

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo

Especialização em Relações Internacionais:
Geopolítica e Defesa

EUA e UE: Estratégias de Poder Global

Notas de Aula

Professora
Luiza Peruffo

Estudante
Lui Laskowski

2022

1 Introdução

Nesta disciplina analisaremos o desenvolvimento da política global após a guerra fria, focando no papel dos EUA e da Europa. Daremos ênfase especial à crise de 2007-2009 e seus impactos na estratégia americana de poder global, bem como na ascensão e crise da Zona do Euro, o Brexit, o *America First* e na crise do multilateralismo. O objetivo é fornecer uma posição ampla das estratégias e visões de potências internacionais.

2 Unipolaridade, neoliberalismo e globalização financeira

2.1 Unipolaridade

O conceito de polaridade nas RI está relacionado à distribuição de poder das capacidades militares, econômicas, geográficas, etc. O sistema unipolar tem apenas um polo de poder. A qualquer momento existem muitos atores que se destacam em diversos campos, mas observar *o conjunto* dessas capacidades *em relação* aos demais atores pode revelar polaridades definidas.

Na maior parte da história, a distribuição de capacidades tendeu a ser multipolar ou bipolar. Desde o final da GF, os EUA emergiram, porém, como uma potência global sem rivais - nenhum outro Estado seria capaz de desafiar o conjunto de capacidades americanas. A isso chamamos sistema unipolar.

Discutir a distribuição de poder pressupõe a capacidade de medir e definir o poder para poder comparar polos. A própria definição de poder já é um tema complexo, mas uma de suas definições tradicionais é *a capacidade de fazer com que outro ator tome uma ação que não tomaria de outra forma*. Mensurar o poder de potências desta forma é difícil, mas pode ser feito diante da mensuração de capacidades, ativos e recursos, por trás das análises de equilíbrio de poder. Destaca-se que esta definição pressupõe um poder que possa ser medido *ex*

ante, antes de ser sequer utilizado.

Outra forma de medir o poder é como poder *relacional*, ou seja na relação *entre* atores, e não como uma propriedade de cada ator - ou seja, poder mensurável *ex post*. O poder relacional é muito mais difícil de mensurar, porque só pode ser avaliado retrospectivamente. Esta noção aparece às vezes junto com a ideia de poder *estrutural*, como a capacidade de, na prática, poder de modificar a estrutura internacional e dizer como se darão os fatos entre os atores - como o poder de veto no CSNU. Este poder não é mensurável, mas influencia em muito a capacidade de exercer aquilo que chamamos de poder *ex ante*, como propriedade do ator.

Poder é um conceito complexo, difícil de medir, e esta dificuldade está relacionada à polaridade do sistema - unipolar ou multipolar? Existem diversos marcos neste debate, como a ascensão da China e a crise financeira global de 2008.

2.2 Neoliberalismo

O poder dos Estados Unidos é traduzido de diversas formas, como ideias e políticas, como os ideais da democracia e o modelo econômico capitalista. Dentro destas ideias, o sistema neoliberal aparece como uma expressão dos valores da sociedade americana, e, em menor grau, de alguns países da Europa para o resto do mundo. Por essa razão, entender o neoliberalismo nos permite entender certos aspectos estratégicos da estratégia global americana e europeia, bem como a crise desta liderança.

Assim como o poder, o liberalismo é um conceito complexo, e, em certa medida, uma abstração - é o conjunto de ideias que sugerem que o aumento do bem-estar é alcançado através do fortalecimento das liberdades individuais. Estas ideias ganharam força no fim dos anos 1970, e se traduziram em políticas de redução do papel do Estado tanto em termos de proteção social quanto em termos de regulação de mercados, especialmente por Ronald Reagan e Margaret Thatcher.

Este pensamento se tornou o discurso hegemônico

no sentido em que suas ideias passaram ao status de “senso comum” no que tange ao que seria “correto” em termos de política econômica.

Este processo fica ainda mais claro com o advento da globalização - o neoliberalismo globalizado foi, em certa medida, o “caminho do mundo” após o fim da guerra fria.

2.3 Globalização financeira

Com a desintegração da URSS, a divisão bipolar termina de fato, e de símbolo o modelo americano vence. A maior integração do mundo possibilitada por avanços tecnológicos (transportes, comunicações, meios de pagamento) é um aspecto que marca a maior conexão do mundo, mas é importante perceber que este processo é respaldado pelo modelo preconizado pelos EUA e pela UE, que priorizaram, justamente, a abertura multilateral.

