

PODER E AUTONOMIA: AS ASSIMETRIAS DO SISTEMA FINANCEIRO E MONETÁRIO INTERNACIONAL

Gabriel Santos Carneiro¹

Resumo

Este artigo tem por objetivo explicitar a natureza assimétrica das relações financeiras e monetárias entre os Estados desde 1945 até o presente. Destaca-se que as decisões tomadas acerca das questões financeiras internacionais foram marcadas pelo unilateralismo dos Estados Unidos, de forma que o poder, tratado em termos de autonomia, se mostrou fator decisivo e explicativo das mudanças financeiras internacionais. Assim, o sistema financeiro internacional é caracterizado por uma discrepante autonomia norte-americana em relação aos demais países, de maneira que esse sistema é moldado fundamentalmente a partir dos interesses dos Estados Unidos, enquanto que aos demais Estados restam as consequências, em larga medida desfavoráveis, das opções escolhidas. O artigo, com o objetivo de casar a teoria com a história, focará em dois eventos específicos: a crise da libra esterlina de 1947 e a crise da dívida dos países latino-americanos da década de 1980, buscando sempre mostrar como que as ações norte-americanas acabam por prejudicar e afetar negativamente os demais Estados que carecem de autonomia para resistirem às influências externas.

Palavras-chave: Sistema Financeiro Internacional, Hegemonia, Estados Unidos, Dólar.

Abstract

This article aims to explain the asymmetric nature of financial and monetary relations between States since 1945 until nowadays. It is highlighted that the decisions made on the international financial matters are characterized by the unilateralism of the United States, in a way that power, seen here as autonomy, has proven to be a decisive and explanatory element of the international financial changes. Thus, the international financial system is characterized by a discrepant North-American autonomy compared to other countries, so that this system is fundamentally forged under the interests of the United States, whereas the consequences from the chosen choices, which are mainly negative, are left for the other countries. The article, intending to match theory with history, will focus in two specific events: the 1947's sterling crisis and the 1980s external debt crisis of the Latin-American countries, looking forward to demonstrate how the North-American actions impaired and undermined the other countries that lack autonomy to resist external influences.

Keywords: International Financial System, Hegemony, United States, Dollar.

¹ Universidade Federal do ABC. E-mail: gabriel.carneiro@aluno.ufabc.edu.br

Introdução

As Relações Internacionais (RI) em suas principais correntes, sejam realistas, liberais, construtivistas ou marxistas, sempre, ao analisarem o Sistema Internacional, partem de uma visão que reconhece a existência de assimetrias de poder entre Estados, e entre Estados e demais atores transnacionais, sendo que a situação não é diferente quando vira-se o olhar em direção ao sistema financeiro e monetário internacional.

Diversos estudos na área de RI e Economia Política Internacional (EPI) olham para as assimetrias deste sistema, buscando explicá-las de maneiras distintas e diversas. Um tipo de estudo que merece destaque é o de análise da hierarquia das moedas, tal como o realizado por Conti, Prates e Pilhon (2013) e que será retomado ao longo deste artigo, contendo a investigação sobre quais moedas são mais importantes na economia internacional e os motivos delas ocuparem este espaço de destaque.

Entretanto, estudos de RI e EPI que abordam as questões de assimetrias de poder no âmbito internacional muitas vezes se esquecem, ou até evitam, uma discussão mais aprofundada acerca do conceito de poder. Diante disso, este artigo buscará realizar uma discussão preliminar acerca das definições de poder, adotando, finalmente, uma concepção proposta por Benjamin Cohen (2015) de poder como autonomia. Além disso, há ainda uma busca por complementação em literaturas neogramscianas acerca do entendimento das procedências e determinantes desta autonomia.

Por fim, o objetivo deste trabalho é mostrar como as assimetrias do sistema financeiro e monetário internacional jazem fundamentalmente na enorme autonomia experimentada pelo Estados Unidos neste sistema, fruto tanto de sua própria arquitetura, quanto da capacidade nacional norte-americana de evitar influências externas e atuarem de maneira independente no Sistema Internacional.

Desta forma, o artigo se estrutura em três grandes seções, sendo a primeira uma discussão teórica acerca do conceito de poder. Em sequência, apresenta-se o sistema financeiro de Bretton Woods e das bases da autonomia norte-americana, assim como o caso da crise da libra esterlina no imediato pós Segunda Guerra Mundial. Finalmente, avança-se ao non-sistema pós Bretton Woods em que será discutida a questão da crise da dívida dos países latino americanos, encaminhando-se à conclusão do trabalho.

Poder e Autonomia

As áreas de Relações Internacionais e de Economia Política Internacional, desde o nascimento de ambas, buscam a melhor definição para o conceito de “poder”. O debate em torno desta “melhor definição” é extenso, complexo e, por vezes, confuso, de forma que muitos trabalhos acadêmicos de RI e EPI acabam por aceitar a definição do conceito de “poder” como algo dado *à priori* e conhecido “tacitamente” pelos estudiosos dessas áreas.

Uma das definições de poder mais aceitas e difundidas nas áreas de estudo destacadas é a definição proposta por Susan Strange. Segundo Strange (2004), existem dois tipos de poder: o poder relacional e o poder estrutural. O poder relacional seria associado à tradicional definição de poder da linha Realista das RI, isto é, nas palavras de Strange, “the power of A to get to B to do something they would not otherwise do” (STRANGE, 2004, p.81). Conforme afirma Cohen (2014), este tipo de visão assume que o poder é decorrente de características ou recursos específicos dos atores que o detêm.

Um exemplo de poder relacional seria quando os Estados Unidos (EUA) exerceram este tipo de poder sobre o Panamá ao ditar os termos do acordo do Canal do Panamá. Outro exemplo seria o da Alemanha Nazista ao utilizar o seu poder relacional para obter passagem, em 1940, pelo território “neutro” da Suécia (STRANGE, 2004). Assim, verifica-se que o poder relacional está, em muitas vezes, associado às capacidades militares e econômicas de um Estado.

