

**DE BRETTON WOODS AO PLANO MARSHALL: A
POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA EM
RELAÇÃO À EUROPA (1944-1952).**

Silvana Aline Soares Simon

Mestranda em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista CNPq

Recebido: 23 nov. 2011

Aceito em: 18 nov. 2011

RESUMO

Os Estados Unidos emergiram da Segunda Guerra Mundial como o Estado mais importante do sistema internacional, ocupando uma posição que os alçava ao papel de reguladores e estabilizadores das relações internacionais, como destaca a teoria da estabilidade hegemônica. Além disso, para que pudessem defender seus interesses, tanto domésticos quanto sistêmicos, externamente, os Estados Unidos precisavam construir instrumentos que facilitassem a defesa dos seus valores no âmbito internacional. Nesse sentido, o objetivo deste estudo é analisar a mudança da política-externa norte-americana em relação à Europa, de 1944 a 1947, no tocante aos Acordos de Bretton Woods e Plano Marshall. A hipótese central que embasará este artigo se refere ao fato de que as instituições provenientes de Bretton Woods não reuniam condições de atender às demandas do Estado mais poderoso do sistema internacional, ou seja, garantir os mercados consumidores da Europa e conter o avanço soviético. Devido a essa razão, houve a necessidade dos Estados Unidos alterarem seu comportamento em relação à estabilização do sistema internacional, o que realizaram por meio do Plano Marshall.

Palavras-chave: Estados Unidos, Acordos de Bretton Woods, Plano Marshall.

ABSTRACT

The United States emerged from World War II as the most important State in the international system, occupying a position which soared them to the role of regulators and stabilizers of international relations, as highlighted by the theory of hegemonic stability. In addition, in order to defend their interests, both domestic and systemic, externally, the country needed to create tools to facilitate the defense of their values internationally.

Thus, the aim of this essay is to analyze the change in the U.S. foreign policy towards Europe, from 1944 to 1947, concerning the Bretton Woods' agreements and the Marshall Plan. The central hypothesis of this study refers to the fact that the institutions originated from Bretton Woods could not satisfy the demands of the most powerful State in the international system, namely to ensure the consumer markets of Europe and contain the Soviet advance. Due to this reason, the United States had to change its behavior towards the stability of the international system, which carried through the Marshall Plan.

Keywords: United States, Bretton Woods, the Marshall Plan.

RIASSUNTO

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, gli Stati Uniti appaiono come lo stato più potente nello scenario internazionale avente il ruolo di regolatore e stabilizzatore dei rapporti internazionali, in linea con quanto indicato nella teoria della stabilità egemonica. Inoltre, hanno anche agito in modo da difendere i propri interessi non solo all'interno dei loro confini nazionali ma anche a livello internazionale, avverandosi di strumenti necessari a facilitare la difesa dei propri principi nel mondo. L'obiettivo di questo studio è di analizzare il cambiamento della politica estera degli Stati Uniti rispetto all'Europa dal 1944 al 1947, con particolare riferimento agli accordi di Bretton Woods e al Piano Marshall. Questo articolo parte dal presupposto che le istituzioni di Bretton Woods non assicuravano le prerogative dello stato egemone, vale a dire garantire i mercati di consumo europei e contenere l'avanzata sovietica. Quindi per gli Stati Uniti si è reso necessario un cambiamento che è stato attuato con la ratifica del Piano Marshall.

Parole-chiave: Stati Uniti, Bretton Woods, Piano Marshall.

1 INTRODUÇÃO

A influência dos Estados Unidos da América se dá praticamente em todo o globo. Para que os norte-americanos chegassem a essa posição, utilizaram, desde o final da Segunda Guerra Mundial, diversas ferramentas que lhes possibilitaram obter e, posteriormente, consolidar sua capacidade de impor seus interesses sobre todo o sistema internacional. Ao fim do conflito, o país reuniu condições de emergir como a principal potência do sistema internacional, com indelévels vantagens em relação aos países da Europa.

A consolidação dessa condição de superpotência internacional¹, dentre outros fatores, dependia da internacionalização do sistema político-econômico norte-americano. Isto poderia ser alcançado por meio da criação de instituições internacionais e do incentivo ao aumento das trocas comerciais, pois a demanda interna estadunidense não seria capaz de absorver o total da ingente capacidade de produção, sendo os mercados externos indispensáveis. Nessas condições, a reconstrução econômica da Europa se tornava um imperativo do programa hegemônico norte-americano (CINI, 2001).

A análise da situação dos Estados Unidos, em termos econômicos e políticos, ao longo do período em questão, bem como de seu posicionamento nas Relações Internacionais, suscitaram questionamentos sobre as variáveis que influenciaram a alteração dos instrumentos de atuação internacional deste Estado. Tais variáveis operam no nível doméstico de análise, em que o aquecimento produtivo durante a guerra, as aquisições tecnológicas - a bomba atômica, por exemplo - e a substituição de Roosevelt por Truman, em 1946, interferiram nos processos de tomada de

¹ O conceito de superpotência refere-se à conjugação da capacidade econômica de exercer forte multilateralismo econômico com a vontade de construção de uma grande área sob a influência dos valores do capitalismo (SARAIVA, 2007, p. 1999).

decisão dos governantes estadunidenses; e no nível sistêmico, em que a quebra da aproximação americano-soviética, a falência europeia no fim do conflito, a desestruturação do comércio e das finanças mundiais, bem como a insuficiência dos organismos internacionais, incluindo aqueles oriundos de Bretton Woods, foram essenciais.

