



Fernando Silva Azevedo

Mestre e Doutorando em
Economia Política
Internacional pela
Universidade Federal do
Rio de Janeiro
(PEPI/UFRJ).

**PODER, MOEDA E HEGEMONIA: UMA HISTÓRIA POUCO
CONTADA SOBRE A ASCENSÃO DOS ESTADOS UNIDOS**
**POWER, CURRENCY AND HEGEMONY: A LITTLE TOLD STORY
ABOUT THE RISE OF THE UNITED STATES**

RESUMO: O campo monetário foi fundamental para a sustentação da hegemonia inglesa e norte-americana. A utilização das suas divisas nacionais como moeda internacional conferiu a estas nações, em seus respectivos períodos de hegemonia, um imenso poder no cenário global. Ao final da Segunda Guerra Mundial, a construção da hegemonia norte-americana utilizou um grau elevado de coerção por elementos financeiros e monetários. Desde o primeiro momento, Washington buscou enfraquecer o que ainda restava do poder monetário britânico. Ancorado nas pesquisas sobre a intrínseca relação entre moeda e poder existentes na Economia Política Internacional, o presente artigo pretende explorar a pouco conhecida dimensão da violência monetária durante o processo de substituição da hegemonia inglesa pela norte-americana. O artigo aborda três momentos chaves da violência monetária, o processo de financiamento da Segunda Guerra, a implementação do regime de Bretton Woods e, por fim, a guerra financeira praticada durante a crise do canal de Suez. Sendo assim, o artigo conclui que a moeda e a dimensão financeira não foram apenas relevantes na gestão dos períodos de hegemonias, mas cumpriram papéis importantes no processo de transição.

Palavras-Chave: Estados Unidos; Grã-Bretanha; Transição Hegemônica; Violência Monetária; Guerra Financeira

ABSTRACT: The monetary field was fundamental for sustaining British and American hegemonies. The use of their national currencies as an international currency gave these nations, in their respective periods of hegemony, immense power on the global stage. In the rubble of the Second World War, the construction of US hegemony used a high degree of coercion through financial and monetary elements. From the outset, Washington sought to weaken what remained of English monetary power. Anchored in research on the intrinsic relationship between currency and power in International Political Economy, this article intends to explore the little-known dimension of monetary violence during the process of substitution of replacing British hegemony with US hegemony. The article discusses three key moments of monetary violence, the process of financing the Second World War, the implementation of the Bretton Woods regime and, finally, the financial war practiced during the Suez Canal crisis. Therefore, the article concludes that the currency and financial dimensions were not only relevant in the management of periods of hegemony, but played important roles in their transition process.

Keywords: United States; Great Britain; Hegemonic Transition; Monetary Violence; Financial War.

1 Introdução

O capitalismo moderno é, conforme indicou Keynes (1937), uma economia monetária de produção onde o dinheiro exerce um papel central nas relações sociais, comerciais e produtivas. O dinheiro é um elemento político dotado de capacidade de comando e ordenamento nas sociedades humana. Mais do que ser um objeto com função de servir de meio de troca para resolver as limitações do regime de escambo, a moeda é um instrumento de controle e domínio (Kosinski, 2020, p. 115). Essa realidade política do dinheiro não é exclusiva das relações dentro de uma determinada sociedade, como também está presente nas relações entre as sociedades.

Desde o pós-Segunda Guerra, o Sistema Internacional está caracterizado por um domínio do dólar norte-americano. A centralidade dessa divisa faz com que não haja alternativa viável no curto prazo, uma vez que 87% das transações de câmbio possuem esta moeda em um dos lados da operação (Caytas, 2017, p. 18). Tal realidade não foi obra do acaso. Ela foi fruto da atuação estratégica empreendida por Washington, pois permitiu que os Estados Unidos edificassem uma liderança no espaço de poder deixado pelo ocaso do Império Britânico. Foi durante o maior conflito bélico da história do gênero humano, a Segunda Guerra Mundial, que o processo de transição hegemônica ganhou força e viabilidade. Por seu turno, a crise do canal de Suez se configura como o derradeiro ato dessa transição. Tal processo de transição hegemônica possuiu inúmeras dimensões, tais como: políticas, culturais, diplomáticas, comerciais, monetárias, etc. Para os fins deste texto, a dimensão monetária será a explorada, uma vez que nela é possível identificar elementos de coerção deliberadamente executados por Washington. A dimensão monetária cumpriu importante função no processo de transição hegemônica, em especial durante a crise do Canal de Suez na década de 50.

A natureza não neutra da moeda e a relação de poder nela representada estão na base da capacidade de coerção desse objeto (Azevedo, 2020, p. 52). Assim dizendo, longe de alguns dogmas presentes no *mainstream* da ciência econômica, e com grande influência nas demais ciências humanas, como o campo das Relações Internacionais (RI), a moeda pode ser um extraordinário instrumento de coerção.

A ideia de violência monetária não é nova e foi abordada por diversos autores. Esse assunto foi objeto da obra “A violência da moeda” (1990) de Michel Aglietta e André Orléan. De acordo com os autores, “[...] a moeda não é mais esse bem neutro, cuja virtude é permitir a realização das trocas predeterminadas, mas, ao contrário, representa um procedimento social coercitivo que regula, frequentemente de forma violenta, o trabalho dos produtores privados (Aglietta; Órlean, 1990, p. 16)”. Tal realidade também ocorre no âmbito das RI. Além dos

autores anteriormente citados, do ponto de vista das RIs, cabe destaque ao trabalho de Jonathan Kirshner (1995). No Brasil, há contribuições importantes de autores como Tavares (1997), Metri (2015, 2020) e Torres Filho (2018, 2019).