Por outro lado, o poder estrutural seria um poder mais amplo e também mais importante que o poder relacional. Conforme afirma Strange:

Structural power, on the other hand, is the power to shape and determine the structures of the global political economy within which other states, their political institutions, their economic enterprises and (not least) their scientists and other professional people have to operate (STRANGE, 2004, p.81).

Desta forma, o poder estrutural estaria na capacidade de um ator em definir as “regras do jogo” no Sistema Internacional. Em outras palavras, seria a capacidade de definir o modo como os diferentes Estados se relacionam entre si e com outros atores transnacionais, desenhando assim, os regimes internacionais e definindo o leque de possibilidades para os atores menos poderosos do sistema. Diferentemente do poder relacional, o poder estrutural não estaria nas capacidades materiais de um ator A, que o tornaria capaz de, por meio da coerção, influenciar os demais atores a tomarem decisões que estariam a seu favor; mas sim,

na capacidade do ator A desenhar a estrutura do Sistema Internacional, delineando os incentivos e as recompensas possíveis aos demais atores.

Ambos os conceitos de Strange estão ligados a uma visão de poder como uma capacidade de exercer influência sobre os demais atores, forçando-os diretamente ou guiando-os indiretamente de acordo com os interesses do Estado influente (COHEN, 2015).

De maneira contrária a esta visão, Carroll (1972), a partir das definições de poder em estudos da biologia, apresenta uma concepção de poder que parte do oposto da definição de Strange, afirmando que o poder poderia ser definido a partir da capacidade de um ator de controlar a si próprio diante da pressão de influências externas. Nas palavras de Carroll:

Briefly, the argument here seems to be this: a nation's highest priority is autonomy, freedom of action, the prerequisite of which is security. Given the "anarchic" conditions of the international system, security is a very scarce commodity, and violence an accepted and anticipated phenomenon. Hence nations are obliged to "invest a great deal of their energies in attempts to influence one another"; i.e., to exercise or enlarge their power over each other, if they wish to establish or maintain some degree of security and autonomy (CARROLL, 1972).

Portanto, o poder, segundo Carroll (1972), estaria relacionado à autonomia dos Estados e a capacidade de independência destes. Sendo assim, visto como o "policy space", ou a capacidade de um ator de não ser influenciado pelos outros.

Entretanto, de modo geral, a visão de Carroll não exclui necessariamente a concepção e a tipologia de poder de Susan Strange. Conforme afirma Cohen (2015), influência e autonomia seriam justamente as duas faces do poder nas Relações Internacionais, sendo a autonomia a dimensão interna do poder, e a influência, a dimensão externa. Pamela Pansardi (2012) também insere-se de maneira semelhante a Cohen nesta discussão, analisando os termos *power to* (associado às visões de poder como autonomia) e *power over* (associado às visões de poder como influência), amplamente utilizados em estudos contemporâneos de Ciências Sociais, afirmando que ambos os conceitos devem ser compreendidos como faces distintas de um único conceito de "poder social" (*social power*), visto que no limite, ambos os conceitos são relacionais, alterando-se apenas o ângulo de visão adotado.

Apesar desta dualidade do conceito, uma definição antecede a outra. De acordo com Cohen (2015), o aspecto da autonomia nas Relações Internacionais é anterior ao da influência, de forma que o poder se inicia sempre com autonomia e que a influência é dependente desta. Assim, o autor afirma:

In practice, an ability to exercise leverage abroad would seem inconceivable without first attaining and sustaining a relatively high degree of policy

independence at home. First and foremost, actors must be free to pursue their goals without outside constraint. Only then would they be in a position, in addition, to exercise authority elsewhere (COHEN, 2015, p.11).

Portanto, o poder dos Estados estaria associado diretamente à autonomia e a capacidade destes de resistirem às influências externas. Para explorar melhor o conceito de autonomia, será utilizada uma abordagem neogramsciana de Marcos Pansardi (2014). Segundo o autor, “as grandes potências se caracterizam exatamente pelo grau de hegemonia das classes dominantes e sua capacidade de criar um consenso interno” (PANSARDI, M., 2014, p.8).

Thus the hegemony of a particular class, or faction of a class, requires continuing success in persuading other classes and groups in civil society to accept its leadership as well as most of its key values. Hegemony is exercised through the development and mobilization of a trans-class politico-economic formation or coalition of forces in a historical bloc (GILL, 2008, p. 92).

Em outras palavras, a partir de uma concepção marxista da sociedade dividida em classes sociais, afirma-se que as classes dominantes das nações devem ser capazes de primeiro exercer hegemonia sobre as classes subalternas domésticas para somente depois conseguirem que suas nações sejam mais autônomas no campo internacional. A forma como as classes dominantes exercem hegemonia se dá por meio da capacidade destas de combinarem e “ocultarem” seus interesses de classe com um projeto de nação com caráter reformista que vise a conciliação de classes (PANSARDI, M. 2014).

O modo através do qual se exprime a condição de grande potência é dado pela possibilidade de imprimir à atividade estatal uma direção autônoma, que influa e repercuta sobre os outros Estados: a grande potência é potência hegemônica, líder e guia de um sistema de alianças e de pactos com maior ou menor extensão (GRAMSCI, 2012, p.55).

Assim, Gramsci (2012) e Marcos Pansardi (2014) indicam que a própria autonomia das grandes potências provoca uma espécie de influência passiva aos demais Estados. Cohen (2015) aprofunda mais esta questão sustentando que existem dois tipos de influência: a “influência passiva”, fruto do fato de que as Relações Internacionais são inexoravelmente recíprocas, de forma que qualquer exercício de autonomia, mesmo não envolvendo intencionalidade, afeta os demais atores do campo internacional; e a “influência ativa”, que consiste no uso da autonomia para agir de maneira intencional com o objetivo de moldar o comportamento dos demais atores (COHEN, 2015).

