

A ASCENSÃO DO DÓLAR E A RESISTÊNCIA DA LIBRA: UMA DISPUTA POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

Maurício Metri¹

Ao final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos conduziram as negociações para a construção de uma nova ordem mundial e, ao longo desta, lograram definir sua moeda nacional como o padrão de referência internacional. Desde então, o dólar norte-americano permanece como a principal unidade de conta, veículo de liquidação e reserva de valor em âmbito global. O objetivo deste artigo é analisar, de um lado, o papel dos instrumentos político-diplomáticos dos Estados Unidos para determinação das bases que asseguraram a primazia do dólar no sistema internacional e, por outro, a estratégia de resistência britânica em defesa da libra esterlina. Há uma contraposição à visão convencional que acentua o peso das escolhas dos agentes de mercado e dos demais estados nacionais. Parte-se de uma releitura ampliada para o âmbito das relações internacionais da perspectiva teórica da moeda *cartal*, na qual o poder aparece ao centro das questões monetárias enquanto dimensão teórica relevante. Pretende-se mostrar que, conforme os Estados Unidos conseguiram, por meio da diplomacia e da própria guerra, expandir seu poder, ampliar suas áreas de dominação e moldar a arquitetura do sistema, consolidaram simultaneamente um território monetário internacional baseado em sua moeda.

Palavras-chave: dólar norte-americano; libra esterlina; Segunda Guerra Mundial; moeda de referência internacional; *cartalismo*.

THE RISE OF THE AMERICAN DOLLAR AND THE RESISTANCE OF THE POUND STERLING: A POLITICAL AND DIPLOMATIC STRUGGLE

At the end of World War II, the United States negotiated a new monetary system and were able to set its national currency as the international reference standard. Since then, the dollar has remained the most important money of account, means of payment and reserve currency in the world. This study aims to investigate, in the context of the First and Second World Wars, the role of political and diplomatic instruments for the determination of the bases that have ensured the primacy of the dollar in the international system, on the one side; and the strategy of British resistance in defense of the pound sterling, on the other. The author opposes the conventional view which emphasizes the weight of the choices of market participants and the public authorities and presents an expanded reinterpretation of the perspective of *cartal money* in which power appears in the center of the monetary issues as important theoretical dimension. It intends to show that, as it managed to expand through diplomacy and war its power and areas of influence, the United States consolidated an international monetary territory based on its national currency.

Keywords: U.S dollar; pound sterling; Second World War; international reserve currency; *cartal money*.

1. Professor de Economia Política Internacional (EPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Uma primeira versão deste artigo, denominada *O dólar e a diplomacia norte-americana*, foi apresentada no VII Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, em Coimbra, em abril de 2014.

LA SUBIDA DEL DÓLAR ESTADOUNIDENSE Y LA RESISTENCIA DE LA LIBRA ESTERLINA: UNA LUCHA POLÍTICA Y DIPLOMÁTICA

En fines de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos lideraron las negociaciones para la construcción de un nuevo orden mundial y, a lo largo de ellas, lograron definir su moneda nacional como referencia internacional. Desde entonces, el dólar sigue siendo la principal unidad de liquidación y de depósito de valor a nivel mundial. El objetivo del trabajo es analizar, por un lado, el papel de los instrumentos políticos y diplomáticos de los Estados Unidos para asegurar la primacía del dólar en el sistema internacional y, por otro lado, la estrategia de resistencia británica en defensa de la libra esterlina. Hay un contraste con la visión convencional que enfatiza el peso de las decisiones de los agentes del mercado y otros estados-nación. Se parte de una relectura teórica de la teoría de las relaciones internacionales de la moneda Cartal, en la cual el poder aparece en el centro de las cuestiones monetarias como una dimensión teórica importante. Se pretende demostrar como los EE.UU. fueron capaces, a través de la diplomacia y de la guerra misma, de expandir su poder, ampliar sus áreas de dominio y configurar la arquitectura del sistema, creando un territorio monetario internacional en base a su moneda.

Palabras-clave: dólar estadounidense; libra esterlina; Segunda Guerra Mundial; moneda de referencia internacional; cartalismo.

JEL: N40; F51; E42.

1 INTRODUÇÃO

Desde o fim da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos arrogaram para si papel importante nas negociações de reconstrução do sistema internacional. Não demorou muito para que conseguissem moldar a ordem econômica à sua feição e ao seu interesse, inclusive no que diz respeito à definição da moeda de referência internacional, sobretudo durante a Segunda Guerra Mundial.

A partir de então, ampliaram-se de modo expressivo suas capacidades de endividamento e gasto, uma vez que se tornou um imperativo a todos os agentes privados e públicos acumular ativos líquidos denominados em dólares,² em proporção suficiente para ou fazerem frente às suas obrigações com o exterior; ou estabilizarem seus mercados de câmbio; ou ainda para realizarem operações de *hedge* e/ou especulativas nos mais diversos mercados financeiros internacionais. Ademais, ao buscarem aplicações em dólar, os credores reenviam parte de seus saldos acumulados ao sistema financeiro norte-americano, exacerbando sua amplitude e liquidez. Desta forma, os movimentos de capitais acabam por funcionar de modo estabilizador à sua economia, a despeito de seus crônicos *deficit* público e em transações correntes. Os Estados Unidos transferem, com efeito, para o restante do sistema, o ônus de seus desequilíbrios macroeconômicos.³

2. Principalmente na forma de papel-moeda ou em títulos da dívida pública dos Estados Unidos.

3. A respeito dos efeitos assimétricos sobre as diferentes economias nacionais causados pelos processos de ajustamentos externos, ver, por exemplo: Tavares e Melin (1997); Minsky (1993); Prates e Cintra (2007); e Metri (2004).

A proposta deste artigo é analisar, por um lado, como e por meio de quais instrumentos os Estados Unidos conseguiram definir a sua moeda como a de referência internacional, sobretudo durante a Segunda Guerra Mundial e, por outro lado, os esforços ingleses desde o fim da Primeira Guerra Mundial para preservar a primazia da libra esterlina na hierarquia monetária internacional.

Para tanto, parte-se de uma releitura ampliada para a esfera das relações internacionais da perspectiva *cartalista* da moeda. Como método, analisam-se os contextos geopolíticos e as estratégias das principais potências desde o fim da Primeira Guerra Mundial até a década de 1950, destacando seus dilemas, conflitos e rivalidades. Em seguida, identificam-se os meios pelos quais os Estados Unidos se utilizaram para que a sua moeda passasse a ser referência aos demais países em transações internacionais, assim como os artifícios e manobras inglesas para a defesa da libra.

Além desta introdução e de uma conclusão ao final, este artigo apresenta, em seção própria, breves comentários sobre algumas interpretações contemporâneas acerca do dólar enquanto moeda internacional, contrapondo-as à perspectiva teórica em privilégio neste trabalho. Em seguida, são analisadas, em três seções, as diferentes fases do processo de ascensão do dólar e de resistência da libra no sistema internacional: do final da Primeira Guerra Mundial ao colapso da Liga das Nações nos anos de 1930; do aumento das rivalidades interestatais da década de 1930 aos Acordos de Paz do pós-Segunda Guerra Mundial; e, por fim, as primeiras décadas do contexto da Guerra Fria.

2 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A MOEDA INTERNACIONAL

No campo da economia, para alguns autores, duas são as características principais dos sistemas monetários internacionais: de um lado, o controle exercido pelo Estado emissor da moeda de referência sobre a gestão da liquidez internacional e, de outro, a presença de hierarquias monetárias relacionadas, sobretudo, às assimetrias nos processos de ajustamento das contas externas entre as economias nacionais. Apesar de algumas diferenças, estes trabalhos reconhecem uma relação direta entre os contextos políticos internacionais e as ordens monetárias vigentes.⁴

No campo da Economia Política Internacional (EPI), há relativo consenso sobre os benefícios desfrutados pelo país emissor da moeda internacional. Com efeito, debatem-se as razões da ascensão de uma determinada moeda a esta posição de destaque. As respostas sugeridas estão organizadas em torno das vantagens procuradas pelo conjunto dos agentes (políticos e econômicos) que operam em

4. Ver Tavares e Melin (1997); Minsky (1993); Kindleberger (1993); Belluzzo e Almeida (2002); e Metri (2004).

âmbito internacional. Há implícita uma ideia comum de que se trata de escolhas entre estes agentes, prevalecendo como padrão monetário internacional a moeda nacional que obtiver mais adesões ou, pelo menos, as mais importantes. Neste sentido, existem os trabalhos com “viés de mercado”, em que se atribui maior importância aos atores econômicos, cujas escolhas pautam-se nos atributos relativos a cada moeda “candidata” em termos de sua confiança, liquidez e redes transacionais nela baseada. Há trabalhos de “viés instrumental”, em que se designa aos Estados participantes do sistema econômico internacional maior relevância nesta escolha, os quais se pautam por critérios relativos às vantagens econômicas, formais ou informais (diante de seus dilemas macroeconômicos), em se “atrelar” a uma determinada moeda “candidata”. Por fim, há trabalhos de “viés geopolítico”, que se esforçam em incluir aspectos mais amplos de natureza militar, relativos a questões de segurança e defesa, para assim explicarem as preferências e escolhas de alguns Estados a determinada moeda “candidata” (Helleiner e Kirshner, 2009).

Em geral, essas análises não consideram a internacionalização de uma moeda como algo relacionado aos movimentos expansivos do estado que a criou; resultante de cálculos estratégicos deliberados a este fim; e por meio de ações diplomáticas de negociação, dissuasão, coação e retaliação, assim como ao uso efetivo de instrumentos de violência e coerção física.

Isso ocorre porque há uma dificuldade comum ao tratamento conferido à dimensão do poder em assuntos monetários. Esta dificuldade aparece mesmo para os trabalhos com “viés geopolítico”, já que a categoria de poder surge apenas como condição histórica e não como dimensão teórica relevante. Para as três linhas descritas (a geopolítica, a de mercado e a instrumental), o poder é algo externo e estranho ao conceito de moeda de que partem.⁵

Subsiste, como pano de fundo desta dificuldade, uma discussão mais conceitual sobre moeda e sua natureza mais elementar. As interpretações tradicionais consideram que a moeda emergiu como um veículo facilitador das trocas, respondendo às dificuldades transacionais relativas ao escambo. Trata-se de uma construção coletiva e espontânea associada ao desenvolvimento dos mercados. Assim sendo, a moeda se constitui num bem público, noção esta que se reproduz também, por derivação, para o entendimento da natureza da moeda de referência internacional, no sentido de uma espécie de linguagem, técnica compartilhada e escolhida pelo conjunto de diferentes povos. Atribui-se, com efeito, certa autonomia aos agentes para definição da moeda de referência.