Ao longo do século XX, a capacidade de coerção e de violência da moeda permitiu o surgimento de práticas de guerra financeira instrumentalizadas para se tornarem ferramentas estratégicas dos Estados. Para Xiangsui e Liang (1999, p. 51), a guerra financeira é definida como uma “[...] forma de guerra não-militar, tão destrutiva quanto um combate sangrento, sendo que, na realidade, sem o derramamento de sangue”. De forma parecida, Azevedo define a guerra financeira da seguinte maneira:

Guerra Financeira é uma forma de guerra não militar que se utiliza de ferramentas financeiras e monetárias para atacar uma sociedade com objetivos políticos, estranhos à lógica de mercado. A guerra financeira tem o potencial de desorganizar as relações sociais que vão da produção ao consumo numa sociedade gerando um grau de destruição político social no mínimo relevante (AZEVEDO, 2021, p. 255).

Este texto tem o objetivo de investigar uma hipótese, a saber: desde o início do processo de transição hegemônica entre a Inglaterra e os Estados Unidos existiu um tipo de coerção não-tradicional em que não houve aplicação de força física, denominada violência monetária. Sendo assim, o texto parte de três premissas básicas, a saber: (1) a mudança hegemônica não foi um processo pacífico ou uma simples “troca de guarda”; (2) o processo se iniciou na entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra e finalizou na crise do canal de Suez e (3) a mudança hegemônica está estreitamente relacionada com o conceito de poder monetário estrutural (PME). Para cumprir seu objetivo, este texto será dividido em quatro partes além dessa introdução. Na primeira parte, o conceito de poder monetário estrutural será apresentado e relacionado com a dimensão monetária, elemento presente em todo o processo de transição hegemônica. A segunda parte abordará o início da violência monetária que ocorreu durante o processo de financiamento da Segunda Guerra Mundial e na construção do Sistema Monetário Internacional do pós-guerra. A terceira parte pretende explorar a dimensão financeira da crise do canal de Suez. A quarta e última parte ficará reservada às considerações finais.

2 O poder monetário estrutural dos Estados Unidos

Para compreender o longo e complexo processo de mudança da hegemonia global da Inglaterra para os Estados Unidos, será necessário conceituar um elemento fundamental presente na gestão hegemônica deste último, o poder monetário estrutural. O PME é parte de uma estrutura mais ampla e complexa denominada poder estrutural (PE).

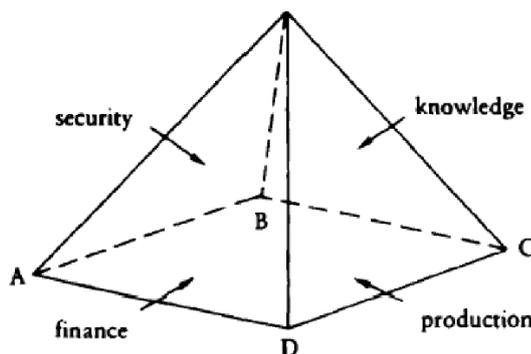
Na Economia Política Internacional (EPI), o conceito de poder estrutural foi elaborado durante a década de 70. Ao buscar uma abordagem distinta das visões tradicionais das RIs, tanto da abordagem realista como na liberal, Susan Strange (1970) conseguiu estabelecer um passo importante ao reunir elementos econômicos dentro da dimensão das disputas pelo poder.

O PE desenvolvido por Susan Strange talvez seja a contribuição mais importante da autora inglesa para os campos das RIs e da EPI. Strange (1998) separa o poder em duas formas básicas, uma direta e outra indireta. A forma direta é o poder relacional, e a indireta é o poder estrutural. O poder relacional é basicamente o conceito de poder da tradição realista das RIs e acontece quando o agente A obriga o agente B a realizar alguma atividade que este não faria sem tal pressão. Por seu turno, o poder estrutural é a capacidade de moldar e determinar a estrutura global da economia política que os demais Estados e suas respectivas instituições, empresas e famílias irão atuar de maneira competitiva (Ibid., p. 24-25).

O poder estrutural vai além da criação das “regras do jogo”. Ele está relacionado com a capacidade de criar uma estrutura complexa que atuará de maneira autônoma dentro das regras deste “jogo”, sendo tal atuação benéfica para o Estado que detém e exerce esse tipo de poder. O funcionamento das regras do sistema beneficia quem as moldou, isto é, o detentor do PE. Portanto, para que alguma empresa ou um governo soberano possa atuar com sucesso em tal estrutura, é preciso obedecer às regras que foram moldadas para beneficiar quem tem o PE, realidade que fica ainda mais dramática nas dimensões monetária e financeira.

Tal arranjo só faz sentido em um mundo que não segrega o campo do poder da dimensão econômica, ou seja, não é possível discutir poder político desconsiderando o poder econômico e vice-versa. Strange (1998, p. 25) advoga que é impossível ter o poder político sem ter o poder de comando sobre a produção e a mobilização de capital. A estrutura que representa o poder estrutural é composta por quatro dimensões distintas, porém relacionadas entre si, a saber: produção, segurança, conhecimento e finanças. Estas quatro dimensões formam uma pirâmide de quatro lados, conforme a figura 1.

Figura 1 – Poder estrutural



Fonte: Strange, 1998, p. 27.

Cada um dos lados da pirâmide é uma fonte de poder capaz de limitar os demais participantes do sistema. A atuação deste conjunto edifica as regras do jogo e limita o comportamento dos demais atores, sendo estes públicos ou privados.

Além de Susan Strange, Benjamin Cohen (1977; 2015) e Torres Filho (2019) relacionaram o conceito de poder estrutural com o poder monetário, em especial, ao que se refere à moeda internacional. Inclusive, este último classifica o poder monetário do dólar como poder monetário estrutural.

Para os objetivos deste trabalho, o poder estrutural no campo das finanças é o mais importante, uma vez que é nele que ocorre a coerção monetária do processo em questão. Na dimensão financeira do poder estrutural, encontra-se o controle do suprimento e distribuição do crédito em uma economia monetária globalizada. Tal controle é fundamental para ajudar países aliados e dificultar a atuação de países hostis aos interesses do detentor desse poder.

Como veremos com detalhes a seguir, o poder estrutural do dinheiro, enquanto uma instituição política, pôde ser canalizado para constranger atores internacionais de acordo com os desígnios da autoridade controladora desse elemento. No campo das finanças internacionais, essa autoridade é o país hegemônico emissor da moeda do sistema, ou seja, da divisa utilizada como reserva de valor, meio de troca e unidade de conta pelos demais atores públicos e privados. Desde o pós-Segunda Guerra Mundial, essa autoridade são os Estados Unidos.