A partir da soma destes dois conjuntos de variáveis, pode-se conceber que os Estados Unidos elaboraram sua política externa com base em dois interesses básicos: promover a prosperidade interna e, ao mesmo tempo, aumentar sua margem de poder no meio internacional. Para tanto, ora privilegiaram uma abordagem que tendia ao multilateralismo nas Relações Internacionais, como em Bretton Woods, ora uma abordagem unilateral, presente na elaboração do Plano Marshall, que concentrou tais interesses e surgiu como instrumento político, econômico e comercial, visto que, ao auxiliar na reconstrução da Europa Ocidental, viabilizou a manutenção da economia interna dos Estados Unidos aquecida e o fortalecimento dos Estados europeus como seus aliados no contexto de bipolaridade da Guerra Fria.

2 O FIM DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E OS ACORDOS DE BRETTON WOODS

Os Estados Unidos emergiram da Segunda Guerra Mundial² como principal potência e grande credor do sistema internacional, pois, durante o conflito, foram o financiador e o principal fornecedor de armamentos aos Aliados, além de terem se emanado dos longos anos de batalhas intermitentes se que seu território sofresse destruição. Com os esforços de guerra, a indústria norte-americana alcançou recordes de

² Cabe assinalar que a Segunda Guerra Mundial foi precedida por uma década marcada por desemprego e agitação social oriundos da Grande depressão. A guerra, contudo, interrompera a crise econômica em função da mobilização de recursos para o conflito.

produção e a continuação da expansão da economia estadunidense estava diretamente relacionada com a existência de mercados consumidores.

Como fora possível perceber com a Grande Depressão da década de 1930, a demanda interna, por si só, não seria capaz de absorver o total da ingente capacidade de produção. Assim, os mercados externos eram indispensáveis. A Europa, contudo, principal mercado consumidor do mundo, antes da eclosão da Segunda Guerra Mundial, se encontrava com problemas de várias ordens, em função da destruição causada pela guerra. A despeito da necessidade que tinham de importar produtos e alimentos, não dispunham de meios para conseguir dólares e efetuar a compra de bens.

Com base nesse cenário e visando a discutir a reconstrução e a reestruturação econômica do pós-guerra, os representantes de 44 países se reuniram, em julho de 1944, em Bretton Woods, nos EUA. O objetivo era criar regras e instituições formais de ordenação do sistema monetário internacional, que possibilitassem a superação dos entraves impostos pelos antigos sistemas - o padrão ouro e as desvalorizações cambiais - ao comércio internacional. Entendia-se como necessário definir regras comuns de comportamento aos países para que chegassem à estabilidade macroeconômica e superar os entraves ao comércio internacional³ (CARVALHO, 2004).

O arcabouço intelectual dessas discussões foi fornecido pelo renomado economista inglês John Maynard Keynes e pelo norte-americano Harry Dexter White, assessor técnico do Secretário do Tesouro americano, Henry Morgenthau. Para Carvalho (2004), as duas propostas tinham o intuito de evitar uma nova depressão, como a dos anos 1930. No entanto, a despeito do objetivo semelhante, Keynes e White tinham visões distintas, que traziam em seu bojo, além de suas concepções próprias de mercado, os interesses de seus países.

³ Os maiores entraves do antigo sistema eram o padrão ouro e as desvalorizações cambiais.

O Plano de Harry White, formulado em 1942, previa a criação de um Banco de Reconstrução e Desenvolvimento e de um Fundo de Estabilização das Nações Unidas, que seriam as sementes embrionárias do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Seu plano visava à liberalização progressiva do comércio internacional, por meio da redução das barreiras tarifárias (SAMPSON, 1981, p.76).

O Fundo de Estabilização seria munido de um acervo de moedas nacionais, que deveriam ter aceitação internacional e ser o meio de pagamento das operações estrangeiras. Inicialmente, a criação da liquidez internacional estaria sob os auspícios das políticas monetárias dos países que emitissem a moeda aceita no âmbito internacional. A participação dos Estados estaria limitada à sua contribuição, o que, teoricamente, daria vantagem aos Estados Unidos e a outros países que contribuíssem em maior volume.

Em contrapartida, o Plano apresentado por John M. Keynes previa uma Câmara de Compensações Internacionais, que emitiria uma moeda bancária, denominada *bancor*⁴, à qual as moedas nacionais estariam referidas. O objetivo de Keynes era facilitar o crédito aos países que apresentassem déficits, ao passo que os superavitários compensariam o crédito. Segundo Belluzzo (1995, p.2), o economista almejava impedir os ajustamentos deflacionários e manter as economias nacionais no pleno-emprego. A União de Compensações centralizaria os pagamentos referentes à importação e exportação de bens, serviços e ativos. Os Bancos Centrais de cada país seriam membros da Câmara e efetuariam os pagamentos nacionais.