Neste trabalho, ao contrário, faz-se uma releitura ampliada da teoria *cartal* da moeda para o âmbito das relações internacionais. Parte-se da hipótese de que

5. Para mais detalhes, ver Metri (2014).

a unidade de conta é a noção mais elementar presente no conceito de moeda. Com efeito, em detrimento da noção de meio de troca, enfocam-se, sobretudo, as relações de débito e crédito expressadas, calculadas e registradas em termos da moeda de conta. Como a moeda de conta é uma denominação arbitrária e abstrata, um padrão de mensuração, ela depende do poder político, que a escreve, a proclama e, de tempos em tempos, a rescreve. Ao poder político cabe, também, a determinação das formas e dos sinais do meio de troca que permitem o seu reconhecimento social, assim como a proclamação de seu valor em termos da unidade de conta por ele escrita (Knapp, 1905, p. 35).

O que permite tratar a dimensão do poder enquanto categoria teórica para análise histórica sobre temas monetários é entender que tais prerrogativas, de proclamação da moeda de conta e de criação do meio de troca, decorrem da capacidade da autoridade central em declarar a condição de devedor (de tributos) ao conjunto da coletividade sobre a qual exerce dominação. Tal faculdade, por sua vez, se assenta no domínio dos instrumentos de coerção e violência física, fundamento último do exercício do poder. Por isto, o espaço de validade de toda moeda é, a princípio, igual ao espaço de dominação da autoridade central (Knapp, 1905, p.40-41).

Dentro desta perspectiva, mas deslocando o raciocínio para o âmbito das relações internacionais, como o conceito de moeda incorpora constitutivamente a dimensão do poder, os processos de acumulação deste em escala internacional são decisivos para a determinação da moeda de referência internacional. Movimentos expansivos bem-sucedidos de um estado implicarão, também, na ampliação do espaço de circulação e de validade de sua moeda, seja por ações diplomáticas deliberadas, seja como resultado direto da própria conquista e da guerra. Trata-se, com efeito, de um processo de natureza política e, sobretudo, denominado de internacionalização de uma moeda, ou do conceito de moeda expansiva (Metri, 2014, p. 87).

Do ponto do sistêmico, a busca de alguns estados pelas vantagens decorrentes da internacionalização de sua moeda nacional acentua as rivalidades interestatais, intensificando a pressão competitiva própria do sistema, pois, para qualquer país, operar na moeda de outro, embora possa trazer alguma vantagem conjuntural específica, reforça assimetrias a favor do emissor da referida moeda, além de estabelecer vulnerabilidades à sua própria economia, relativas às suas contas externas e ao seu câmbio. Por isto, a disputa pelo topo da hierarquia monetária internacional entre as grandes potências tende a ser um jogo, no limite, de soma zero. Como resultado, a competição interestatal acaba por envolver disputas monetárias.

Alguns meios pelos quais tal processo pode se desenvolver são descritos a seguir. Em primeiro lugar, existem as conquistas territoriais, as construções de sistemas coloniais e outras formas de expansão do espaço de dominação direta. Neste caso, pode haver o alargamento do espaço de tributação e, por conseguinte,

de validade da moeda do poder expansivo, assim como a reestruturação da vida econômica do referido espaço de modo a se instituir necessidades de importação e financiamento na moeda expansiva. Em segundo lugar, a internacionalização de uma moeda pode ocorrer, também, a partir da efetivação de tratados e acordos internacionais. Definidos no âmbito de negociações diplomáticas mais amplas, os tratados acabam por revelar as hierarquias e as correlações de poder, que, muitas vezes, impõem aos seus signatários a necessidade de se auferir uma determinada moeda arbitrada. Tende-se a consolidar, com efeito, necessidades de financiamento na moeda expansiva. Em terceiro lugar, há a dominação de zonas estratégicas aos processos de acumulação de poder e riqueza em escala global (rotas e entrepostos comerciais, áreas de produção estratégica, mercados consumidores, fontes de matérias-primas, centros financeiros etc.). Dominadas tais zonas estratégicas, os demais atores tornam-se compelidos a operar com base na moeda proclamada pelo poder expansivo, do contrário, estariam deles excluídos. O isolamento representaria um veto às possibilidades de expansão econômica e política. Trata-se, portanto, de uma estratégia de enquadramento indireto das unidades com maior capacidade de resistência. De todo modo, estes são meios de natureza política, e sua implementação ocorre com base em diferentes tipos de ações diplomáticas e/ou de conquista (Metri, 2014, p. 87-90).

Como resultado dessa perspectiva de investigação, redefine-se a informação histórica relevante. Para pesquisa, verificação e argumentação ao longo do trabalho, atribui-se, com efeito, centralidade à moeda de conta nacional utilizada como referência para expressar valores em tratados e acordos internacionais dos mais diversos tipos (como no caso dos Acordos de Bretton Woods); para registro de relações de dívida entre países (como no caso dos instrumentos de *Lend-Lease*); e para “precificar” mercadorias estratégicas (como no caso do petróleo extraído da Arábia Saudita e dos Estados Unidos). É com base nisto que se pretende interpretar a ascensão do dólar.

3 A DISPUTA MONETÁRIA NA DÉCADA DE 1920: A RESISTÊNCIA BRITÂNICA

No contexto do imediato pós-Primeira Guerra Mundial, emergiram divergências nas negociações de paz entre as principais potências vitoriosas, Estados Unidos, Inglaterra e França. Criou-se um prolongado impasse e uma situação de vetos recíprocos entre estes países, cujos efeitos desdobraram-se sobre a própria ordem monetária internacional.⁶

6. Já nas conversas sobre o armistício alemão é possível notar essa dinâmica. Embora tenha sido assinado em 11 de novembro de 1918 pelos representantes aliados e alemães em Rethondes, o pedido fora enviado um mês antes apenas ao presidente norte-americano, Woodrow Wilson. Este tratou praticamente sozinho a rendição alemã e a mostrou depois às autoridades britânicas e francesas. Apesar de reclamarem a necessidade de ajustes futuros, aceitaram o que lhes fora apresentado. Era o prenúncio de discordâncias e vetos ao longo dos anos que se seguiriam.

A Conferência de Versalhes, cujos Tratados de Paz foram assinados em 28 de junho de 1919, contou com a participação de 27 Estados; contudo, desenrolaram-se, na prática, sob as diretrizes das três principais potências vitoriosas. A estratégia norte-americana pautou-se pelo restabelecimento do equilíbrio de poder europeu, desmonte dos impérios coloniais, revitalização do comércio e da economia mundial e criação da Liga das Nações. Ao final, como o seu congresso não ratificou os Acordos, os Estados Unidos ficaram excluídos da Liga. Para a França, a preocupação principal era a Alemanha e a possibilidade de sua reconstrução e remilitarização. Para a Inglaterra, havia o desafio de preservar sua posição global, o que passava pela manutenção de seu império colonial e da libra como moeda de referência internacional. Também não a interessava uma Alemanha fraca, fosse por um infundado receio de expansionismo francês ou russo (Fiori, 2004, p. 81).

A configuração geopolítica da época acabou por se refletir nas negociações sobre a ordem monetária internacional, onde também se forjou uma conjuntura de disputas, vetos mútuos e estratégias de resistência, inclusive quanto à determinação de sua moeda de referência. Para esse tema, as disputas mais relevantes nas negociações em Paris giraram em torno das reparações de guerra impostas à Alemanha, cujo propósito era punir o país e permitir às Potências Aliadas e Associadas restaurarem sua vida industrial e econômica. Isto porque nos termos do Artigo 231 do próprio Tratado de Paz de Versalhes, imputava-se culpa, com base no princípio de responsabilidade, à Alemanha pela guerra, e as reparações eram uma consequência disto.⁷ Se, por um lado, o Artigo 233 deixou indeterminada a magnitude total das indenizações,⁸ o Artigo 235 definiu um primeiro conjunto de obrigações. No âmbito deste artigo, determinou-se que a Alemanha deveria pagar, durante os anos 1919 e 1920 e, também, ao longo dos primeiros quatro meses de 1921, o equivalente a vinte bilhões de marcos-ouro. Ademais, a Alemanha teria de emitir outros quarenta bilhões de marcos-ouro na forma de títulos ao portador, com juros de 2,5 % ao ano entre 1921 e 1926 e, posteriormente, em 5% ao ano, com amortizações a partir de 1926. A forma de liquidação se manteve também indefinida, podendo ocorrer obrigatoriamente em ouro, *commodities*, navios, valores mobiliários ou de outra forma, conforme a Comissão de Reparação arbitrasse.⁹

7. De acordo com o Artigo 231º, "The Allied and Associated Governments affirm and Germany accepts the responsibility of Germany and her allies for causing all the loss and damage to which the Allied and Associated Governments and their nationals have been subjected as a consequence of the war imposed upon them by the aggression of Germany and her allies." Mais detalhes ver em: <<http://avalon.law.yale.edu/imt/partviii.asp>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

8. "The amount of the above damage for which compensation is to be made by Germany shall be determined by an Inter-Allied Commission, to be called the Reparation Commission and constituted in the form and with the powers set forth hereunder and in Annexes II to VII inclusive hereto." Disponível em: <<http://avalon.law.yale.edu/imt/partviii.asp>>. Acesso em 16 maio 2014.

9. The Versailles Treaty, 28 jun. 1919. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/versailles_menu.asp>. Acesso em: 15 mar. 2014.