A tecnologia em si não se traduz automaticamente no fenômeno da globalização sem encontrar eco político nas relações entre Estados. Em períodos mais recentes, existe um revés desta integração, na forma de discursos e práticas anti-globalizantes, um neoconservadorismo que será comentado adiante.

Nos anos 1990 havia um ambiente muito claro de “vitória” de valores americanos. Este modelo, aos poucos, enfrentou uma série de crises e dilemas - e algo que nos ajuda a entender os reveses deste modelo é o aspecto financeiro desta integração global. Tanto o neoliberalismo quanto a globalização podem ser considerados uma *expressão* do poder das finanças, que ganha força a partir dos anos 1970, relacionada ao fim de *Bretton Woods*¹.

¹Com a criação de *Bretton Woods* no pós guerra, existe uma preocupação em buscar um sistema multilateral aberto, focada no livre comércio. As finanças, até o fim do sistema, eram reguladas. Com o fim de BW, se observa uma crescente desregulação do sistema financeiro, o que encontra eco nas crises políticas de países emergentes nos anos 1990 e desenvolvidos em 2008, com o descolamento cada vez maior entre aspectos financeiros e características produtivas reais.

O que o Peterson Institute tem chamado de *slowbalization* e outros institutos tem chamado de *desglobalização* é um processo que seus autores afirmam que se iniciou quase que exatamente na crise de 2008. Isto nos mostra que o processo globalizatório não é “natural” ou “inevitável” - foi resultado de uma combinação de questões práticas tecnológicas e de um ambiente político que existiu no pós-guerra, mas que vem entrando em crise. Será mais fácil observar esta crise em retrospecto.

3 A crise financeira global de 2007-2009 na estratégia de poder global dos EUA

O mundo pós-GF foi marcado pela ascensão unipolar dos EUA. Este poder se manifestou de diversas maneiras, nas mais diversas esferas. Na esfera da segurança, por exemplo, se expressou na expansão da OTAN².

A era pós-comunista foi marcada por uma ampla confiança na capacidade do livre mercado (ou minimamente regulado) para aumentar a riqueza dos EUA e do mundo. O poder americano se propagou com a expansão do ideal neoliberal, pelas políticas do Consenso de Washington - medidas que incluíam a desregulamentação econômica, acordos de livre comércio e a privatização de ativos estatais. Nesse contexto os EUA e seus aliados propagaram este modelo, utilizando inclusive as organizações multilaterais do pós-guerra e de *Bretton Woods* como

²A OTAN foi criada para lidar com o objetivo da ONU no contexto da rivalidade leste-oeste. A OTAN é uma *aliança*, não necessariamente uma OI. A OTAN, numa possível ativação do Artigo 5, comunicaria o CSNU para que as medidas adequadas fossem tomadas; mas se reserva o direito de responder à situação até que essas medidas sejam adotadas. Isso acaba “subordinando” a ONU à OTAN. Com o fim da ameaça soviética, o fim da OTAN fazia sentido, mas com a reunificação da Alemanha isso era difícil, pois uma Alemanha unificada fora da OTAN preocupava a Europa. Assim a OTAN se expandiu para a Alemanha (o que certamente desagradou a Rússia); porém continuou a se expandir, incluindo muitos membros do antigo Pacto de Varsóvia.

ferramentas para sua propagação no sul global e nos países emergentes. Estes países são dependentes de crédito, e essas organizações condicionavam a concessão de crédito à adoção de políticas liberalizantes.

As crises dos anos 1990 expuseram certas contradições no novo sistema. A crise do México foi seguida de uma crise mais severa, no leste asiático, na Rússia, no Brasil em 1999, na Argentina e na Turquia; em todas essas crises o FMI surgiu como provedor de recursos para resgatar economias, condicionados à adoção de valores financeiros e econômicos americanos.

Houve, logo após o fim da GF, um período no qual foi teorizado que o mundo todo se conformaria ao modelo “vencedor” da democracia liberal ocidental, o “fim da história” de Fukuyama. Houve uma crença, desde os anos 1990 até as crises de 2001 e 2008, no modelo hegemônico americano - que o mundo havia entrado numa nova etapa, de incontestada liderança e moderação americana. A ideia era que os ciclos de negócios haviam reduzido sua volatilidade, e que isso reduzia a necessidade da influência de políticas monetárias e financeiras - a busca pela “ultraliberalização do ultraliberalismo”.

