

# A DIPLOMACIA MONETÁRIA DOS ESTADOS UNIDOS NOS ANOS SETENTA

Mauricio Metri<sup>1</sup>

No final dos anos 1960 e ao longo dos 1970, período marcado por uma excessiva instabilidade econômica, pelo fim dos Acordos de Bretton Woods e pelos dois choques do petróleo, o dólar norte-americano sofreu questionamentos como a moeda de referência internacional. O objetivo deste artigo é analisar a estratégia e as ações político-diplomáticas dos Estados Unidos em defesa de sua moeda no sistema internacional. Parte-se, para tanto, de uma releitura ampliada, para o âmbito das relações internacionais, da perspectiva *cartal* da moeda. Contrapõem-se outras interpretações que acentuam o peso das escolhas dos agentes de mercados e/ou do conjunto dos demais estados nacionais.

**Palavras-chave:** dólar; moeda internacional; petróleo; Nixon.

## THE MONETARY DIPLOMACY OF THE UNITED STATES IN THE SEVENTIES

In the late 1960 and throughout the 1970, a period marked by an excessive instability of the international economy, the collapse of the Bretton Woods Agreements and the two oil shocks, the US dollar suffered questioning as the most important international reference currency. The aim of this paper is to analyze the strategy and political and diplomatic actions of the US government in defense of its currency. For this, a rereading expanded, for international relations, on cartal perspective of the money is made. This perspective is opposed to others interpretations that accentuate the weight of the choices of market actors and other national states.

**Keywords:** dollar; international currency; oil; Nixon.

## DIPLOMACIA MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LOS AÑOS SETENTA

En los finales de los 1960 y durante los 1970, un período marcado por una inestabilidad excesiva de la economía internacional, el colapso de los Acuerdos de Bretton Woods y las dos crisis del petróleo, el dólar estadounidense sufrió presiones como el más importante moneda de referencia internacional. El objetivo de este trabajo es analizar la estrategia y las acciones políticas y diplomáticas del gobierno de Estados Unidos en defensa de su moneda. Para tanto, se utiliza la perspectiva cartalista, que se opone a otras interpretaciones que acentúan el peso de las decisiones de los actores del mercado y otros estados nacionales.

**Palabras-clave:** dólar; moneda internacional; petróleo; Nixon.

JEL: F50; E42; N40.

---

1. Professor de economia política internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (Abri), Belo Horizonte, julho de 2015.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos anos de 1960, presenciou-se um acirramento das rivalidades entre Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), cuja dinâmica acabou por envolver diretamente a China. Na virada da década, o governo de Richard Nixon promoveu uma mudança na estratégia da política externa dos Estados Unidos e inaugurou uma diplomacia triangular, aproveitando-se das tensões sino-soviéticas. Dessa iniciativa diplomática e do agravamento da Guerra do Vietnã, decorreu, por um lado, a redefinição de seus aliados estratégicos no campo econômico e, por outro, a ruptura da paridade dólar-ouro, ambos em 15 de agosto de 1971. Tais acontecimentos, combinados à expansão da liquidez do sistema, tornaram voláteis as taxas de juros e de câmbio em geral, assim como instáveis os mercados internacionais, fomentando, por conseguinte, o desenvolvimento dos mercados de derivativos financeiros. A esse contexto estiveram associados os dois choques do petróleo (o primeiro em 1973-74 e o segundo em 1979).

Nesse período, ocorreram tentativas de redefinição do papel do dólar no mundo. Porém, os Estados Unidos asseguraram a preeminência de sua moeda na hierarquia monetária global. O objetivo deste artigo é analisar a estratégia e as ações político-diplomáticas dos Estados Unidos em defesa do dólar como a moeda de referência internacional. Para tanto, busca-se esclarecer os fundamentos de sua estratégia e a natureza dos instrumentos utilizados.

Parte-se de uma releitura ampliada para a esfera das relações internacionais da perspectiva *cartal* da moeda como desenvolvido em Metri (2014). Identificam-se três movimentos principais: *i*) a política externa dos Estados Unidos inaugurada em 1969, cujo resultado foi também consolidar a URSS e a China dentro do território monetário do dólar; *ii*) as relações próximas dos Estados Unidos com a Arábia Saudita de modo garantir que a cotação do petróleo saudita exportado seguisse denominada em dólares; e *iii*) a preservação do poder de veto dos Estados Unidos dentro do Fundo Monetário Internacional (FMI) de forma a bloquear iniciativas de reforma do sistema.