Neste modelo, os países periféricos são aqueles que, diante da incapacidade de realizarem suas próprias revoluções burguesas, suas classes dominantes importam e incorporam elementos ideológicos dos países dominantes, de maneira que, segundo Marcos

Pansardi “nos países periféricos as classes dirigentes aliam seus destinos a um projeto estrangeiro; não há um projeto de desenvolvimento autóctone, mas um projeto de dependência” (PANSARDI, 2014, p. 9).

Por um lado, visto desta maneira, a autonomia de um Estado depende fundamentalmente da capacidade de classes dominantes nacionais exercerem hegemonia e consenso no âmbito interno, encobrendo seus interesses de classe com um projeto de nação, e subjugando as classes subalternas. Por outro lado, não pode-se deixar de lado o fato de que a autonomia de uma nação também é dependente do constrangimento exercido pela estrutura, no caso desta análise, do Sistema (ou não sistema) Financeiro e Monetário Internacional. Por conseguinte, o estudo das assimetrias de poder no Sistema Financeiro e Monetário Internacional neste artigo será feito a partir da análise da autonomia dos Estados, levando em consideração os aspectos endógenos dos atores (capacidade de hegemonia interna) e os aspectos exógenos aos atores (nível de constrangimento promovido pela estrutura).

O Sistema de Bretton Woods: O Monopólio da Autonomia A Centralidade do Dólar em Bretton Woods

Em Julho de 1944, firmavam-se os Acordos de Bretton Woods, nome que faz alusão à cidade em que se reuniram os 23 países fundadores, que orientavam o novo modelo de Sistema Financeiro e Monetário Internacional. Os acordos faziam parte de um grande movimento em promoção de uma nova ordem multilateral internacional patrocinada pelos Estados Unidos que incluía também outros arranjos, acordos e Organizações Internacionais, tais como: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA), e muitos outros (PECEQUILO, 2003).

Os Acordos de Bretton Woods não representavam nenhum “modelo ideal” de sistema financeiro internacional, algo perceptível desde as discussões entre Harry Dexter White e John Maynard Keynes pelo desenho dos acordos², sendo eles um produto direto da assimetria de poder existente no pós Segunda Guerra Mundial, conforme afirma Eichengreen (2011):

For a quarter of a century after World War II, the dollar reigned supreme. Only the United States emerged strengthened from the war. Its economy towered over the world like none other. It accounted for fully half of global industrial production. Only its currency was freely traded (EICHENGREEN, 2011, p. 39).

² Para uma discussão mais detalhada acerca do debate White vs. Keynes sugere-se a leitura de Eichengreen (2012).

Com a fixação da convertibilidade do ouro em dólar por um preço fixo de \$35 a onça, e com a autorização do Fundo Monetário Internacional (FMI) de que outros Estados pudessem definir suas taxas de câmbio em termos do dólar americano, crescia o consenso entre governos e bancos centrais estrangeiros de que o dólar era *as good as gold* (EICHENGREEN, 2011). Assim, o dólar assumiu uma função dupla no sistema financeiro internacional, uma vez que era, ao mesmo tempo, a principal moeda de troca internacional e também a principal reserva de valor. Conforme pontua Cohen (1977):

At the war's end, America owned almost three-quarters of the world's existing monetary gold; and prospects for new gold production were obviously limited by the physical constraints of nature. The rest of the world, therefore, was more than willing to economize on this scarce gold supply by accumulating dollars instead. The dollar thus was enshrined not only as principal "vehicle currency" for international trade and investment but also as principal reserve asset for central banks. In the early postwar years, America's deficits became the universal solvent to keep the machinery of Bretton Woods running (COHEN, 1977, p. 95).

Desta forma, o Sistema de Bretton Woods, apesar de multilateral em seu desenho formal, se tornou sinônimo de uma hegemonia monetária centrada no dólar (COHEN, 1977). O governo estadunidense não precisava se preocupar com a possibilidade dos dólares usados por consumidores e investidores virem a ser apresentados para conversão em ouro, visto que estes dólares eram abocanhados por bancos centrais e utilizados como ativo de reserva. Os Estados Unidos era o único país que podia não se preocupar em ter déficits na balanço de pagamentos (EICHENGREEN, 2011). Eichengreen (2012) afirma que toda esta proeminência dos Estados Unidos possuía respaldo na demanda por livre-comércio da indústria norte-americana, de maneira que “(...) a restauração das relações de comércio abertas e multilaterais viria a ser o tônico que revigoraria o Sistema de Bretton Woods. Em sua totalidade o acordo era orientado por este objetivo” (EICHENGREEN, 2012, p. 138).

O Consenso Fordista

Gramsci (2011) aponta que a hegemonia nacional, promovida pela classe dominante norte americana no pós crise da década de 1930, foi marcada pelo modelo de desenvolvimento fordista. Este modo de organização econômica reconheceu a necessidade de garantir aos trabalhadores altos salários³ e melhores condições de trabalho, de maneira que se

³ A expressão “altos salários” deve ser interpretada com cautela. Ela só pode ser compreendida diante da análise dos salários do modelo fordista em comparação aos demais salários da época.

“impeça o colapso fisiológico do trabalhador, premido pelo novo método de produção (taylorismo)” (GRAMSCI, 2011, p.68). Assim, Ruy Braga (2011) afirma:

(...) o fordismo (...) supõe uma base produtiva sobre a qual se ergue toda uma miríade de formas institucionais associadas à estabilização da relação capital-trabalho por meio, principalmente, do consumo conspícuo de bens duráveis pela classe trabalhadora estadunidense (BRAGA, 2011, p. 18 *apud* GRAMSCI, 2011).

Desta forma, o grande mérito dos industriais estadunidenses foi o de perceber que a adaptação das classes subalternas a novos métodos de produção e trabalho não deveria ocorrer somente por via da coerção social, mas sim, deveria se combinar coerção com persuasão e consenso. Os salários altos característicos do fordismo proporcionavam um determinado nível de vida capaz de manter o trabalho estável e qualificado (GRAMSCI, 2011).