As razões e os atores envolvidos nas negociações relativas à definição da moeda de conta para denominação das dívidas de reparação constituem-se na informação histórica relevante de acordo com a perspectiva teórica adotada neste trabalho. No caso do Tratado de Versalhes, a moeda de denominação foi o marco-ouro. Desde 1914, a Alemanha havia suspenso a conversibilidade do marco com o ouro, e a emissão de sua moeda passou a ser feita sem referência ou compromisso com nenhum tipo de lastro durante a guerra. É de se estranhar, a princípio, que as reparações tenham sido definidas em termos da moeda nacional do país derrotado, mesmo que atrelada ao ouro. Isto, no entanto, passa a fazer sentido, em parte, se interpretado dentro do contexto de impasse da época, em que havia a incapacidade de uma das grandes potências vitoriosas se impor direta e unilateralmente sobre o tema. De qualquer forma, o fato de as dívidas terem sido fixadas em termos de ouro garantia o valor para o credor, mesmo em caso de desvalorizações da moeda alemã.

No entanto, no final da guerra, apenas o dólar norte-americano possuía conversibilidade em ouro (Eichengreen, 2000, p. 77). Mesmo a Inglaterra e a França suspenderam-na por conta do esforço de guerra, das necessidades de reconstrução de suas economias no pós-guerra e do endividamento excessivo com os próprios Estados Unidos.¹⁰ Restabeleceram as conversibilidades de suas moedas somente alguns anos depois do fim do conflito, em 1925 e 1926 respectivamente.

Portanto, por um lado, a forma como as dívidas de reparação impostas à Alemanha foi definida nas negociações de paz, sobretudo no que se refere à sua denominação (marco-ouro), colocou, de modo indireto, não a moeda inglesa, tampouco a francesa, mas a norte-americana em destaque. Apenas o dólar possuía conversibilidade em ouro entre as moedas principais das potências vitoriosas. Ademais, a suspensão da ajuda financeira dos Estados Unidos ao final da guerra e o acúmulo de obrigações, liquidáveis sobretudo em dólares ou ouro, colocaram a França e a Inglaterra numa situação defensiva nas negociações diplomáticas sobre assuntos monetários.¹¹

Tratou-se, com efeito, de algo inédito, de um primeiro ensaio de submissão das três principais potências europeias de então (França, Inglaterra e Alemanha) à moeda norte-americana. Algo que iria se consolidar, de fato, nos contextos da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria.

Dentro da Alemanha, a centralidade do dólar manifestava-se de diferentes formas. O mercado de câmbio negro operava, sobretudo, com base no dólar

10. "[Além de empréstimos para estabilização] *Further advances for wartime purchases of material and imported supplies after the armistice of november 1918 brought the war debt of British government to the U.S. Government to \$ 4,1 billion. The French overall debt was larger – owed more than half to the United States, less than half to Great Britain. Both countries took over some foreign securities owned by their nationals, liquidated a portion of these holdings, and thereby reduced postwar earnings from foreign investment.*" (Kindlberger, 1993, p. 288).

11. "Ao conceder empréstimos aos governos francês e britânico, os Estados Unidos ajudaram seus aliados a atrelar suas moedas ao dólar (ouro) a um câmbio algo desvalorizado. O final da guerra significou o fim deste apoio" (Eichengreen, 2000, p. 77).

(Schacht, 1953, p. 242). Numa das primeiras medidas para controle inflacionário, as autoridades germânicas criaram os cupons-dólares em meados de 1923. Eram pequenas emissões lastreadas na única moeda de circulação internacional com conversibilidade em ouro, com o propósito a estabilizar algumas das transações financeiras, muito embora abaixo das suas necessidades efetivas. (Schacht, 1953, p. 241).

Na Inglaterra, já nos últimos anos do conflito, diagnosticou-se a necessidade de ações diplomáticas para defender a posição da libra no sistema internacional. Havia consciência tanto de sua incapacidade de impor a libra à revelia dos demais, como no passado, por meio da “diplomacia das canhoneiras”,¹² quanto das implicações decorrentes de seu elevado endividamento em moeda estrangeira, em dólar norte-americano, sobretudo.

Diante deste cenário, a estratégia de resistência britânica em defesa de sua moeda buscou, por um lado, restaurar a conversibilidade da libra na paridade anterior à guerra de modo a viabilizar a captação (voluntária e/ou compulsória) de recursos do exterior na forma de depósitos e aplicações em libra esterlina na City londrina; por outro lado, implementou ações diplomáticas concretas para formalização, em acordos internacionais, do que se convencionou chamar de “padrão ouro-divisas”, ou seja, a oficialização do uso de moedas estrangeiras (sobretudo libras esterlinas) nas transações internacionais e, com efeito, a necessidade de sua acumulação na composição das reservas internacionais das autoridades monetárias dos países em geral, de forma a suplementar o ouro, sobretudo no caso dos países com “mercados monetários menores”.¹³ Esta proposta constava no relatório final do Comitê de Cunliffe sobre Moeda e Divisas Estrangeiras, criado pelo governo em janeiro de 1918, sob a presidência do Diretor do Banco da Inglaterra, Lord Cunliffe, encaminhada efetivamente para negociações internacionais posteriores.¹⁴

Em suma, tentava-se, por meio da diplomacia, compatibilizar os desafios da reconstrução interna com a defesa da libra no sistema internacional, já que moedas nacionais lastreadas em libra esterlina recolocariam a City londrina como um centro de captação de depósitos internacionais e, ao mesmo tempo, permitiriam o retorno à paridade anterior à guerra sem submeter a economia a um ajuste econômico recessivo excessivo.¹⁵

12. Ver Metri (2011).

13. Charles Kindleberger mostrou que a liquidez do padrão-ouro clássico não dependia da circulação de ouro; era feita com base em libras, por meio de um “*normal and healthy process of international financial intermediation, in which countries chose to use the same money as a store of value that they employed as a medium of exchange, and borrowed at long term when necessary to replenish foreign exchange reserves – that is, borrowing long and lending short when the City of London lent long and borrowed short*”. (Kindleberger, 1993, p. 325).

14. Mais detalhes ver Kindleberger (1993, p. 322).

15. “Tinha-se como certo que Londres, com sua estrutura financeira altamente desenvolvida, se tornaria um importante repositório de reservas cambiais, como havia sido no século XIX. A revitalização de seu papel traria para a City as atividades bancárias de que ela muito necessitava. Esses negócios ajudariam a restabelecer o mecanismo de ajuste no balanço de pagamentos que havia funcionado tão admiravelmente antes da guerra.” (Eichengreen, 2000, p. 96).

A formalização do “padrão ouro-divisas” em acordos internacionais representava uma estratégia diplomática deliberada da Inglaterra para defesa de sua moeda, por meio de uma prática já difundida ao longo do século XIX. Basta inferir que, antes de 1914, países como Bélgica, Bulgária, Finlândia, Itália e Rússia não haviam colocado nenhum tipo de restrição à utilização de moeda estrangeira em suas reservas internacionais, destaque para a libra esterlina. Outros como Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Romênia, Espanha e Suécia permitiram a utilização de moeda estrangeira em suas reservas, contudo, impuseram alguns limites (Eichengreen, 2000, p. 95).

Ademais, havia um terceiro movimento diplomático não menos importante em prol da libra: as autoridades britânicas buscavam associar suas dívidas de guerra com os Estados Unidos às reparações de guerras a receber da Alemanha, de modo a apenas se avançar nas negociações de relaxamento da segunda conforme a primeira também fosse reestruturada.¹⁶ Procuravam, com efeito, mitigar suas obrigações com o exterior denominadas em moeda cuja oferta não tinham o controle.

Na Liga das Nações, ações inglesas também se fizeram presentes. Como os Estados Unidos não pertenciam a ela, a Inglaterra não encontrou maiores resistências nesse espaço. Os empréstimos concedidos pela Liga para estabilização econômica de países-membros teriam como exigência, entre outras, a alteração dos “estatutos dessas instituições [bancos centrais] permitindo que as mesmas mantivessem a totalidade de suas reservas na forma de ativos externos remunerados [de preferência em libras depositados na City]”. (Eichengreen, 2000, p. 95).

Os Estados Unidos, por sua vez, seguiram em seu isolacionismo e atuaram de modo não cooperativo, muitas vezes boicotando as iniciativas britânicas. Havia constrangimentos políticos internos que engessavam o governo para tomada de ações mais efetivas.¹⁷ Por exemplo, a Conferência de Bruxelas em 1920, convocada no âmbito da Liga das Nações, contou com a participação de 34 países, além de outros países convidados. Os Estados Unidos enviaram apenas um observador. Eram reconhecidas desde cedo as dificuldades para se conseguir resultados positivos em razão das divergências que ainda dominavam a ocasião, tendo, na verdade, adquirido significado a oposição norte-americana durante a conferência.¹⁸

16. “The British linked the debts owed them with those they owed the United States (...). The Allies naturally claimed that since such debts had been incurred in a common cause — the United States had paid mainly in dollars, they in blood — they should be scaled back or canceled altogether. They linked war debts and reparations, insisting that they could not grant relief to Germany without relief themselves.” (Herring, 2008, p. 457).

17. “Because of timid leadership, conflicts within the executive branch over what to do, and congressional constraints, the Harding administration refused to jump into the fray in 1921–22, closely guarding its freedom of action and permitting the situation in Europe to deteriorate dangerously.” (Herring, 2008, p. 458).

18. Nas palavras do observador dos Estados Unidos, “I ask you to bear in mind that Americans as a whole have never accustomed themselves to sending their money into foreign country... We... have always found opportunities for investments at home and have never grown into the habit of sending our money abroad.” (Kindleberger, 1993, p. 324).

As disputas se exacerbaram em 1921, e o acirramento das rivalidades ganhou novos contornos a partir da proclamação do montante total das indenizações, 132 bilhões de marcos ouro.¹⁹ A Alemanha protestou e deixou clara sua incapacidade de arcar com as transferências, declarando-se insolvente. De imediato, as autoridades francesas reagiram, pois sabiam que

Não existia nenhum mecanismo para forçar as indenizações e nenhum mecanismo de verificação do desarmamento. Como a França e a Grã-Bretanha discordavam em ambas as questões, a Alemanha estava descontente e os Estados Unidos e a União Soviética de fora, Versalhes tinha, com efeito, conduzido mais a uma espécie de guerra de guerrilha internacional do que a uma ordem mundial (Kissinger, 1994, p. 222).