3 A violência monetária na transição hegemônica entre Estados Unidos e Inglaterra

O início do processo de transição hegemônica entre as potências anglo-saxãs se deu, de acordo com Eichengreen e Flandreau (2008, p. 21), já em meados da década de 20, quando o dólar passou a substituir gradativamente a libra como moeda de reserva do sistema. De fato,

esse processo não foi linear, uma vez que os mesmos autores lembram que, na década de 30, a libra recuperou parte de sua força e dinamismo. Portanto, o estrutural processo de transição, que entra em sua fase final após a Segunda Guerra Mundial, já havia se iniciado no período do Entre Guerras. Para os objetivos deste trabalho, o período inicial tem menos relevância do que o período final.

Não é possível negar que a hegemonia norte-americana, nas suas dimensões política, econômica e cultural, faz parte dos espólios da Segunda Guerra Mundial, não sendo fruto de acidentes históricos, mas da agência humana. Os EUA saíram do maior e mais devastador conflito praticado pela humanidade como a única potência nuclear, única economia das grandes potências intacta e credora dos países aliados. Foi nesse dramático cenário que se iniciou uma gestão proativa da hegemonia norte-americana.

Segundo Torres Filho (2018, p. 261), a hegemonia norte-americana se distingue da hegemonia inglesa por ser de característica estrutural. De partida, os EUA construíram uma estrutura jurídico-político-econômica capaz de gerenciar o sistema em consonância com seus desígnios e conveniências. As instituições de Bretton Woods – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e ONU - foram edificadas para gestão da hegemonia exercida por Washington. Tais elementos estão ausentes na experiência de hegemonia inglesa do século XIX e início do século XX. A hegemonia norte-americana não foi uma atualização dos mecanismos presentes no padrão-ouro (Torres Filho, 2018, p. 280), mas sim, uma configuração completamente nova do sistema internacional.

3.1 O enquadramento monetário durante financiamento da guerra

Sinais da violência monetária podem ser encontrados na Carta do Atlântico¹, acordo realizado entre os Estados Unidos e Inglaterra a bordo do HMS *Prince of Wales* que estabeleceu uma visão do pós-Segunda Guerra Mundial. O sinal mais dramático assinalado na Carta do Atlântico é o ponto 4, que versa sobre abertura comercial e a desmontagem da estrutura colonial pré-guerra. Isso foi um elemento fundamental para permitir o enquadramento e enfraquecimento da moeda inglesa, uma vez que o território monetário da libra se reduziu drasticamente, e ocorreu a substituição pelo dólar norte-americano. A operação da violência monetária ocorre durante o financiamento do conflito. O método como Washington financiou Londres durante os dias de conflito, não por coincidência, fez parte de um processo que permitiu a Washington impor sua moeda como divisa internacional.

¹ Disponível em: <https://avalon.law.yale.edu/wwii/at10.asp>.

A posição produtiva, financeira e comercial dos Estados Unidos era favorável. Ao deter uma estrutura econômica poderosa, o país tinha capacidade material de fornecer os bens necessários para realização de uma guerra em grande escala na Europa. Todavia, havia dentro da sociedade norte-americana forte pressão pelo isolacionismo em relação às questões europeias (Woods, 1990). Devido ao Ato de Neutralidade aprovado pelo Congresso em 1935, o financiamento promovido pelos Estados Unidos para aquisição de material militar pelos países beligerantes estava proibido. Em 1937, houve uma flexibilização com o estabelecimento do *cash-and-carry*, mecanismo que permitiu que França e Inglaterra pudessem comprar dos Estados Unidos alguns suprimentos. Nesse mecanismo, o comprador deveria providenciar o transporte e realizar de imediato pagamento em dólares ou ouro. Em 1939, esse mecanismo foi ampliado a fim de permitir também a aquisição de material militar (Metri, 2015, p. 82).

Já em 1940, estava claro que a Inglaterra ficaria sem ouro ou dólar para poder pagar os exportadores norte-americanos (Woods, 1990, p. 9). Esse modelo fez com que as reservas dos bancos centrais se esgotassem, conforme indica Metri (2015, p. 83). A solução apresentada por Washington foi a execução de um novo tipo de financiamento, o *lend-lease*. Segundo Woods (1990, p. 10), esse mecanismo poderia, em um só tempo, ajudar a determinar o curso da estratégia em período de guerra e a formar um acordo no pós-guerra favorável aos desígnios norte-americanos. De acordo com Metri (2018, p. 4), os norte-americanos buscaram impor sua moeda nacional como moeda do sistema internacional através de uma diplomacia monetária ancorado em três pilares, a saber: (i) na difusão do mecanismo do *lend-lease*, (ii) nos Acordos Internacionais negociados ainda no contexto dos conflitos, e (iii) no controle direto sobre os principais centros de gravidade da produção mundial de petróleo.

Conforme explica Woods (1990), o *lend-lease* não era um tratado ou um acordo executivo entre Washington e uma nação estrangeira. Inicialmente, ele era um pedido de USD 7 milhões para a produção de material bélico e a autoridade para destinar alguns desses itens aos países cuja sobrevivência os beneficiasse. O saldo limite para a Inglaterra nesse mecanismo não podia ultrapassar USD 1 bilhão (Woods, 1990, p. 97). Todas as vezes que esse limite era alcançado, as provisões de caráter civil eram contingenciadas (Torres Filho, 2018, p. 279).

No caso inglês, era claro que o Estado e vários grupos de interesse norte-americanos esperavam algo em troca. De fato, as discussões anglo-americanas começaram quase que antes de a votação final do Senado ser realizada, mas um acordo geral não foi aprovado por Londres e Washington até fevereiro de 1942, quase um ano após a aprovação da Lei de *Lend-Lease* (Woods, 1990, p. 11). Alguns dos interesses de Washington já estavam claramente presentes

na Carta do Atlântico, conforme anteriormente apontado, uma vez que esse documento já tinha previsto a necessidade de abertura comercial em busca de uma maior “igualdade” no comércio internacional. Mas foi no Artigo VII do *Anglo-American Mutual Aid Agreement*, de 1942, que as contrapartidas exigidas pelos norte-americanos ficaram mais explícitas. Londres deveria promover a “eliminação de todas as formas de tratamento discriminatório no comércio internacional e à redução de tarifas e outras barreiras comerciais”².