Além desta introdução e de uma conclusão ao final, este artigo apresenta, em seção própria, breves comentários teóricos sobre os determinantes da moeda de referência internacional, e duas seções nas quais são analisadas, primeiro, a incorporação da China e da União Soviética ao território monetário dólar e, em seguida, a estratégia e as ações dos Estados Unidos para preservação do dólar no topo da hierarquia monetária internacional após o fim da paridade dólar-ouro em 15 de agosto de 1971.

## 2 BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E COMENTÁRIOS SOBRE A PERSPECTIVA *CARTAL* DA MOEDA

No Campo da Economia Política Internacional (EPI), não são poucos os autores que debatem as razões da ascensão de uma determinada moeda nacional à posição de referência internacional. As respostas sugeridas estão organizadas em torno das vantagens procuradas pelo conjunto dos agentes (políticos e econômicos) que operam em âmbito internacional. Há implícita a ideia de que se trata de escolhas livres, prevalecendo a moeda que obtiver mais adesões ou, ao menos, as mais importantes.<sup>2</sup>

Os trabalhos com “viés de mercado” atribuem maior importância às decisões dos atores econômicos quanto aos atributos relativos a cada moeda “candidata” em termos de sua confiança, liquidez e redes transacionais nela baseadas.<sup>3</sup> Os de “viés instrumental” designam maior relevância às escolhas dos Estados, que se pautam por critérios relativos às vantagens econômicas em se “atrelar” a uma determinada moeda “candidata”.<sup>4</sup> Os trabalhos com “viés geopolítico” procuram incluir temas de segurança e defesa para assim explicarem a preferência a determinada moeda “candidata”.<sup>5</sup>

Em geral, essas três linhas de trabalhos não consideram a possibilidade de a internacionalização de uma moeda relacionar-se à capacidade de o Estado com maior poder político-militar do sistema compelir os demais agentes a operar com base em sua moeda nacional. Isso porque há uma dificuldade comum ao tratamento conferido à dimensão do *poder* em assuntos monetários. O *poder* surge como condição *histórica* e não como dimensão *teórica* relevante; uma categoria externa e estranha ao conceito de moeda de que partem (Metri, 2014, capítulo 1).

Subsiste, como pano de fundo, uma discussão conceitual sobre moeda e sua natureza mais elementar. Em geral, assume-se que a moeda emergiu como uma construção coletiva, um bem público, associada ao desenvolvimento dos mercados. Noção esta que se reproduz, por derivação, para o âmbito internacional, no sentido de uma espécie de linguagem compartilhada e escolhida pelo conjunto de diferentes países. Atribui-se, com efeito, certa autonomia aos agentes de mercado e/ou Estados para escolha e definição da moeda de referência.

Neste trabalho, há uma releitura ampliada, para esfera das relações internacionais, da teoria *cartal* da moeda. De acordo com esta, a unidade de conta constitui-se a noção mais elementar de qualquer moeda. Isso porque os contratos de dívida e os preços precisam primeiro expressarem-se em termos da unidade de conta, antes de serem liquidados. A capacidade que a moeda tem de liquidar uma transação,

2. Para uma visão geral deste debate, ver Helleiner e Kirshner (2009, capítulo 1).

3. Ver, por exemplo, James (1996) e Cohen (1998).

4. Ver, por exemplo, McKinnon (2005).

5. Ver, por exemplo, Kirshner (1995).

de funcionar como meio de troca, não existiria, caso não se expressasse, primeiramente, com base em alguma unidade de valor. Ao contrário, os meios de troca nem precisariam existir para que a unidade de conta cumprisse sua função, enquanto meio pelo qual os débitos são mensurados e os preços manifestam-se. Inclusive, na ausência de um meio de troca, mas na presença de uma unidade de conta, as transações não deixariam de ocorrer, pois o jogo de compensação entre débitos e créditos permite a sua realização, tendo apenas como referência a unidade de conta, como ocorreu em diferentes situações históricas passadas.