A Inglaterra insistiu na realização de uma nova Conferência, a de Gênova, entre 10 de abril e 19 de maio de 1922, que visava, entre outras coisas, à reconstrução da ordem monetária internacional. Assim como antes, esta Conferência sofreu com o esvaziamento e a oposição dos Estados Unidos, mesmo tendo sido patrocinada fora do âmbito da Liga das Nações e com a presença da Alemanha e da União Soviética. Em conformidade com o Relatório Cunliffe de 1918, a Conferência avançou, ao final, no que era estratégico aos ingleses. Nos documentos aprovados, Relatório da 2ª Comissão (Finanças), Seção I (Moedas), Resolução 9, foi definido que

A Convenção deve incorporar alguns meios de economizar o uso do ouro através da manutenção de reservas na forma de saldos no exterior (...).

Na Resolução 1, Ponto (d), documentou-se que

a manutenção da moeda pelo seu valor de ouro deve ser assegurada através do fornecimento de uma reserva adequada de ativos aprovados, não necessariamente de ouro.²⁰

Durante a Conferência de Gênova, a despeito das várias tentativas germânicas, a reabertura das negociações sobre as reparações de guerra tornou-se um problema para as potências vitoriosas. A Alemanha há tempos tinha clara a urgência do problema por conta do estrangulamento externo que criava, ao comprometer sua capacidade de importação e, com efeito, sua estabilização macroeconômica (câmbio) e sua capacidade de reconstrução e crescimento. A intransigência maior advinha da posição francesa. Os franceses só faziam reuniões privadas com autoridades inglesas e soviéticas sem a presença dos alemães. “No último momento a França recusou-se a permitir que a questão das indenizações fosse incluída na agenda, receando, com toda razão, ser pressionada para reduzir a quantia total” (Kissinger, 1994, p. 226). Não muito diferente, o primeiro ministro inglês recusou três solicitações de conversas com as autoridades alemãs.

19. Ver Kissinger (1994, p. 222).

20. Relatórios da Conferência de Gênova de 1922. Disponível em: <<https://archive.org/details/papersrelatingto00inteuoft>>. Acesso em: 14 maio 2014.

Como já existiam insatisfações comuns à Alemanha e à União Soviética, sobretudo por conta do restabelecimento do Estado polaco após a Primeira Guerra Mundial, esse contexto de isolamento dos dois mais poderosos países do continente europeu acarretou algo inusitado e com efeitos diplomáticos expressivos. Numa movida radical de sua estratégia, a delegação alemã, durante a própria Conferência de Gênova, aceitou a proposta soviética que lhes fora feita na cidade de Rapallo para uma aliança defensiva, em que Berlim e Moscou buscariam restabelecer relações diplomáticas imediatamente e renunciariam reivindicações territoriais e financeiras mútuas, e procurariam uma maior aproximação econômica.²¹

A partir de então, as negociações entre as potências vitoriosas e a Alemanha endureceram. Como retaliação, apenas três semanas depois do encerramento da Conferência de Gênova, o comitê de banqueiros nomeado pela Comissão de Reparações de Guerra, criada pelo Tratado de Versalhes, retalhou a Alemanha. Afirmou que “*Germany’s credit was not sufficiently high to justify an international loan*” (Kindleberger, 1993, p. 293). Ao bloquear os poucos canais de financiamento externo que ainda existiam, o Tratado de Rapallo transformou o problema inflacionário alemão numa hiperinflação jamais vista, a partir do segundo semestre de 1922, cujo ápice se daria mais de um ano depois, em novembro de 1923, com o agravamento da crise político-diplomática.

Por outro lado, oito semanas após Rapallo, talvez não por acaso, o Ministro das Relações Exteriores alemão, Walther Rathenau, que esteve à frente das negociações com os soviéticos, foi assassinado em Berlim. Era inadmissível uma aproximação germano-soviética.²²

Outras retaliações se seguiram, e a situação alemã agravou-se mais, sobretudo no início de 1923. No dia 9 de janeiro, a Comissão de Reparações de Guerras aprovou, por três votos a um (França, Itália e Bélgica em oposição à Inglaterra), a declaração formal de que a Alemanha encontrava-se em *default* em relação aos pagamentos das reparações (Engdahl, 1992, p. 71). No dia 11 janeiro, França e Bélgica invadiram a região industrial do vale do Rur sem consulta aos demais aliados. “Lloyd Georg comentaria muitos anos mais tarde ‘Se não tivesse havido Rapallo, não teria havido o Rur.’” (Kissinger, 1994, p. 230).²³

Devido à oposição inglesa e dos Estados Unidos, a conquista francesa ocasionou outra reviravolta no contexto político geral, com efeitos inclusive

21. Para Moscou, tratou-se de um importante resultado diplomático, pois constituiu no primeiro reconhecimento oficial de seu governo. Para Berlim, representou uma quebra de seu isolamento. “No espaço de um ano a Alemanha e a União Soviética negociavam acordos secretos para a cooperação econômica e militar.” (Kissinger, 1994, p. 228).

22. “*Following the murder of Rathenau, the gold mark rate (...) plunged internationally to 493 Marks to the U.S. dollar, as confidence in political stability in Germany sank to a new post-Versailles low.*” (Engdahl, 1992, p. 71).

23. “*By May the results of the Ruhr economic losses became so catastrophic that Berlin was forced to abandon efforts to save the currency. From that point onward, the situation was totally out of control. By July, the mark had fallen exponentially to 353,000 to the dollar; by August, it had reached the unbelievable level of 4,620,000 to the dollar. The plunge continued until November 15, when it hit 4,200,000,000,000 to the dollar. No such phenomenon had ever before been experienced in the economic history of nations.*” (Engdahl, 1992, p. 72).

monetários. Ampliou-se ainda mais a fissura entre os aliados, o que foi habilmente explorado pelo novo governo alemão de Gustav Stresemann que ascendeu ao poder em agosto de 1923.²⁴

A partir de então, a Alemanha abandonou a política de confrontação de Rapallo, que era também carente de contrapartidas econômicas, dada a fragilidade do aliado estratégico na ocasião, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Investiu, então, na conquista dos requisitos para sua recuperação política e econômica, ou seja, apoio nas disputas diplomáticas e “empréstimos externos, algo que a Alemanha sentia dificuldade em conseguir numa atmosfera de confrontação” (Kissinger, 1994, p. 232). Buscou uma política de aproximação às potências vitoriosas, sobretudo à Inglaterra e aos Estados Unidos. A esta denominou-se “política de cumprimento”, cuja prioridade era a acabar com as amarras impostas à Alemanha no Tratado de Versalhes.

Em seguida, em outubro de 1923, os Estados Unidos saíram de seu imobilismo. Foi aceita pelo então presidente dos Estados Unidos, Calvin Coolidge, a proposta do Secretário de Estado, Charles Evans Hughes, para se remontar o esquema de pagamentos de reparações, abortados desde a crise de Rapallo. No mesmo mês, a pressão norte-americana, as resistências francesas à reestruturação das dívidas alemãs e a sua ocupação da região do Rur foram cessadas.²⁵

Do ponto de vista dos interesses deste trabalho e da perspectiva teórica de que se parte, esta conjuntura política abriu uma nova rodada de disputas entre Inglaterra e Estados Unidos sobre a determinação da moeda de denominação do endividamento externo alemão. A dificuldade em estabilizar a economia, sobretudo o câmbio, decorria da drenagem das reservas do *Reichsbank* em função da incapacidade de as exportações atenderem às necessidades externas (de cumprimento das dívidas e de pagamento das importações). No entanto, conforme a política externa da Alemanha se alterou em relação ao Tratado de Rapallo, buscando uma reproximação com os países vitoriosos, passou a haver maior disposição *i)* para se reabrir os canais de financiamento externo; e *ii)* para se negociar os encargos das reparações.²⁶

24. Stresemann foi Chanceler da República de Weimar, no segundo semestre de 1923, e “ministro dos negócios estrangeiros” durante 1923-1929, período coincidente ao de Hjalmar Schacht na presidência do Reichsbank. “Stresemann foi o primeiro dirigente do pós-Guerra – e o único dirigente democrático – que explorou as vantagens geopolíticas que o Tratado de Versalhes conferia à Alemanha. Captou a natureza essencialmente frágil da relação franco-inglesa e usou-a para engrossar a cunha encravada entre os dois aliados do tempo de guerra. Explorou o medo britânico de um colapso da Alemanha, quer perante a França, quer perante a União Soviética.” (Kissinger, 1994, p. 233).

25. “He [Hughes] now revived the proposal [de um comitê de especialistas para elaborar uma solução viável] and applied intense pressure [sobre a Alemanha e a França]. With Hughes’s backing, Lamont [banqueiro sócio do grupo J.P. Morgan] withheld a desperately needed loan until France agreed to liquidate the occupation and refer the issue to an independent commission.” (Herring, 2008, p. 459).

26. “O mérito político de Stresemann naquele final verão de 1923 foi imensurável. Não perdeu muito tempo com a escolha de propostas teóricas de estabilização. Seu objetivo era criar a constelação política interna que possibilitaria uma maioria suficiente para uma estabilização. Além disso, conseguiu conquistar os aliados para a cooperação na reestruturação da situação financeira e econômica na Alemanha.” (Schacht, 1953, p. 233-234, grifo do autor).

A diplomacia criou as condições necessárias à estabilização econômica da Alemanha.²⁷ Os Estados Unidos, na posição de credor dos credores da Alemanha e de emissor da única moeda conversível em ouro, conseguiu definir a presidência e comando da Conferência. Charles C. Dawes, um banqueiro próximo ao grupo J.P. Morgan, foi nomeado presidente da Comissão por indicação do Secretário de Estado, Hughes. Seu nome passou a ser associado ao próprio evento.