Tais medidas ajudaram a obliterar as estruturas coloniais europeias do pré-guerra e serviram aos interesses norte-americanos desde a primeira hora. Do ponto de vista monetário, o arranjo acima enfraqueceu estruturalmente a libra. Com o final do conflito, o mecanismo de *lend-lease* foi suspenso e, devido à fragilidade da economia inglesa, Londres voltou a acumular dívidas denominadas em dólares. Foi nesse cenário de fragilidade que os Estados Unidos usaram novamente a violência monetária contra os ingleses. Washington exigiu, no curto prazo, a volta da conversibilidade da libra (Torres Filho, 2018, p. 280), algo que a Inglaterra ainda não estava preparada.

Mesmo com o comprometimento de Washington em fornecer um empréstimo de 3,75 bilhões de dólares para estabilizar a divisa inglesa, a experiência de uma libra conversível durou pouco tempo após um forte ataque especulativo (Torres Filho, 2018, p. 280). Com um cenário monetário dramático, os ingleses tiveram que reestabelecer controles cambiais objetivando estancar a sangria de moeda forte, ou seja, dólares. Tal fato demonstrou uma fragilidade profunda da divisa inglesa e descortinou a incapacidade da Inglaterra de reaver, mesmo em parte, o seu antigo poder monetário.

A perda de condição de divisa internacional da libra gerou fragilidades profundas para a Inglaterra. Tal situação não foi uma simples perda de *status*, pois, impôs aos ingleses uma situação até então inédita. Com Londres sendo obrigada a realizar pagamentos na esfera internacional em outra moeda, a Inglaterra passou a ter uma restrição externa. A perda do seu Império pela imposição de uma estrutura multilateral claramente favorável a Washington apenas agravou a situação inglesa. Tal processo histórico está intimamente relacionado à construção e ao funcionamento do regime de Bretton Woods, liderado e gerenciado pelos Estados Unidos.

² Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/wwii/angam42.asp>.

3.2 A imposição monetária na implementação de Bretton Woods

Com o encaminhar final da Segunda Guerra Mundial, era necessária a reconstrução de todo o sistema internacional sobre outro alicerce hegemônico. A formulação de um novo regime monetário era um dos principais pilares dessa reconstrução. É nesse cenário que nasce e se estabelece o sistema Bretton Woods, que vigorou de 1945 até 1971.

Em meados de 1944, representantes de 44 países se reuniram na pequena cidade de Bretton Woods, estado de New Hampshire, nos Estados Unidos. Esse encontro tinha como objetivo maior a reconstrução do sistema monetário que servisse eficientemente para a nova ordem política e financeira global que nascia com o final da Segunda Guerra.

O desenho elaborado durante a conferência que ditaria o capitalismo nos anos vindouros seria muito diferente do regime monetário anterior, ancorado no padrão libra-ouro. Segundo Eichengreen (2008, p. 91), a reunião em Bretton Woods previu um arranjo baseado em três elementos, a saber: (1) câmbio fixo, porém ajustável de acordo com condições específicas, aceitava-se (2) controle de capitais e (3) a criação do FMI, com o objetivo de monitorar as políticas econômicas nacionais e fornecer financiamento para eventuais necessidades de equilíbrio no balanço de pagamentos dos países.

Foi durante a conferência de Bretton Woods que ocorreu o famoso debate entre o representante da Inglaterra, o economista John Maynard Keynes, e o representante norte-americano, o também economista Harry Dexter White. Tal debate ocorreu em torno da questão da moeda internacional. A proposta apresentada por Keynes era de criação de uma moeda internacional com característica supranacional, o *bancor*. A proposta inglesa advogava por uma moeda internacional que não fosse a moeda nacional de um país. Essa unidade de conta teria seu valor composto por uma cesta de moedas nacionais (Metri, 2015, p. 85).

A proposta do *bancor* estava centrada na ideia que uma instituição internacional iria gerir o sistema monetário global. Então, seria criada uma espécie de banco central dos bancos centrais nacionais que realizaria tal gestão. Este banco central supranacional teria a responsabilidade de liquidar as posições dos bancos centrais dos países do sistema. Para isto, seria emitida uma moeda internacional inteiramente escritural que viabilizaria o pleno funcionamento do comércio internacional. Seria nesta moeda que os bancos centrais iriam liquidar suas posições. Os negócios privados seriam realizados em moeda nacional que, por sua vez, estariam vinculadas ao *bancor* por meio de uma paridade fixa, porém ajustável de acordo com a evolução da dinâmica do comércio internacional. Deste modo, a entidade supranacional seria a responsável pela administração da liquidez do comércio internacional (Patres; Cintra,

2007, p. 7). Tal arranjo evitaria que o sistema fosse gerido monetariamente pelos interesses de algumas nações. A ideia do *bancor* evitaria que a moeda internacional fosse a moeda de um país específico, algo que conferiria a este país “privilégios exorbitantes”, uma vez que seria o único capaz de fechar suas contas externas em sua própria moeda (Serrano, 2004, p. 182)

Todavia, como sabemos, a ideia do *bancor* de Keynes foi derrotada e a proposta dos Estados Unidos, defendida por White, foi vencedora. A partir deste momento, o mundo passou a ter um novo arranjo monetário baseado na moeda nacional dos Estados Unidos. Washington passou a gerir o sistema monetário internacional e, por conseguinte, o dólar se tornou a principal moeda de curso internacional. Nos documentos da criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), durante a conferência de Bretton Woods, institucionalizou-se a centralidade do dólar no arranjo monetário do pós-guerra, uma vez que o estoque de capital dessa instituição e as contribuições dos países membros deviam ser em dólares (Metri, 2015, p. 86).

