista (1993), governa sem o Itamaraty, alinha-se ao Consenso de Washington – “o modelo de organização econômica que os representantes das agências governamentais dos Estados Unidos e de instituições internacionais

⁶⁶ Entrevista concedida ao autor, São Paulo, 04 de maio de 2011.

de crédito sediadas na capital norte-americana haviam identificado como o mais adequado para a América Latina” (p. 195) – mas, ao mesmo tempo, ouve a diplomacia brasileira? O paradoxo está no fato de que, na visão daquele embaixador, a abertura econômica era sinônimo de alinhamento automático com os EUA e conseqüente perda de soberania – sendo, portanto, incompatível com os objetivos da política externa. Nada mais distante da realidade. Abrir-se economicamente, imperativo identificado pelo próprio Itamaraty alguns anos antes, era fundamental para que o Brasil pudesse fazer parte de uma nova ordem emergente, em que os objetivos militares eram progressivamente substituídos pelas questões econômicas. A expectativa de nossa política externa, no tocante à abertura, era redimir – como bem nota Rezek – “aquilo que ainda restava de negativo na imagem brasileira [perante o mundo]: o fechamento (...), o hermetismo”⁶⁷. A rigor, como se afirmou anteriormente, abertura não seria, em princípio, incompatível com a política externa já existente. Mas não eram todos os diplomatas a pensar da mesma maneira: os debates em torno da liberalização como prática e do liberalismo como ideologia também tiveram lugar no Itamaraty, e contribuíram para determinados avanços (e tantos outros retrocessos) na formulação da política externa do período.

4.2. As dissonâncias da política externa brasileira: liberais *versus* nacionalistas no MRE

Como vimos na seção anterior, não se deve subscrever à noção de que o Itamaraty desempenhou um papel “residual” na formulação da política externa do período, em contraste com uma intensa (e errática) diplomacia presidencial⁶⁸. Grande parte dessa interpretação deve-se à lógica de que (1) houve mudanças significativas na política externa do período; (2) se houve mudanças, elas não podem ter sido gestadas dentro da chancelaria; e (3) se não vieram da diplomacia, a “paternidade intelectual” das mudanças pertence ao próprio presidente. Tratamos deste último ponto na seção anterior; cabe, agora, desvendarmos as dissonâncias dentro do próprio Itamaraty, de forma a jogarmos luz sobre a possibilidade de mudanças no seio do corpo

⁶⁷ Entrevista concedida ao autor, São Paulo, 04 de maio de 2011.

⁶⁸ Trata-se de uma tese bastante difundida, tendo sido formulada por Batista (1993) e replicada por Lima (1994) e Vieira (2001), mas que se rende a um argumento de autoridade. A frase de Lima (1994), bastante sugestiva, é a de que o MRE não teve papel protagônico na formulação da política externa durante o governo Collor “de acordo com um *insider*” (p. 40). Justamente esta frase serve de embasamento para afirmação semelhante realizada por Vieira (2001). O *insider*, referenciado por Maria Regina Soares de Lima, é o próprio Paulo Nogueira Batista, em seu texto conhecido sobre o assunto (Batista, 1993).

diplomático. No próximo tópico, nos encarregaremos de qualificar as transformações, enquadrando-as dentro dos quadros cognitivos possíveis.

Muito embora a personalidade do presidente atue, mesmo que de maneira esparsa, como uma espécie de calibragem ao serviço diplomático na constituição das diretrizes de política externa, estamos falando de uma instituição cujo insulamento é característica definidora, e na qual mudanças ocorrem, via de regra, de forma gradual. Com efeito, ao falarmos de dinâmicas organizacionais, como nos lembra Allison (1969), é imperativo levarmos em conta a necessidade de coordenação entre os indivíduos que compõem a organização, ou a estrutura burocrática. Ou seja, instâncias como o Itamaraty trabalham dentro de marcos cognitivos pré-estabelecidos, dentro dos quais há regras previamente acordadas e padrões operacionais (rotinas) fixos. Mudanças ocorrem, é claro, mas dentro de um contexto de *aprendizagem*, que se destaca pelo gradualismo, ou de crises de grandes proporções, às quais denominamos *rupturas*. Quanto mais forte for a instituição – ou, nos termos de Allison, quanto maiores forem as “capacidades organizacionais”, maior a eficácia do aprendizado, por um lado, e menores os impactos das situações de crise sobre a coerência da decisão, por outro. Isso explica, em grande medida, a resiliência do MRE diante de certas mudanças. Não esclarece, contudo, qual o ritmo e o conteúdo daquelas outras, que ocorrem por dentro, na esteira de um processo gradual, nem ilumina o papel exercido pelo presidente da República nesse contexto.

Valendo-se de uma metáfora sugerida por Allison (1969)⁶⁹, é como se o presidente da República, na condição de chefe de Estado, fosse uma espécie de *quarterback* do jogo de futebol americano, detentor de um leque de jogadas *previamente estabelecidas*, chamando uma delas de acordo com a estratégia daquele embate específico. O serviço diplomático seria o restante do time, agindo não de acordo com as vontades pessoais do *quarterback* ou de cada um de seus membros, mas seguindo roteiros fechados, repertórios pré-estabelecidos, escolhidos em função das circunstâncias. Mesmo sendo etnocêntrica, a imagem oferecida pelo autor é esclarecedora por permitir-nos considerar, a um só tempo, o papel do presidente *vis à vis* a diplomacia, bem como a capacidade da burocracia em dispor de diferentes soluções, a depender da interpretação dada a um determinado problema.

⁶⁹ E que agradeço nominalmente ao Prof. Dawisson Lopes por tê-la trazido à discussão, por ocasião de um colóquio apresentado pelo autor sobre o tema da pesquisa, na PUC-Minas, em junho de 2011.

Essa analogia, resolve, em parte, o problema contra-factual colocado sempre que se alega, como foi no caso da política externa do governo Collor, que as mudanças de orientação internacional de um país ocorrem em função de um choque estrutural: e se outro presidente fosse eleito no lugar de Collor? No exemplo brasileiro, fosse Luiz Inácio Lula da Silva, Leonel Brizola ou até mesmo Paulo Maluf a chegar à presidência em 1990, os rumos da política externa teriam sido os mesmos? Toda a argumentação deste trabalho tem indicado que não, uma vez que as mudanças, como vem sendo dito, são fruto de transformações que se sobrepõem nos planos sistêmico/estrutural, doméstico e burocrático. Por isso mesmo, não atribuímos à política externa de Collor uma relação *determinística* com os movimentos tectônicos causados pelo fim da Guerra Fria. A aproximação do primeiro-mundo foi uma saída *possível* dentro de um conjunto mais amplo de jogadas, que poderiam incluir uma obstinada manutenção das linhas comerciais com o Terceiro Mundo, ou até mesmo uma inflexão na direção das nações socialistas, cada vez mais frágeis. Isso não quer dizer, entretanto, que a alternativa primeiro-mundista – que qualificaremos em breve – estivesse fora das possibilidades: ela simplesmente foi aquela da qual o *quarterback*-presidente lançou mão, diante daquilo que interpretava como a melhor jogada.

Se o binômio liberalização econômica / reconstrução de uma agenda positiva com o Primeiro Mundo (sobretudo com os Estados Unidos) constava no rol de possibilidades de uma burocracia que, em função de seu insulamento e autonomia, *define suas próprias possibilidades de jogo*, o que levou *insiders* como Paulo Nogueira Batista a apontar essa distância intransponível entre Collor e o Itamaraty?

Defende-se aqui a suposição – e trata-se, importante frisar, de absoluta especulação – de que parte das acusações realizadas pelo embaixador Batista ao governo Collor, se não foram pessoais, ao menos refletem a distância quilométrica que separa suas visões de mundo, sobre este e outros temas. As duas áreas principais das quais Paulo Nogueira Batista se ocupou, ao longo de sua vida diplomática, foram a questão nuclear e o comércio internacional. O embaixador não só tomou parte nas negociações do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, em 1975, como presidiu as Empresas Nucleares Brasileiras (Nuclebrás) pelos sete anos seguintes. Entre 1983 e 1986, ocupou a embaixada do Brasil junto ao GATT, em Genebra, representando o país na Reunião Ministerial de Punta del Este para lançamento da Rodada Uruguai. De 1987 até a posse de Collor, foi o representante brasileiro nas Nações Unidas, tendo presidido o Conselho de Segurança em 1988-1989 (Abreu e Lamarão, 2007, p. 55-59).

Globalista convicto, Batista assumiria papel central, como negociador do Acordo Nuclear com a Alemanha, no contexto do *pragmatismo responsável* inaugurado por Geisel e Azeredo da Silveira. A defesa incondicional da energia nuclear para fins pacíficos, embora gerasse controvérsias ambientais e atritos diplomáticos com os Estados Unidos, transformou-se em uma de suas bandeiras. Após sua saída da Nuclebrás, que presidira até 1983, o embaixador tornou-se crítico contumaz, no âmbito do GATT, ao que viria a ser a Rodada Uruguai. Alegava, com veemência, que o formato assumido pelas negociações multilaterais de comércio, encampado pelos interesses norte-americanos, não era de interesse para o Brasil – o que lhe trouxe, inclusive, atritos com o então chanceler Olavo Setúbal, de inclinações conhecidamente liberais (Lima, 2010, p. 10). O nacionalismo de Paulo Nogueira Batista, que eventualmente licenciava-lhe a falar em nome do *interesse nacional*, se por um lado era característica admirável, abria, por outro, espaço a críticas: o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, com quem Batista conviveu, diria que aquelas visões eram excessivamente fechadas, muito próximas do pensamento dos militares⁷⁰.

As ideias advogadas por Paulo Nogueira Batista nos interessam em dois aspectos. Contrastavam, de um lado, com as visões de mundo esposadas pelo próprio presidente Collor. O interesse deste em aproximar-se do Primeiro Mundo – por vezes traduzido em frases caricaturais, como aquela em que o então presidente-eleito compara os carros brasileiros a “carroças” – era visto por Batista como uma “ilusão de ótica”, ou até mesmo um “deslumbramento” (Batista, 1993)⁷¹. Da mesma maneira, a postura de Collor a respeito da questão nuclear desagradava aos militares, com os quais o embaixador se identificava. A emblemática fotografia na qual o presidente, em 7 de setembro de 1990, joga uma pá de cal (no sentido literal) no poço destinado a teses nucleares, na Serra do Cachimbo (PA), foi encarada como uma afronta à própria autonomia castrense. “Uma foto vale mais que mil palavras (...). O programa nuclear brasileiro, convicto da construção de um artefato atômico, estava ali enterrado”, diria, olhando em retrospectiva, o ex-presidente⁷².

⁷⁰ Entrevista concedida ao autor, Brasília, 19 de maio de 2011.

⁷¹ Diplomáticamente, Batista (1993) relativizaria a crítica: “Foi certa a atenção concedida pelo governo Collor às relações com os Estados Unidos, nosso principal parceiro econômico depois da CEE. O que se revelaria inadequado nessa aproximação foi o exagero de fazer de Washington o eixo de nosso relacionamento internacional, excluindo ou tornando subordinados outros relacionamentos de maior importância com os novos pólos de poder econômico, financeiro e tecnológico, na Europa e no Oriente” (p. 201).