Parece ser possível responder que o método Ford é racional, isto é, deve generalizar-se, mas que para isso é necessário um processo longo, no qual ocorra uma mutação das condições sociais e uma mutação dos costumes e dos hábitos individuais, o que não pode ocorrer somente com a coerção, mas apenas com a moderação da coação (autodisciplina) e da persuasão, também sob a forma de altos salários, isto é, com a possibilidade de um melhor nível de vida, ou talvez, mais exatamente, com a conquista de um nível de vida adequado aos novos modos de produção e de trabalho, que demandam um particular dispêndio de energias musculares e nervosas (GRAMSCI, 2011, p. 78).

Desta forma, retoma-se que o consenso nacional, fundamentado no modelo fordista e promovido pelas classes dominantes estadunidenses, providenciaria a autonomia necessária à capacidade destas classes, por meio do aparelho estatal, influenciarem os demais Estados no imediato pós Primeira Guerra Mundial, promovendo, assim, a internacionalização das ideias básicas do *New Deal*: um compromisso negociado entre as frações de capital e trabalho num grande conjunto de Estados capitalistas (GILL, 2008).

Gill (2008) e Pijl (2012) aprofundam esta discussão afirmando que a estratégia de internacionalização do capital promovida pela classe dominante estadunidense era baseada em dois pilares: a prática de uma diplomacia “wilsoniana” e a exportação do modelo fordista. A diplomacia “wilsoniana” representou uma opção pela defesa do multilateralismo e a combinação da política externa com valores éticos tidos como “universais”, algo que serviria para justificar o enfrentamento ao temido avanço do sistema socialista na Europa Ocidental ao longo da Guerra Fria. De maneira complementar, a exportação do modelo fordista, caracterizado pelo compromisso capital-trabalho já descrito por Gramsci, que traduz-se pelo lado das indústrias estadunidenses no formato de produção em massa e, pelo lado da classe trabalhadora, no consumo em massa por meio da melhoria das condições de vida e do poder

de compra. Assim, os produtos estadunidenses necessitavam que a paridade do dólar com as demais moedas fosse restabelecida o mais rápido possível para que estes fossem exportados e pudessem ser consumidos mundo afora.

This post-war structure was also premised on what Gramsci called a 'Fordist' pattern of accumulation, namely a mass-production and mass-consumption system that rewarded and incorporated (organized) labour. Binding this together was the US-centred security structure with its ideology of anti-communism and the defence of the free world (GILL, 2008, p. 95).

Levando em consideração estes aspectos, torna-se evidente que o Sistema de Bretton Woods foi marcado por um monopólio da autonomia dos Estados Unidos, isto é, o país desfrutava de autonomia incomparável com relação ao sistema financeiro internacional em virtude de sua estrutura que conferia ao dólar papel central e único. Ademais, a classe dominante gozava de um amplo consenso interno, fundamentado no modelo fordista que assegurava um amplo *policy space* e a possibilidade de influenciar demais atores no Sistema Internacional tanto de maneira ativa quanto passiva.

A Crise da Libra Esterlina

Os acordos de Bretton Woods previam a total restauração da conversibilidade das moedas europeias em até cinco anos após a assinatura dos acordos. Entretanto, o projeto de expansão das frações de classes capitalistas dos Estados Unidos pressionavam por uma restauração que acontecesse da maneira mais rápida possível. A questão girava em torno da demanda por condições melhores de exportação para os produtos estadunidenses frente às preferências imperiais⁴ europeias.

A Grã-Bretanha, por sua vez, enfrentava uma situação financeira complicada. Como resultado da Segunda Guerra Mundial, a oferta de moeda havia triplicado entre 1938 e 1947, enquanto o PIB nominal havia apenas dobrado de tamanho, de forma a se verificar uma situação de excesso de moeda em circulação. Além disso, a Grã-Bretanha também havia acumulado déficits em libras com o restante da Commonwealth e o Império por conta do fornecimento de produtos alimentícios e matérias-primas necessários à guerra (EICHENGREEN, 2012).

Assim, em 1946 os Estados Unidos concederam à Grã-Bretanha empréstimos de US\$3,75 bilhões sob a condição de que esta restaurasse a convertibilidade da libra esterlina

⁴ O termo faz referência às condições de comércio preferenciais existentes entre as ex-metrópoles europeias e suas colônias.

em até um ano após a aprovação do empréstimo. Apesar da Grã-Bretanha, em comparação com as demais nações europeias continentais, não sofrer com taxas de inflação tão elevadas e ter sua capacidade industrial e de infraestrutura, relativamente preservadas e não destruídas em relação aos demais países europeus; era claro que estava extremamente debilitada em termos de autonomia e capacidade de resistir a influências externas devido ao esforço de guerra, e não teve escolha se não a acatar a vontade norte-americana (EICHENGREEN, 2012).

Conforme afirma Eichengreen (2012), a decisão de restabelecer a conversibilidade foi o cúmulo da irresponsabilidade, especialmente diante da situação de elevada escassez de dólares oriunda das imensas demandas insatisfeitas europeias por produtos alimentícios, bens de capital e outras mercadorias produzidas nos Estados Unidos.

As seis semanas de conversibilidade foram um desastre. As quedas nas reservas foram enormes. O governo, vendo suas reservas aproximando-se do esgotamento, suspendeu a conversibilidade em 20 de agosto com o consentimento norte-americano. Um empréstimo que tinha sido concebido para durar até o final da década foi consumido em questão de semanas (EICHENGREEN, 2012, p. 144).

Assim, apenas em 31 de dezembro de 1958 os países europeus restaurariam a conversibilidade de suas moedas. Este período, entre o início dos acordos de Bretton Woods até a plena restauração das conversibilidades, é caracterizado por Cohen (1977) como o período em que somente os Estados Unidos era capaz de (sustentar) a responsabilidade pela estabilização monetária global, evitando que os demais governos incorressem em uma disputa mutualmente destrutiva por ouro.