O BIRD e o FMI tinham a função de supervisionar o sistema monetário internacional, enquanto ficaram subordinados ao controle e aos interesses dos Estados Unidos (Serrano; Medeiros, 1999, p. 132). No caso do FMI, como defende Serrano (2004, p. 183), a instituição se transformou em uma fonte de liquidez limitada e em um comitê de credores internacionais que fazia com que os ajustes caíssem sempre nos países deficitários. Ademais, o dólar passou a ser a única moeda com conversibilidade plena com o ouro em uma paridade fixa de 35 dólares a onça de ouro. Na prática, as demais moedas, a estrutura do comércio internacional e os fluxos de capitais estavam atrelados profundamente ao dólar.

O dólar passou a ocupar o topo da hierarquia monetária internacional e se transformou na moeda reserva do sistema internacional, o que conferiu uma significativa vantagem aos Estados Unidos. O denominado “privilégio exorbitante” era que “[...] os Estados Unidos podiam financiar seus déficits na balança de pagamentos emitindo sua própria moeda sem lastro e, portanto, se beneficiando de um ganho de senhoriagem internacional” (Serrano, 2002, p. 247). Entretanto, conforme defendido por Serrano (2002), o privilégio norte-americano era a ausência de restrição externa. Em suas palavras:

O verdadeiro privilégio dos Estados Unidos no padrão ouro-dólar era idêntico ao da Inglaterra no padrão ouro-libra, ou seja, o país não tem restrição global de balança de pagamentos e, além disso, sua autoridade monetária determina unilateralmente a taxa de juros mundial (SERRANO, 2002, p. 248).

O sistema monetário edificado em Bretton Woods estabeleceu o dólar como a moeda no topo da hierarquia monetária. Isso permitiu que o dólar exercesse uma função de meio de comando, conforme defende Ferreira Filho:

Foi criado um sistema de conversibilidade de moedas, tendo como moeda central, em rigor, moeda obrigatória, e como meio de comando supremo do sistema a moeda do país mais poderoso em termos de tecnologia e potencial bélico: o dólar dos Estados Unidos. Desse modo, os sistemas monetários, especialmente os dos países endividados, ficaram subordinados ao sistema do dólar. Todos os países endividados em dólar tiveram a partir de então seus sistemas de preços relativos subordinados ao sistema do dólar (FERREIRA FILHO, 2015, p. 409-410).

Segundo Torres Filho (2019), na operação para implementar Bretton Woods, foi necessário o enquadramento dos ingleses e de sua moeda, a libra esterlina, ao PME norte-americano. Inclusive, para isso, foi necessário o desmantelamento do Império Britânico, já previsto na Carto do Atlântico, e a subordinação da libra e da economia inglesa ao dólar. Assim, a Inglaterra deveria precificar, pagar e se financiar externamente na moeda americana (Torres Filho, 2019, p. 632). Portanto, podemos dizer que a construção de Bretton Woods está relacionada com o processo anteriormente descrito de financiamento da guerra de maneira a fragilizar a posição inglesa.

Desde o início, os Estados Unidos promoveram uma violência monetária que buscou com sucesso enfraquecer e enquadrar a Inglaterra, inviabilizando-a como rival na dimensão monetária do tabuleiro internacional. Não por coincidência, o dólar foi imposto como moeda internacional em detrimento da proposta do *bancor* de John Maynard Keynes.

Por ser um elemento político, a moeda não se restringe ao plano econômico, suas relações transcendem as dinâmicas da produção, do comércio e das finanças, e encontra ressonância na dinâmica da geopolítica das grandes potências. Durante a vigência do regime de Bretton Woods, ocorreu um tipo de violência monetária ainda mais dramático que, não por coincidência, envolveu novamente a Inglaterra e os Estados Unidos. O último estágio da violência monetária praticada por Washington contra Londres foi a execução de uma guerra financeira aberta. Washington empreendeu um forte ataque direto contra a libra esterlina durante o auge da crise do Canal de Suez. A despeito de ser um ataque aberto, ele esteve longe dos holofotes da imprensa e muito distante do grande público.

4 A guerra financeira na crise de Suez

A crise provocada pelo conflito em torno do controle do canal de Suez, em 1956, é um importante caso de exercício da violência monetária e do PME. Foi durante esse dramático evento histórico que Washington lançou mão de ferramentas de guerra financeira em busca de salvaguardar seus interesses. Inclusive, segundo Kunz (1991, p. 4), a crise de Suez oferece um bom e negligenciado exemplo do uso de sanções econômicas nas relações internacionais.

A crise de Suez foi um ponto importante na história do século XX, uma vez que ela escancarou as mudanças na distribuição do poder global no pós-Segunda Guerra. A partir dessa crise, as antigas potências coloniais europeias não poderiam mais forçar, unilateralmente, uma nação do Oriente Médio a cumprir seus desígnios pela força das armas (Kunz, 1991, p. 1). A dinâmica do poder global seria conduzida por outras forças, o que ficou evidente na oposição entre EUA e URSS durante o conflito Leste-Oeste da Guerra Fria. Portanto, a Inglaterra e a França, potências centrais na crise de Suez, não mais se encontravam no primeiro escalão do panteão das grandes potências.

Para entender ainda mais a ruptura que a crise representou, é preciso analisar a importância do canal para os europeus, em especial para a Inglaterra. O canal de Suez era um elemento fundamental da gestão inglesa de seu império colonial. Até a independência da Índia, o canal era uma “linha vital” de ligação da metrópole londrina com sua “jóia” colonial. Além disso, o canal viabilizava que a *Royal Navy* controlasse suas colônias e áreas de influência do Oriente Médio, Oceania e do extremo Oriente. Ademais, do ponto de vista estratégico, o canal era fundamental para acessar os recursos energéticos do Oriente Médio. A realidade não foi alterada com o processo de descolonização. Após a independência da Índia, os ingleses passaram a argumentar que o canal era um elo fundamental de ligação da *Commonwealth* (Kunz, 1991, p. 24).