⁷² Entrevista concedida ao autor, Brasília, 13 de junho de 2011.

Por fim, os chamados “novos temas”, como o meio-ambiente e os direitos humanos, também podem ter se configurado como ponto controverso entre o embaixador e o presidente. Nota um diplomata próximo do governo Collor⁷³ que, em contraste à habitual rejeição do governo brasileiro às organizações não-governamentais – sobretudo as ambientalistas, tidas como “instrumentos das potências” – o novo presidente criou um canal pessoal de interação com os movimentos sociais transnacionais. Recebeu pessoalmente, por exemplo, o presidente da Anistia Internacional – que era, até então, “recebido pelo terceiro escalão do Itamaraty”. Nesse diapasão, a nomeação de José Lutzenberger para a Secretaria Especial do Meio-Ambiente é simbólica, em função de seu destacado papel como ambientalista e liderança social, e contrariando a natureza predominantemente política da pasta ambiental, até aquele momento⁷⁴.

As suspeições de que houvesse alguma questão pessoal envolvida, para além das divergências no plano das ideias, são reforçadas na medida em que o embaixador, após a vitória de Collor, recusou-se a assumir qualquer posto oferecido pelo novo governo. Em entrevista à Revista JUCA, Dona Elmira Nogueira Batista assim resume as circunstâncias relativas ao retorno do casal a São Paulo, no início de 1990:

“Nos mudamos [para São Paulo] em 1990, quando voltamos de Nova York. O Paulo [Nogueira Batista] dizia para eu me preparar, pois deixaríamos Nova York se o Collor ganhasse as eleições. Ele até visitou a Missão [Permanente do Brasil na ONU], já como Presidente-eleito, e o Paulo sentiu que aquilo não daria certo. Tinha certeza de que o Collor reverteria todo o trabalho que ele havia feito na ONU. ‘Não quero posto nenhum, quero voltar ao Brasil’, dizia ele. O Ministro [Francisco] Rezek chegou a oferecer três postos, todos recusados. Então o Marcos Azambuja, Secretário-Geral na época, ligou e disse que, daquele jeito, a única solução seria voltar ao Brasil. E assim, o Paulo aceitou o que realmente queria, ser removido para São Paulo” (apud Lima, 2010, p. 14)

Também nos interessam as ideias de Paulo Nogueira Batista no sentido de jogarmos luz nas distintas orientações ideológicas que animavam (e dividiam) o serviço diplomático. Tomaremos a imagem descrita por Velasco e Cruz (2004), que retrata um Itamaraty cindido ao

⁷³ Em entrevista concedida ao autor, Brasília, 19 de maio de 2011. O entrevistado pediu para não ser citado diretamente.

⁷⁴ A bem da verdade, o último ministro do Meio-Ambiente do governo Sarney, Ben Hur Luttemback Batalha (1988-1989), não veio da política, tendo construído sua carreira como acadêmico e engenheiro ambiental. Não era, contudo, vinculado aos movimentos ambientalistas.

meio, face à emergência de grupos mais liberais dentre os quadros de nossa política exterior. Trata-se de uma percepção ambígua, uma vez que os diplomatas, em geral, e até mesmo as análises acadêmicas mais tradicionais descrevem o Ministério das Relações Exteriores como um bloco monolítico de interesses⁷⁵. O embaixador Flecha de Lima, contudo, é capaz de identificar dois agrupamentos distintos, aos quais ele chama de *liberais*, no qual ele próprio se inclui, e *nacionalistas*, “o grupo do Paulo Nogueira Batista”⁷⁶.

Durante o governo Figueiredo, como vimos anteriormente, o grupo liberal era representado por Roberto Campos, umas das poucas vozes dissonantes dentro de um amplo consenso nacionalista⁷⁷ que sustentava a política externa brasileira. Nos anos Sarney, deve-se fazer uma apreciação mais nuançada: indicações como Olavo Setúbal para a chancelaria, embora não fosse da “Casa”, e Paulo Tarso Flecha de Lima como o “homem-forte” do Itamaraty, diante da Secretaria-Geral, indicavam uma inflexão liberal, muito provavelmente articulada por Tancredo Neves. Esperava-se, a propósito, que a Nova República nascesse sob o signo de uma nova parceria com os Estados Unidos (Hirst, 1986). Sem a liderança firme daquele presidente, entretanto, o governo de José Sarney acabou se prendendo mais enfaticamente ao pacto nacional-desenvolvimentista, representado pelo “centrão” (PMDB-PFL), dando continuidade à orientação globalista da política externa brasileira – em respeito, inclusive, aos militares. Diante de um ministro do Exterior advindo de pactos políticos, como Abreu Sodré, desconectado do corpo diplomático, Paulo Tarso acabou assumindo a posição de chanceler *de facto* – cabendo a ele, portanto, resguardar a unidade do Itamaraty em tempos adversos para a PEB. Destarte, mesmo que as visões públicas advogadas pelo Secretário-Geral expressassem essa orientação liberal, as linhas gerais da inserção brasileira passavam por um processo de *aprendizagem* lenta, que demandaria uma espécie de catalisador político para se concretizar. As pressões estruturais, exercidas principalmente pelos Estados Unidos sobre as atitudes mais protecionistas do Brasil, não foram capazes de, por si próprias, causar uma ruptura.

Pode-se dizer que esse impulso político foi dado pela eleição de Collor, em 1989. Mesmo que o presidente não tenha sido responsável *per se* pela inflexão na política externa brasileira,

⁷⁵ E reafirmada por um diplomata ligado ao governo Collor, em entrevista ao autor, Brasília, 19 de maio de 2011.

⁷⁶ Entrevista concedida ao autor, Brasília, 19 de maio de 2011.

⁷⁷ Consenso, aliás, que era um das poucas áreas em que convergiam interesses do governo militar e da oposição, como sugere Ferreira (2009).

suas intervenções na estrutura do Ministério das Relações Exteriores, nos limites daquilo que lhe cabia fazer, foram cruciais para os contornos que a orientação brasileira assumiu no advento da nova ordem mundial. Em primeiro lugar, as posições defendidas por Collor ao longo do processo eleitoral, e mesmo na condição de presidente eleito, acabaram criando focos de resistência às mudanças no cerne do MRE. Tomemos, a título de exemplo, a explanação de Marcílio Marques Moreira acerca das resistências apresentadas pelo Itamaraty face à liberalização econômica idealizada ainda no governo Sarney e, mais especificamente, às transformações desejadas por Collor:

“O Itamaraty foi um foco de resistências às mudanças também nesse momento [do início do novo governo]. Por exemplo, na parte de política comercial, argumentavam que a abertura teria de ser mais alongada (...). [Vários] diplomatas, sobretudo no escalão intermediário, (...) defendiam o *status quo* ou mudanças muito graduais. O problema não eram as pessoas em si, muitos deles brilhantes diplomatas, era a cultura do Itamaraty, ainda impregnada pela *herança dos barbudinhos*” (Moreira, 2001, p. 234, grifo nosso).

O próprio tratamento oferecido por Moreira, diplomata de carreira, à cultura universalista do Ministério das Relações Exteriores – colocada em termos bastante próprios da Guerra Fria – indica a existência de uma trincheira entre o pensamento liberal, difundido entre alguns diplomatas, e os ideais nacional-desenvolvimentistas advogados pelo grupo predominante na chancelaria. Um breve passeio pela política externa do segundo governo Vargas, trabalhada em detalhes por Hirst (1996), nos mostra que este tipo de divisão não é particular ao governo Collor.

A diferença, neste caso, é que a polarização teria sido induzida pelo presidente, e não fruto de clivagens mais amplas, como era a querela entre nacionalistas e “entreguistas” no contexto da Guerra Fria. Em linhas gerais, a referida alegação sustenta-se no argumento de que Collor exerceu seu poder presidencial de forma excessivamente personalista. Isso surtiria, em todos os âmbitos das políticas públicas, o duplo efeito da concentração de poder num só pólo decisório e da marginalização dos espaços tradicionalmente responsáveis pela formulação política, independentemente de seu grau de insulamento. O exemplo utilizado com frequência para ilustrar este movimento enfatiza as feições apartidárias e o pouco apreço pela meritocracia na composição do primeiro ministério daquele governo. O nome pelo qual se vulgarizou o gabinete do presidente – “República das Alagoas” – remete ao fato de que Collor escolhera os

ministros com base em critérios muito particulares: não poderiam projetar-se mais que o próprio presidente, deveriam comungar do seu projeto político neoliberal, e deveriam ter estabelecido com ele alguma relação prévia (de uma amizade de infância a um parentesco distante).

Se tais características são verdadeiras para entendermos a indicação da ministra da Ação Social, Margarida Procópio, ou mesmo da detentora da pasta da Economia, Zélia Cardoso de Mello, que constituíram suas esferas de atuação sob o olhar vigilante do presidente, a mesma regra não parece se aplicar *plenamente* ao Ministério das Relações Exteriores. A indicação de Francisco Rezek veio, conforme lembra o próprio ex-chanceler⁷⁸, como uma espécie de apelo a figuras de relativa expressão em suas respectivas áreas (como foi o caso de José Goldemberg para a Secretaria de Ciência e Tecnologia, José Lutzenberger para o Meio Ambiente e ele próprio), “que ele não conhecia, tinha visto de longe”, diante da ausência de uma equipe constituída previamente.

Antecipando a crítica óbvia de que o jurista mineiro era um *outsider* da corporação diplomática, dois fatos devem ser lembrados. Primeiro: Rezek conhecia e era conhecido por virtualmente todos no serviço diplomático, o que garantia um trânsito bastante suave do chanceler na corporação. Nas palavras do próprio ex-chanceler,

“(…) e eu conhecia quase todo mundo naquela casa, fui professor do Rio Branco desde que este se mudou para Brasília, examinei a tese do Curso de Altos Estudos durante anos consecutivos (...), mas algumas pessoas eu não conhecia. E mesmo estas, quando queriam alguma coisa, (...) vinham diretamente a mim”⁷⁹.

Vale lembrar, adicionalmente, que nenhum dos ministros do exterior do governo Sarney fez carreira no Itamaraty. Aliás, a extensa vida pública e diminuta experiência internacional de Abreu Sodré ou mesmo de Olavo Setúbal sugerem que suas indicações tenham sido balizadas por questões muito mais políticas do que de mérito específico. Contrastando suas biografias com a de Rezek, que somava à sua longa experiência no Judiciário uma profícua carreira acadêmica na área de Direito Internacional Público, nota-se que esta se tratou de uma indicação muito mais técnica e meritocrática que política, a julgar por seu valor de face. Até mesmo o nome

⁷⁸ Entrevista concedida ao autor, São Paulo, 04 de maio de 2011.

⁷⁹ Idem à nota anterior.

inicialmente sondado para ocupar a chancelaria do novo governo, Fernando Henrique Cardoso, reforça a tese de que o presidente queria para o MRE, ao contrário de outros ministérios, uma figura de biografia relevante e proeminência política em detrimento de alinhamentos ideológicos (Velasco e Cruz, 2004, p. 144). Parece sensato, portanto, supor que as relações exteriores foram uma das poucas áreas do Executivo que Collor *não* buscou monopolizar quando da formação de seu governo, e a indicação de alguém de fora da corporação não sinaliza qualquer intenção no sentido contrário.