Esta confiança foi muito abalada com a Crise Financeira Global. Essa crise já vinha se manifestando desde as crises nos países emergentes dos anos 1990 - mas a resposta a essas crises menores eram culpar as políticas domésticas dos países nos quais as crises se manifestavam, apontando o Consenso de Washington como a resposta ideal. Isso caiu por água abaixo quando a crise de 2008 nos moldes das crises dos países emergentes nasceu nos próprios EUA. Não podemos dizer que este modelo caiu, porque não há alternativa poderosa - mas o ponto é que um modelo incontestado entrou em crise.

As instituições financeiras internacionais e organizações multilaterais foram incapazes de lidar com a crise. Foi o *Federal Reserve* que ficou responsável por resgatar não apenas os EUA, mas o resto do mundo - o Banco Central Europeu não foi capaz de ter a celeridade necessária para aprovar medidas de

resposta. Os países emergentes, por sua vez, não tinham liquidez suficiente para responder; e os EUA emitem o dólar, moeda de reserva mais importante do mundo, o que permitiu sua resposta³.

Em 2008 o Brasil estava numa de suas melhores fases macroeconômicas, com excelente grau de investimento. Isso não teve efeito nenhum na variação cambial - num momento no qual os EUA desabavam e o Brasil estava bem, os investidores internacionais ainda tiraram o dinheiro do real e buscaram o dólar.

O dólar é de longe a moeda mais utilizada no mundo - 2/3 das transações internacionais em dólar, seguido pelo Euro (com 1/4). O Remimbi tem um uso muito pequeno. Das moedas trocadas no mercado cambial, o dólar é o mais trocado, e os 10 pares mais trocados são entre o dólar e outras moedas. Essa dominância contrasta muito com o peso da economia americana, que é muito pequena, especialmente em comparação com o enorme papel do dólar. O uso de moeda por outros países é claramente uma fonte de poder para o país emissor - um “privilegio exorbitante”, expressão de *De Gaulle* para se referir às vantagens americanas por emitir a moeda central de *Bretton Woods*.

Quando *Bretton Woods* termina, a conversibilidade do dólar em ouro termina, junto com o arranjo anterior de taxas de câmbio fixas. Alguns analistas apostavam que, com o fim da obrigatoriedade de manter as moedas fixas em relação ao dólar, haveria uma melhor distribuição do poder de moeda - pelo contrário, o poder do dólar se ampliou ainda mais. Isso é uma fonte de tensão, pois a China, ainda que supere os EUA em diversos aspectos, não tem poder de moeda algum. Esta hierarquia, portanto, é rígida e difícil de mudar - a última vez foi a mudança da libra e do padrão-ouro para o dólar. A ideia de

³Esta posição de emissor de moeda chave traz diversas vantagens - entre elas, o grande desejo pela moeda-chave em momentos de crise. Ironicamente, apesar da crise ser nos EUA, o mundo correu para o dólar e para os produtos denominados em dólar, causando uma enorme valorização; isso está também relacionado à confiança subjetiva no poder americano que lastreia o dólar.

que “grandes potências têm grandes moedas” cria a expectativa de uma grande moeda chinesa - mas isso demora para se concretizar⁴.

3.1 O Euro e sua crise na estratégia de poder global da Europa

A União Europeia é integração, que foi vista como necessária pelos países europeus no pós-guerra. Uma das principais motivações para tal foi a prevenção de uma nova guerra entre França e Alemanha, fundamentada na ideia de Montesquieu que o comércio internacional tende a gerar paz. Churchill não se via como parte dessa união, mas era muito favorável a sua manutenção para fortalecimento da paz. Outra motivação era a união de países europeus para tentar se contrapor aos EUA, esta que talvez tenha sido a grande motivação francesa. O Euro é também um contrapeso que reduz a dependência da Europa ao dólar; e o terceiro motivo é a promoção do livre comércio interno, enquanto externamente se observa um certo protecionismo.

- 1951 - Criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço pelo Tratado de Paris, assinado pela França, Itália, Países Baixos, Alemanha Ocidental, Bélgica e Luxemburgo.
- 1957 - Criação da Comunidade Econômica Europeia, pelo Tratado de Roma.
- 1992 - Criação da Comunidade Europeia, pelo Tratado de Maastricht - o desejo de criar um “Estado federado” europeu.
- 1999 - O Euro entrou em circulação nos mercados financeiros mundiais. Logo antes, o primeiro movimento das moedas europeias foi substituir o dólar pelo marco alemão na referência do câmbio de suas moedas.
- 2002 - O Euro se tornou moeda corrente no mercado europeu. Esta união monetária e de política monetária única não é acompanhada por uma política de união fiscal - esta é uma das principais fontes de atrito entre países eu-

ropeus também no pós-2008. A política fiscal e a monetária estão muito conectadas, então a união monetária e não fiscal causa certos problemas.