Foi nesse cenário que ocorreu a nacionalização do canal e a crise diplomática-militar-financeira de Suez. A companhia proprietária do canal era a empresa mais valiosa e lucrativa sediada no Egito, ou seja, suas receitas poderiam ser de grande valia para as autoridades do Estado egípcio. Segundo Kunz (1991, p. 36), no ano de 1955, os ingleses pretendiam melhorar suas relações com o Egito e advogaram junto aos EUA a necessidade de fundos para financiar um audacioso projeto de engenharia do governo egípcio, a grande represa Assuã Alta que, além de controlar o fluxo de água do rio Nilo, geraria grande quantidade de energia elétrica. A situação da necessidade de financiamento ficou ainda mais tensa com a aproximação do Egito com a URSS depois da aquisição de equipamentos bélicos de Moscou.

De acordo com Kunz (1991, p. 40), o custo da construção da primeira e maior seção da barragem custaria aos cofres egípcios algo em torno de 200 milhões de libras, cujo mais de 100 milhões de libras deveria ser necessariamente em moeda estrangeira. Na ocasião, uma das possíveis fontes de divisa externa poderia ser o estoque de libras esterlinas que o Egito acumulou durante o período da Segunda Guerra Mundial. Como era de se esperar, durante o conflito, o império inglês pagou por produtos provenientes das suas colônias ou zonas de influência em sua moeda nacional. Isso fez com que tais regiões, que posteriormente passaram por processos de independência política, tivessem grandes reservas em libras. No caso egípcio, em 1955, o saldo positivo desse país era de 150 milhões de libras, ou seja, suficiente para pagar pela parte mais importante e custosa do projeto da barragem.

A liberação desses recursos não era mera formalidade e tampouco algo simples de ocorrer. Todo esse recurso que pertencia legalmente ao Egito estava custodiado na Inglaterra e, em rigor, sua liberação dependia de aprovação das autoridades inglesas. Kunz (1991, p. 41) nos lembra que o saldo que pertencia aos egípcios equivalia a 20% do total das reservas inglesas. E, como Londres ainda detinha a esperança de garantir a libra como moeda de reserva internacional, o Banco da Inglaterra (BoE) não liberaria um saldo tão grande de uma vez para um de seus credores, algo que enfraqueceria a libra no cenário internacional, o que poderia precipitar a ocorrência de mais uma fuga de capitais. Cabe reforçar que no regime monetário em vigor, Bretton Woods, a moeda do sistema era o dólar norte-americano. O Poder da libra de outrora já não mais existia e a Inglaterra deveria enfrentar a realidade imposta pela restrição externa em moeda estrangeira. Ademais, parte dos recursos, invariavelmente, seria destinada a participantes não britânicos do consórcio de construção da barragem, o que implicava em uma saída efetiva desse capital da Inglaterra.

Com poucas opções para adquirir recursos necessários para financiar esse ambicioso projeto de infraestrutura, após a recusa dos EUA de fornecer financiamento, o presidente Gamal Abdel Nasser nacionaliza, em julho de 1956, o Canal de Suez. Então, as receitas provenientes da mais lucrativa companhia sediada em solo egípcio seriam utilizadas para a construção da barragem. A eclosão de uma crise diplomática era inevitável, entretanto, a resposta da Inglaterra, principal detentora do canal, e da França, também sócia, foi mais violenta e rompeu os limites de crise diplomática. A resposta anglo-francesa foi no campo militar.

Uma coligação formada por tropas da Inglaterra, França e Israel invadiram o território do país africano para retomar a posse do canal. Porém, a reação norte-americana ao evento não foi positiva. Washington condenou a atitude de seus tradicionais aliados, inclusive levando a

questão para ser debatida na ONU. Os EUA demandavam uma retirada imediata das tropas do canal.

Do ponto de vista da Inglaterra, houve um erro de cálculo estratégico em relação à reação norte-americana. As autoridades inglesas estavam divididas entre duas opiniões, a saber: (1) achar que os Estados Unidos seriam entusiastas da operação militar; (2) A Inglaterra tinha colocado os norte-americanos em uma situação delicada. Entretanto, nenhuma das duas opções considerava uma reação fortemente contrária por parte dos norte-americanos. Uma oposição veemente de Washington à iniciativa anglo-francesa não estava nas expectativas de Londres (Kunz, 1991, pp. 4-5).

De maneira menos explícita que a ação na ONU, o Departamento do Tesouro dos EUA ordenou que o Banco Central (Fed) começasse uma operação sistemática de venda de libra esterlina nos mercados financeiros internacionais (Kirshner, 1995, p. 68). Nos termos de Azevedo (2021), uma verdadeira ação de guerra financeira se iniciou nesse momento. O movimento norte-americano tinha o objetivo de enfraquecer a moeda inglesa ao diminuir seu valor de mercado. O ataque realizado por Washington afetou de maneira dramática os níveis de reserva monetária da Inglaterra, que caíram 15% apenas no mês de novembro de 1956. Tal queda dos níveis de reserva ajudou a enfraquecer ainda mais a libra, ampliando os efeitos do ataque norte-americano em um ciclo vicioso de alta periculosidade para Londres.

Antes da eclosão da Crise de Suez e da guerra financeira realizada por Washington, a situação da libra-esterlina não era favorável. A perda da hegemonia monetária para o dólar colocava a Inglaterra em uma situação inédita de ser pressionada por uma restrição externa. De acordo com Kunz (1991, p. 13), depois de 1945, a área da libra esterlina passou a representar um problema contínuo para a Grã-Bretanha. Kunz (1991, p. 13) esclarece que “[...] a contribuição do resto da área da libra esterlina para o balanço de pagamentos da área da libra esterlina, que havia beneficiado a Grã-Bretanha durante os anos de guerra, mudou de direção depois disso, e países como a Austrália agora drenaram dólares da Grã-Bretanha”. Com exceção dos Estados Unidos, os demais países precisavam evitar uma fuga de capitais para o dólar. Portanto, em um cenário de conversibilidade completa da moeda nacional, havia a necessidade de se manter reservas denominadas na moeda norte-americana, divisa reserva do sistema monetário em questão.