No entanto, toda unidade de conta, inclusive a monetária, é uma denominação arbitrária e abstrata. Depende de um poder que a escreva e a proclame. Existe um caráter compulsório ligado à moeda. A imposição de tributos é o que permite a proclamação da moeda, exatamente por cumprir a função de “medir” e “quantificar” as obrigações tributárias. Dentro de um estado, em tese, as prerrogativas de proclamação da moeda de conta decorrem da capacidade de a autoridade central declarar a condição de devedor ao conjunto da coletividade sobre o qual exerce dominação e, por conseguinte, a unidade de valor de tais dívidas (a moeda de conta) e, por fim, a forma socialmente reconhecida para sua liquidação (a moeda cunhada/emitida). (Knapp, 1905, p. 40-41). Em última instância, tal faculdade assenta-se no domínio dos instrumentos de coerção e violência física. Assim, o poder aparece como categoria teórica para análise histórica sobre temas monetários.

É através da proclamação do poder que se estabelece o valor nominal das moedas, assim como se garante sua validade e aceitação. Para tanto, são declarados as formas e os sinais que determinam e viabilizam seu reconhecimento social. A unidade de conta precisa ser escrita e pode, de tempos em tempos, ser reescrita pela vontade da autoridade central (Metri, 2014, p. 84).

No âmbito das relações internacionais, ou, mais especificamente, de um sistema monetário internacional, pode-se recolocar o raciocínio *cartalista*. Projeções de poder bem-sucedidas de um Estado implicarão a ampliação do espaço de validade de sua moeda (unidade de conta), seja por ações diplomáticas, seja como resultado da própria dominação direta. Trata-se de um processo de natureza política, denominado de internacionalização de uma moeda, ou do conceito de *moeda expansiva* (Metri, 2014, p. 85-91).

A busca dos estados pelas vantagens da internacionalização de sua moeda acentua as rivalidades interestatais, pois, para qualquer país, operar na moeda de outro, embora possa trazer vantagem conjuntural específica, reforça assimetrias a favor do emissor da referida moeda, além de estabelecer vulnerabilidades a sua própria economia, relativas as suas contas externas e ao seu câmbio. Por isso, a disputa pelo topo da hierarquia monetária internacional tende a ser um jogo,

no limite, de soma zero. Como resultado, a competição interestatal tende a envolver disputas monetárias (Metri, 2014, p. 87-91).

Do ponto de vista metodológico, alguns meios pelos quais o processo de internacionalização de uma moeda pode se desenvolver são descritos a seguir. Em primeiro lugar, existem as conquistas territoriais e outras formas de expansão do espaço de dominação direta. Nesse 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*.<sup>6</sup>

Em segundo lugar, a internacionalização de uma moeda pode ocorrer, também, a partir da efetivação de tratados e acordos internacionais entre diferentes autoridades centrais. 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*.<sup>7</sup>

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.). Uma vez dominadas essas zonas, os demais atores tornam-se compelidos a operar com base na moeda proclamada pelo poder expansivo, do contrário, estariam delas excluídos<sup>8</sup> (Metri, 2014, p. 89-91).

Como resultado para pesquisa em assuntos monetários, redefine-se a informação histórica relevante. Atribui-se centralidade à moeda nacional utilizada para expressar valores em acordos internacionais dos mais diversos; para registro de relações de dívida entre países; e para “precificar” mercadorias. Trata-se com efeito de um exercício de reinterpretação histórica, derivado, em resumo, de uma redefinição do conceito de moeda. Como se coloca o *poder* ao centro do conceito de moeda, inclusive para definição de seu espaço de validade e circulação, torna-se necessário interpretar os dilemas, desafios e dinâmicas a que estão submetidas as unidades de *poder* que formam o sistema internacional (os Estados Nacionais) para, assim, entender a racionalidade de suas ações e, com efeito, os acontecimentos relativos ao sistema monetário internacional. Por isso que a geopolítica, a diplomacia e a

6. Durante o século XIX, por exemplo, era comum que o espaço de circulação e validade da moeda de uma potência abrangesse suas áreas coloniais. Ver Autor (2011).

7. O programa de Lend & Lease, durante a Segunda Guerra Mundial, e o Plano Marshall, no imediato pós-guerra são exemplos em que a ajuda norte-americana foi definida com base no dólar. Ver Metri (2015).