Por outro lado, o presidente buscou selecionar, dentre os quadros superiores do corpo diplomático, aqueles cuja trajetória e concepções de mundo estivessem afinadas a um projeto nacional liberalizante. Esta visão está presente nas constatações de Sebastião Velasco e Cruz, para quem

“[o] Itamaraty não esteve à margem, nem foi obrigado a absorver uma linha de atuação vinda de fora. Além de emprestar a essa mudança de curso a contribuição duvidosa de seu estilo próprio, o que Collor fez – e nesse ponto ele foi importante, na política exterior tanto quanto no capítulo das reformas econômicas – foi intervir no campo fortemente polarizado da diplomacia, consagrando a vitória do lado que advoga políticas compatíveis com o discurso já predominante nas elites brasileiras e com a tônica geral de seu programa de governo” (Velasco e Cruz, 2004, p. 150).

Em avaliação semelhante, e ratificando o que foi exposto acima, Marcílio Marques Moreira aponta as mudanças ocorridas no alto escalão do governo com a chegada de Collor ao poder, em particular no Itamaraty:

“Pouco depois da posse [de Collor], me telefonou o novo ministro do Exterior, Francisco Rezek, dizendo que o presidente queria que eu ficasse. E ficaram muito poucas pessoas, como é sabido (...). Até nas embaixadas, onde estavam geralmente embaixadores de carreira, o presidente mudou vários. Durante a viagem de janeiro [de 1990 ao exterior, antes da posse], não gostou de alguns e depois trocou: em Nova Iorque, em Lisboa... Foi uma alteração muito profunda” (Moreira, 2001, p. 230).

Ressalte-se que a tentativa de fortalecer a face liberal de um Itamaraty dividido – e não miná-lo por fora, como sugerem os críticos – sinaliza que a instituição gozava de prestígio junto

ao presidente. “A eficiência da corporação diplomática foi frequentemente mencionada por Collor, e diversos diplomatas foram nomeados em outros ministérios e na assessoria da presidência”, como sugere, ainda que discretamente, a observação de Mello (2000, p. 97, nota 14). Tanto é que a figura mais próxima do presidente-eleito durante o período de transição de governo foi um diplomata de carreira, Marcos Coimbra, que também era seu cunhado – casado com a irmã do presidente, Leda Collor. O embaixador Coimbra, que se transformaria em chefe de gabinete e assessor diplomático do novo chefe de Estado, assumiria um papel central nas determinações organizacionais da política externa⁸⁰.

Esse argumento ganha força frente a uma análise mais detida sobre a composição do quadro mais amplo da política externa de Collor em sua primeira fase (ou seja, entre a posse e meados de 1992, quando Celso Lafer sucede Rezek no contexto de uma profunda mudança ministerial). Embora seja alto o risco de incorrerem em interpretações simplórias de personalidades complexas, algumas ponderações são cabíveis. Em primeiro lugar, há duas figuras do mundo diplomático que orientaram ideologicamente a campanha de Fernando Collor e sua plataforma de governo. De forma menos intensa, Roberto Campos, um dos responsáveis não só pela política econômica de feições liberais do governo Castelo Branco, como também pela defesa de uma agenda positiva com os Estados Unidos durante o período militar. Mais próximo do presidente estava José Guilherme Merquior, diplomata e intelectual público que o ajudou a transpor, para o campo político, suas ideias acerca do *liberalismo social* (cf. Merquior, 1987), trazido a público em discursos importantes de Collor, como o de posse e o de sua primeira participação na abertura da Assembleia-Geral da ONU, em setembro de 1990⁸¹. Nunca é demais ressaltarmos que estes dois exemplos ilustram posições muito mais liberais que aquelas defendidas pelo Itamaraty, em seu papel habitual de promoção do desenvolvimentismo⁸².

Há, além dos “formadores ideológicos” do discurso de Collor, outras indicações diplomáticas dignas de nota. Jório Dauster, durante a gestão econômica de Zélia Cardoso de Mello, foi a ponta de lança da renegociação da dívida externa junto aos credores norte-

⁸⁰ Embora controversas, como se pode notar pelo depoimento do embaixador Sebastião do Rego Barros ao CPDOC (cf. Barros, 2011, p. 24).

⁸¹ Para uma comparação detida entre o pensamento e a obra de Merquior e sua relação com as bases ideológicas do governo Collor, ver Almeida (2008).

⁸² Uma avaliação geral da contribuição intelectual de Merquior, ressaltando sua faceta liberal, é realizada por Lafer et al. (1993).

americanos. A Marcílio Marques Moreira, figura de fortes traços liberais⁸³, coube a continuidade dos trabalhos como embaixador brasileiro em Washington, interrompido somente em maio de 1991 para que o diplomata assumisse o “superministério” da Economia. Marcos Castrioto de Azambuja, por sua vez, defendeu incondicionalmente, à frente da Secretaria-Geral de Política Exterior do MRE, as noções de inserção competitiva e modernização *via* internacionalização, como exposto em seu texto basilar sobre o período (Azambuja, 1991). Assinala o embaixador que o primeiro traço distintivo da política externa daquele governo é a busca da

“(…) inserção crescente e competitiva de nosso país na economia internacional, como componente básico do processo de reformas estruturais da economia brasileira. Essas reformas constituem um conjunto integrado de iniciativas que, ultrapassando vastamente os limites de um plano de estabilização econômica, conduzem à modernização do parque industrial brasileiro, ao saneamento das finanças públicas, à retração do papel do Estado, ao enxugamento da máquina administrativa, à desregulamentação, à liberação das forças de mercado e ao estímulo à livre iniciativa e à capacitação tecnológica como molas propulsoras da retomada do crescimento” (Azambuja, 1991, p. 2).

Até mesmo Paulo Tarso Flecha de Lima, a quem Azambuja sucedeu no posto de chanceler interino, teve papel fundamental num dos episódios mais caros à política externa brasileira diante da crise do Golfo: a retirada de 450 trabalhadores brasileiros retidos no Iraque, às vésperas da intervenção norte-americana. A despeito das anedóticas divergências entre Flecha de Lima, já fora do cargo que ocupara durante todo o governo Sarney, e o chanceler Francisco Rezek⁸⁴, sua convocação sugere que havia interesse do governo em se manter próximo dos diplomatas de visão afim, mesmo tendo servido sob o presidente anterior.

É exatamente em torno do embaixador Flecha de Lima, por outro lado, que gira a principal controvérsia suscitada por Collor em sua relação com a burocracia do serviço exterior, da qual falaremos em breve. Com a chegada ao poder do novo governo, empreendeu-se uma importante reforma administrativa, que envolveu, entre outras medidas, a famigerada

⁸³ Grande parte do seu pensamento liberal está exposta em Moreira (2001).

⁸⁴ Em matéria do Jornal Zero Hora, de 12 de outubro de 2003, Flecha de Lima narra o episódio de sua convocação para lidar com a crise do Golfo. A certa altura, afirma: “Cláudio Humberto, assessor do então presidente Fernando Collor, diz ter visto o chanceler Francisco Rezek, depois de ter mandado Paulo Tarso ao Iraque, sair do gabinete dizendo: ‘Desta vez, eu o peguei’”. Disponível em http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalle3.asp?ID_RESENHA=18046

“tripartição” da Secretaria-Geral do Itamaraty. O Decreto nº 99.261, de 23 de maio de 1990, instituiu três diferentes Secretarias-Gerais: a de Política Exterior, responsável por todos os Departamentos e suas respectivas Divisões, relacionados às áreas de política bilateral e multilateral, econômica, de promoção comercial e cooperação tecnológica, entre outras; a Secretaria-Geral Executiva, incumbida das questões administrativas da Casa, sob a qual também estava o Instituto Rio Branco; a Secretaria-Geral de Controle, à qual couberam todas as atribuições relacionadas à administração financeira, contabilidade e auditorias. Os três Secretários-Gerais, embaixadores Marcos Castrioto de Azambuja (SGPE), Eduardo Moreira Hosannah (SGE) e Sérgio de Queiroz Duarte (SGC), despachavam com o chanceler (Castro e Castro, 2009, p. 121).

A publicação do Decreto nº 99.578, de 10 de outubro de 1990, consolidou as mudanças administrativas iniciais da gestão de Francisco Rezek. Pela primeira vez, um decreto presidencial dispunha sobre a estrutura do MRE até o nível de Departamento. A nova legislação criava o Departamento de Meio Ambiente (DMA), ao qual se vincularam a Divisão de Meio Ambiente (DEMA) e a Divisão do Mar, Antártica e do Espaço (DMAE). Castro e Castro (2009) anotam que essas transformações denotavam um esforço do Itamaraty em adaptar-se às transformações da agenda internacional, com a inclusão de novos assuntos, outrora secundários, como o meio-ambiente ou a integração regional (p. 125).

Na esteira das reformas institucionais, houve também uma alteração significativa nas regras da carreira, a chamada “expulsória”. De acordo com a nova regra (já utilizada nas Forças Armadas), embaixadores ou ministros, após 15 anos na mesma categoria funcional, sofreriam uma espécie de aposentadoria compulsória, a partir da qual comporiam um “quadro especial” até a aposentadoria efetiva, aos setenta anos de idade. De acordo com Manuel Mendes, tratava-se de uma “forma esdrúxula de aposentadoria (...), um curioso sistema de administração de pessoal que não existe em nenhum outro serviço diplomático do mundo. Os diplomatas nesta situação não exercem função alguma, nem no Brasil nem no exterior, embora estejam em serviço ativo”, passando a integrar o quadro especial, “que alguns chamam, com sarcástico realismo, de limbo” (Mendes, 1995, p. 128-9).

Por se tratar de uma norma muito específica da carreira, a “expulsória” não é frequentemente trazida à tona no rol de mudanças institucionais, embora os diplomatas de carreira se ressintam abertamente dela. Em depoimento ao CPDOC, o embaixador Luiz Felipe

Lampreia faz menção a ela, tratando-se de uma “regra nova e terrível” (Lampreia, 2010, p. 117). Sebastião do Rego Barros, em depoimento semelhante, considera a nova legislação “[u]ma bobageira. E a coisa muito malfeita. Não é nada respeitável” (Barros, 2011, p. 25). Outro diplomata, próximo ao presidente Collor, alega que, caso a regra tivesse permanecido, “mudaria muito a dinâmica da Casa”⁸⁵.