Para Hjalmar Schacht, a estabilização da economia alemã dependia em parte da reemissão do marco-ouro, ou seja, da reconstrução da conversibilidade em ouro da moeda alemã. Com efeito, precisava-se de aportes em ouro ou em moeda conversível (sobretudo dólar) ou em moeda com liquidez internacional (libra, por exemplo) de modo a estabilizar o mercado de câmbio (Schacht, 1953). A fim de conseguir melhores condições, a estratégia alemã, às vésperas da realização Conferência, explorou as rivalidades entre as potências vitoriosas.²⁸

Algumas semanas antes da Conferência Dawes, já sabendo a quem cabia sua presidência e comando, as autoridades germânicas iniciaram discretos contatos com a Inglaterra. Houve uma reunião entre o presidente do Reichsbank, Hjalmar Schacht, e o do Banco da Inglaterra, Montagu Norman, no primeiro dia do ano de 1924. Em pauta, estava um pedido de empréstimo de cem milhões de libras ao Reichsbank (para aportá-los no *Golddiskontbank*), além do compromisso de o Banco da Inglaterra “facilitar a aceitação” na *City* de Londres a entrada de títulos de dívidas de empresas alemães comprometidas com o esforço exportador. Isto significava garantir o mercado financeiro londrino a partir de uns poucos telefonemas para os principais banqueiros de Londres.

No momento em que o Montagu Norman pareceu hesitar nas conversas, o presidente do *Reichsbank* falou o que agradou ao seu colega e o fez aceitar a proposta: “Mr. Norman, o *Golddiskontbank* será um banco de emissão. Com base em seu capital em ouro de 200 milhões de marcos, emitirá cédulas. Pretendo emitir cédulas em libras esterlinas” (Schacht, 1993, p. 254, grifo do autor). Em seguida, completou o argumento

E agora pense, Mr. Governor, nas perspectivas que essa iniciativa pode acarretar para a cooperação econômica entre o império britânico e a Alemanha. Se quisermos solidificar a paz europeia, temos de nos livrar de todas as simples resoluções de conferências e declarações em congressos internacionais (Schacht, 1953, p. 254).

Para completar o quadro de rivalidades geopolíticas e monetárias, simultaneamente às negociações entre ingleses e alemães, o governo francês vinha fomentando

27. “[A partir da “política de cumprimentos”] *There were no more fears of any Rapallo initiatives upsetting the Anglo-American order — that is, until the pyramid collapsed in 1929, when the credit flowing from the New York and London banks into Germany to roll over the debt suddenly stopped.*” (Endgahl, 1992, p. 74).

28. Mais informações sobre o processo de hiperinflação alemão, ver, por exemplo: Batista Júnior, P. N. (1999).

os processos separatistas na Renânia e na Renânia-Palatinado. Entre as estratégias utilizadas, havia a proposta de criação de um banco de emissão próprio na Renânia, independente do *Reichsbank*, com participação de capital estrangeiro, sobretudo francês, a partir de um consórcio de bancos franceses e da Renânia, com apoio do Banque de Paris. Implicitamente, isto significava o endividamento daquela região em francos franceses (Schacht, 1953, p. 255).

No entanto, ao conceder empréstimos ao *Reichsbank*, a Inglaterra aplicou um golpe nas pretensões separatistas da Renânia patrocinadas pela França, pois fortaleceu a posição do governo central alemão, inclusive no que se refere à estabilização do marco, ao mesmo tempo em que criou algum tipo de constrangimento ao movimento expansivo do dólar. Tratou-se, entre outras coisas, de uma iniciativa de defesa da libra, tendo como “teatro de guerra” as negociações do processo de estabilização da Alemanha por meio de seu endividamento externo.

A despeito dos esforços ingleses, o Plano Dawes constituiu-se num engenhoso esquema, não apenas à reestruturação dos pagamentos das reparações de guerra, à recuperação e estabilização da economia alemã e à criação de oportunidades de lucros aos banqueiros de Wall Street, como também para consolidação de vantagens ao dólar em sua disputa com a libra. O Comitê Dawes reforçou o endividamento externo alemão na moeda norte-americana ao prover um empréstimo (privado) de US\$ 100 milhões para estabilização de sua economia; reescalou as dívidas de reparação alemãs a partir de pequenas parcelas que aumentavam conforme a economia melhorasse; e, não menos importante, obrigou os credores das dívidas de reparação a importar produtos alemães (Herring, 2008, p. 459). Os acordos foram assinados na Conferência de Londres no verão de 1924.

Como resultado, a Alemanha se tornou o principal destino dos investimentos dos Estados Unidos no exterior ao longo da segunda metade da década de 1920, inserindo-a cada vez mais no território monetário do dólar (Eichengreen, 2000, p. 101).

Alguns anos depois, no entanto, para a Alemanha, esse esquema consagrado em 1924 revelou suas contradições e amarras ao não resolver a problema da vulnerabilidade externa de sua economia, decorrentes de um endividamento externo excessivo, sobretudo em dólar.²⁹ A Alemanha não conseguia pagar suas dívidas com saldos comerciais, apenas com novas rodadas de endividamento externo. Quando se encerrou o prazo de cinco anos do Plano Dawes, retomaram-se as negociações sobre as reparações, que culminara numa nova conferência internacional.³⁰

29. “Tínhamos feito todos os pagamentos [das reparações] com os empréstimos que obtivemos do exterior naqueles anos. Seria impossível continuar com aquele sistema por muito tempo. (...) Acrescentei que a política americana de acumular generosamente a Alemanha de empréstimos era completamente errada.” (Schacht, 1953, p. 314).

30. “Duas questões estavam no centro da conferência: primeiro, a questão das quantias que a Alemanha deveria pagar futuramente por ano; segundo, a questão sobre quanto dessa quantia poderia ser transferido em moeda estrangeira, sem prejuízo para economia alemã. A última questão era decisiva.” (Schacht, 1953, p. 300).

A Conferência Young, de 1929, significava para a Alemanha a oportunidade de negociar sua ascensão na hierarquia do sistema monetário internacional de então. De país devedor pretendia-se alcançar o *status* de credor internacional em moeda estrangeira, por meio da acumulação de saldos em divisas estrangeiras decorrentes do crescimento de suas exportações. A Alemanha não questionava, portanto, a primazia do dólar e da libra no sistema internacional. Pretendia discutir o tema das reparações de outro modo. Para tanto, encaminhou uma proposta concreta.

Portanto, se agora se desejava ajudar a Alemanha a pagar suas reparações, os aliados deveriam dar empréstimos aos países subdesenvolvidos e com isso colocá-los em condições de comprar seus equipamentos industriais na Alemanha, uma vez que esta estava empobrecida e não podia mais, ela própria, emprestar dinheiro (Schacht, 1953, p. 315).

A proposta encaminhada pelos alemães abria aos norte-americanos uma oportunidade de consolidação do dólar como, de fato, a moeda de referência internacional em detrimento da libra. Isto porque os alemães propuseram ao Comitê que se instituísse

Um banco [internacional de compensação], pelo qual, por um lado, os pagamentos de reparações devam ser distribuídos, e, por outro, porém, tenha a tarefa de executar operações financeiras internacionais, pelas quais fluam verbas aos países subdesenvolvidos, a fim de que possam explorar suas matérias-primas naturais e aumentar sua produção agrícola. Com ajuda financeira, esses países estariam em condições de comprar as instalações industriais, necessárias para o aumento de produção, especialmente da Alemanha (Schacht, 1953, p. 315).

Tratava-se da institucionalização de um sistema de pagamentos internacional, de compensação de créditos e débitos, organizados com base em uma única moeda nacional e, na ocasião, ainda a ser escolhida. A delegação norte-americana compreendeu a extensão da proposta. Além da Alemanha, esta poderia contar com o apoio natural de parte dos aliados credores das reparações e mesmo de parte dos países subdesenvolvidos a procura de oportunidades de financiamento externo. Para os Estados Unidos, a construção de um banco internacional de pagamento e financiamento comum implicaria num tiro de misericórdia às pretensões inglesas em defesa da libra. Pode-se perceber isto no entusiasmo das palavras do então presidente do Comitê, Owen Young, ao tomar conhecimento da referida proposta: “*Dr. Schacht, you gave me a wonderful idea and I am going to sell to the world*” (Schacht, 1953, p. 316).

Contudo, como será visto, a Crise Econômica de 1929, a falência da Liga das Nações e os acontecimentos que se seguiram até a eclosão da Segunda Guerra Mundial impediram o avanço em qualquer tipo de cooperação internacional. Somente nos últimos anos da Segunda Guerra Mundial a proposta de construção de um sistema de pagamentos internacional, fechado em torno de uma moeda de conta nacional específica, retornaria às mesas de negociações.

Em suma, durante a década de 1920, presenciou-se um crescimento expressivo da utilização do dólar como referência para importantes operações internacionais, uma espécie de “entre atos” de duas realidades distintas: a anterior à Primeira Guerra Mundial, quando a libra esterlina detivera a primazia do sistema, e a posterior à Segunda Guerra Mundial, quando esta coube ao dólar. Destacam-se nesse “entre atos” as disputas em torno do processo de endividamento alemão e a centralidade dos movimentos diplomáticos e das estratégias de política externa.

4 A CONSOLIDAÇÃO DO DÓLAR E A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

O impasse entre Estados Unidos, Inglaterra e França prosseguiu e os imobilizou quando, nos anos de 1930, as potências derrotadas e punidas nos Acordos de Versalhes retomaram seus movimentos expansivos. Assistiu-se, então, à própria falência do sistema de segurança coletiva criado pela Liga das Nações e, associado a isto, um acirramento das rivalidades interestatais que culminaram num novo conflito militar prolongado. Para isto, foi determinante quando o Japão conquistou a Manchúria em 1931-1932, abandonou a Liga em 1933 e invadiu a China em 1937; quando a Itália invadiu a Etiópia em 1935; e quando, na Alemanha, Hitler implementou o programa de rearmamento em massa, desligou-se da Liga em 1933, anexou a Áustria em 1938, invadiu a Checoslováquia em 1938-39, a Polônia em 1939 e, partir de então, Dinamarca, Noruega, Bélgica, Holanda, França, Romênia, Bulgária, Iugoslávia e Grécia.

Para alguns autores,³¹ faltavam mecanismos no Pacto da Sociedade das Nações que fizessem com que seus membros aplicassem sanções econômicas e militares a um país agressor. Como resultado, o frágil equilíbrio de poder do entreguerras havia sido quebrado. A resposta inglesa e francesa ocorreu após a invasão alemã da Polônia em 1939, e os Estados Unidos levariam ainda mais de dois anos para entrarem na guerra, em 1941, a princípio contra o Japão.