- 2007 - Tratado de Lisboa como uma espécie de retrocesso - dá um passo atrás no arranjo de integração de Maastricht, quando os primeiros países começam a fazer referendos sobre a constituição europeia com resultados contrários.
- 2008 - Crise financeira global, que foi um grande abalo também à Europa. Nem todos os países da UE adotam o Euro - existem requisitos e voluntarismos. Aos países que o adotaram, a gestão do pós-crise foi complexa, porque a política monetária fixa significa que tudo precisava ser acordado entre países com necessidades financeiras e monetárias diferentes.
- 2020 - *Brexit*.

A crise financeira global esteve na origem da crise da Zona do Euro de 2009. Nesta crise os países membros da união monetária se encontraram incapazes de pagar ou financiar dívidas públicas, ou de resgatar bancos internacionais sob seu controle sem ajuda externa. O fato desses países não terem controle de política monetária dificultou muito a resposta a essas dificuldades.

Uma situação de colapso financeiro exige mecanismos institucionais que permitam agilidade na tomada de decisões e respostas - esses mecanismos não existiam em 2009. Alguns países eram mais afetados que outros, e foi preciso encontrar um denominador comum - não era suficiente que cada país olhasse somente para si, por sua grande interdependência financeira.

Apesar das muitas fragilidades institucionais da moeda única, a administração da Zona do Euro sempre buscou salvar a moeda única, e não abandoná-la. Nesse sentido, a resposta foi uma vitória do projeto de integração europeia, e isso se repetiu em outras crises europeias, como a crise de migração e o *Brexit* - uma saída que não levou a um efeito cascata,

⁴Benjamin Cohen, em *Currency Statecraft*, explora melhor o desejo chinês de internacionalizar sua moeda e a resistência americana na proteção do dólar.

além de se observar que o Reino Unido não foi bem sucedido em desenvolver relações bilaterais com membros individuais da União. O bloco se manteve coeso em suas negociações. Nesse sentido, a União Europeia tem avançado em sua integração - o que Eric Johns chama de *failing forward*⁵.

3.2 Brexit, America First e a crise do multilateralismo

Os processos históricos que analisamos têm marcos - que só podem ser bem apontados em retrospecto. Dificilmente um único evento é responsável por uma mudança - processos são mais comuns.

A crise dos valores da hegemonia americana já começou nos anos 1990 com as crises da década, que denunciaram contradições sociais, políticas e econômicas de ordem neoliberal. Os países passaram a enfrentar uma dissociação grande entre as promessas da teoria e a experiência prática.

A teoria neoliberal buscava uma abertura financeira, buscando que não-residentes pudessem estabelecer ativos e passivos no estrangeiro. Os países que seguiram esta recomendações, porém, tiveram aumento muito grande das crises financeiras, e não viram crescimento ou aumento do bem-estar.

Diante dessa realidade o FMI e os neoliberais afirmaram que o problema era com as instituições domésticas desses países, ainda que alguns estudos comesçassem a aparecer questionando a teoria.

O discurso de culpar os receptores das crises fica muito difícil de sustentar com a crise de 2008, que ocorreu no centro de todo o sistema e atingiu muito fortemente a Europa e outros países desenvolvidos. Isso gerou uma crise de legitimidade e liderança dos EUA - a partir daí é que se começa a falar de

problemas estruturais e sistêmicos da ultraliberalização no contexto das crises financeiras.

A Crise aprofundou as fissuras já existentes no regime liderado pelos EUA - mas ao mesmo tempo reforçou o papel central dos EUA, conforme estes lideraram o resgate da crise e viram um grande aumento na demanda pelo dólar.

A economia internacional entrou numa fase menos instável - a integração da China ajuda a entender esta mudança, demandando muitos produtos de países emergentes (numa alta do ciclo das *commodities*) que levou a grandes superávits. Essa situação significa que os países em desenvolvimento têm menos restrições no acesso a moeda externa, podendo acumular reservas internacionais. Estas reservas não resolvem sua vulnerabilidade, mas a reduzem (em 2006-2007).