Há grande controvérsia, igualmente, no que se refere à tripartição do Itamaraty. Nas palavras de Celso Lafer, ao assumir a chancelaria, em maio de 1992, “o Itamarati (sic) estava, ponto de vista interno, afetado por uma reforma administrativa, conduzida no primeiro momento do governo Collor por João Santana, que causou muita polêmica e muito desastre” (Lafer, 1993, p. 274). Por outro lado, o próprio Secretário da Administração Federal do governo Collor, João Santana, alega que as mudanças institucionais inscreviam-se em um amplo “projeto de nova arquitetura organizacional para a administração pública federal”, da qual o próprio presidente-eleito participou “nas etapas definitivas”. Nesse contexto, a criação de três Secretarias-Gerais tinha como objetivo desconcentrar decisões políticas e administrativas das mãos de uma só figura, de forma a evitar “a personificação da administração pública, o que é inconveniente ao seu bom funcionamento”. O secretário resume a ideia da seguinte maneira:

“A reforma da estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, foi mais ampla do que a simples ‘tripartição’ da Secretaria-Geral, aliás nomenclatura adotada anteriormente pela antiga estrutura e abolida na reforma, quando foram constituídas as secretarias executivas, contou com a alocação de outras estruturas e o aumento dos cargos de assessoramento superior, os DASs. Em verdade em nossa concepção, não é correta a concentração político-administrativa em uma só estrutura, que além de ser responsável por exemplo pela administração geral, compras gastos etc., também o era pela formulação da política externa, ou ao menos pelo seu encaminhamento, além da coordenação funcional interna do ministério e a das várias representações externas, embaixadas, consulados”⁸⁶

Pois bem, que relação há entre o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima e a criação do *triumvirato*? A julgar pela interpretação de Santana, nenhuma. Mas essa não é, em absoluto, a

⁸⁵ Entrevista concedida ao autor, Brasília, 19 de maio de 2011.

⁸⁶ Entrevista concedida ao autor por e-mail, 04 de maio de 2011.

opinião de quem observou as reformas de dentro. Existe um grande acordo a respeito de que uma das intenções de se subdividir a Secretaria-Geral era exatamente *evitar um novo Paulo Tarso*. Luiz Felipe Lampreia é categórico a esse respeito:

“E o Marcos Coimbra tinha como grande amigo no Itamaraty o embaixador Eduardo Hosana (sic) (...), que tinha a obsessão de fazer com que houvesse uma mudança na estrutura da carreira. E ele criou então (...) um esquema anti Paulo Tarso. A (...) obsessão era... dos dois, tanto do Marcos Coimbra quanto do Hosana, não é? Então eles partiram a Secretaria-Geral em três” (Lampreia, 2010, p. 117)

Rememorando o processo de mudança institucional, o ex-chanceler Rezek também subscreve a essa ideia, dizendo que foi concebida antes mesmo do início do governo:

“E tem sim a ver com o Paulo Tarso Flecha de Lima e ao tempo do Chanceler Abreu Sodré, a grande eminência, o grande poder de mando do Paulo Tarso. Agora de fato ele tinha um sentido de absorção de poder que era incrível (...), é assim, ele gosta de participar de tudo! É uma absorção de poder em sentido horizontal e vertical. E isso fez dele (...) um dos dínamos mais impressionantes da diplomacia brasileira. E não há dúvidas, por ele também, digamos, o núcleo familiar do Presidente Collor não morria de amores”⁸⁷

Com relação ao que foi feito, a hipótese mais plausível é a de que a tripartição foi levada a cabo em função de uma questão pessoal – não de Collor mas de seu principal assessor diplomático, Marcos Coimbra. O presidente, aliás, teve a ajuda direta do embaixador Paulo Tarso na operacionalização do governo de transição, no chamado “bolo de noiva” do Itamaraty (Barros, 2011, p. 24). Sem contar que o ex-Secretário Geral do MRE, rigorosamente falando, pertencia ao grupo “ideológico” com que Collor simpatizava. A questão parecia estar, como sugere Rezek, no “núcleo familiar” do presidente. Nesse sentido, o embaixador Rego Barros completa: “o Marcos Coimbra procurou mostrar ao Collor que – não, agora é outra coisa. Nós somos pessoas melhores e vamos deixar esse pessoal” (idem, p. 25). A tripartição serviria, assim, para evitar a concentração de poder inaugurada por Paulo Tarso na Secretaria Geral e que poderia, dependendo de quem a ocupasse, reduzir o controle do presidente sobre a estrutura do ministério.

⁸⁷ Entrevista concedida ao autor, São Paulo, 04 de maio de 2011

Em todo caso, deve-se notar que poucas mudanças institucionais são tão unanimemente condenadas como foi a tripartição da Secretaria-Geral. Celso Amorim, em depoimento ao CPDOC, sintetiza: “Aquilo foi um grande erro que depois se consertou. Aliás, ainda no governo Collor, porque o próprio ministro Resek (sic) viu que era impossível operar daquela forma” (Amorim, 2003, p. 18). A impressão de Amorim é confirmada por Rezek, que acrescenta o fato de que havia atritos constantes entre os Secretários-Gerais, gerando problemas dentro da própria estrutura: “Mas o embaixador Hosannah, da Administração, e o Marcos Azambuja, volta e meia eu tinha que apartá-los. Não é uma boa coisa, três vice-ministros”⁸⁸. Por fim, o próprio ex-presidente faz o seu *mea culpa* a respeito daquela mudança institucional:

“Foi um erro. foi um erro. Não deveria ter feito isso. Eu fiz isso inspirado pelo Marcos Coimbra, que advogava exatamente essa questão de secretaria geral era a super-secretaria. Mas isso criou muita confusão. Porque são carreiras de estado, que para se mexer nisso, são carreiras centenárias... E as coisas caminham dentro daquele padrão, não adianta você querer reinventar as coisas. então aquilo foi um equívoco”⁸⁹.

Devemos dizer, brevemente, o que essas mudanças significaram no momento e nas circunstâncias em que elas foram implementadas. Pode-se observar, pelos depoimentos e pela argumentação exposta acima, que várias alterações foram realizadas sem muita certeza dos efeitos que causaria – redundando em equívocos – mas inspiradas, de alguma forma, pelo desejo de promover uma inflexão ideológica que alinhasse o Itamaraty às visões de mundo advogadas pelo novo governo. Ao contrário do que reza a lenda, a diplomacia não foi marginalizada, mas reconfigurada – dentro dos limites de intervenção do presidente sobre uma estrutura burocrática bastante fechada. É como se o *quarterback*, além de cantar a jogada, pudesse escalar parte do time. Por outro lado, as mudanças propostas por Collor, porquanto limitadas, não causaram, nem de longe, um abalo sísmico no seio do serviço diplomático. E a política externa do período, como se quer sugerir, representou uma síntese entre o desejo de modernização, de abertura econômica, e a busca pela autonomia de inserção internacional, fio condutor do Itamaraty e uma de suas mais importantes tradições.

⁸⁸ Idem à nota anterior.

⁸⁹ Entrevista ao autor, Brasília, 13 de junho de 2011.

4.3. Que tipo de alinhamento?

Resta-nos, portanto, perguntar que tipo de alinhamento emergiu durante o governo Collor. Os capítulos anteriores ocuparam-se do globalismo como paradigma de nossa inserção internacional a partir de Jânio Quadros e de sua *Política Externa Independente*. Trata-se, com efeito, de um corte epistemológico crucial para compreendermos as relações do Brasil com o mundo desde a década de 1960, uma vez que sua emergência correspondeu ao primeiro marco conceitual gestado no seio de uma corporação insulada. Como já vimos, a independência de nossa política externa durante o mandato de Quadros e Goulart implicava, conforme ressalta Barros (1986), a autonomia da inserção internacional brasileira diante dos Estados Unidos – num contexto que Fonseca Júnior (1998), alternativamente, batizou de “autonomia pelo distanciamento” – e uma vigorosa inflexão em direção ao Terceiro Mundo.

Sem a necessidade de repisarmos as características do globalismo e suas implicações, na condição de *grande estratégia* de nossa inserção internacional, para as relações internacionais do Brasil, quer-se sublinhar, para os objetivos deste capítulo, sua *resiliência* diante das rupturas políticas (ocorram elas no plano doméstico ou internacional). Dito de outra maneira, o globalismo foi capaz de resistir, adaptar-se quando necessário e renovar-se, na medida do possível, diante das transformações observadas no meio em que opera a política externa, neste meio século desde Jânio Quadros. Na condição de quadro conceitual – compartilhado, portanto, pelo corpo diplomático no decorrer de gerações – garantiu a coerência da ação externa brasileira. Equivale, nas esferas política e estratégica, mais ou menos ao que representam as tradições dispostas por Rio Branco – judicialização, pacifismo, parlamentarização, mediação de conflitos – no plano tático.

Por isso mesmo, a questão *geracional* assume o núcleo da análise da política externa brasileira, no contexto do Itamaraty, a partir da consolidação de seu insulamento burocrático. A resiliência da matriz globalista deve-se, em grande medida, à sua incorporação por parte dos jovens diplomatas que, animados pela retórica e por algumas ações de San Tiago Dantas e sobretudo de Araújo Castro (que, ao contrário de seu antecessor, pertencia à Casa), abraçaram a política externa independente como visão de mundo. Nem mesmo a tentativa mais radical de se eliminarem os traços dessa independência, levada a cabo pelo primeiro governo militar após o golpe de 1964, foi capaz de extirpar o globalismo de nossa matriz de inserção internacional.

O *americanismo* pretendido por Castelo Branco, que chegou até mesmo a assumir feições ideológicas (o anti-comunismo colocava-se, afinal, como política de Estado nas duas extremidades do hemisfério), tem sua vida curta explicada por três diferentes razões: em primeiro lugar, os militares respeitaram, quase que integralmente⁹⁰, a dinâmica e a hierarquia do MRE, com cuja estrutura identificavam-se. Ao contrário do que ocorreu na Argentina ou no Chile, os pilares do serviço diplomático não foram tocados, o que simbolicamente se evidencia pela manutenção de um diplomata de carreira, Vasco Leitão da Cunha, como primeiro chanceler no novo regime. Segundo, a orientação americanista opunha-se, no limite, ao projeto nacionalista empreendido pelos militares (e compactuado pela diplomacia), especialmente na medida em que os Estados Unidos passavam a querer limitar os espaços de ação dos países em desenvolvimento – como fica claro, por exemplo, nas negociações que culminaram no Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), em fins da década de 1960. Por fim, e numa espécie de síntese dos pontos anteriores, aqueles jovens diplomatas que ingressaram na carreira sob o signo da PEI não abandonaram o serviço diplomático. Estes, ressalta Barros (1986), “[p]ermaneceram e começaram a galgar lentamente a senda profissional” (p. 33). Com o perdão da divagação rasa, pode-se até mesmo sugerir que a mudança de regime fortaleceu a burocracia incumbida da política externa – que se “encastelou”, defensivamente, na esteira do golpe militar –, ao passo que contribuiu para o aprofundamento dos quadros conceituais gestados, de maneira breve, no último governo democrático antes dos militares.