Após intensas negociações, prevaleceu a proposta apresentada por White, pois os Estados Unidos não estavam dispostos a aceitar o modelo inglês. Duas instituições

⁴ O *bancor* seria uma moeda escritural, que registraria as operações entre os Bancos Centrais. A facilidade vista por Keynes se baseia no fato de que esta moeda escritural poderia ser criada, diferentemente do ouro, pela autoridade monetária, quando necessário.

internacionais foram criadas⁵: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional. Um importante resultado da Conferência foi a confirmação do dólar norte-americano como a nova moeda internacional e o estabelecimento de um regime monetário cambial baseado em taxas fixas⁶. Este novo padrão constituiu um dos pilares da construção da hegemonia econômica dos EUA, pois, como afirma Hobsbawn (1999, p. 269), subordinava as novas instituições à sua política.

Quantidades ingentes de dólares oriundos dos EUA se direcionavam ao financiamento de bases militares, programas de ajuda, investimentos no exterior de empresas estadunidenses e empréstimos a bancos estrangeiros. O mecanismo responsável pelo funcionamento do sistema Bretton Woods eram os crônicos déficits no balanço de pagamentos dos EUA, que foram o meio, por eles utilizado, para expandir a oferta de moeda internacional (MOFFIT, 1984).

As duas instituições criadas sob os acordos de Bretton Woods, FMI e Banco Mundial, se tornaram subordinadas à política americana. A proposta da Organização Internacional do Comércio não deu certo e resultou no GATT, uma estrutura para reduzir barreiras comerciais por meio de barganhas periódicas (HOBSBAWM, 1999, p. 269).

Nesse sentido, o fato de os Estados Unidos terem passado por uma grande depressão econômica, decorrente da Crise de 1929, influenciou nas posturas tomadas em

⁵ Propôs-se a criação da Organização Internacional do Comércio, mas essa não se consolidou efetivamente, em função do veto do Congresso estadunidense. Posteriormente, em 1947, foi criado o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), congregando alguns de seus objetivos.

⁶ DESTATTE (2002) estabelece que a taxa de câmbio fixa tinha o objetivo de evitar as flutuações monetárias que geravam instabilidade nos mercados. Cada país seria responsável pela convertibilidade e pelo poder de compra nacional de sua moeda e aos bancos centrais caberia intervir no mercado para limitar as flutuações da taxa de câmbio.

relação à reconstrução da economia internacional. Os planos norte-americanos enfatizavam a expansão econômica em todos os âmbitos possíveis. O BIRD visava a ajudar na reconstrução econômica e no desenvolvimento dos países afetados pela guerra. O FMI, por sua vez, tinha a missão de auxiliar as economias com dificuldades a se restabelecerem, por meio de programas de recuperação.

O Fundo Monetário Internacional recebeu a incumbência de regular o comércio e as práticas monetárias de seus membros. No tangente ao conteúdo monetário, almejava-se estabilidade e flexibilidade. Para tal, duas medidas foram adotadas: o padrão dólar-ouro, sendo uma onça fixada em US\$ 35, e o estabelecimento de taxas de câmbio fixas. No caso de déficits ou superávits exacerbados no balanço de pagamentos, era possível variar os valores relativos das moedas nacionais, mediante a permissão do FMI.

Cada Estado que aderira ao Fundo assumia uma série de obrigações relativas à manutenção da estabilidade monetária. A tais obrigações correspondia a possibilidade de obter a ajuda financeira necessária para enfrentar eventuais desequilíbrios na balança de pagamentos, com vistas a evitar o recurso de mudanças na taxa de câmbio.

O Banco Mundial tinha a finalidade principal de reconstruir a infraestrutura dos países. Para garantir um comportamento adequado dos devedores, os países deveriam, antes de receber a ajuda, ser membros do Fundo Monetário Internacional. Os EUA forneceram os fundos para o funcionamento da instituição e, por conseguinte, sua sobrevivência financeira tinha dependência direta do sucesso na venda de títulos em Wall Street (MOFFIT, 1984).

Em 1946, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional iniciaram as suas atividades. Os Estados Unidos, desempenhando o papel de responsáveis pela maior parte dos fundos para as duas instituições, quiseram assegurar que o poder de decisão permaneceria em suas mãos. O direito de votos, assim, foi distribuído de maneira a outorgar um poder maior ao diretor executivo americano,

dando-lhe, inclusive, poder de veto. Toda a estrutura que vinha se formando, contribuía cada vez mais para o aumento do poderio estadunidense. Nesse sentido, a missão de Bretton Woods era, sobretudo, criar um ambiente internacional propício à emergência dos Estados Unidos no papel de motor da recuperação mundial (MOFFIT, 1984, p.16).