Toda esta situação reflete a elevada autonomia dos Estados Unidos no período pós Segunda Guerra Mundial (fruto da estrutura do Sistema Bretton Woods e do consenso nacional promovido pelo Fordismo), que o possibilitava influenciar diretamente outros Estados do Sistema Internacional, frente à ínfima autonomia britânica consequente do extenuante esforço de guerra e da estratégia sufocante de internacionalização do capital das classes dominantes norte-americanas em direção à Europa Ocidental (PIJL, 2012).

O Non-sistema e a retomada da autonomia estadunidense

O Fim de Bretton Woods: Um Golpe de Autonomia

O Sistema de Bretton Woods estava fadado ao fracasso desde o início. Segundo Eichengreen (2012), um dos principais motivos que alargou a sobrevivência deste modelo foi

a cooperação internacional⁵ fruto, em grande parte, da ameaça estadunidense de utilizar seu poder em forma de autonomia e provocar alguma grande alteração unilateral que desestabilizasse os sistemas de comércio internacional e monetário reduzindo drasticamente a liquidez internacional. Em meados de 1960, pouco tempo após a plena restauração da conversibilidade das moedas, o preço do ouro nos mercados privados já estava a US\$40 dólares a onça (acima do preço acordado em Bretton Woods). De forma a evitar a redução de suas reservas de ouro, os Estados Unidos, ao longo dos anos 1960, sob os governos John F. Kennedy e Lyndon B. Johnson, recorreram a diversas políticas de controle de capitais e até a aplicação de sobretaxa às importações (EICHENGREEN, 2012).

O elenco de artifícios aos quais recorreram as administrações Kennedy e Johnson tornou-se, inquestionavelmente, motivo de grande embaraço. Elas admitiam a gravidade do problema do dólar, embora demonstrassem uma disposição para atacar apenas os sintomas, e não as causas. Enfrentar as causas exigiria promover uma reforma no sistema internacional de uma maneira que reduziria o papel do dólar como moeda de reserva, algo que os Estados Unidos ainda não estavam dispostos a contemplar (EICHENGREEN, 2012, p. 175).

A economia estadunidense incorria em déficits na balança de pagamentos cada vez maiores com o mundo, especialmente com a Europa e o Japão, de forma que verificava-se uma situação internacional complexa na qual os déficits dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que proviam a liquidez necessária à economia mundial, eram também os responsáveis pela redução de confiança no dólar, visto que a paridade fixa dólar-ouro era crescentemente colocada em dúvida⁶ (COHEN, 1977).

Com o passar do tempo a situação foi se deteriorando mais e se tornando insustentável. Assim, em Agosto de 1971, o Presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, preocupado com a deterioração da balança comercial do país e amparado por ânsias protecionistas de seu congresso, num ato de autonomia, suspendeu a conversibilidade do dólar em ouro, forçando os demais países do mundo a aceitarem novas regras para as questões monetárias e financeiras internacionais, e transformando os Acordos de Bretton Woods em história (COHEN, 1977). Conforme conclui Frieden (2008), a ordem monetária de Bretton Woods colapsou por razões políticas e não técnicas.

No entanto, os Estados Unidos eram relativamente fechados - mesmo com a expansão do período pós-guerra, o comércio internacional correspondia a

⁵ Uma das principais formas de cooperação a época foi a criação da chamada “Gold Pool” que baseava-se num comprometimento dos Estados de não converterem seus dólares e a venderem suas reservas de ouro para aliviar as pressões sobre os Estados Unidos.

⁶ A impossibilidade da manutenção da paridade fixa dólar-ouro de Bretton Woods foi prevista por Robert Triffin e popularizada pelo dilema que leva seu nome: o Dilema de Triffin.

menos de 10% da economia - e os eleitores nunca iriam priorizar a ordem monetária internacional em detrimento da prosperidade doméstica. O governo norte-americano simplesmente não estava disposto a encolher sua economia por causa das obrigações cambiais exigidas pela ordem de Bretton Woods e, portanto, optou pelo fim do sistema (FRIEDEN, 2008, p.368).

O Non-Sistema

O colapso de Bretton Woods eliminou as restrições à taxa de câmbio, deixando os governos livres para estimularem suas economias. A crescente mobilidade internacional do capital acentuou-se e os Estados recorreram, cada vez mais, a taxas de câmbio mais flexíveis e moedas flutuantes. (EICHENGREEN, 2012; FRIEDEN, 2008). Entretanto, o privilégio estadunidense não se reduziu. Enquanto as taxas de câmbio eram diferentes, o sistema continuava o mesmo. As moedas continuavam todas indexadas ao dólar, sendo que a única diferença era que os Estados Unidos não mais converteriam dólares em ouro. Conforme Eichengreen (2011) enfatiza “Nothing prevented the United States from running whatever policies it chose, a prospect that understandably alarmed countries pegging to its currency” (EICHENGREEN, 2011, p. 61).

Assim, diferentemente do que esperava-se na época, não houve uma fuga internacional do dólar. Segundo Conti, Prates e Pilhon (2013), a partir de um estudo da hierarquia das moedas no sistema internacional, define-se que a determinação do uso de uma moeda internacional depende de três fatores: o tamanho da economia nacional e sua integração com a economia mundial, poder geopolítico e voluntarismo político. Os Estados Unidos na época era ainda, com certeza, o Estado que mais atendia plenamente aos três fatores. Desta forma, a hegemonia do dólar no sistema monetário internacional passou a fundamentar-se no poder do Estado e da economia do país. O dólar se fortaleceu como moeda de crédito global, de maneira que a expressão que dizia que o dólar era *as good as gold* foi alterada para a que dizia que o dólar era simplesmente *as good as one dollar* (CINTRA, MARTINS, 2013).