Por isso mesmo, o globalismo retorna rapidamente à condição de paradigma dominante da política externa brasileira. Escanteada temporariamente, a geração da PEI retorna ao centro decisório no auge do nacionalismo dos militares, no início da década de 1970 – Araújo Castro, inclusive, assume o respeitável posto de representante brasileiro junto às Nações Unidas. A fórmula do globalismo, aplicada de maneira absolutamente pragmática a partir do governo Geisel, parecia uma estratégia de grande alcance, bem-sucedida – que seus sucessores, parte ou não da corporação militar, fizeram questão de continuar. O problema, como se viu, é o

⁹⁰ Especialmente no auge da repressão institucional, entre 1968 e 1969, houve alguns expurgos no Itamaraty, responsáveis pela demissão de 44 funcionários da carreira, dentre os quais 13 diplomatas, como Vinícius de Moraes e Arnaldo Vieira de Mello, pai de Sergio Vieira de Mello (Martins, 2011). Houve também demissões voluntárias por parte daqueles que não concordaram com o golpe, como foi o caso do chefe da delegação brasileira na I UNCTAD – cujo acontecimento coincidiu com a mudança de regime –, que retornou ao Brasil, com o restante da delegação, antes mesmo do término da conferência (Ricupero, 2007). A visão de que o regime militar, particularmente a edição do AI-5, não trouxe maiores consequências para o MRE ou para seu corpo funcional é subscrita por Almeida (2008).

progressivo distanciamento entre as *estratégias* previamente definidas e as *necessidades* objetivas do país, num contexto de mudanças profundas. Voltando aos termos de Allison (1969), o processo de aprendizagem organizacional, em sendo usualmente mais lento que as transformações que ocorrem fora de sua estrutura – e incorporando-as de forma seletiva –, acaba gerando dissonâncias entre os componentes estrutural, societário e burocrático da política externa.

Diante de uma ordem global ainda nebulosa, de “polaridades indefinidas” ou contornos mal-desenhados, a inserção internacional do Brasil em fins da década de 1980 – marcada, ademais, por um Itamaraty cindido ao meio, mas inercialmente globalista – foi marcada por uma carência de foco, assim sintetizada por Celso Lafer, que mais tarde assumiria o controle da chancelaria:

“Creio que o Itamarati (sic) estava muito consciente de que a agenda externa, assim como a agenda interna do país, tinha mudado. O mundo tinha mudado, o fim da bipolaridade estava aí (...). Existia uma percepção de mudança, que se traduzia, por exemplo, num enfoque diferente em relação a tecnologias sensíveis, direitos humanos, meio ambiente e assim sucessivamente. Mas (...) o foco ainda não era nítido, não havia ainda total clareza quanto ao por que, ao como e ao quanto, sobretudo, se deveria mudar” (Lafer, 1993, p. 274)

Neste contexto, as mudanças empreendidas pelo presidente Collor *ao seu alcance imediato*, ou seja, a inflexão promovida em favor de quadros mais liberais, bem como a reforma administrativa que reduziria o poder do Secretário-Geral, serviram para dar sentido a um tipo de orientação internacional que preenchia e conformava-se ao seu projeto neoliberal de modo mais amplo. Ou seja, não se pode dizer que Collor simplesmente embaralhou as cartas do Itamaraty na esperança de enfraquecer a corporação, alijando-a de forma derradeira do processo político. Confrontar uma instituição forte e extremamente bem-organizada como o Itamaraty, no sentido de destituí-la das prerrogativas básicas da formulação e execução da política externa, somente poderia trazer para qualquer presidente, para além de uma oposição ferrenha por parte da própria burocracia, resultados práticos pífios. Havia, sim, um desejo de *coerência*, cujos resultados podem ser observados no decurso daquele governo.

Por isso mesmo, quando Batista (1993, p. 108) afirma que “[t]rata-se de uma política externa profundamente vinculada à visão de mundo e ao projeto nacional de Collor”, isto não deve induzir a uma interpretação de que os quadros diplomáticos ficaram à margem do processo. Só seria cabível levar o raciocínio para este lado se houvesse uma distância ontológica intransponível entre o serviço diplomático brasileiro e o Presidente da República – o que, como vimos, não é verdade. Nesse sentido, não parece sensato alegar que o último conseguiu impor sua agenda externa em sua quase totalidade sobre o primeiro – havendo, pelo contrário, uma recomposição de forças (mesmo que paulatina) dentro do Ministério.

De toda forma, o tipo de orientação internacional que se configurou com a chegada de Collor ao poder não nos parece rumar para o extremo do pêndulo em que se conjuga o binômio americanismo/subordinação. Acompanhamos, aqui, a interpretação de Arbilla (2000), para quem a atualização da agenda externa brasileira, no despertar do novo governo, não foi acompanhada por uma mudança mais profunda dos quadros conceituais da política externa em termos paradigmáticos. Aquele tipo de alinhamento automático com os EUA, característico da Guerra Fria, que se mostrava até mesmo como um imperativo ideológico, não encontrava mais espaço no contexto da inserção internacional brasileira. Quer dizer, não se tratava de uma jogada *possível* dentro do leque de alternativas que se apresentava.

Se houve algum tipo de inflexão, contudo, isto se deve não necessariamente a uma diplomacia presidencial intensa⁹¹, mas às contradições dentro do próprio corpo diplomático. Collor soube jogar com elas, superando a inércia globalista, no sentido de flexionar sua política externa, devidamente amparado pelo serviço diplomático, rumo a uma inserção internacional mais positiva. O resultado, partindo de tudo o que já tratamos, pode ser rotulado de *autonomia pela modernização*. O jogo de palavras é intencional: a afirmação da busca pela autonomia de ação internacional como objetivo central da política externa brasileira já foi explorada em distintos períodos de nossa história recente. Sob a batuta de Geisel, o Brasil perseguia a “autonomia pelo distanciamento” (Fonseca Junior, 1998). No período Fernando Henrique Cardoso, muito foi dito a respeito da busca da autonomia pela integração e pela participação em foros multilaterais (Vigevani, Oliveira e Cintra, 2004), como forma de adequar o Brasil aos

⁹¹ Não tendo sido, inclusive, o caso de Collor, de acordo com o estudo de Cason e Power (2009), que atrelam a ideia de *diplomacia presidencial*, em seu sentido mais amplo, aos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

tempos de globalização. A “autonomia pela diversificação”, por sua vez, foi o termo encontrado para descrever a política externa do governo Lula, que equacionou uma aproximação tática dos Estados Unidos com uma intensa agenda sul-sul (Vigevani e Cepaluni, 2007).

A ideia de “autonomia pela modernização” apresenta-se como um conceito que situa a política externa em um momento de adaptação necessária. O período entre 1990 e 1992 foi reflexo direto de uma “tripla transformação” que acometeu o Estado brasileiro ao longo da década anterior, no tocante à produção de sua política exterior. Em primeiro lugar, caíram por terra as bases nacional-desenvolvimentistas que orientaram a inserção internacional do Brasil ao longo dos últimos governos militares. Segundo, o regime político sob o qual o país fora conduzido por mais de vinte anos, com fortes resquícios da Nova República adentro, também se reconfigurava, afirmando-se legitimamente democrático a partir da primeira eleição presidencial direta, em fins de 1989. Por fim, a mudança da ordem internacional, de uma estrutura bipolar aparentemente estável para uma *não-ordem* com o ocaso da União Soviética, impôs uma necessidade de reorientação internacional em especial aos países semi-periféricos, como parecia ser o caso do Brasil (Lima, 1990).

O termo parece mais esclarecedor que as categorias estanques de “americanismo” e “globalismo” em torno das quais se orientaram as análises da política externa brasileira. Defende-se a hipótese de que o governo Collor, ao contrário das teses consensuais da literatura que lhe atribuem uma dupla característica de americanismo/subordinação (cf. Batista, 1993; Lima, 1994; Hirst e Pinheiro, 1995), perseguiu uma síntese entre os paradigmas tradicionais (não podendo ser enquadrado nem como globalista, tampouco como americanista de forma inequívoca), assegurando a busca histórica de nossa política externa pela autonomia e mantendo as linhas fundamentais daquilo que se entende como o “repertório permanente” da PEB (cf. Mello e Silva, 1995), em particular o Estado de Direito, a diplomacia parlamentar/multilateral e a não-intervenção em assuntos domésticos de outras nações.

Neste sentido, a política externa do governo Collor aproxima-se da matriz conceitual que Pinheiro (2000) formula para descrever as bases da orientação exterior brasileira no contexto da globalização: o *institucionalismo pragmático*. Segundo a autora, este novo modelo de inserção internacional pautar-se-ia na síntese entre posturas realistas de corte *hobbesiano* e *grociano* – presentes na ação externa do país ao longo da República – e que combinaria uma dimensão explanatória e outra prescritiva. Sob a ótica deste paradigma, o Brasil atua em duas frentes

distintas, em especial no tocante às instituições internacionais: vale-se de um realismo hobbesiano no contexto da América do Sul, ao portar-se como *hegemon* e apostar na baixa institucionalidade das instâncias de integração regional, por exemplo, como forma de preservar a assimetria de poder na região; no plano global, vale-se de um realismo grociano, sem descurar de seu interesse nacional, ao apostar na institucionalização da política internacional como forma de amplificar o perfil brasileiro no exterior.

Em contraste à concepção anterior, contudo, a inserção internacional brasileira sob Collor ocorre num contexto em que ainda não era possível tomar o país como hegêmona regional, em função das repercussões muito próximas da crise da dívida e a presença permanente da hiperinflação como elementos de vulnerabilidade econômica do Brasil. Portanto, a “autonomia pela modernização” coloca em evidência uma estratégia em que planos regional e global complementam-se, ambos entendidos dentro da concepção do realismo grociano, tomando como base a abertura econômica e a afirmação da democracia como fonte de legitimação e, ao mesmo tempo, de projeção de poder. Destarte, o investimento no Mercosul como forma de projetar economicamente a região, o alinhamento condicionado ao primeiro-mundo (em particular aos Estados Unidos) e a rejeição completa do projeto nuclear advindo do regime anterior são compreendidos a partir deste novo marco conceitual que busca tornar inteligível este período curto, embora fundamental, da política externa brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível que o maior desafio para a análise de política externa, sobretudo no Brasil, seja reavaliar um conjunto bem-estabelecido de crenças, teses e interpretações sobre determinados momentos históricos, ou áreas temáticas – cuja sedimentação, em geral, advém de um misto de competência analítica e argumento de autoridade. O revisionismo, nesse sentido, nem sempre é grato: reviver (ou desvendar) determinados documentos, personagens e narrativas envolve, antes de tudo, um exercício de cuidadosa desconstrução de tudo aquilo que se estabeleceu como consenso inabalável. Mais do que isso: passa, igualmente, pela necessidade de dispor de novos instrumentos analíticos, e muitas vezes de dados frescos, para oferecer uma nova interpretação – que, se não supere a antiga, ao menos encontre um espaço ao sol numa área relativamente hermética como a da política externa brasileira.

O caso específico do governo Collor, lido nesse contexto, apresenta um desafio adicional. Ao período não foi dedicado, até então, nenhum trabalho de fôlego, à honrosa exceção de um artigo publicado pelo embaixador Paulo Nogueira Batista na *Politica Externa*, em 1993, e um texto de Ademar Seabra de Cruz, Antonio Cavalcante e Luiz Pedone, lançado no *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, naquele mesmo ano. Ambos pecam, por razões diferentes: o primeiro por render-se a uma avaliação passional do período (como, em se tratando do governo Collor, quase todas as análises acadêmicas acabaram sendo); o segundo, por ser excessivamente descritivo, sem se dispor a uma interpretação de fato acerca daquele recorte. Nenhum dos dois, por melhores que sejam naquilo que propõem fazer, esgota o tema – que é tão complexo e conturbado quanto foram os dois anos e meio da presidência de Collor de Mello. Tampouco se dedicam – e foi exatamente aqui que encontramos o mote para o trabalho que se tentou construir – a dar sentido à inflexão na política externa brasileira que se observou naquele momento.