Os Acordos de Bretton Woods constituíram um modelo de sistematização, em escala mundial, das relações entre os Estados e o sistema monetário. A paridade dólar-ouro, indubitavelmente, logrou aos Estados Unidos grandes vantagens em relação aos demais países. Ao contrário do ouro, o dólar poderia ser criado com vistas a expandir o comércio internacional. Quantidades ingentes de dólares oriundos dos EUA se direcionavam ao financiamento de bases militares, programas de ajuda, investimentos no exterior de empresas americanas e empréstimos a bancos estrangeiros. O mecanismo responsável pelo sucesso do sistema Bretton Woods, eram os crônicos déficits no balanço de pagamentos dos EUA, que foi a forma por eles utilizada para expandir a oferta de moeda internacional (MOFFIT, 1984).

No entanto, as duas instituições oriundas dos arranjos de Bretton Woods, a despeito das modificações que possibilitaram, não foram capazes de promover a reconstrução da Europa. O maior entrave existente era a escassez de dólares. Os EUA tinham a maior parcela da capacidade produtiva mundial e, entre 1946 e 1947, tiveram um excedente de produção, ao passo que a Europa não dispunha de dólares para efetuar a compra dos produtos norte-americanos. Se esse quadro não fosse alterado, tanto a Europa enfrentaria diversos problemas para se recuperar como também os EUA teriam sua economia desaquecida.

3 O PLANO MARSHALL

Após os Acordos de Bretton Woods surgiu um novo cenário internacional, configurado pela rivalidade americano-

soviética, principalmente após o Acordo de Potsdam e o anúncio da Doutrina Truman⁷. Os Estados Unidos passaram a ter duas prioridades: conter o avanço comunista e garantir os mercados europeus. Nesse contexto, foi anunciado, em 1947, o Plano Marshall⁸, concebido pelo secretário de Estado, George Marshall. O Plano consistia em uma política de estabilização dos países da parte Ocidental da Europa. O que chama a atenção, contudo, é o fato de serem evidentes as semelhanças entre o Plano de Reconstrução Europeia e a proposta delineada por John M. Keynes, a qual havia sido rejeitada pelos Estados Unidos, em 1944.

Dentre os objetivos principais do Plano Marshall estavam a expansão do comércio internacional, a garantia da estabilidade financeira interna e o desenvolvimento da cooperação econômica europeia. Este último resultou na criação da União Europeia de Pagamentos. Nela, as moedas se tornavam conversíveis em moedas locais, de tal modo que os deficitários eram beneficiados pelos superavitários, o que demarcava a ideia de Keynes, uma vez que os Estados Unidos injetavam sua moeda na Europa, sob a forma de empréstimos a juros baixos.

Outro objetivo importante do plano norte-americano era a ampliação da margem de manobra dos Estados Unidos, que se via reduzida dentro das instituições de Bretton Woods. Nestas, outros países tinham suas cotas partes e sua contribuição monetária lhes legitimava na tomada de decisões. Este plano trouxe benefícios ao governo estadunidense no sentido de garantir o acesso aos mercados

⁷ A Doutrina Truman consistia em uma formulação geopolítica de grande amplitude, que sedimentou o confronto bipolar. Utilizava-se um discurso de defesa norte-americana aos povos “livres”, o qual repousava sobre a necessidade de se combater o comunismo e de haver esforço, por parte dos EUA, para garantir a liberdade e a democracia nas nações ocidentais. Tais preceitos reafirmavam os interesses norte-americanos de vigiar a política interna dos demais Estados europeus e assegurar que a participação deles no novo Sistema Internacional não prejudicasse os objetivos políticos estadunidenses.

⁸ Oficialmente conhecido como Plano de Reconstrução Europeia.

européus, fortalecendo os Estados da região e, por conseguinte, tornando-os aliados políticos incontestáveis e contendo o avanço soviético.

Cabe observar, então, que a recusa norte-americana ao Plano de Keynes, na Conferência de Bretton Woods, não ocorreu pela falta de percepção da necessidade de auxiliar na reconstrução da Europa, mas pelo entendimento de que um Plano construído unilateralmente, e não por meio de instituições multilaterais, poderia lhes trazer benefícios mais concretos.

O Plano Marshall, de forma mais específica, previa a concessão de empréstimos a juros baixos aos governos europeus, para que adquirissem mercadorias dos Estados Unidos. Os países que aceitavam o Plano deveriam, em contrapartida, abrir suas economias aos investimentos estadunidenses⁹. Assim, além de permitir a manutenção do nível de produção conseguido com a guerra, serviria como estímulo aos negócios privados e ao crescimento econômico dos EUA. Nesse tocante, as grandes empresas exportadoras norte-americanas deram suporte à massiva ajuda fornecida aos europeus, com vistas a estimular reformas financeiras e investimentos econômicos internacionais (MACGLADE, 2001, p. 186).

Na perspectiva dos EUA, dentre os objetivos do Plano Marshall, os mais importantes eram a recuperação da atividade econômica europeia e a retomada das trocas comerciais com os Estados Unidos. Almejava-se, acima de tudo, consolidar o capitalismo na Europa Ocidental. O Programa de Recuperação Europeia incluía a oferta não somente de dinheiro, mas também de maquinaria, matéria-prima e peritos em tecnologia norte-americana. Além disso, as nações europeias deveriam se ajudar mutuamente.