Ainda durante a guerra, ocorreram as primeiras conversas para redesenho do Sistema de Segurança Militar e Econômica. Em agosto de 1941, houve o encontro entre Churchill e Roosevelt para promulgação da Carta do Atlântico. Ambos os presidentes concordaram com a necessidade de, ao final da guerra, estabelecerem um sistema de segurança coletiva permanente e mais abrangente. Avanços efetivos neste sentido ocorreram, no entanto, apenas a partir de 1943, depois da mudança dos rumos da guerra numa direção mais favorável aos aliados. Desde então, houve sucessivas reuniões e debates para construção de uma Nova Organização Mundial: Moscou (outubro e novembro de 1943), Teerã (novembro e dezembro de 1943), Bretton Woods (julho de 1944), Dumbarton Oaks (agosto a outubro de 1944), Ialta (fevereiro de 1945), São Francisco (junho de 1945) e Postdam (julho e agosto de 1945).

31. Ver, por exemplo, Kennedy (2009, p. 33) e Kissinger (1994, p. 208-209).

Ao final da guerra, os Estados Unidos eram a principal potência militar do planeta, única com arsenal atômico, e reivindicaram para si a condução do processo de reestruturação da arquitetura do sistema internacional do pós-guerra.

Do ponto de vista econômico, a crise de 1929 e os ataques especulativos depois de 1931 acabaram com o que ainda restava do padrão-ouro e da ordem econômica liberal.³² Ao longo dos anos de 1930, além de um forte intervencionismo estatal e da difusão de políticas protecionistas, o que se assistiu foi a suspensão generalizada da conversibilidade em ouro: Áustria, Hungria, Checoslováquia, Romênia, Polônia, Alemanha, Inglaterra e o Japão, em 1931; os Estados Unidos, em 1933; e a França em 1936. Estabeleceu-se uma guerra cambial de desvalorizações sucessivas entre as principais moedas do sistema.

No entanto, foi ao longo do conflito mundial que os Estados Unidos conseguiram definir sua moeda como a de referência internacional. Com base na perspectiva teórica de releitura ampliada para o âmbito das relações internacionais da teoria *cartal* da moeda, como definida anteriormente, identificam-se três movimentos estratégicos norte-americanos para ascensão do dólar ao topo da hierarquia do sistema internacional: primeiro, o mecanismo de *Lend-Lease* para financiamento das necessidades de importação dos países aliados; segundo, a dominação e controle norte-americanos do antigo (Estados Unidos) e do futuro (Arábia Saudita) “centro de gravidade” da produção mundial de petróleo; e, terceiro, os acordos internacionais de reconstrução e reorganização política e econômica do sistema internacional.

No caso do *lend-lease*, o ponto central é a passagem da estratégia de neutralidade da política externa norte-americana ao longo da segunda metade dos anos de 1930 até o envolvimento efetivo do país no conflito em 1941. Em função dos movimentos expansionistas de algumas potências, das possibilidades de um desfecho violento e, também, de um interesse em não se envolver em assuntos europeus, aprovou-se no Congresso norte-americano uma série de Atos de Neutralidade (1935, 1936, 1937 e 1939), que instruíam, entre outras questões, sobre as relações econômicas dos Estados Unidos com as potências beligerantes.

No ato de 1935, definiu-se a proibição de venda de armamentos e materiais militares para países beligerantes. No ato de 1936, proibiram-se também empréstimos e financiamento aos beligerantes, muito embora tais embargos não incidissem sobre a exportação de petróleo. No ato de 1937, a fim de ajudar a Inglaterra e a França, estabeleceu-se a regra do *cash-and-carry*, por meio da qual podia-se comprar dos Estados Unidos alguns suprimentos desde que o comprador providenciasse o transporte e, também, o pagamento imediato em dólares ou ouro. No ato de 1939,

32. “The 1931 international financial crisis was important not only because it brought about the collapse of international capital markets and abandonment of the international gold standard but also because it marked the beginning of an important break with liberal tradition in financial affairs” (Helleiner, 1994, p. 27).

já com a guerra deflagrada, os Estados Unidos ampliaram o escopo do ato anterior ao permitirem à Inglaterra e à França a importação de material militar.³³

Como resultado, para ingleses e franceses, houve um crescimento de suas necessidades em dólares para, assim, garantirem o abastecimento dos suprimentos necessários à guerra, destaque para armas, munições e petróleo. Por conseguinte, ocorreu um esgotamento das reservas dos seus bancos centrais. Já em 1941, o sistema *cash-and-carry* acabou por se tornar um entrave à capacidade de resistência e defesa dos aliados. Churchill reivindicou uma reformulação das regras e advertiu os Estados Unidos sobre o perigo da situação. Das negociações que se seguiram, a solução encontrada foi a implementação dos instrumentos de *lend-lease*. Muito embora desconfiassem dos argumentos ingleses, em razão do seu ainda expressivo Império Colonial, os Estados Unidos passaram a aceitar o endividamento em dólares dos aliados, mesmo antes da sua entrada na guerra. Acabou por prevalecer entre as autoridades norte-americanas a ideia de que a própria segurança dos Estados Unidos dependia da vitória inglesa na Europa.

Aprovado em 11 de março de 1941, o total de empréstimos concedidos por meio do *lend-lease* alcançou o valor de US\$ 50 bilhões, dos quais US\$ 31,4 bilhões (63%) destinaram-se à Inglaterra e ao seu Império, US\$ 11 bilhões (22%) à URSS, US\$ 3,8 bilhões (7,6%) à França, US\$ 1,6 bilhão (3,2%) à China, abarcando um total de 38 países. De acordo com o 22º Relatório para o Congresso sobre as Operações de *Lend-Lease*, de 14/06/1946, do total das exportações norte-americanas por meio do mecanismo do *lend-lease*, 46,9% foram munições, 5,2% petróleo, 22,2% de itens industriais, entre outros (Swift, 2003).

Aos países contemplados, o *lend-lease* não se constituiu numa generosidade, pois, para estes, além do acúmulo expressivo de obrigações em dólares, os Estados Unidos exigiram outras contrapartidas, sobretudo acesso aos espaços coloniais e áreas de influência (Swift, 2003).

Portanto, durante a Segunda Guerra Mundial, por meio do *lend-lease*, as principais potências aliadas e mais um conjunto de trinta e cinco países, passaram a ter dívidas denominadas em dólares. Ao término do conflito, permaneceram as dívidas e com elas a necessidade de se auferir o instrumento de sua liquidação. Este poderia vir por meio de novas modalidades de endividamento (em dólares) ou por meio de exportações (em dólares). O fato é que a posição dos Estados Unidos no contexto da guerra permitiu a ele determinar a moeda de denominação de seus créditos decorrentes de suas exportações aos países aliados. A “escolha” dessas dívidas não foi negociada. Dada a vulnerabilidade dos demais países, tratava-se na prática de uma imposição, pois a sua não aceitação significaria um veto aos recursos necessários ao esforço de guerra.

33. Os Atos de Neutralidade estão disponíveis em: <<http://www.digitalhistory.uh.edu>>. Acesso em: 3 abr. 2013. Ver também Almeida (2013).

Sobre a mudança do centro de gravidade da produção mundial de petróleo, em 1940, os Estados Unidos retiraram de seu território 63% da produção mundial, enquanto que o Oriente Médio, 5%. (Yergin, 1991). Em relação à Arábia Saudita, desde 1936, empresas norte-americanas haviam adquirido o direito de exploração do petróleo, a partir da fundação do consórcio Aramco. Isto ocorreu, contudo, sem que se estivesse claro o potencial da região. Para o governo dos Estados Unidos, a região (ainda) não era estratégica, tanto que Roosevelt não atendeu a um primeiro pedido de ajuda financeira solicitado pelo Rei Ibn Saud, dizendo que procurasse a Inglaterra.³⁴

Conforme a guerra se intensificou, a perspectiva dos Estados Unidos se alterou. Por conta da centralidade estratégica do petróleo para assuntos militares e de um possível declínio na capacidade produtiva do país, as autoridades norte-americanas enviaram uma equipe de pesquisa à Região do Golfo Pérsico em 1943. O relatório do geólogo De Golyer confirmou o que se suspeitava, pois concluía que o centro de gravidade da produção mundial do petróleo iria se descolar num futuro muito próximo dos Estados Unidos para o Oriente Médio. Significava o fim do domínio dos Estados Unidos no setor, cuja produção correspondeu durante a guerra a 90% de todo o petróleo utilizado pelos aliados. Por esta razão, em 1943, o presidente Roosevelt incorporou a Arábia Saudita ao território monetário dólar, ao autorizar o financiamento do Reino de Ibn Saud por meio dos instrumentos de *lend-lease*, e buscou adquirir propriedade direta dos recursos petrolíferos da região. Cada vez mais o governo dos Estados Unidos intensificava sua atuação diplomática com os países da região à revelia dos interesses ingleses e franceses que, desde os acordos secretos Sykes-Picot de 1917, repartiam a região em suas áreas de influência direta (Yergin, 1991, p. 446).

Ao término das negociações na Conferência de Yalta (4 a 11 de fevereiro de 1945), o presidente dos Estados Unidos encontrou-se com o Rei Ibn Saud no dia 14 de fevereiro de 1945 no navio militar USS Quincy, próximo ao canal de Suez. Aprofundaram os termos do acordo de 1936, em que se definia a inserção exclusiva das empresas dos Estados Unidos dentro do reino, em troca da proteção militar norte-americana. Depois de algumas disputas diplomáticas com seus aliados sobre a “partilha” da região, os Estados Unidos consolidaram seu domínio sobre a Arábia Saudita. Em 1946, as empresas norte-americanas entraram efetivamente na região para exploração de petróleo, confirmando as expectativas do geólogo De Golyer.

O importante a se perceber é que, por meio de sua ação diplomática e militar, o governo dos Estados Unidos conseguiu avançar não somente em relação às questões de segurança energética e militar. Vale lembrar que o petróleo estava ao centro da matriz energética das forças armadas, dos transportes em geral, além de

34. “Faça o favor de dizer aos ingleses que espero que eles possam se encarregar do Rei da Arábia Saudita. Isto está um pouco fora da nossa área de atuação” (Yergin, 1991, p. 443).

seus derivados fazerem parte das mais diferentes cadeias produtivas e, com efeito, do desenvolvimento econômico em geral.