Para controlar o nível de reserva, a Inglaterra confiava na gestão de política monetária através de aumento da taxa de juros, para atrair capital estrangeiro, no caso de queda nos estoques de moeda forte, dólar e/ou ouro. Essa realidade forneceu a possibilidade de

Washington usar uma ferramenta monetária contra Londres. A tentativa de administrar uma política monetária com poucas reservas tornava a Inglaterra altamente vulnerável a pressão financeira externa (Kunz, 1991, p. 14), ainda mais se tal pressão partisse do emissor da moeda internacional. Não por coincidência, o caso de Suez escancarou a fragilidade da divisa inglesa que já havia iniciado seu ocaso na década anterior. A libra continuou a se deteriorar durante os anos 50 (Ibid., 1991, p. 11). Essa fragilidade financeira da libra não só ajudou a viabilizar o ataque norte-americano, como potencializou seus efeitos (Ibid., 1991, p. 146).

Além desse ataque direto à moeda inglesa, os EUA ameaçaram utilizar seu poder de veto para realizar um bloqueio financeiro à Inglaterra, impedindo o acesso deste país aos recursos do FMI. Essa combinação de estratégias pressionou a Inglaterra a recuar de suas ações em Suez (Kirshner, 1995, p. 71).

A ofensiva contra a divisa inglesa teve característica bilateral, uma vez que Washington buscou atacá-la nos mercados financeiros internacionais diretamente através das operações de venda. Mesmo assim, o poder de fogo do país emissor da moeda internacional e detentor do PME é maior do que de qualquer outro na arena internacional. Nesse caso, a característica sistêmica do poder estrutural também esteve presente na predatória ameaça de bloqueio financeiro junto FMI, uma vez que dentro desse órgão, apenas os EUA possuem poder de veto.

O caso de Suez revela uma característica interessante da guerra financeira. Por ser “invisível”, ela pode ser usada contra um tradicional aliado em determinado momento e longe dos holofotes da opinião pública. Na verdade, a ação norte-americana era de conhecimento apenas de um ciclo muito restrito de pessoas nos dois países (Kirshner, 1995, p. 81).

A estrutura edificada em Bretton Woods, não só as instituições financeiras como FMI e Banco Mundial, mas também a dinâmica dos mercados internacionais, agiu de acordo com os interesses e desígnios de quem a projetou e construiu. Em outras palavras, dentro dos limites conjunturais, o poder estrutural norte-americano ficou evidenciado com esse evento. A guerra financeira praticada por Washington foi rápida e eficiente. Ela conseguiu pressionar pela retirada das tropas inglesas do canal, além de enquadrar Londres em uma nova realidade geopolítica e geoeconômica. Aglietta (2018, p. 8) nos lembra que, ao citar uma famosa frase de Lênin³, John Maynard Keynes observou que a perda de confiança no dinheiro enfraquece a ética do pertencimento social e da cidadania. Assim dizendo, a perda de confiança na libra e seu enfraquecimento poderia gerar consequências econômicas, sociais e políticas desastrosas.

³ É atribuído a Vladimir Lênin a seguinte frase: “a melhor maneira de destruir uma sociedade é destruir seu dinheiro”.

A despeito de ter sido o caso mais dramático, a Inglaterra não foi a única nação a sofrer com pressão econômica e, principalmente, financeira. Os outros países envolvidos nessa crise internacional, sofreram, cada um à sua maneira, pressão de Washington. Apenas um país que tenha a força do que Susan Strange chamou de poder estrutural, seria capaz de realizar tal feito.

Ao buscar uma resolução de acordo com seus interesses, tanto a nível regional quanto global, os EUA aplicaram uma pressão financeira também contra o Egito. Naquele tempo, os laços econômicos e financeiros entre o Egito e os Estados Unidos eram bem inferiores aos laços Egito-Inglaterra. Mesmo assim, um total de 42 milhões de ativos do governo egípcio e do Banco Nacional do Egito foram bloqueados pelas autoridades norte-americanas. Entretanto, as sanções aplicadas contra o Egito tiveram poucos efeitos (Kunz, 1991, p. 192). No caso de Israel, a ameaça de sanções por parte de Washington fora suficiente para pressionar por uma retirada. Por sua vez, a França sofreu pressão econômica dos EUA, contudo, devido a uma posição financeira mais robusta, ela teve certa imunidade (Kunz, 1991, p. 192-193). No entanto, nenhuma delas se igualou em potência ao ataque financeiro contra a divisa inglesa.

Dessa maneira, podemos dizer que a “história pouco contada” sobre a ascensão da hegemonia norte-americana não está no enquadramento da Inglaterra ou no enfraquecimento deliberado da libra, tema esse já abordado pela literatura⁴. Mas na coerção monetária proativa, e talvez derradeira, realizada pelos EUA durante a Crise do Canal de Suez, que pressionou a Inglaterra a mudar seu comportamento e diminuir sua ambição geopolítica. Não por coincidência, conforme admitido pelas autoridades inglesas anos depois da crise, a principal razão para a retirada das tropas foi a corrida contra a libra (Kirshner, 1995, p. 72).

5 Considerações Finais

O processo de substituição de uma hegemonia por outra, finalizado após a Segunda Guerra Mundial entre Estados Unidos e Inglaterra, não foi um processo simples ou automático, tampouco desprovido de coerção. Nesse aspecto, a moeda foi um elemento fundamental desde o início.

A dimensão monetária do enquadramento da Inglaterra pelos Estados Unidos ficou evidente durante o processo de financiamento da Segunda Guerra. A escolha dos EUA pelo *lend-lease* limitado a um saldo de US\$ 1 bilhão e condicionado a compensações políticas limitou as opções inglesas. As condições das contrapartidas estabelecidas no Artigo VII do

⁴ Para mais sobre esse assunto ver Eichengreen e Flandreau (2008); Eichengreen (2011) e Miagutti (2016).

Anglo-American Mutual Aid Agreement de abertura comercial tiveram consequências dramáticas para Londres nos anos do pós-guerra. A perda de exclusividade de comércio com os territórios coloniais, que não tardaram a se libertarem politicamente, diminuiu o tamanho do território monetário da libra. O enfraquecimento da divisa inglesa, que já havia se iniciado com a ruptura do padrão-ouro com a Primeira Guerra Mundial, ganhou novo fôlego e contornos inéditos com a implementação de Bretton Woods.