A política externa do governo Collor – dirão estes e outros tantos – representou uma guinada brusca ao *americanismo*, destruindo um padrão bem-sucedido de inserção internacional cujas origens universalistas remontam a Araújo Castro ou a Azeredo da Silveira. Tratou-se de algo incompatível com nossa realidade e, mais importante, com a busca de nosso *interesse nacional*. Fruto das transformações que ocorriam no mundo, no apagar das luzes da Guerra Fria? Talvez, mas sobretudo decorrência de um projeto neoliberal que, a um só tempo, recuperou a

aliança perdida com os Estados Unidos, sobre a qual já falava Bradford Burns, rompeu unilateralmente com o Estado desenvolvimentista, modelo que havia logrado êxito durante décadas no Brasil, e marginalizou a diplomacia itamarateca dos desígnios sobre a inserção soberana do nosso país, inaugurando um período de intenso ativismo presidencial nas relações internacionais, em última análise nocivo aos interesses históricos de nossa política externa.

Este trabalho pede vênias para discordar de cada uma dessas percepções, e sugerir novos caminhos – buscando, justamente, interligar níveis de análise que a literatura ou toma como dados, ou não problematiza de forma integrada. Pode-se afirmar, sem nenhum exagero, que trabalhos inspirados pelo modelo de jogos de dois níveis de Robert Putnam (para ficarmos num só exemplo), que se dispõem a interligar as dimensões doméstica e internacional no contexto da formulação e dos rumos da política externa, são escassos no Brasil. Abordagens que expandam a discussão para incorporar a dimensão burocrática a uma análise de vários níveis são ainda mais raras.

Em princípio, não há porque reduzirmos a importância dos esforços unidimensionais para a análise de política externa. Os problemas surgem quando se tenta enfrentar, olhando-se para somente um lado do problema, a questão da *mudança*. É ela, aliás, que baliza todo o argumento disposto aqui: o propósito inicial desta dissertação é exatamente compreender as transformações observadas – e, no mais das vezes, criticadas – no contexto da política externa do governo Collor. Que houve mudança, não há dúvidas: seria até leviano afirmar, tomando-se o saldo geral daquele período em termos de política exterior, que não houve uma inflexão no sentido de privilegiar relações com o Primeiro Mundo, especialmente com os Estados Unidos, e que se manteve o perfil terceiro-mundista que caracterizava a retórica da diplomacia brasileira até o governo Sarney.

O problema que buscamos enfrentar é duplo. Diante da constatação das mudanças, as perguntas que incomodam o analista são, em geral, as seguintes: *que tipo de mudança? Quais as condições para que ocorressem as mudanças?*

Curiosamente, a segunda questão é mais simples, por mais que a resposta demande mais elaboração e acabe sendo demasiadamente longa. No caso brasileiro, algumas verdades são inescapáveis: em primeiro lugar, por ser um país que, mesmo grande e populoso, não detém quantidade abundante de recursos clássicos de poder (militar e econômico), sobretudo até a década de 1990, pode-se dizer que o Brasil *é mais afetado pelo sistema do que o afeta*. Não estamos negando-lhe a condição de potência média, potência recém-industrializada ou país

semiperiférico – rótulos que são largamente usados para dar sentido ao tipo de inserção brasileiro – mas sim a capacidade de agir, de maneira autônoma, diante de todos os constrangimentos impostos pelo sistema internacional. Quando se afirma que a *autonomia* é a diretriz basilar da política externa brasileira, está se falando de uma condição *desejável*, não permanente. Potências médias, pelo lugar que ocupam no sistema, eventualmente não compelidas a ceder – até mesmo para garantir o exercício da autonomia em outras áreas.

Em segundo lugar, por ser um país aberto política e economicamente, espera-se que haja algum tipo de interação entre Estado e sociedade que dê forma à política externa. Esta, veja bem, pode continuar tendo suas especificidades, sua relação própria com aquilo que projeta como *interesse nacional*, mas vai se aproximando, na esteira das “aberturas”, de uma política pública tradicional. Isso significa que, no decurso da década de 1980, as transformações observadas no plano doméstico aproximam os interesses particulares daqueles que nos orientam no plano internacional. Em outras palavras, a política externa brasileira passa a refletir, assimilar e sintetizar movimentos que ocorrem na sociedade, na medida em que seus resultados (principalmente sobre questões econômicas) possuem impactos societários diversos. Da mesma forma, a democratização abre espaço para um processo de politização da política exterior, ante o esgotamento de um consenso prévio a respeito de suas diretrizes fundamentais.

Terceiro, e não menos importante: a política externa brasileira, em particular, observou ao longo das últimas décadas um processo de insulamento da burocracia responsável, no mais das vezes, por sua formulação e implementação. A predominância do Itamaraty nas determinações das linhas gerais e ações táticas da inserção internacional do Brasil significa, para dizer o mínimo, que toda inflexão nessas estratégias externas deve ser assimilada pelo serviço diplomático. *Não é possível haver, especialmente no contexto da Nova República, uma distância ontológica intransponível entre o presidente da República e o MRE nas determinações de política externa.* O jogo, como tanto insistimos, já está fechado; há um leque possível de jogadas, dentro do qual o presidente, se quiser exercer algum tipo de ativismo, seleciona aquela que lhe convém. As adaptações pelas quais passam os quadros conceituais da política externa brasileira são vagarosas, como em todo processo organizacional. Mesmo que o indivíduo/decisor, como sabemos, tenha papel importante no processo, não há espaço para arroubos individuais.

Essas constatações, como se pode perceber, situam a existência e as direções tomadas pela política externa brasileira em três níveis: no nível sistêmico, no qual o Brasil faz repetidos

cálculos de custo-benefício, diante dos constrangimentos impostos pelas grandes potências, pelos regimes internacionais ou pelas circunstâncias da economia mundial; no nível doméstico ou societário, que passa a impactar de maneira decisiva sobre os rumos da inserção brasileira na medida em que o país abre-se politicamente e liberaliza sua economia; no nível burocrático, no qual a política exterior é pensada, a partir de quadros conceituais que evoluíram historicamente, e implementada, pelas mãos de um serviço diplomático altamente profissionalizado. É a partir de cada um deles, bem como de suas interconexões, que devemos compreender as mudanças, inclinações e rupturas da política externa.

Entender o que se passou a partir da eleição de Fernando Collor de Mello nos leva a voltar uma década no tempo, e pensar a década de 1980 como um período de profundas transformações no sistema internacional. Falamos, desde o princípio, da tripla crise que acometeu o Brasil ao longo daquele tempo. A crise da ordem internacional conduziu o mundo a três macro-padrões de relacionamento num curto período – da *détente* do fim da década de 1970, de contornos multipolares (sobretudo no campo econômico), observou-se a “rebipolarização” da Guerra Fria no início da década seguinte e, ao cabo dela, um movimento em direção à unipolaridade, com os Estados Unidos no topo. Não é demais lembrarmos que o resgate da hegemonia americana, empreendido pelo governo Reagan, corresponde a um processo de esfacelamento do bloco soviético. Ao fim da Guerra Fria, mesmo que não houvesse uma estrutura de poder internacional bem-definida, os vencedores e perdedores eram relativamente conhecidos.

A crise da dívida externa foi um subcapítulo das transformações mais amplas da ordem mundial, particularmente caro às economias periféricas e semiperiféricas. Pode-se dizer que a questão da dívida, no decorrer dos anos oitenta, esgota por completo a capacidade econômica das nações terceiro-mundistas, desfazendo o aparente consenso em torno de demandas coletivas que havia animado aquele bloco de países no auge da Guerra Fria. Aqueles países tornaram-se, muitas vezes à custa de uma piora significativa dos indicadores macroeconômicos e sociais, não somente vulneráveis do ponto de vista econômico, como absolutamente debilitados em termos políticos. Isso reforçou, de alguma forma, a capacidade de barganha das nações credoras *vis à vis* as economias endividadadas, verticalizando a política internacional de uma forma inédita desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Por fim, a crise do desenvolvimentismo colocou em xeque um modelo de desenvolvimento econômico e de relações entre Estado e sociedade consagrado e eficaz desde os

anos 1930, embora sua forma tenha variado ao longo do tempo. O pacto nacional-desenvolvimentista havia se exaurido, rompendo o consenso existente em torno de suas premissas básicas, sobre o qual se sustentava o próprio sistema partidário brasileiro a partir da Nova República. Elites econômicas, antes fielmente vinculadas à lógica do Estado-empresário, vão dando forma aos primeiros desacordos a respeito de temas muito caros à sociedade brasileira: reserva de mercado, livre concorrência, estabilização econômica, abertura de mercados. Esta dissonância no corpo social transborda, paulatinamente, para o campo político: do próprio “centrão”, formado a partir da Aliança Democrática de Tancredo Neves e que sustentara o governo Sarney, foram surgindo clivagens e atritos, donde se desprendem posições liberais que se intensificam ao longo daquela década – marcadas, por exemplo, nos debates constituintes de 1988.

No plano sistêmico, que opera sob a lógica do *poder*, o Brasil foi submetido a pressões constantes dos Estados Unidos. Pode-se sugerir que as constantes imposições colocadas pelo governo norte-americano a nosso país, no tocante a questões estratégicas – transformando-as, oportunamente, em contenciosos comerciais – foi uma forma de minar a capacidade brasileira de desenvolver-se como *potência média recém-industrializada*. A busca pela autonomia, que marcou a política externa brasileira desde os tempos de Geisel, mostrava-se problemática para os Estados Unidos não somente porque o Brasil poderia se colocar como um adversário regional, sobretudo se conseguisse concluir seu projeto militar – que envolvia o desenvolvimento de armas nucleares e a independência com relação a tecnologias sensíveis – e mantivesse seu crescimento econômico, mas também como um *exemplo a ser seguido* pelas nações vizinhas. Explorando a dimensão financeira e comercial das vulnerabilidades brasileiras – já que o país tinha nos Estados Unidos seu principal credor e mercado consumidor – o governo Reagan logrou, no decorrer da década de 1980, minar a resistência brasileira em assuntos importantes na agenda bilateral, como a informática e a dívida externa. Mais importante, contudo, foi a fratura exposta que o atrito com os EUA causaram no plano doméstico. A certa altura, a alternativa liberal, mesmo dentre alguns segmentos tradicionalmente nacionalistas de nossa economia, mostrou-se mais atraente dadas as fragilidades evidentes do modelo nacional-desenvolvimentista que até então imperava.