8. Este é o caso do petróleo, por exemplo. Como será visto, a presença militar dos Estados Unidos no centro de gravidade da produção mundial do pós Segunda Guerra Mundial, a Arábia Saudita, foi importante para preservação do dólar como moeda de referência internacional na década 1970.

política externa das grandes potências transformam-se na narrativa principal do presente trabalho.

### 3 A DIPLOMACIA TRIANGULAR E A INCLUSÃO DA URSS E DA CHINA NO TERRITÓRIO DÓLAR

Em 1947, a partir da Doutrina Truman, os Estados Unidos inauguraram a estratégia de contenção da União Soviética, organizada com base em seu compromisso de atuar contra a ameaça soviética nos lugares em que esta se fizesse presente. O objetivo era o congelamento de suas respectivas áreas de influência, cabendo aos Estados Unidos, com efeito, uma luta permanente de resistência ao expansionismo “vermelho”.

Do ponto de vista geopolítico, assumiu-se a concepção elaborada por Nicholas Spykman, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, de que a primeira linha de defesa dos Estados Unidos deveria ser deslocada do Continente Americano para as bordas da Eurásia com objetivo de assegurar o equilíbrio de poder europeu e asiático. Com a perda da Europa Central e da China em 1949, os Estados Unidos tiveram que manter presença militar direta na Europa Ocidental, por meio da Otan, e reforçaram sua presença nas posições costeiras no extremo oriente, ou seja, no Japão, em Taiwan e em Filipinas, além da Coreia do Sul, cabeça de ponte no continente. De tal modo, os rumos da política externa deixaram de ser influenciados pelo *isolacionismo* e passaram a ser balizados pelos parâmetros do *intervencionismo*.<sup>9</sup>

No entanto, nos anos de 1960, as vantagens (militares e econômicas) de que gozavam os Estados Unidos, logo depois do conflito mundial, não eram mais as mesmas. A União Soviética conseguira expandir seu poder nuclear-militar; seus aliados (sobretudo Alemanha e Japão) tornaram-se competidores no campo econômico; e as dificuldades no Vietnã exacerbaram-se.<sup>10</sup>

No campo militar, em 1949, quatro anos depois dos Estados Unidos, a União Soviética realizou o seu primeiro teste nuclear; em 1953, meses depois de seu adversário, a União Soviética desenvolveu sua bomba de hidrogênio; e, em 1961, três anos depois dos Estados Unidos, logrou construir seus mísseis balísticos internacionais (Swift, 2003, mapa 37). Contra estes, como não havia sistema de defesa eficiente, inaugurou-se então o princípio da “destruição mutuamente assegurada”.

9. Para mais detalhes sobre a influência de Nicholas Spykman na estratégia de contenção consagrada na Guerra Fria, ver Mello (2011, capítulo 4).

10. “A superioridade nuclear da América estava a enfraquecer e sua supremacia econômica a ser posta em causa pelo crescimento dinâmico da Europa e do Japão (...). Por fim, o Vietnã veio assinalar que era tempo de reformular o papel da América no mundo em desenvolvimento e de encontrar uma base defensável entre a abdicação e uma excessiva intervenção” (Kissinger, 2007, p. 613).

No campo econômico,

entre 1950 e 1973, os Estados Unidos cresceram mais devagar que qualquer país, com exceção da Grã-Bretanha (...). Em todos os demais países industriais, incluindo até a lerdá Grã-Bretanha, a Era de Ouro bateu todos os recordes anteriores (Madison, 1987, p. 650). Na verdade, para os Estados Unidos essa foi, econômica e tecnologicamente, uma época mais de relativo retardo que de avanço (Hobsbawn, 1995, p. 254).