Como observa EICHENGREEN (2001, p. 133), o Plano Marshall impunha uma escolha entre economia planificada ou

⁹ Essa abertura representava, no caso das economias fracas, como as Democracias Populares do Leste, ou devedoras como Europa Ocidental, o abandono de parte da soberania desses países. (VIZENTINI, 1996, p. 21).

economia de mercado. Os países que aceitavam a ajuda oriunda do Plano assinavam acordos bilaterais com os EUA e se comprometiam a estabilizar as tarifas de comércio e a balança de pagamentos. Os norte-americanos perceberam que, por meio dessas medidas exigidas da Europa em troca da ajuda recebida, haveria ganhos mútuos, uma vez que os beneficiários do Plano se recuperariam, ao passo que os Estados Unidos ganhariam aliados políticos e parceiros comerciais economicamente fortes.

Nesse sentido, PECEQUILO (2003) assevera que o Plano Marshall foi delineado para eliminar as condições negativas, enfraquecendo, desse modo, a possibilidade de outra via, no caso a comunista, ser escolhida em detrimento do capitalismo, não pelos seus aspectos positivos, mas pela ausência de capacidade de promover a prosperidade e o progresso. Os norte-americanos pretendiam mostrar que a sociedade orientada pelos princípios da democracia e do livre mercado era a melhor opção a ser aderida. Havia a consideração que, com a recuperação das principais potências europeias, França, Inglaterra e Alemanha, consolidar-se-ia um centro de poder alternativo à União Soviética no continente europeu.

Nessa luta dos Estados Unidos para que o modelo capitalista prevalecesse, o Plano Marshall apresentava uma grande vantagem, pois ele não foi apresentado como um instrumento contra a União Soviética, mas como uma forma de ajuda aos países europeus. Como é possível observar, por meio de uma passagem do discurso proferido por George Marshall ao apresentar o Plano, as diretrizes propostas não eram imbuídas de confronto aos soviéticos ou exclusão de qualquer país da Europa, mas da boa vontade dos EUA em ajudar os povos deste continente, que passavam por forte crise:

Nossa política não é dirigida contra algum país ou doutrina, mas contra fome, pobreza, desespero e caos. Seu propósito deve ser o renascimento de uma economia de trabalho no mundo, de forma a permitir a emergência de condições político-sociais em que

instituições livres possam existir. Tal assistência, estou convencido, não deve estar em uma base errada enquanto varias crises se desenvolvem. Toda assistência que este Governo puder render no futuro deveria prover uma cura, ao invés de mero paliativo. Todo o governo que estiver disposto a ajudar na tarefa de recuperação encontrará total cooperação, tenho certeza, por parte do governo dos Estados Unidos (MARSHALL, 1947, tradução nossa).

O Plano foi proposto a todos os países europeus, inclusive à União Soviética. A adesão por parte dos soviéticos, contudo, não se mostrou possível, pois a condição imposta, de cooperação econômica supranacional, não se enquadrava em seus objetivos. Os governos do Leste europeu, alinhados à Rússia, sofreram pressões para não aceitar o Plano. De todos os países do Leste, apenas a Iugoslávia recebeu ajuda¹⁰. Ele abrangeu os seguintes países europeus: Reino Unido, França, Itália, Trieste, Alemanha Ocidental, Holanda, Grécia, Áustria, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Noruega, Turquia, Irlanda, Suécia, Suíça, Portugal e Islândia.

A soma das transferências efetuadas durante o Plano Marshall, de acordo com Gardner (2001, p. 120), foi de US\$ 12, 6 bilhões, correspondentes ao valor do dólar no final da década de 1940¹¹. Em termos de Produto Interno Bruto, a soma transferida representava apenas 0,5% da economia anual dos Estados Unidos entre 1948 e 1951¹².

¹⁰ Tito Lívio, nesse ínterim, estava em processo de ruptura com os soviéticos (MAGNOLI, 2004, p. 95).

¹¹ GARDNER (2001) calcula que, em valores de 2001, o total da ajuda norte-americana à Europa, pelo Plano Marshall, teria sido equivalente a US\$ 100 bilhões. Contudo, se levarmos em conta o PIB dos Estados Unidos em 2006, que segundo as estimativas do Banco Mundial, era de US\$ 12,4 trilhões, a ajuda dos EUA para a Europa durante os quatro anos em que o Plano esteve em vigor seria, em valores atuais (2006), de cerca de US\$ 62 bilhões.

¹² Alguns autores divergem em relação aos valores transferidos para a Europa e ao tempo de duração do Plano Marshall. Por ser uma fonte fidedigna, optou-se por utilizar Gardner (2001).