Verificou-se, na realidade, um fortalecimento ainda maior do dólar em comparação com o período de Bretton Woods, fruto da posição do EUA como demandante e devedor de última instância, isto é, com déficit em transações correntes e dívida externa, cuja taxa de juros é determinada pelo próprio Federal Reserve (FED), que adquiria uma posição de “banco central do mundo” (CINTRA, MARTINS, 2013). Essa situação peculiar corresponde àquilo que diversos presidentes franceses viriam a chamar de “o privilégio exorbitante”, uma

situação em que os Estados Unidos era capaz de determinar unilateralmente a taxa de juros de sua própria dívida externa (CINTRA, MARTINS, 2013; EICHENGREEN, 2011).

A maior liberdade proporcionada ao Estados Unidos pelo fim da paridade ouro-dólar permitiria a consolidação do seu projeto de internacionalização do capital e da formação e consolidação de uma economia global. O fenômeno da globalização obtinha sinal verde e o mundo caminhava para uma liberalização econômica jamais vista antes.

Trata-se, portanto, de compreender que os Estados Unidos impuseram a liberalização financeira e promoveram as políticas de abertura comercial e integração produtiva. Assim, suas empresas encontraram o caminho para a migração produtiva, enquanto suas instituições financeiras foram investidas plenamente na função de gestoras da finança e da moeda universal. (CINTRA & MARTINS, 2013, p. 224).

A Retomada Hegemônica dos Estados Unidos

Na década de 1970 havia uma crença disseminada de que a posição dos Estados Unidos como hegemonia mundial estava com seus dias contados e que este logo seria ultrapassado por outras potências emergentes da época como Japão e Alemanha. Entretanto, conforme afirmam Fiori (2008) e Tavares (1997), estes prognósticos mostravam-se largamente equivocados.

Com relação à “crise da década de 1970”, hoje está mais que claro que ela não enfraqueceu o poder americano, mais do que isto, todos os sinais que foram apontados como indicadores do seu declínio, se transformaram no seu contrário (FIORI, 2008, p. 17).

Segundo Tavares (1997), a partir da década de 1980, especialmente por meio da prática da diplomacia do dólar forte, os Estados Unidos retomaram seu posto hegemônico no Sistema Internacional por meio, não de um maior poder econômico ou militar, mas sim, por meio da capacidade de enquadramento econômico financeiro e político-ideológico dos demais Estados.

Este poder deve-se menos à pressão transnacional de seus bancos e corporações em espaços locais de operação, do que a uma visão estratégica da elite financeira e militar americana que se reforçou com a vitória de Reagan. Em verdade, seus sócios ou rivais capitalistas são compelidos, não apenas a submeter-se, mas a racionalizar a visão dominante como sendo “a única possível”. Esta racionalização vem passando em matéria de política econômica pela aceitação de um ajuste corresponde a uma sincronização da política econômica e da ideologia conservadoras sem precedentes (TAVARES, 1997, p. 29).

Gill (2008) e Davis (1985) afirmam que a hegemonia estadunidense afastou-se do consenso fordista, especialmente por conta de uma mudança na distribuição dos rendimentos

em direção às receitas de juros, favorecendo uma classe “neo-rentista”; ao mesmo tempo em que as corporações industriais abandonavam a produção de bens de consumo duráveis e iam em direção a setores instáveis com altos lucros, como a indústria militar e os serviços financeiros. Concomitantemente, verificou-se uma mudança substancial no balanço de poder entre capital e trabalho diante do perigo de desemprego no contexto de recessão dos Estados Unidos do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, de maneira que os grupos trabalhistas acabaram por aceitar reduções nos salários reais e menores níveis de salário para ingressantes no mercado de trabalho (GILL, 2008).

Desta forma, a reemergência dos Estados Unidos teve como componente central uma retomada da hegemonia doméstica fundamentada em consenso construído por uma classe capitalista transnacional, em torno das virtudes do mercado e do estímulo ao individualismo. A figura do Presidente Ronald Reagan foi central para a construção deste consenso, visto que sua administração foi repleta de elementos simbólicos que buscaram recriar um senso de propósito nacional e de auto-confiança, visando a revalorização do “excepcionalismo norte-americano” em contraposição às crises de confiança provocadas pelos governos Nixon e Carter (GILL, 2008).

Conforme aponta Tavares (1997), a retomada norte-americana pós diplomacia do dólar forte colocou o país em posição de *trade locomotive* da recuperação mundial, de forma que a elite financeira, que consiste na classe capitalista transnacional, passou a propor uma nova divisão internacional do trabalho que recolocaria os Estados Unidos como potência hegemônica. Esta estratégia adotada pela classe dominante teve como objetivo a transformação do Estados Unidos numa potência e centro tecnológico respaldada em regras acerca da proteção de propriedade intelectual (TAVARES, 1997).

Após terem exportado durante várias décadas o padrão tecnológico do sistema industrial americano através das suas multinacionais, estão tentando usar o seu poder hegemônico para reenquadrá-las, fazer retornar os capitais sobrantes e refazerem a sua posição como centro tecnológico dominante. (...) Ao contrário, os EUA estão concentrando esforços no desenvolvimento dos setores de ponta e submetendo a velha indústria à concorrência internacional dos seus parceiros. A partir dessa modernização generalizada esperam poder retomar a sua posição como centro tecnológico dominante e reordenar de novo a economia mundial (TAVARES, 1997, p. 47).

A Dependência Latino-Americana

Conforme Pansardi (2014) afirma, os países periféricos na incapacidade por parte de suas classes dirigentes de formularem um próprio projeto nacional, recorrem a um projeto de

dependência fundamentado na incorporação de elementos ideológicos dos países hegemônicos. Cardoso e Faletto (2010), aprofundam esta análise no contexto dos países latino-americanos explicando como que a dependência é fator explicativo essencial da condição de subdesenvolvimento dessas nações:

A dependência da situação de subdesenvolvimento implica socialmente uma forma de dominação que se manifesta por uma série de características no modo de atuação e na orientação dos grupos que no sistema econômico aparecem como produtores ou como consumidores. Essa situação supõe nos casos extremos que as decisões que afetam a produção ou o consumo de uma economia dada são tomadas em função da dinâmica e dos interesses das economias desenvolvidas (CARDOSO, FALETTTO, 2010, p. 39).