Durante esses anos, a pressão competitiva da Guerra Fria alastrou-se por diversos tabuleiros, sobre outros estados. Com 4.380 quilômetros de fronteira com a União Soviética, a China viu-se diante de uma crescente ameaça. Não demorou para as relações sino-soviéticas começarem a se deteriorar. Nos anos de 1950, as metas soviéticas de superação da economia dos Estados Unidos em quinze anos influenciaram a formulação do programa chinês *O Grande Salto Adiante*, inaugurado em 1958. Procurava-se diminuir o graude dependência da China em relação ao mundo e, também, à União Soviética, a partir da sua completa transformação econômica em um curto espaço de tempo.<sup>11</sup>

Um dos primeiros sinais de desgastes nas relações entre as potências comunistas ocorreu em 1960, quando a União Soviética retirou seus técnicos da China, abandonando projetos de cooperação inacabados (Maddison, 1998, p. 87). Em seguida, a neutralidade de Moscou na Guerra Sino-Indiana de 1962 não colaborou, ao contrário. A China acelerou seu programa nuclear e, em 1964, logrou constituir um pequeno arsenal atômico com eficaz uso dissuasor. No entanto, a ascensão de Brejnev no mesmo ano deu um novo impulso à União Soviética, cujos cálculos levavam em consideração tanto o cerco dos Estados Unidos quanto a projeção da China.<sup>12</sup> A Revolução Cultural chinesa, a partir de 1966, agravou as relações do país com o mundo em geral, ao paralisar a diplomacia e engessar os canais de negociação. Em 1969, a China logrou realizar seu primeiro teste com bomba de hidrogênio (Madison, 1998, p. 87).

A política energética entre as duas potências comunistas nas décadas de 1950-60 revela e sintetiza o grau de inflexão nas relações diplomáticas sino-soviéticas, da aliança e da cooperação estratégica à desconfiança e hostilidade.

11. Contudo, o programa não foi bem-sucedido e ocasionou uma crise de segurança alimentar de 1959 a 1962. É importante notar que esse programa foi implementado em uma conjuntura internacional de isolamento da China em relação aos Estados Unidos e sua área de influência. As condições externas para efetuar a transformação da economia chinesa eram adversas. Tal cenário passou a se modificar a partir dos anos de 1970, sobretudo, depois da inflexão da estratégia da política externa dos Estados Unidos em relação à Guerra Fria, como será visto adiante.

12. "[Buscava-se] romper o cordão sanitário que os americanos tinham colocado em volta da URSS e em conter a influência chinesa. Havia, além do mais, muitos países do Terceiro Mundo ansiosos por escapar do que chamavam de 'neocolonialismo' e adotar uma economia planificada em lugar do *laissez-faire*. Preferência que geralmente provocava a suspensão da ajuda do acidente. Tudo isso combinou-se para dar à política russa um claro impulso para fora." (Kennedy, 1989, p. 373).

*The intensity of China's energy relations with Soviet Union reflects the general intensity of political relations between the two countries. The Soviet Union gave and sold China the technological base for all of its energy industries during the 1950s. (...) The Sino-Soviet break in 1960 precipitated a Chinese energy crisis and caused a thorough reevaluation of Peking's energy-development policies. (...) Throughout the entire transition from energy dependent to energy antagonist, China has placed the 'of Pek factor' high on its list of policy priorities. Thus, the relationship has retained its intense character, despite a complete reversal in its quality from highly positive to highly negative (Woodard, 1980, p. 51).*

Em resumo, nos anos de 1960, a disputa sino-soviética intensificou-se, e os dois países passaram a competir a liderança do bloco e a influência entre subdesenvolvidos.

Por outro lado, o envolvimento progressivo dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã, a partir de 1964, ampliou a presença de suas tropas na fronteira da China. Todavia, diferente da Guerra da Coreia, a China atuou de modo “mais contido”, com base apenas em apoio logístico, fornecimento de suprimentos e armas aos norte-vietnamitas. Para a China, era a União Soviética que preocupava. Tanto que, em abril de 1969, as autoridades chinesas redefiniram a principal ameaça externa ao país no relatório para o 9º Congresso Nacional do Partido Comunista: dos Estados Unidos passou-se à União Soviética (Kissinger, 2007, p. 633).<sup>13</sup> Um mês depois, em maio de 1969, as tensões assumiram a forma de confronto direto na região de fronteira no Rio Ussuri.<sup>14</sup> Desde logo, em setembro de 1969, as autoridades chinesas atribuíram formalmente papel central aos Estados Unidos em um possível conflito sino-soviético.