O que se garantiu foi a cotação (“precificação”) em dólares do petróleo exportado a partir do território que, de fato, se transformou no novo centro de gravidade da produção mundial. Impôs-se, com efeito, outro constrangimento a grande parte dos países, sobretudo aos que possuíam necessidades de importação de petróleo, compelindo-os a aderirem ao território monetário dólar. Assim, tal movimento acabava por obrigar esses países a “precificarem” em dólares seus produtos de exportação de modo a viabilizar seu abastecimento de petróleo e seu comércio exterior em geral.

Por último, os acordos e tratados de paz internacionais, negociados sobretudo a partir de 1944, consagraram a primazia da moeda norte-americana por meio de diferentes mecanismos. No capítulo V sobre reparações, presente no documento aprovado na Conferência de Yalta (fevereiro de 1945),³⁵ em seu quarto artigo, ficou acordado, entre os Estados Unidos e a URSS, que as reparações a serem pagas pela Alemanha em forma material seriam contabilizadas em dólares, numa quantia máxima de US\$ 22 bilhões, sendo que 50% destinados à URSS. Isto ocorreu à revelia da oposição inglesa sobre o tema. No mesmo artigo foi registrado o desacordo da Inglaterra aos detalhes negociados pelos Estados Unidos e URSS, sob alegação de que se deveria esperar o relatório da comissão de reparações. Da mesma forma, no documento final das negociações de Postdam (agosto de 1945),³⁶ em seu primeiro artigo, item c, ratificaram-se os termos do que fora negociado anteriormente em Yalta.

Por sua vez, nas negociações prévias à Conferência de Bretton Woods (22 de julho de 1944), havia duas propostas em debate, uma norte-americana e outra inglesa, com diferenças em relação a como se deveria reconstruir o sistema monetário-financeiro internacional. Na proposta inglesa, elaborada sob a liderança do economista John Maynard Keynes, era sugerido que não deveria haver uma moeda nacional que se impusesse sobre os demais países como padrão internacional, como a libra o fizera antes da Primeira Guerra Mundial. Dever-se-ia criar, no entanto, uma moeda de conta internacional (*bancor*), sob controle de um órgão multilateral (*International Clearing Union*), cujo valor estaria assentado numa cesta de moedas nacionais. Ela funcionaria para registros e compensações entre os Bancos Centrais dos países signatários dos Acordos.

Explicitamente, procurava-se lidar tanto com os problemas relativos à gestão da liquidez internacional, quanto com os processos recessivos de ajuste dos balanços de pagamentos dos países deficitários. Buscava-se, de tal modo, viabilizar a reconstrução das economias nacionais e evitar crises internacionais ou, ao

35. Yalta Conference, 02/1945. Disponível em: <<http://avalon.law.yale.edu/wwii/yalta.asp>>. Acesso em: 29 jan. 2013.

36. Postdam Conference, 7 ago. 1945. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decade17.asp>. Acesso em 29 jan. 2013.

menos, mitigar seus efeitos nocivos.³⁷ Implicitamente, a proposta inglesa significava também uma tentativa bem elaborada de veto à passagem do “privilégio exorbitante” das mãos inglesas às norte-americanas. Desejava-se evitar à Inglaterra as desvantagens de que padeceram os demais países no período anterior às guerras.

Na proposta dos Estados Unidos, liderada por Harry Dexter White, o dólar seria a moeda de conta internacional, com conversibilidade plena em ouro. As demais moedas deveriam procurar manter sua conversibilidade na moeda norte-americana, porém com taxas de câmbio sujeitas a correções quando necessárias. Havia a preocupação com a retomada dos fluxos internacionais de comércio e com a estabilização das paridades cambiais. Pretendia-se, contudo, algo distinto tanto ao câmbio fixo do padrão-ouro, típico dos anos de 1920, quanto das desvalorizações competitivas, próprias da década de 1930. Para contornar este dilema, foi sugerido a criação de um fundo de estabilização com o propósito principal de auxiliar com aporte de recursos em moeda internacional (dólar sobretudo) às economias nacionais com problemas em suas contas externas e na estabilização de seus mercados de câmbio. O referido fundo também auxiliaria na avaliação da necessidade, de fato, de ajustes na taxa de câmbio de um determinado país. Pretendia-se assim acabar com as desvalorizações competitivas oportunistas, ao mesmo tempo em que se preservava a possibilidade de alterações cambiais administradas. Assim, a proposta de White resguardava o controle da liquidez internacional aos Estados Unidos.

Em 21 de abril de 1944, antes da Conferência de Bretton Woods, as delegações inglesa e norte-americana publicaram um documento conjunto, denominado *joint statement of principles*, que foi apresentado na Conferência, em julho do mesmo ano. Dadas as correlações de força e poder, de vulnerabilidade e instabilidade, o peso político e econômico dos Estados Unidos na ocasião prevaleceu, e a proposta de Keynes foi derrotada.³⁸

Nos documentos aprovados na Conferência, relativos à criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD),³⁹ institucionalizou-se a centralidade do dólar. Ficou determinado que: o estoque de capital do banco estava definido em termos da moeda norte-americana (Artigo 2º, seção 2); todo país membro deveria contribuir com aportes (Artigo 2º, seção 3); que esta contribuição deveria ser feita parte em dólares ou ouro e se, fosse o caso, outra parte na moeda nacional

37. Para mais detalhes sobre a proposta de J. M. Keynes, ver, por exemplo, Carvalho (2005).

38. De acordo com Kurt Schuler e Andrew Rosenberg, responsáveis pela transcrição de parte das gravações das negociações de Bretton Woods descobertas em 2010, “*The Joint Statement was closer to the White plan than to the Keynes plan, reflecting that the United States, as the world’s largest economy and largest creditor, would set the terms of any agreement of which it would be the major financier. The United Kingdom had little choice but to acquiesce, especially given that it was seeking further wartime loans from the United States in negotiations that would not conclude until after the Bretton Woods conference.*” (Schuler and Rosenberg, 2012, p. 4).

39. The Bretton Woods Agreements. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad047.asp>. Acesso em: 29 jan. 2013.

de origem (Artigo 2º, seção 7); no entanto, o valor dos aportes em moeda nacional deveria ser calculado em termos do seu valor em dólares quando da criação do banco, de modo a preservar o valor das contribuições a despeito de flutuações cambiais (Artigo 2º, seção 9). Por outro lado, os Estados Unidos asseguraram sua influência sobre a gerência do banco, ao definirem na regulamentação da instituição que o peso dos votos fosse proporcional às contribuições efetuadas por cada país. No final das contas, de um total de 45 signatários originais, as contribuições norte-americanas corresponderam a 35% do total, sendo o segundo (a Inglaterra) com 14,2%.

De modo semelhante, para criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) em Bretton Woods, ficou definido que parte da contribuição de cada membro deveria ser feita em dólar ou ouro (Artigo 3º, seção 3) e se, fosse o caso, o restante em moeda nacional, tendo o dólar como referência para cálculo (Artigo 10º, seção 1, item a). Semelhante ao BIRD, o peso das contribuições medidas em dólares (Artigo 12º, seção 5) foi utilizado para determinar a proporção dos votos de cada país dentro do FMI. De 46 países signatários, a contribuição dos Estados Unidos correspondeu a 30% do total, enquanto que a do segundo maior colaborador (Inglaterra) foi de 14%.

Como resultado, consolidou-se um sistema monetário-financeiro internacional organizado com base em instituições financeiras multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial (BM), e em uma moeda nacional específica, o dólar.

Em resumo, sobretudo por meio do mecanismo do *lend-lease*, do controle direto sobre do o antigo e o novo centro de gravidade da produção mundial de petróleo e pelos Acordos Internacionais assinados no pós-guerra, os Estados Unidos lograram definir sua moeda como a de referência internacional. A Inglaterra, embora tenha buscado construir arranjos internacionais alternativos, não apresentou a mesma capacidade de resistência observada ao longo dos anos de 1920. Contra sua vontade, passou a operar dentro do território monetário dólar, assim como grande parte dos demais países do sistema internacional.

5 A GUERRA FRIA E A PRIMAZIA DO DÓLAR

A Segunda Guerra Mundial produziu mudanças dentro do núcleo das grandes potências. Os Estados Unidos foram os principais vitoriosos e, como tais, estiveram ao centro da reconstrução dos sistemas internacionais. Embora a morte de Roosevelt, em abril de 1945, tenha alterado o projeto inicial, não tardou uma nova inflexão da política externa dos Estados Unidos dois anos depois.

Em 1947, o malogro do processo de reconstrução europeia, expresso nas recessões, desempregos, processos inflacionários, fome, distúrbio social, escassez de divisas, ataques especulativos e crises cambiais, fez com que as tensões políticas aumentassem em diversos países. Presenciou-se o fortalecimento e a ascensão dos movimentos sindicais, operários e dos partidos comunistas. Fato que, por exemplo,

levou os Estados Unidos a fazerem intervenções diretas na Turquia (1947) e na Grécia (1947). Em outros casos, como na Checoslováquia, em 1948, o movimento comunista foi bem-sucedido e conduziu o país à esfera de influência da URSS.

Em razão desse contexto, em março de 1947, os Estados Unidos lançaram a Doutrina Truman, cuja orientação principal era a de contenção permanente e global da URSS. Inaugurou-se, com efeito, a Guerra Fria. Em 1949, as fronteiras geopolíticas da Europa estavam definidas, divididas por uma “cortina de ferro” que a dividia em duas zonas de influências. Neste mesmo ano, inclusive, foi criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) – aliança entre os países sob influência norte-americana – e, em 1955, o Pacto de Varsóvia – aliança entre os países sob influência soviética. Ambos se constituíam em compromissos de cooperação estratégica e de obrigação de auxílio mútuo em caso de ataque a qualquer dos países-membros.

Do ponto de vista econômico, essa nova orientação da política externa americana representou um retorno às principais intenções consagradas nas reuniões de Bretton Woods. Dever-se-ia levar em conta as necessidades relativas do processo de reconstrução das economias nacionais destruídas pela guerra. Para tanto, os Estados Unidos teriam de criar as condições externas favoráveis (liquidez internacional em dólares) aos aliados e derrotados na Segunda Guerra Mundial.