Em outras palavras, pode-se afirmar que a ausência de autonomia por parte das nações mais periféricas do Sistema Internacional é evidente na incapacidade destes países em tomarem decisões em função de seus próprios interesses nacionais (CARDOSO, FALETTTO, 2010). O interesse nacional acaba subordinado e dependente de interesses externos, sendo esta dependência a própria ausência de autonomia segundo a definição de Cohen (2015) apresentada anteriormente.

A situação de “subdesenvolvimento nacional” supõe um modo de ser que por sua vez depende de vinculações de subordinação com o exterior e da reorientação do comportamento social, político e econômico em função de “interesses nacionais”; isso caracteriza as sociedades nacionais subdesenvolvidas não só do ponto de vista econômico, mas também da perspectiva do comportamento e da estruturação dos grupos sociais (CARDOSO, FALETTTO, 2010, p. 44).

Furtado (2013)⁷ também aborda a dependência no âmbito dos países latino-americanos enfatizando a existência de uma dependência cultural, por parte dos grupos das nações subdesenvolvidas que se apropriam dos excedentes, provocando uma ânsia destas por atingirem padrões de consumo semelhantes aos de países onde o nível de acumulação de capital é muito maior e cujo elemento motor do desenvolvimento é o progresso técnico, de forma que as nações periféricas e subdesenvolvidas passariam por um processo específico denominado “modernização”.

Chamaremos de modernização a esse processo de adoção de padrões de consumo sofisticados (privados e públicos) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos (FURTADO, 2013, p. 180).

A modernização de Furtado, portanto, seria fruto direto da dependência cultural, que, por sua vez, estaria vinculada a própria ausência de autonomia oriunda da incapacidade das

⁷ Importante destacar que apesar de não serem citados anos, ambas as análises de Cardoso & Faletto e Furtado tem como olhar histórico as nações latino-americanas na segunda metade do século XX.

classes dominantes latino-americanas de formularem um projeto de classe e o combinarem e ocultarem num projeto nacional de fato. Assim, portanto, os Estados latino-americanos estariam fadados a desfrutarem de baixíssima autonomia no Sistema Internacional, no sentido de estarem amplamente frágeis e vulneráveis a influências externas diante dessa situação de dependência.

A Crise da Dívida na América Latina

As raízes da crise da dívida na América Latina estão no primeiro choque do petróleo de 1973. Com o aumento dos preços, os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) arrecadaram uma grande soma de divisas que não possuía aplicação imediata, sendo que, diante disso, elas foram investidas em bancos europeus e norte-americanos, ficando conhecidas como “eurodólares”⁸. Estes eurodólares não foram transformados em investimentos produtivos nos países industrializados, e acabaram sendo colocados à disposição para empréstimo aos países em desenvolvimento (PIRES, 2010).

Pires (2010) caracteriza a estratégia dos países em desenvolvimento da América Latina na época como a de “desenvolvimento por endividamento”, na qual os países em desenvolvimento combinavam elevados empréstimos do exterior (indexados em taxa de juros flutuantes internacionais⁹) com forte investimento público e proteção de setores industriais contra concorrência internacional. Nos primeiros anos do *boom* de empréstimos tudo ocorreu de maneira controlada com os devedores pagando em dia e alcançando resultados expressivos de desenvolvimento com o crescimento de seus produtos internos brutos (PIB) (PIRES, 2010).

Entretanto, na virada da década de 1970 para a década de 1980, com objetivo de enfrentar a elevada especulação contra o dólar e a inflação galopante de mais de dois dígitos, fruto do rápido crescimento do início da década de 1970, do *boom* de commodities da época e, principalmente, dos choques de petróleo de 1973 e 1979; o então presidente do FED, Paul Volcker, lançou as bases daquela que ficou conhecida como a diplomacia do dólar forte, que consistiu numa elevação das taxas de juros norte-americanas provocando uma enorme atração de capital de volta ao Estados Unidos que sugou a liquidez da economia internacional (CINTRA, MARTINS, 2013; EICHENGREEN, 2012; FRIEDEN, 2008; PIRES, 2010).

⁸ Muitas vezes também são denominados de “petrodólares”.

⁹ Geralmente a taxa utilizada era a Libor (London Interbank Pffering Rate)

Diante deste cenário, eclodiu a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento, especialmente nos da América Latina. O epicentro da crise foi o México, quando, em 1982, este suspendeu o pagamento dos juros da dívida.

Vale ressaltar que a América Latina teve um papel central no processo de endividamento. Deve-se considerar que a dívida latino-americana quase foi duplicada em apenas três anos (1979-1981). Brasil, México, Argentina representavam, em 1982, quase 50% do total dos empréstimos dos bancos internacionais ao mundo em desenvolvimento (PIRES, 2010, p. 230).

A elevação das taxas de juros provocadas por Volcker foi um ato de autonomia que visava atender aos interesses dos Estados Unidos e beneficiou fortemente a comunidade financeira e os investidores em detrimento das classes médias e trabalhadores. Os países da América Latina, por sua vez, dependentes e carentes de autonomia, agonizariam e permaneceriam enfraquecidos por anos, sendo que a década de 1980 ficou conhecida como a década perdida da América Latina (FRIEDEN, 2008).

O modelo de industrialização por substituição de importações adotado pelos países latino-americanos era, assim, derrubado de vez (FRIEDEN, 2008). A renegociação das dívidas por parte dos bancos credores decorreria da adoção, por parte dos países latino-americanos, de um modelo de ajuste proposto pelo FMI, em parceria com o FED, que exigia a assinatura de “cartas de intenções” assumindo compromissos com uma política econômica de austeridade (PIRES, 2010).