Por isso mesmo, no plano societário, observou-se uma grande disputa pela *legitimidade*. A adesão ao (neo)liberalismo – opção que, até o governo Figueiredo, era advogada por poucas e bem conhecidas vozes, como a de Roberto Campos – tornou-se progressivamente mais intensa,

quanto mais esgotado se mostrasse o Estado desenvolvimentista. Que fique claro que o neoliberalismo não é invenção do governo Collor, mas, ao contrário, aquele presidente elegeu-se, entre outras coisas, porque já havia ocorrido uma inflexão importante no seio da própria sociedade no sentido de rejeitar o discurso desenvolvimentista. A saga do governo Sarney é ilustrativa nesse sentido. A corrosão das bases do Estado brasileiro chegaram a um grau tão profundo que o próprio presidente, em determinado momento de seu governo, assumia a necessidade de recompor o pacto político e social em direção à liberalização econômica. As primeiras inflexões datam de 1987, ou seja, muito anteriores à eleição de Collor, e causaram impactos significativos tanto no plano doméstico quanto à burocracia do Itamaraty, confrontada por novas demandas e novos imperativos.

É justamente neste ponto que entra a *dissonância*. Como se sabe, o corpo diplomático brasileiro vinha conservando uma linha de conduta externa bastante coerente desde meados do período militar. A política exterior foi pautada pelo *globalismo*, isto é, uma estratégia que, sinteticamente, busca a autonomia do país *vis à vis* os centros de poder mundiais por meio do distanciamento dos Estados Unidos, de um lado, e da universalização de parcerias políticas e econômicas, por outro. A retórica terceiro-mundista, amparada pelo reconhecimento do sucesso de um modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, é o principal elemento simbólico do globalismo. Diante de uma conduta que havia logrado sucesso ao longo da década de 1970, o paradigma globalista havia trilhado um caminho quase que inercial pela próxima década adentro – evidenciando, no limite, uma certa dificuldade do Itamaraty em adaptar-se a uma realidade em que suas estratégias mostravam-se menos eficazes que outrora.

Para que o país pudesse atualizar sua inserção internacional no contexto das várias transformações observadas, o novo presidente aproveitou-se de uma divisão interna no serviço diplomático – que, ao fim da década de 1980, polarizava os nacionalistas, detentores do monopólio sobre o *interesse nacional*, e os liberais, que não encontravam muito espaço no meio de um consenso globalista. As transformações empreendidas por Collor foram, ao fim e ao cabo, menos importantes do ponto de vista da forma (ele mesmo tendo se arrependido de executar a *tripartição* da Secretaria Geral do MRE), mas cruciais no tocante a *quem* é alçado aos postos fundamentais da diplomacia. Nesse sentido, o presidente beneficiou-se das dissonâncias para permitir que uma agenda percebida como necessária – que envolveu, entre outras coisas, a abertura econômica, a reconstrução de relações positivas com os Estados Unidos e a

descaracterização do terceiro-mundismo – fosse levada a cabo pelo Itamaraty. *Não se marginalizou*, como já se quis acreditar, *a diplomacia das decisões sobre política externa*.

As mudanças ocorridas nos três estratos destacados aqui nos permite uma nova interpretação sobre o que foi, em termos conceituais, a política externa do governo Collor. Defende-se a ideia de que o Brasil continuou perseguindo, a partir do fim da Guerra Fria, sua autonomia – e, nesse sentido, houve uma sobreposição perfeita entre presidente e o MRE como um todo. Mudou-se, contudo, a estratégia: não sendo mais possível sustentar o trinômio Estado desenvolvimentista/afastamento dos Estados Unidos/terceiro-mundismo, optou-se por uma estratégia de *modernização*. Com efeito, a “autonomia pela modernização” expressa a necessidade de atualizar as estruturas domésticas à realidade de um mundo globalizado, conjugando reformas liberais para dentro e abertura econômica para fora. Pauta-se, para isso, pela *remoção das arestas bilaterais* que haviam marcado as relações com os Estados Unidos, não por um desejo de subserviência, como já se aventou, mas pela necessidade pragmática de continuar garantindo uma via de desenvolvimento que garantisse a inserção autônoma do país. Da mesma maneira, é compreensível que, diante das dificuldades econômicas do Terceiro-Mundo e da sua *própria descaracterização como bloco de poder*, a retórica globalista perdesse parte de sua relevância. Os objetivos da política externa durante o governo Collor, portanto, não foram incompatíveis com o desejo histórico da chancelaria por uma inserção nacional autônoma, mas exibem características próprias da busca pela adaptação do Brasil aos novos tempos.

Note-se, por fim, que a aproximação com o Primeiro Mundo em geral, e com os Estados Unidos em particular, não é incondicional. Trata-se de uma manobra pragmática, identificada como necessária a partir da leitura específica do quadro internacional. Representou, na melhor das hipóteses, uma espécie de *americanismo mitigado* – e a qualificação faz-se necessária para destacar a incapacidade, ou a indisposição por parte do governo brasileiro, em assumir os Estados Unidos como único eixo de sua política externa. Nesse sentido, o principal fator de “mitigação” é a própria integração regional, que o governo Collor não só estimulou como aprofundou – trazendo à vida o Mercosul, em 1991 – em clara demonstração de que a política externa brasileira não deve ser compreendida a partir de critérios estanques e leituras passionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. “Do Possível ao Desejável: lógicas de ação coletiva e modelos de desenvolvimento”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **Brasil: A Superação da Crise**. Rio de Janeiro, Nobel, 1993.

ABREU, Alzira Alves de; LAMARÃO, Sérgio (orgs.). **Personalidades da Política Externa Brasileira**. Brasília: FUNAG, 2007.

ADLER, Emanuel. “O Papel das Elites Políticas e Intelectuais e das Instituições no Desenvolvimento da Informática e da Energia Nuclear na Argentina e no Brasil”. **Dados**, vol. 31, no. 3, 1988.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de et. alii (orgs.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira**, vol. 1. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

ALLISON, Graham T. “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”. **The American Political Science Review**, vol. LXIII, no. 3, 1969.

ALMEIDA, Monica Piccolo. “José Guilherme Merquior e Fernando Collor de Mello: o moderno liberalismo social”. 2008. Disponível em <http://www.escolaaustriaca.org/Docs/Papers/EA2008/Piccolo%20Ponencia.pdf>

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização”. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo/Brasília: Saraiva/IBRI, 2007.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Do Alinhamento Recalcitrante à Colaboração Relutante: o Itamaraty em tempos de AI-5”. In: FREITAS, Jacqueline Ventapane et al. (orgs.). **Tempo Negro, Temperatura Sufocante**: Estado e Sociedade no Brasil do AI-5. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2008.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. “Celso Amorim (depoimento, 1997)”. Rio de Janeiro, CPDOC, 2003.

ARBILLA, José María. “Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)”. **Contexto Internacional**, vol. 22, no. 2, 2000.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. “A Política Externa do Governo Collor”. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 1991.

BARRETO, Fernando de Mello. **Os Sucessores do Barão (1964-1985)**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BARROS, Alexandre de S. C. “A formulação e implementação da Política Externa Brasileira: o Itamaraty e os novos atores”. In: MUÑOZ, Heraldo e TULCHIN, Joseph (eds.). **América Latina e a Política Mundial**. São Paulo: Convívio, 1986.

BARROS, Sebastião do Rego. **Sebastião do Rego Barros II (depoimento, 2009)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2011.

BATISTA, Paulo Nogueira. “Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil”. **Estudos Avançados**, no. 6, vol. 16, 1992.

BATISTA, Paulo Nogueira. “A Política Externa de Collor: modernização ou retrocesso?”. **Política Externa**, vol. 1, no. 4, 1993.

BATISTA, Paulo Nogueira. “O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos”. In: **Em Defesa do Interesse Nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **Da Crise Internacional à Moratória Brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Pactos Políticos: do populismo à redemocratização**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRUNEAU, Thomas. “Brazil’s Political Transition”. In: HIGLEY, John e GUNTHER, Richard (eds.). **Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **O Grande Fracasso**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1990.

CAMARGO, Sonia de; VÁSQUEZ OCAMPO, José María. **Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil**. São Paulo: Convívio, 1988.

CANANI, Ney. **Política Externa no Governo Itamar Franco**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

CARNEIRO, Dionísio Dias. “Perspectivas do endividamento externo brasileiro, 1986-1990”. **Contexto Internacional**, vol. 3, ano 2, 1986.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. “Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making in the Cardoso-Lula Era”. **International Political Science Review**, vol. 30, no. 2, 2009, pp. 117-140.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. **História da Organização do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília: UnB, 1983.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **1808-2008 Dois Séculos de História do Itamaraty**. Volume 2 (1979-2008). Brasília: FUNAG, 2009.

CEPALUNI, Gabriel. **Regime de Patentes: Brasil x Estados Unidos no tabuleiro internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2006.

CERQUEIRA, Ceres Aires. **Dívida Externa Brasileira**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.

CERVO, Amado Luiz. “Política de Comércio Exterior e Desenvolvimento: a experiência brasileira”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 40, no. 2, 1997.

CERVO, Amado Luiz. “Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 46, no. 2, 2003.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2ª. ed. Brasília: Ed. UnB, 2002.

CHEIBUB, Zairo. “Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica”. **Dados**, vol. 28, no. 1, 1985.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação das diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2010.

CRUZ JR, Ademar Seabra de; CAVALCANTE, Antonio Ricardo F.; PEDONE, Luiz. “Brazil’s Foreign Policy Under Collor”. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, vol. 35, no. 1, 1993.

DANESE, Sérgio França. **Diplomacia Presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DEVLIN, Robert. “From Baker to Brady: can the new plan work?”. **Revista de Economia Política**, vol. 10, no. 2, 1990.

DUPAS, Gilberto. **Crise Econômica e Transição Democrática**. São Paulo: Klaxon, 1987.

EVANS, Peter. “Informática: a metamorfose da dependência”. **Novos Estudos CEBRAP**, no. 15, 1986.

EVANS, Peter. “Declining Hegemony and assertive industrialization: U.S.-Brazil conflicts in the computer industry”. **International Organization**, vol. 43, no. 2, 1989.

FERREIRA, Oliveiros S. “A Dívida Externa Brasileira no Contexto da Crise Mundial: uma visão não-ortodoxa”. **Política e Estratégia**, vol. 2, no. 3, 1984.

FERREIRA, Tulio Sérgio Henriques. “A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 e 1985)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 49, no. 2, 2006.

FERREIRA, Tulio Sérgio Henriques. **O Universalismo e seus descontentes: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985)**. Curitiba: Juruá, 2009.

FISHLOW, Albert. “Flying Down to Rio: perspectives on U.S.-Brazil Relations”. **Foreign Affairs**, winter 1978/1979.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. “Modernização e obstáculos para a Internacionalização da Economia Brasileira”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano XXXI, no. 123-4, 1988.

FLORES, Maria Candida. “De Iguaçu a Ouro Preto: as diferentes orientações do Mercosul nos discursos do governo brasileiro”. **Comunicação & Política**, v. 10, n. 03, 2003.

FONSECA JR., Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCO, Geisa Cunha. **Opinião Pública e Política Externa na Abertura Democrática: o debate na imprensa durante o governo Figueiredo (1979-1985)**. Curitiba: Juruá, 2009.