Esse enfraquecimento da libra foi explorado na implementação do regime monetário de Bretton Woods, quando Washington impôs sua vontade e sua moeda ao mundo. Com o dólar suplantando a libra no cenário internacional, Londres passou a deter uma posição de fragilidade ao ser obrigada a gerenciar uma restrição externa. Algo agravado ainda mais com o desmonte do império colonial. Essa situação era inédita para o país que implementou o padrão-ouro do século XIX e fechava sua conta externa em moeda nacional.

A inédita situação de fragilidade da libra foi exposta com a tentativa fracassada de conversibilidade da libra logo após o conflito. Mas foi no episódio da crise de Suez que essa fragilidade foi explorada em uma guerra financeira direta executada pelos EUA. A venda sistemática de libras esterlinas nos mercados internacionais realizada pelo Fed desvalorizou a divisa inglesa e gerou uma corrida especulativa que minou rapidamente as reservas internacionais em dólares da Inglaterra. O impacto desse processo pressionou Londres a retirar suas tropas do canal, além de demonstrar ao mundo que o poderio das potências coloniais europeias pertencia ao passado.

Os fatos descritos acima fazem parte de um mosaico mais complexo que teve como principal consequência a hegemonia do dólar e dos EUA. No tabuleiro internacional, o uso da moeda como um elemento de coerção é uma prática que não se restringe ao passado. As capacidades de comando monetário ainda são usadas atualmente e, possivelmente, continuarão a ser enquanto o Capitalismo for uma economia monetária de produção.

Referências

AGLIETTA, M.; ORLÉAN, A. *A Violência da Moeda*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

AGLIETTA, M. *Money: 5000 Years of Debt and Power*. Londres: Verso Books, 2018.

AZEVEDO, F. *Sanções financeiras: Um estudo de caso sobre o uso da arma monetária contra o Irã*. 2020. 126 p. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) Instituto de

Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/disserta%C3%A7%C3%B5es/2020/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Fernando%20Silva%20Azevedo%20-%20PEPI.pdf>. Acesso em: 03 set. 2021.

AZEVEDO, F. As duas dimensões da guerra financeira. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, v. 15, n. 54, p. 253-272, jun. 2021.

CAYTAS, J. D. Weaponizing finance: U.S. and european options, tools and policies. *Columbia Journal of European Law*, p. 01-48, 2017.

COHEN, B. *Organizing the world's money: the political economy of international monetary relations*. Nova Iorque: Basic Books, 1977.

COHEN, B. *Currency Power - Understanding Monetary Rivalry*. Princeton: Princeton University Press. 2015.

EICHENGREEN, B. *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. 2nd ed. Princeton: Princeton University Press. 2008.

EICHENGREEN, B. *Privilégio Exorbitante: a ascensão e queda do dólar e o futuro do Sistema Monetário Internacional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

EICHENGREEN, B. FLANDREAU, M. The Rise and Fall of the Dollar, or When Did the Dollar Replace Sterling as the Leading International Currency?. *NBER Working Paper No. 14154*, jul. 2008.

FERREIRA FILHO, V. D. *Economia: obstáculo epistemológico: estudo das raízes políticas e religiosas do imaginário liberal*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2015.

KEYNES, J. M. The general theory of employment. *Quarterly Journal of Economics*, [Oxford], v. 51, n. 2, p. 209-223, Feb 1937. Disponível em: https://macroeconomiauca.files.wordpress.com/2012/05/keynes_general_theory_of_employment_qje_1937.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

KIRSHNER, J. *Currency and coercion*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

KOSINSKI, D. *Bitcoin e criptomoedas: a utopia da neutralidade e a realidade política do dinheiro*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2020.

KUNZ D. *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991.

METRI, M. A Ascensão do dólar e a resistência da libra: uma disputa político-diplomática. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília-DF, v. 1, n. 1, p. 65-92, jan. 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/61/55>. Acesso em: 20 abr. 2021.

METRI, M. *As Disputas Monetárias do Século XXI*. In: 4º Seminário de Relações Internacionais - ABRI, 2018, Foz do Iguaçu. Anais do 4º Seminário de Relações Internacionais - ABRI, 2018.

MIAGUTI, C. *A ascensão do dólar e a crise do padrão ouro-libra (1913-1931)*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Rio de Janeiro, 2016.

PRATES, D. M.; CINTRA, M. A. *Keynes e a hierarquia de moedas: possíveis lições para o Brasil*. Texto para Discussão, n. 137. IE/UNICAMP. 2007. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1767/texto137.pdf>. Acesso em: 13 abr 2021.

SERRANO, F.; MEDEIROS, C. A. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, J. L. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 119-151.

SERRANO, F. Do ouro imóvel ao dólar flexível. *Economia e Sociedade*, Campinas, jul./dez. 2002.

SERRANO, F. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, J. L. (Org). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

STEIN, A. The hegemon's dilemma: Great Britain, the United States, and the international economic order. *International Organization*, v. 38, n. 4, 1984.

STRANGE, S. International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. *International Affairs*, v. 46, n. 2, p. 304-315, 1970.

STRANGE, S. *States and Markets*. Londres: Continuum. 1998.

TAVARES, M. C. A. A retomada da hegemonia americana. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 27-54.

TORRES FILHO, E. T. Guerra, moeda e finanças. In: FIORI, J. L. *Sobre a guerra*. Rio de Janeiro: Vozes, 2018, pp. 259-289.

TORRES FILHO, E. Poder Monetário Estrutural: do padrão ouro ao dólar flexível. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 3 (67), p. 621-639, setembro-dezembro 2019.

WOODS, R. *A changing of the guard: Anglo-American relations, 1941-1946*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1990.

XIANGSUI, W.; LIANG, Q. *Unrestricted warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts, 1999.

Recebido em 15 de janeiro 2024.

Aceito para publicação em 10 de março de 2024.