Antes de ser um organismo multilateral, o FMI tornou-se mero instrumento dos países credores para forçar as nações periféricas a se enquadrar nas condições macroeconômicas adequadas aos primeiros. Seu receituário de ajuste, portanto, tinha como objetivo muito mais anestesiar o “paciente”, de forma a torná-lo mais dócil, do que a eficientemente dar-lhe condições para enfrentar em melhor situação as distorções da economia mundial (PIRES, 2010, p. 237-238).

Segundo Tavares (1997), o choque de juros do FED e a diplomacia do dólar forte, num primeiro momento, levaram o país a uma recessão de três anos, sendo que muitas grandes empresas e alguns bancos chegaram a quebrar. Entretanto, esta atitude proporcionou ao Estados Unidos e ao FED retomarem o controle sobre seus próprios bancos e do resto do sistema bancário internacional, de forma que a diplomacia do dólar forte teria “soldado” os interesses do capital financeiro internacional sob o comando estadunidense, proporcionando a retomada de sua hegemonia

Há algum tempo atrás, tudo levava a crer que os EUA tinham perdido a capacidade de liderar a economia mundial de uma maneira benéfica. Isso continua a ser verdade. Mas por outro lado os americanos, indiscutivelmente, deram, de 1979 a 1983, uma demonstração de sua capacidade maléfica de

exercer sua hegemonia e de ajustar todos os países, através da recessão, ao seu desiderato. E o fizeram, está claro, com uma arrogância e com uma virulência sem precedentes (TAVARES, 1997, p. 37).

Conclusão

A partir de uma concepção de poder associada a ideia de autonomia, conforme definida por Cohen (2015), sem contudo, excluir totalmente a dimensão da influência, colocando-a como consequência direta ou indireta da autonomia; este artigo buscou explicar as assimetrias do sistema financeiro e monetário internacional por meio da perceptível elevada autonomia desfrutada pelo Estados Unidos. Autonomia esta que provinha tanto da estrutura do próprio sistema quanto do alargado *policy space* resultante da hegemonia nacional desfrutada por suas classes dominantes.

A crise da dívida dos países latino-americanos foi mais um episódio, assim como o da crise da libra esterlina, no qual os Estados Unidos utilizaram de sua autonomia, fruto do amplo consenso nacional e da arquitetura “dolarcêntrica” do sistema monetário e financeiro internacional, para promoverem seus interesses nacionalmente e internacionalmente. Enquanto que, por outro lado, os demais Estados do Sistema Internacional enfrentavam situações de ausência de consenso interno e até de dependência que reduziam a parâmetros ínfimos a autonomia deles, tornando-os incapazes de resistirem significativamente a influências externas.

Em última instância, pode-se afirmar que o desenho do sistema financeiro e monetário internacional proporciona uma enorme autonomia aos norte-americanos desde Bretton Woods até a emergência do non sistema e os dias atuais; assim como verifica-se que a capacidade de alguns Estados de se blindarem às decisões norte-americanas depende da capacidade destes de lograrem graus elevados de consenso interno que elevariam suas autonomias no Sistema Internacional, sendo dois exemplos enfáticos (que não foram tratados neste artigo) os casos do Japão nos anos 60 e 70, e o caso da China no início da década de 2010 até os dias atuais.

Referências Bibliográficas

BRAGA, Ruy. Introdução. In: GRAMSCI, Antonio. **Americanismo e Fordismo**. São Paulo: Editora Hedra, 2011.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARROLL, Berenice A. Peace Research: The Cult of Power. **Journal of Conflict Resolution**. v.16, n.4, December 1972.

CINTRA, Marcos A; MARTINS, Aline R. A. O Papel do Dólar e do Renminbi no Sistema Monetário Internacional. In: CINTRA, Marcos A; MARTINS, Aline R. A. **As Transformações do Dólar no Sistema Monetário Internacional**. Brasília: Ipea, 2013.

COHEN, Benjamin J. **Money, Power, Authority**. Strange Futures: Power, Control and Transformation in the Global Political Economy. Princeton University, 2015.

_____. **Organizing the World's Money: The Political Economy of International Monetary Relations**. The Macmillan Press, 1977.

CONTI, Bruno M; PRATES, Daniela M; PLIHON, Dominique. O Sistema Monetário Internacional e seu Caráter Hierarquizado. In: CINTRA, Marcos A; MARTINS, Aline R. A. **As Transformações do Dólar no Sistema Monetário Internacional**. Brasília: Ipea, 2013.

EICHENGREEN, Barry J. **Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar**. New York: Oxford University Press, 2011.

_____. **A Globalização do Capital: Uma História do Sistema Monetário Internacional**. São Paulo: Editora 34, 2012.

FIORI, José L. O Sistema Interestatal Capitalista no Início do Século XXI. In: **O Mito do Colapso do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo Global: História Econômica e Política do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e Dependência: As Conexões Fundamentais. In: D'AGUIAR, Rosa F. **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

GILL, Stephen. **Power and Resistance in the New World Order**. Chippenham and Eastbourne: Palgrave Macmillan, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Americanismo e Fordismo**. São Paulo: Editora Hedra, 2011.

_____. **Cadernos do Cárcere: Maquiavel - Notas sobre o Estado e a Política**. V.3. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2012.

PANSARDI, Marcos Vinicius. **Uma Teoria da Hegemonia Mundial: Gramsci como Teórico das Relações Internacionais**. Crítica Marxista, n.39, 2014.

PANSARDI, Pamela. Power to and power over: two distinct concepts of power? **Journal of Political Power**. Routledge. v.5, n.1, April 2012, p.73–89.

PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos Estados Unidos**. 3ª edição ampliada e atualizada. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

PIJL, Kees van der. **The Making of the Atlantic Ruling Class**. New Edition. London: Verso, 2012.

PIRES, Marcos C. O Governo Figueiredo e a Crise da Dívida (1979-1985). In: Pires, Marcos C. **Economia Brasileira: da Colônia ao Governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

STRANGE, Susan. **States and Markets**. New York: Continuum, 2004.

TAVARES, Maria da Conceição. Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: FIORI, José L; TAVARES, Maria da Conceição. **Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.