Diante desse contexto, o governo Nixon reformulou a política externa para um viés mais realista e buscou retomar a iniciativa diplomática.<sup>15</sup> Em sua diplomacia triangular, a administração Nixon procurou reabrir conversações com as potências comunistas e, assim, alterar o contexto das negociações de temas e áreas sensíveis

---

13. Paul Kennedy descreveu a expressiva projeção militar da União Soviética em termos globais naqueles tempos. Em suas palavras, “Um dos aspectos mais notáveis da acumulação soviética de armas desde 1960 foi a enorme expansão de sua esquadra de superfície – fisicamente, à medida que construía destroyers e cruzadores cada vez mais poderosos, com mísseis e depois porta-helicópteros médios, depois porta-aviões; e geograficamente, quando a marinha soviética começou a mandar cada vez mais navios para o Mediterrâneo e outros pontos mais distantes, para o Oceano Índico, a África Ocidental, a Indochina e Cuba, onde podiam usar um número crescente de bases. Este último refletiu uma extensão das rivalidades russo-americanas até o Terceiro Mundo, principalmente devido ao maior acesso de Moscou a regiões onde a influência estrangeira fora, até então, monopólio ocidental” (Kennedy, 1989, p. 378).

14. “Durante o verão de 1969, os sinais de uma possível guerra sino-soviética multiplicaram-se. Tropas soviéticas ao longo da fronteira chinesa chegaram a 42 divisões – mais de 1 milhão de homens” (Kissinger, 2011, p. 220).

15. Em agosto de 1969, “Ele [presidente Nixon] apresentou a tese na época chocante de que, nas presentes circunstâncias, a União Soviética era o lado mais perigoso e que iria contra os interesses americanos ver a China ‘esmagada’ em uma guerra sino-soviética” (Kissinger, 2011, p. 221).

ou em conflito.<sup>16</sup> Visava-se, inclusive, deflagrar algum tipo de pressão sobre Hanói que contribuísse para o fim do conflito no Vietnã.

Com efeito, desde meados de 1969, China e Estados Unidos começaram a trocar sinais recíprocos. Não demorou para as primeiras iniciativas: a decisão de retomarem os contatos via Varsóvia; e, articulado a isso, os Estados Unidos iniciaram a flexibilização das restrições comerciais sino-americanas. Alteraram a Lei de Controle de Exportações de 1949, que se baseava na Lei de Comércio com o Inimigo de 1917.<sup>17</sup>

A Lei de 1949 proibira a realização de negócios entre nacionais e residentes nos Estados Unidos com países comunistas, a menos que devidamente autorizados pelo governo.

*With respect to China and Cuba, the result was once a **total prohibition** against exportation of any goods or unpublished technical data. This prohibition applied even to goods and data which were not of U.S. origin. In addition, purchase of commodities of Chinese origin was prohibited, even if for resale or for export to non-American markets. Bunkering or delivery of petroleum products to Chinese ships, Chinese chartered ships, or to ships which could have called at Chinese ports was also proscribed. Finally, all Chinese assets (some \$71 million) were blocked and frozen* (Grzybowski, 1973, p. 176, grifo do autor).

Com o início da Guerra da Coreia e a participação chinesa no conflito, a quantidade de produtos impedidos elevava-se. A proibição total data de dezembro de 1950, incluindo aí a revogação das licenças já autorizadas e emitidas. Não se permitiram que aviões e barcos dos Estados Unidos entrassem nos aeroportos e portos da China. Ativos de nacionais chineses residentes nos Estados Unidos foram bloqueados, assim como os ativos nos Estados Unidos de qualquer cidadão residente na China; importações da China aos Estados Unidos, vedadas; encomendas postais provenientes da China, impedidas; viagens de cidadãos estadunidenses à China, obstadas.

O bloqueio econômico isolou, em grande medida, a China do “bloco capitalista”, comprometendo sua capacidade de importação dentro do território monetário dólar,

---

16. “Kissenger estava certo: a Rússia era a ‘grande jogada’ no planejamento de política externa de Nixon. Melhorar as relações com a China era uma grande parte da revolução diplomática idealizada por eles; mas a détente com Moscou era essencial se eles quisessem evitar uma aproximação sino-americana que aumentasse a hostilidade entre os Estados Unidos e a União Soviética” (Dallek, 2009, p. 270).