O Plano Marshall marcou a consolidação da ruptura dos Estados Unidos com sua tradição isolacionista. Essa mudança nas diretrizes políticas norte-americanas foi um processo gradativo, mas necessário, aos Estados Unidos, que não poderiam deixar de atuar de forma intervencionista, o que se reforçou com as condições impostas ao continente europeu pela Segunda Guerra Mundial. Caso os EUA optassem por dar continuidade ao tradicional isolacionismo, as consequências, certamente, seriam negativas tanto aos norte-americanos como aos europeus:

Os norte-americanos, portanto, precisavam acelerar a reconstrução da Europa, em função da expansão interna obtida desde as políticas do *New Deal* e intensificada com a Segunda Guerra Mundial. Somente uma Europa forte e com alto poder de consumo poderia ser capaz de se tornar o mais importante parceiro comercial dos Estados Unidos, que precisavam escoar seu excedente produtivo. Além disso, outro resultado favorável da reconstrução da Europa Ocidental foi a possibilidade de dar prosseguimento à contenção soviética, pois, como assinala BROGAN (2001), era consenso entre a administração dos EUA que os soviéticos tinham objetivos expansionistas e se aproveitariam da fragilidade da Europa para levar o comunismo à região. Dessa forma, caberia aos estadunidenses reunir esforços para, além de reconstruir e fortalecer a economia desta parte do continente europeu, atender à sua necessidade de mercados e expandir a sua projeção política.

Outro efeito do Plano Marshall foi o incentivo à integração europeia (EICHENGREEN, 2001; CINI, 2001; WALL, 2001). Os EUA ofereceram ajuda à cooperação interna entre os países da Europa Ocidental. A efetividade deste incentivo está diretamente relacionada à predisposição dos países europeus beneficiados no tangente às reformas propostas pelo Plano. Como coloca EICHENGREEN (2001), o Plano Marshall teve êxito em suas premissas, como liberalização do comércio, estabilização das taxas de câmbio e balanço de pagamentos, porque já existia na Europa experiência de mercado e suporte às suas operações.

A despeito dos aspectos positivos oriundos das transferências estadunidenses aos países do Plano Marshall, Wall (2001) afirma não ter sido a transferência de dinheiro e de produtos, como matérias-primas, alimentos e produtos industriais, o fator mais importante do Plano Marshall, mas as condições impostas pelos norte-americanos aos países que receberam os investimentos, que eram a política de estabilização monetária e anti-inflacionária e o incentivo à integração europeia e à cooperação intraeuropeia. Para os Estados Unidos, o mais importante foi o estabelecimento da relação transatlântica entre a Europa e os EUA, pois isso outorgou incontáveis êxitos aos norte-americanos, que englobavam a recuperação da Europa Ocidental, a garantia desses mercados e o aumento de sua projeção política.

O Plano Marshall, portanto, possibilitou a expansão e a consolidação da hegemonia norte-americana na Europa, principal frente estratégica no confronto contra os soviéticos (BRZEZINSKI, 1986). Os EUA conseguiram atingir seus objetivos, em termos políticos, mantendo uma boa imagem no sistema internacional, ao passo que ofereceram o Plano como uma ajuda humanitária e de reconstrução a todos os países da Europa. Foi possível, igualmente, atender aos objetivos do capital privado norte-americano que, em sua maioria, se instituiu com os esforços de guerra e, com o fim da Segunda Guerra Mundial, tinha urgência em preencher o vácuo deixado pela incapacidade da Europa em continuar saldando suas importações¹³.

Isso não teria sido possível somente com as instituições oriundas de Bretton Woods, nas quais os Estados Unidos tinham margem de manobra reduzida. Dessa forma, pode-se dizer que o que levou à mudança na política externa norte-americana, nesse íterim, foi a conjunção dos seguintes fatores: o estabelecimento do conflito americano-soviético,

¹³ Nesse sentido, o Plano permitiu não somente a abertura da Europa às corporações norte-americanas, mas também um mercado pronto para consumir o excedente da produção e manter aquecida a economia interna dos EUA.

que gerou a política de contenção soviética por parte dos EUA, iniciada com a Doutrina Truman; a necessidade norte-americana dos mercados europeus para escoar o excedente de sua produção e manter sua economia aquecida; e a insuficiência dos organismos internacionais oriundos dos Acordos de Bretton Woods, FMI e BIRD, para estabilizar a economia internacional e reconstruir a Europa.

4 ANÁLISE TEÓRICA

Com base nos dados empíricos explanados, a análise teórica partirá da premissa de que os Acordos de Bretton Woods e o Plano Marshall estabeleceram uma relação de cooperação entre os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental. Como esta é uma prática inerente à relação entre os Estados, diferentes correntes de Relações Internacionais a percebem a partir de modelos conceituais próprios. Para o tema em questão, considera-se a análise proposta pelo paradigma Realista das Relações Internacionais a mais adequada para embasar teoricamente os argumentos desenvolvidos neste estudo. Para os realistas, a cooperação entre os países está relacionada aos ganhos, ou perdas, relativos dos Estados. Os países, portanto, somente buscarão se engajar em relações de cooperação se entenderem que os ganhos que poderão resultar do comportamento cooperativo serão maiores do que se agissem de forma unilateral. A decisão dos Estados, porém, não dependerá somente do seu próprio resultado, mas também da expectativa do resultado das demais partes que possam cooperar (GRIECO, 1997, p. 116).

Mais especificamente, entende-se que grandes iniciativas cooperativas concebidas com o intuito de estabilizar o sistema internacional tendem a surgir a partir dos esforços de atores muito poderosos, processo descrito pela teoria da estabilidade hegemônica, que discute a atuação de um

Estado hegemônico com vistas a incentivar a cooperação no sistema internacional.