FRITSCH, Winston. “Rumos da Política Econômica Externa Brasileira”. **Contexto Internacional**, vol. 2, ano 1, 1985.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the Last Man**. New York: Free Press, 1992.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo/Brasília: Alfa-Ômega/FUNAG, 2000.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Entre a América e a Europa: a política externa brasileira na década de 1920**. Brasília: UnB, 2006.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um Empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992.

HALLIDAY, Fred. **The Making of the Second Cold War**. London: Verso, 1985.

HERMANN, Charles. “Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy”. **International Studies Quarterly**, 34, 1990.

HIRST, Monica e PINHEIRO, Letícia. “A Política Externa do Brasil em dois tempos”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 38, no. 1, 1995.

HIRST, Monica et al. “Introdução”. In: HIRST, Monica et al. (orgs.). **Brasil-Estados Unidos na Transição Democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

HIRST, Monica. “Transição Democrática e Política Externa: a experiência do Brasil”. In: MUÑOZ, Heraldo e TULCHIN, Joseph (eds.). **América Latina e a Política Mundial**. São Paulo: Convívio, 1986.

HIRST, Monica. “A política externa do segundo governo Vargas”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**: crescimento, modernização e política externa. Vol. I. São Paulo: Edusp, 1996.

KEOHANE, Robert e GOLDSTEIN, Judith. “Ideas and Foreign Policy: an analytical framework”. In: _____. **Ideas and Foreign Policy**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

KINGSTONE, Peter. **Crafting Coalitions for Reform**: business preferences, political institutions, and neoliberal reform in Brazil. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1999.

LAFER, Celso. “Perspectivas da Política Externa: o legado da viagem presidencial de Tancredo Neves”. **Contexto Internacional**, vol. 2, no. 1, 1985.

LAFER, Celso. “Entrevista com Celso Lafer”. **Estudos Históricos**, vol. 6, no. 12, 1993.

LAFER, Celso et al. **José Guilherme Merquior, Diplomata**. Brasília: IPRI, 1993.

LAMOUNIER, Bolívar. “A democracia brasileira de 1985 à década de 90: síndrome da paralisia hiperativa”. In: VELOSO, João Paulo dos Reis (org.). **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula**: dois séculos de política brasileira. São Paulo: Augurium, 2005.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008)**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2010.

LESSA, Antonio C. “A Estratégia de Diversificação de Parcerias no Contexto do Nacional-Desenvolvimentismo”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 38, no. 1, 1995.

LESSA, Antonio C. “Instabilidade e mudanças: os condicionamentos históricos da política externa brasileira sob Geisel (1974-1979)”. **Revista de Informação Legislativa**, vol. 34, no. 133, 1997.

LESSA, Antonio C. “A Vertente Perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil-EUA (1974-1979)”. **Revista de Informação Legislativa**, vol. 35, no. 137, 1998.

LIMA, Lucas Barbosa. “O Negociador: um perfil do Embaixador Paulo Nogueira Batista”. **JUCA**: diplomacia e humanidades, ano 4, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. “A Economia Política da Política Externa Brasileira”. **Contexto Internacional**, vol. 12, ano 6, 1990.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña”. **América Latina/Internacional**, vol. 1, no. 2, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. “O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa”. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco. **Temas de Política Externa Brasileira II**. Volume 2. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de e MOURA, Gerson. “A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira”. **Dados**, vol. 25, no. 3, 1982.

LOPES, Dawisson; FARIA, Carlos Aurélio; CASARÕES, Guilherme. “Mudanças Institucionais no Itamaraty, *ethos* corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro”. Trabalho apresentado no 7º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife, UFPE, 2010.

LOWENTHAL, Abraham F. “Rediscovering Latin America”. **Foreign Affairs**, fall 1990.

MARTINS, Rui. “O Itamaraty na Época da Ditadura”. 25/06/2011. Disponível em <http://www.diretodaredacao.com/noticia/o-itamaraty-na-epoca-da-ditadura>. Acesso em 08/08/2011.

MELLO, Flávia de Campos. “Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90”. Tese de doutorado, FFLCH/USP, 2000.

MENDES, Manuel. **O Cerrado de Casaca**. Brasília: Thesaurus, 1995.

MERQUIOR, José Guilherme. “Brazil’s New Republic: The Social-Liberal Path”. **Bulletin of Latin American Review**, vol. 6, no. 2, 1987.

MIYAMOTO, Shiguenoli. “A Inserção do Brasil no Sistema Internacional”. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 5, no. 3, 1991.

MIYAMOTO, Shiguenoli e GONÇALVES, Williams. “Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984”. **Estudos Históricos**, vol. 6, no. 12, 1993.

MOISÉS, José Álvaro. “A América Latina e o futuro do Brasil”. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O Futuro do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/NUPRI, 1991.

MOISÉS, José Álvaro (org.). **O Futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Relações Brasil-EUA no Contexto da Globalização**. São Paulo: Ed. SENAC, 1999.

MORAVCSIK, Andrew. "Taking Preferences Seriously: a liberal theory of international politics". **International Organization**, 51, 1997.

MOREIRA, Marcílio Marques. "Uma Visão Alternativa". In: HIRST, Monica et al. (orgs.). **Brasil-Estados Unidos na Transição Democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

MOREIRA, Marcílio Marques. **Diplomacia, Política e Finanças**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política Entre as Nações**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

NÓBREGA, Maílson da. "Presença do Estado na Economia e na Sociedade". In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Ouvindo o Brasil: uma análise da opinião pública brasileira hoje**. São Paulo: IDESP, 1992.

ODELL, John. "International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987". In: PUTNAM, Robert et al. (org.). **Double-Edged Diplomacy**. Berkeley: University of California Press, 1993.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A Política Externa do Governo Sarney**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. "O Brasil em crise e o mundo em transição: política exterior brasileira de Sarney a Collor". **Ciências e Letras**, no. 37, 2005.

PEREIRA, José Maria Nunes. "Brasil-África no Governo Figueiredo: um balanço". **Contexto Internacional**, vol. 1, no. 2, 1985.

PEREIRA, José Mário. "O Fenômeno Merquior". 2001. Disponível em <http://www.olavodecarvalho.org/convidados/0122.htm>

PINHEIRO, Letícia. "Traídos Pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira Contemporânea". **Contexto Internacional**, vol. 22, no. 2, 2000.

PIO, Carlos. "A Estabilização Heterodoxa no Brasil: ideias e redes políticas". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, no. 46, 2001, pp. 29-54.

PLÁ, Juan Algorta. "O Comércio Brasil-Argentina: tendências observadas nos últimos 20 anos". **Indicadores Econômicos FEE**, vol. 20, no. 1, 1992, pp. 158-174.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do e MIYAMOTO, Shiguenoli. "A Política Externa do Governo José Sarney (1985-1990)". **Revista de Economia e Relações Internacionais**, vol. 8, no. 16, 2010.

- PRZEWORSKI, Adam. “The Neoliberal Fallacy”. **Journal of Democracy**, vol. 3, no. 3, 1992.
- PUTNAM, Robert. “Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games”. **International Organization**, vol. 42, no. 3, 1988.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. “Crise e Castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, no. 2, 2008, pp. 39-59.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. “As Relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, no. 1, jan/jun 2009, pp. 289-329.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. “*Adjustment Changes*: a política africana do Brasil no pós-Guerra Fria”. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 18, no. 35, 2010, pp. 55-79.
- RICUPERO, Rubens. “A década de 80 e a crise da América Latina”. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O Futuro do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/NUPRI, 1991.
- RICUPERO, Rubens. “Comércio e Desenvolvimento na Periferia do Capitalismo”. **Perspectivas [São Paulo]**, v. 32, 2007, p. 217-231.
- RICUPERO, Rubens. **Diário de Bordo: a viagem presidencial de Tancredo**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.
- SALLUM JR., Brasílio. **Labirintos: dos generais à Nova República**. São Paulo: Hucitec, 1995.
- SANCHEZ, Michelle Ratton et al. “Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)”. **Revista de Sociologia e Política**, no. 27, 2006, pp. 125-143.
- SARAIVA, Miriam Gomes. “A Opção Europeia e o Projeto de Brasil Potência Emergente”. **Contexto Internacional**, vol. 11, ano 6, 1990, pp. 95-117.
- SARNEY, José. “Brazil: a president’s story”. **Foreign Affairs**, Fall 1986.
- SARNEY, José. “Audiência aos Estagiários da Escola Superior de Guerra”. Discurso proferido no Palácio do Planalto, em 13 de junho de 1988. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1988/49.pdf>
- SARNEY, José. **Discursos Selecionados do Presidente José Sarney**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2008.
- SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. “A Política Externa de José Sarney”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon et al. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 2ª. Ed. São Paulo: Lumen Juris, 2006.

SENNES, Ricardo. **As Mudanças na Política Externa Brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada**. Dissertação de mestrado, FFLCH/USP, 1996.

SODRÉ, Roberto Costa de Abreu. **No Espelho do Tempo: meio século de política**. São Paulo: Best Seller, 1995.

SOLA, Lourdes. “Estado, transformação econômica e democratização no Brasil”. In: SOLA, Lourdes (org.). **Estado, Mercado e Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

SPEKTOR, Matias. “Origens e Direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 47, no. 2, 2004.

SPEKTOR, Matias. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

TAPIA, Jorge Rubem Biton. **A Trajetória da Política de Informática Brasileira**. São Paulo/Campinas: Papirus/Unicamp, 1995.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002.

VELASCO e CRUZ, Sebastião Carlos. **Estado e Economia em Tempo de Crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80**. Rio de Janeiro/Campinas: Relumé Dumará/Ed. Unicamp, 1997.

VELASCO e CRUZ, Sebastião Carlos. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional**. Campinas/São Paulo: Ed. Unicamp/ Ed. UNESP, 2004

VELLOSO, João Paulo dos Reis. “Alternativas do Brasil em Face da Iniciativa Bush”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **O Brasil e o Plano Bush: oportunidades e riscos numa integração das Américas**. São Paulo: Nobel, 1991.

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

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. “A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. **Contexto Internacional**, vol. 29, no. 2, 2007.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **Brazilian Foreign Policy in Changing Times: the quest for autonomy from Sarney to Lula**. New York: Lexington Books, 2010.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. “Política Externa no Governo FHC: a busca da autonomia pela integração”. **Tempo Social**, 2003.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “A Política Externa Brasileira em Transição: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo”. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). **Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina**. Brasília: IBRI, 2003.

VUSKOVIC, Pedro. “O FMI e a Crise Econômica da América Latina”. **Novos Estudos CEBRAP**, no. 15, 1986.

WALTZ, Kenneth. **Man, the State, and War**. New York: Columbia University Press, 1959.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw Hill, 1979.

WENDT, Alexander. “Anarchy is What States Make of It: the social construction of power politics”. **International Organization**, vol. 46, no. 2, 1992.

WENDT, Alexander. “Collective Identity Formation and the International State”. **American Political Science Review**, vol. 88, no. 2, 1994.

ZAKARIA, Fareed. **From Wealth to Power: the unusual origins of America’s World Role**. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

ZINI JÚNIOR, Álvaro Antônio. “O Brasil num cruzamento: dívida externa e exaustão fiscal”. **Revista de Economia Política**, vol. 10, no. 1, 1990.