Em linhas gerais, ao mesmo tempo em que patrocinavam a recuperação econômica das áreas estratégicas à contenção da URSS, os Estados Unidos reforçaram a primazia do dólar, pois: *i*) financiaram diretamente as economias de seus aliados, com aportes em dólares (Plano Marshall, em 1949); *ii*) expandiram significativamente seus gastos (em dólares) militares no exterior (Guerra da Coreia, por exemplo); *iii*) abriram seus mercados unilateralmente às exportações de parceiros estratégicos, o que garantia receitas em dólares a estes países; *iv*) permitiram a manutenção de taxas de câmbio desvalorizadas tendo o dólar como referência; e *v*) estimularam o investimento direto estrangeiro de suas empresas multinacionais, o que ocorreria naturalmente em dólar, dada a origem dessas empresas. Ademais, toleraram a utilização de controles unilaterais sobre os movimentos de capitais internacionais (fosse em qualquer moeda), permitiram a inconvertibilidade das outras moedas, não reagiram às políticas de proteção tarifária e enviaram missões de ajuda técnica.

A dinâmica do sistema monetário em nascimento reforçava a posição do dólar, a sua difusão e a acumulação por todos os países signatários dos Acordos de 1944. Porque existiam difundidas práticas restritivas aos movimentos de capitais, as quais tiveram a condescendência da potência hegemônica, as trajetórias das taxas de câmbio das economias nacionais, no geral, acompanhavam de perto a evolução de seus saldos em Transações Correntes. Deste modo, as reservas bancárias e cambiais (em dólares) dos Bancos Centrais tornaram-se indispensáveis instrumentos para a estabilidade do

sistema de taxas de câmbio fixas. Por esta razão, alguns autores definiram o sistema de Bretton Woods como um padrão monetário de *reservas* (em dólares).⁴⁰

Sobre o Foreign Assistance Act, aprovado em 1948, conhecido como Plano Marshall, o auxílio foi estabelecido por meio de diferentes instrumentos de subsídios, financiamentos, entre outros. Em sua legislação, os valores, garantias, modalidades, remunerações, fundos etc. foram definidos em termos da moeda norte-americana.⁴¹ Como resultado, os Estados Unidos não só tornaram possíveis os “milagres” nacionais de reconstrução e/ ou de crescimento, estabilizando as regiões estratégicas para a Guerra Fria, como também consolidaram a primazia de sua moeda ao longo das décadas seguintes, quando o mundo, em geral, presenciou uma época de prosperidade.

Por fim, cabe mencionar o nascimento dos euromercados no final da década de 1950. Este ocorreu graças ao incentivo do governo inglês, quando autorizou e estimulou o estabelecimento em seu território de um mercado interbancário paralelo e autônomo aos demais sistemas financeiros nacionais, inclusive ao seu.⁴² Tal mercado permitiu que as operações financeiras internacionais fossem conduzidas com bastante liberdade, inclusive em moeda diferente da local (sobretudo em dólar) e livre das restrições legais. O efeito mais importante a se destacar no caso foi que, para assegurar sua posição como importante praça financeira internacional, Londres passou a operar em dólares.⁴³ Dado que se trata de um jogo de soma zero, isto não só reforçou a posição da moeda norte-americana como a de referência internacional, como também significou o abandono de sua diplomacia para retomada do seu antigo “privilégio exorbitante”.

O governo dos Estados Unidos apoiou a decisão das autoridades inglesas e estimulou na década de 1960 a ida de seus bancos e grandes corporações para os euromercados.⁴⁴ A consequência mais importante a se destacar aqui foi o forte crescimento em dólares da liquidez mundial e dos fluxos de capitais financeiros no sistema monetário internacional. Sem restrições às suas atividades, os euromercados expandiram desmesuradamente os meios de pagamentos do sistema financeiro internacional, sobretudo em termos da moeda dos Estados Unidos.

Em resumo, a estratégia da política externa dos Estados Unidos, no contexto das primeiras décadas da Guerra Fria, reforçou a posição do dólar como moeda

40. Ver, por exemplo, Tavares e Melin (1997).

41. Foreign Assistance Act of 1948. Disponível em: <http://www.marshallfoundation.org/library/documents/Marshall_Plan/Reports/Foreign_Assistance_Act_of_1948.pdf> Acesso em: 29 jun. 2013..

42. “The Eurodollar created by the private operators was actively encouraged by British financial authorities. To them, it represented a solution to the problem of how to reconcile the goal of restoring London’s international position with Keynesian welfare state and Britain’s deteriorating economic position. The Bank of England was the most active proponent of the Eurodollar market.” (Helleiner, 1994, p. 84).

43. “By shifting their business to a dollar basis, the London operators had found a way to preserve their international business without being encumbered by British capital controls.” (Helleiner, 1953, p. 84).

44. “The American government’s support for the emerging Eurodollar market did not derive simply from a concern for the interest of the country’s banks and corporations. Also significant was its realization that the market provided a way of increasing the attractiveness of dollar holdings to foreigners.” (Helleiner, 1994, p. 90, grifo do autor).

internacional por meio das mais variadas políticas de reconstrução econômica e de reorganização do sistema internacional. Para usufruir deste contexto e viabilizar seus milagres nacionais, os países “convidados” colaboraram com isto; do contrário, assumiram restrições ao seu desenvolvimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos envolveram-se com as negociações para a reconstrução do sistema internacional, inclusive quanto à determinação do padrão internacional de valor. Nos anos 1920, assistiu-se a um crescimento expressivo da utilização do dólar como referência para importantes operações internacionais, definido aqui como uma espécie de “entre atos” entre o padrão libra-ouro característico do século XIX e o padrão dólar-ouro próprio do pós-Segunda Guerra Mundial. Presenciou-se uma disputa de natureza político-diplomática em torno do processo de endividamento alemão, sobretudo no que diz respeito à determinação da unidade de conta das obrigações alemãs.

Durante o contexto da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos lograram tornar sua moeda como a de referência internacional, por meio, sobretudo, do mecanismo do *lend-lease*, do controle direto sobre o antigo e novo centro de gravidade da produção mundial de petróleo e pelos Acordos Internacionais assinados no pós-Guerra. Nas primeiras décadas da Guerra Fria, a estratégia da política externa dos Estados Unidos reforçou a posição do dólar como moeda internacional por meio das mais variadas políticas de reconstrução econômica e de reorganização do sistema internacional. Deste modo, percebe-se que a determinação de uma moeda de referência internacional, mais especificamente do dólar norte-americano durante o pós-guerra, não derivou do conjunto das escolhas dos agentes (políticos e econômicos) que atuavam no âmbito internacional. Tratou-se de um processo de natureza política associado a uma competição interestatal muito restrita, no limite, entre apenas duas grandes potências.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. T. **Construção e expansão do complexo industrial-militar norte-americano**. Dissertação (Mestrado) – Rio de Janeiro: Pepi/Instituto de Economia/UFRJ, 2013.
- BATISTA JR., P. N. Keynes e a estabilização do marco alemão. *In*: LIMA, G. T.; SICSÚ, J.; PAULO, L. F. (Orgs.) **Macroeconomia moderna**: Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999. p. 340-370.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, F. J. C. **Bretton Woods aos 60 anos**. [S.l.], 2005. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton_woods_aos_60_anos.pdf>. Acesso em: 18 maio 2014.

EICHENGREEN, B. J. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2000.

_____. **Exorbitant privilege: the rise and fall of the dollar and the future of the international monetary system**. New York: Oxford University Press, 2011.

FIORI, J. L. C. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1994.

HELLEINER, E.; KIRSHNER, J. (Eds.). **The future of the dollar**. Ithaca; London: Cornell University Press, 2009.

HERRING, G. C. **From colony to superpower**. New York: Oxford University Press, 2008.

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

_____. **O parlamento do homem**. Lisboa: Edições 70, 2009.

KEYNES, J. M. **A treatise on money**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979. v. 1, CWJMK, v. V.

KINDLEBERGER, C. P. **A financial history of Western Europe**. New York: Oxford University Press, 1993.

KISSINGER, H. A. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994.

KNAPP, G. F. **The State theory of money**. San Diego-CA: Simon Publications, 2003.

METRI, M. **Poder, riqueza e moeda na Europa Medieval**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

_____. O processo de internacionalização da libra. *In: I SIMPÓRIO DA UERJ. Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

_____. O poder financeiro dos Estados Unidos no padrão monetário dólar-flexível. *In: ENCONTRO DE ECONOMIA POLÍTICA. Anais...* Uberlândia, 2004.

MINSKY, H. **Financial integration and national economic policy**. *In: CICLO DE SEMINÁRIOS: 25 ANOS DE ECONOMIA DA UNICAMP*. Campinas, 1993.

PRATES, D.; CINTRA, M. **Keynes e a hierarquia de moedas: possíveis lições para o Brasil**. Campinas: Unicamp, out. 2007. (Texto para Discussão, n. 137).

SCHACHT, H. **Setenta e seis anos de minha vida**. São Paulo: Editora 34 Ltda., 1999.

SCHULER, K.; ROSENBERG, A. **The Bretton Woods transcripts (excerpt)**. Center for Financial Stability, 2012. Disponível em: <<http://www.centerforfinancialstability.org/brettonwoods.php>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

SWIFT, J. **The palgrave concise historical atlas of the Cold War**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

YERGIN, D. **O petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BASTOS, P. P. Z. **A diplomacia do dólar e o projeto de difusão de democracias (1913-1920)**. Economia Política Internacional. [S.l.], abr./jun. 2005a. (Análise Estratégica, n. 5).

_____. A diplomacia do dólar: moeda e império (1898-1914). *In*: **Economia política internacional: análise estratégica**. São Paulo: Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (Ceri)/Unicamp, jan./mar. 2005. n. 4, p. 1-40.

BECKER, J. **O Tratado de Versalhes**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

ENGDAHL, W. (1992). **Anglo-american oil politics and the new world order**. London: Pluto Press, 2004.

FOLLY, M. H. **The palgrave concise**. Historical atlas of the Second World War. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

RICKARDS, J. **A guerra das moedas: como se está a construir a próxima crise mundial**. Lisboa: Marcador Editora, 2014.

WRAY, R. The credit money and State money approaches. *In*: WRAY, R. (Ed.). **Credit and state theory of money**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.