De acordo com a teoria da estabilidade hegemônica, o hegemônico, ou poder dominante, assume a liderança, talvez sobre todo o globo, no tratamento de um tema particular. Dessa forma, a Grã-Bretanha era vista como oferecendo liderança em questões monetárias internacionais no século dezanove e no início do vinte. O padrão dólar associado com a troca de dinheiro internacional era controlado de Londres, pelo Banco da Inglaterra. Após a II Guerra Mundial, o papel de liderança foi finalmente assumido pelos Estados Unidos (VIOTTI, KAUPPI, 1999, p. 78).

Dessa forma, o Estado que se torna líder do sistema internacional, em um determinado momento histórico, teria a responsabilidade e o interesse de manter a estabilidade do sistema internacional por meio da propagação de seus valores e do incentivo à cooperação em relação a um tema particular, o que propiciaria, em certa medida, o equilíbrio de poder no sistema internacional. Segundo a teoria, a presença de um único e fortemente dominante ator na política internacional leva a resultados coletivos desejáveis para todos os Estados envolvidos na cooperação (SNIDAL, p.1, 1985).

Essa tese passou a ser reforçada a partir da análise de Charles Kindleberger (apud HASENCLEVER, et al, 1997, pp. 88-90), que defende que somente a presença de um poder econômico proeminente e político com capacidade, e interesse, de liderar, pode fornecer e dar suporte à infraestrutura que permite que as trocas internacionais mútuas possam ocorrer. De acordo com a hipótese levantada neste artigo, os EUA assumiram esse papel de líder essencial na política econômica a partir do fim da Segunda Guerra Mundial.

O modelo de cooperação entre Estados Unidos e a Europa Ocidental, desde os Acordos de Bretton Woods, com o intuito de superar os defeitos destes e tentar gerar uma estrutura institucional mais eficiente, que tanto atendesse às necessidades de estadunidenses de acesso aos mercados

européus e de manutenção do *status quo* como a necessidade de reestruturação europeia, trouxe benefícios a ambos, mas tais benefícios não foram distribuídos igualmente. A cooperação trazia consigo uma assimetria necessária, pois o governo norte-americano precisava concentrar em si as diretrizes político-econômicas mundiais para determinar o capitalismo como modelo preponderante no Sistema Internacional. E é neste sentido que se passou a considerar, tanto o FMI como o Banco Mundial, insuficientes para atender às demandas do Estado hegemônico. Este requisito foi atendido pelo Plano Marshall, percebido, aqui, a partir da necessidade de estabilização da hegemonia estadunidense.

Pode-se, portanto, encontrar fundamento para a explicação desse papel adotado pela potência norte-americana no pensamento da teoria da estabilidade hegemônica, pois a estabilização do sistema internacional, obviamente, era fundamental para o país, tanto econômica, no sentido de potencializar seus ganhos econômicos advindos dos longos anos de conflito, como politicamente, no sentido de solidificar as relações de poder entre os Estados.

5 CONCLUSÃO

O período analisado, neste estudo, constituiu um momento de grande relevância no quadro das relações internacionais e sua fulcral importância histórica requer análise acadêmica rigorosa e revestida de espírito científico. Construir uma perspectiva histórica da evolução do sistema internacional é fundamental para que se compreenda a divisão de poderes vigente no século XXI, que foi, em muito, determinada pela conjuntura resultante da Segunda Guerra Mundial. Com o fim deste conflito, a fragilidade internacional configurava uma oportunidade de afirmação de uma nova lógica político-econômica e, conseqüentemente, de todas as estruturas que a regeriam. Os Estados Unidos visualizaram

esta oportunidade e constituíram a base do Sistema Internacional, direcionando sua reconstrução.

A partir desta visão, foi possível perceber causas da criação dos organismos internacionais, que até hoje mantém sua estrutura e as motivações que embasaram a configuração dos modelos de procedimentos de tomada de decisão dessas instituições. Considera-se, desse modo, que os interesses político-econômicos predominantes no período conseguiram se consolidar como importantes meios de manutenção do poder da principal potência do sistema internacional por longos anos, o que se evidenciou desde o início da Guerra Fria. O modelo de capitalismo moldado pela economia norte-americana teve, nessas instituições, importantes aliados que auxiliaram na sua consolidação.

Além disso, a utilização da estrutura da Guerra Fria como meio de criar a imagem da existência de uma constante ameaça externa permitiu aos EUA manter o controle político e a primazia econômica sobre o ambiente internacional. Ao explorar essa ideia, os norte-americanos conseguiam a coesão do mundo capitalista, orientando-o contra o socialista. A manutenção da tensão militar nesse cenário conferia-lhes uma posição privilegiada para consolidar sua expansão econômica. De início, porém, o que possibilitou a construção da margem de influência internacional norte-americana foi a frágil condição em que se encontravam os países europeus.