No pós-crise, os EUA, em parte, abdicam de seu papel tradicional de coordenação e disciplina, numa situação bastante diferente da do pós-guerra. Isto está relacionado ao progressivo esvaziamento do sistema multilateral e econômico, ao *Brexit* e à eleição de Trump.

Grabel define como “interregno” um período de ordem em crise no qual ainda não há ordem alternativa. Neste período, o discurso do Centro ainda é muito influente - mas menos hegemônico. Há mais espaço para experimentação em termos de políticas e ideias (inclusive no crescimento de novas potências, novas fórmulas de crescimento e controle de capitais).

Um dos pilares da estratégia de poder americana é o **neoliberalismo**, que está em forte crise desde 2008. Outro pilar é a **globalização** - e após a Crise a globalização também entrou em crise, num elemento “antiglobalização”. Este elemento está também relacionado com a *distância entre as promessas neoliberais e os resultados práticos* (com aumento da desigualdade, desemprego e outros problemas econômicos) - e à *busca por culpados pela situação interna, o que leva à polarização, preconceitos e isolamento*.

⁵Sua teorização é que, nesse tipo de integração, por haver poucas similaridades entre membros, são criadas estruturas institucionais incompletas, que abrem o caminho para crises; e que a resposta a essas crises força uma integração maior através de instituições reformadas, num ciclo de crise e reforma integrativa.

Nesse contexto, o elemento antiglobalizante está também em outros países, na ascensão de nacionalismos e direitas na Europa e em outras regiões. Os americanos anti-globalização culpam, por exemplo, o México, a China, as etnias não-brancas e as religiões não-cristãs. A UE estaria “explorando” a relação com o Ocidente, e a agenda do *America First* e do *MAGA* ressoa também com outras partes do mundo.

Um terceiro elemento que caracteriza este período é a falha da aposta de **fim da história**. A estratégia da China, principal competidor, *não convergiu para a democracia neoliberal*, além de envolver *mais Estado*, não menos. O “modelo de desenvolvimento anterior”, portanto, entra em crise conforme vê poucos resultados, além de modelos alternativos que dão bons resultados.

As relações EUA-China se acirraram a partir da gestão Trump. Uma série de medidas comerciais, chamada às vezes de “guerra comercial”, foi adotada, e a China retaliou com barreiras comerciais. A percepção da China como um grande concorrente se mantém na gestão Biden - e faz com que outras partes do mundo também vejam o avanço chinês como um risco.

Quando chega a pandemia, estas tensões aumentam ainda mais, expondo dependências nos EUA e em outros países a fornecedores chineses. Isso revela a China como rival estratégico.

3.3 Impactos das estratégias de poder global dos EUA e Europa para o Brasil

O Brasil faz parte da periferia do sistema internacional. É um país que responde a estrutura de forças, não as molda; ainda que sua condição tenha se transformado ao longo do tempo, permanece periférica.

Tradicionalmente, está na zona de influência dos EUA, e sua economia sempre foi influenciada pelos valores neoliberais, considerando também os

principais cargos executivos e de grandes empresas. Em torno de 2008, houve certa contemplação sobre seguir ou não as recomendações neoliberais, mas não houveram grandes desvios.

Em 2009 a China passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil, relacionado também ao epicentro da Crise nos Estados Unidos. Esse comércio continuou aumentando, e foi importante para a recuperação imediata do Brasil no pós-crise pelo ciclo das *commodities*. Isso ajudou o Brasil a colocar certas políticas em prática.

Na relação com a China o Brasil também assume uma posição periférica - de exportação de produtos básicos e importação de produtos manufaturados.

O alinhamento do Brasil com os EUA foi sempre automático, especialmente nas gestões Bolsonaro e Trump, ainda que o Brasil não tenha tido benefícios concretos desse alinhamento automático.

A UE é um parceiro estratégico importante para o Brasil. Nos anos recentes houve o avanço do acordo comercial entre a UE e o Mercosul - a conclusão em princípio em 2019, mas ainda não assinado/ratificado. A retomada das negociações, em 2016, aconteceu num contexto de aumento da desglobalização, com aumento de medidas protecionistas.

Em momentos de crise os países tendem, de fato, a se fecharem e focarem no aspecto interno. O acordo poderia ter sido um bom exemplo do comércio baseado em regras e multilateralismo, mas acabou não acontecendo por problemas internos (como resistência de agricultores europeus, questões ambientais, questões indígenas, etc).

Cabe notar também a posição periférica do Mercosul - exportando produtos primários e importando produtos manufaturados, como máquinas, equipamentos, produtos químicos, etc.