A análise da situação dos Estados Unidos, em termos político-econômicos, ao longo do período em questão, bem como seu posicionamento nas Relações Internacionais, suscitaram questionamentos sobre as forças profundas que influenciaram a alteração dos instrumentos de atuação internacional deste Estado. Dentre elas, constatou-se o aquecimento produtivo durante a guerra, as aquisições tecnológicas - a bomba atômica, por exemplo - e a substituição de Roosevelt por Truman, em 1946, interferiram nos processos de tomada de decisão dos governantes estadunidenses; e no nível sistêmico, em que a quebra da aproximação americano-soviética, a falência europeia no fim do conflito, a desestruturação do comércio e das finanças

mundiais, bem como a insuficiência dos organismos internacionais, incluindo aqueles oriundos de Bretton Woods, foram essenciais.

A partir da soma destes dois conjuntos de forças, pode-se conceber que os Estados Unidos elaboraram sua política externa com base em dois interesses básicos: promover a prosperidade interna e, ao mesmo tempo, aumentar sua margem de poder no meio internacional. Para tanto, ora privilegiaram uma abordagem que tendia ao multilateralismo nas Relações Internacionais, como em Bretton Woods, ora uma abordagem unilateral, presente na elaboração do Plano Marshall, que concentrou tais interesses e surgiu como instrumento político, econômico e comercial, visto que, ao auxiliar na reconstrução da Europa Ocidental, viabilizou a manutenção da economia interna dos Estados Unidos aquecida e o fortalecimento dos Estados europeus como seus aliados no contexto de bipolaridade da Guerra Fria.

Como se pode observar, os Estados Unidos saíram da Segunda Guerra Mundial como o Estado mais importante do sistema internacional, ocupando uma posição que os alçava ao papel de reguladores e estabilizadores das relações internacionais, como foi destacado por meio da teoria da estabilidade hegemônica. Além disso, para que pudessem defender seus interesses, tanto domésticos quanto sistêmicos, externamente, os Estados Unidos precisavam construir instrumentos que facilitassem a defesa de seus valores internacionalmente, o que foi iniciado pelas instituições oriundas dos Acordos de Bretton Woods, FMI e BIRD, e se consolidou por meio do Plano Marshall.

REFERÊNCIAS

BELLUZZO, L.G. de M. **O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”**. Revista

Economia e Sociedade, Campinas: Instituto de economia da UNICAMP. n. 04, 1995.

BRZEZINSKI, Z. **Game plan: How to conduct the U.S.- Soviet Contest.** New York: The Atlantic Monthly Press, 1986.

BROGAN, H. **The pinguim history of the USA.** 2.ed. London: Penguin Books, 1999.

CARVALHO, F.J.C. **Bretton Woods aos 60 anos,** 2004. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/brettonwoods aos60anos.pdf>> Acesso em: 25 out. 2007.

CINI, M. **From the Marshall Plan to EEC: direct and indirect influences.** In: SCHAIN, M. (org). **The Marshall Plan: fifty years later.** New York: Palgrave, 2001.

DESTATTE, P. **La recherche d'un nouveau Bretton Woods,** 2002. Disponível em: <http://www.wallonie-en-ligne.net/Wallonie_Prospective/Mission-Prosp_W21/Rapport-2002/2-1_Nouveau-Bretton-Woods.htm> Acesso em: 10 nov. 2007.

EICHENGREEN, B. **The market and the Marshall Plan.** In: SCHAIN, M. (org). **The Marshall Plan: fifty years later.** New York: Palgrave, 2001.

GARDNER, R. **The Marshall Plan fifty years later: three what-ifs and when.** In: SCHAIN, M. (org). **The Marshall Plan: fifty years later.** New York: Palgrave, 2001.

GRIECO, J. M. **Realist international theory and the study of world politics.** In: DOYLE, M.W.; IKENBERRY, G.J. **New thinking in international relations theory,** Colorado: Westview press, 1997

HASENCLEVER, A. et al. **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HOBSBAWM, E. **A era dos extremos: o breve século XX 1914 – 1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MAGNOLI, D. **Relações internacionais: teoria e história**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARSHALL, G. **The Marshall Plan Speech**. Disponível em: <<http://www.georgecmarshall.org/documents/marshallplan.doc>> Acesso em: 18 abr. 2007.

MCGLADE, J. **A single path for European recovery?** American business debates and conflicts over the Marshall Plan. In: SCHAIN, M. (org). **The Marshall Plan: fifty years later**. New York: Palgrave, 2001.

MOFFIT, M. **O dinheiro do mundo: De Bretton Woods à beira da insolvência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

VIOTTI, P. R.; KAUPPI, M. V. **International relations theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond**. Boston: Allyn and Bacon, 1999, 3.ed.

SAMPSON, A. **Os credores do mundo**. São Paulo: Record, 1981.

SARAIVA, J.F.S (org.). **História das Relações Internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007.

SNIDAL, D. **Relative gains and the pattern of international cooperation**. In: BALDWIN, D. A. (org.) **Neorealism and**

neoliberalism: the contemporary debate. New York: Columbia University Press, 1993.

WALL, I. **The Marshall Plan and french politics**. In: SCHAIN, M. (org). **The Marshall Plan**: fifty years later. New York: Palgrave, 2001.