17. “The mechanism of trade regulation established by the Trading With the Enemy Act of 1917 continues to serve as the basis for regulations issued by the Office of Foreign Assets Control of the Department of the Treasury. (...) The most important piece of legislation specially designed to impose controls on trade with communist nations was the Export Control Act of 1949, which was replaced twenty years later by the Export Administration Act of 1969. Virtually all of this legislation provided for regulatory action which gave the relevant government agency great control over U.S. trade” (Grzybowski, 1973, p. 176).

o então “primeiro mundo” e parte do “terceiro mundo”.<sup>18</sup> Muito embora tenha recebido apoio e desenvolvido laços com a União Soviética na década de 1950, as restrições econômicas impostas pelos Estados Unidos reforçaram em algum grau obstáculos às transformações das forças produtivas e armadas da China, pois o processo de desenvolvimento de um país tende a ampliar consideravelmente as necessidades de importação, em termos tanto de volumes quanto da diversidade de produtos.<sup>19</sup>

Em razão da diplomacia triangular, esse contexto começou a se modificar a partir da alteração da antiga Lei de Controle de Exportações de 1949. A nova Lei de 1969 manteve os instrumentos de controle e regulação que regiam o licenciamento das exportações; modificou o propósito geral das restrições comerciais; e limitou a proibição absoluta somente aos produtos “*which would make a ‘significant contribution to the military potential’ of the country of destination*” (Grzybowski, 1973, p. 177). Em conformidade com a nova estratégia da sua política externa que ora se desenhava, a legislação não era mais orientada contra nações comunistas.

Do ponto de vista dos interesses deste trabalho, essa iniciativa inaugurou uma dinâmica cujo resultado foi a retirada gradativa da China de um relativo isolamento e a sua incorporação progressiva ao território monetário dólar. As transações que, daí em diante, ocorreram entre China e o “bloco capitalista” tenderam a reforçar a posição da moeda norte-americana ao compelir a China a auferir os dólares necessários ao pagamento de suas importações provenientes dos Estados Unidos ou de outros lugares da área de influência estadunidense. Para tanto, a China teve que cotar (precificar) parte de seus produtos de exportação em dólares. Além do acesso a produtos e mercados, antes vedados ou restringidos, para a China, tal dinâmica significou uma conjuntura menos adversa à modernização de suas forças produtivas e militares necessária ao enfrentamento da crescente pressão competitiva interestatal característica daqueles anos.

Os passos para uma distensão e reabertura de diálogos sino-americanos continuaram. Em fevereiro de 1970, embora tivessem condicionado o convite às negociações sobre Taiwan, os chineses manifestaram interesse em uma visita de autoridades estadunidenses à China. Na época, todavia, os ataques ao Camboja

---

18. Quando há uma moeda nacional como a de referência internacional, impõe-se aos países a necessidade de auferi-la para realização de compras e pagamentos com o exterior, à exceção do país emissor da referida moeda. Isso porque as transações internacionais não podem ser efetuadas por meio de moedas locais, em sua maioria inconvertíveis. Não se trata de um problema de natureza fiscal (arrecadação e gasto do governo), mas do desafio de se conseguir obter o instrumento de liquidação de compromissos internacionais. Por essa razão, as exportações de qualquer país adquirem importância estratégica, não como componente de demanda agregada, mas como a principal forma de se auferir divisas sem contrapartidas de saídas futuras em moeda estrangeira, como no caso das modalidades de endividamento externo.

19. O desenvolvimento de setores produtivos de uma determinada economia nacional pode acarretar uma expansão das necessidades de importação, seja de máquinas e equipamentos novos, seja de insumos antes não utilizados. Tais processos tendem a ser dialéticos. Mesmo quando dirigidos à substituição de importações, eles podem agravar, em um primeiro momento, o estrangulamento externo em vez de aliviá-lo, devido à exacerbação do problema da escassez de divisas. A não ser que ocorra um crescimento proporcional da entrada de divisas no país, via exportações e/ou endividamento externo.

comprometeram o andamento das conversas. Para retomar as negociações, além de propor a reabertura dos canais de Varsóvia, em meados de 1970, os Estados Unidos anunciaram novas flexibilizações comerciais para a China. (Dallek, 2009, p. 265-266).

Nesse momento, as relações entre Estados Unidos e União Soviética continuavam engessadas. Três pontos travavam a agenda: *i*) a dificuldade em se avançar na realização de uma reunião de cúpula; *ii*) as discordâncias em relação ao Salt, sobretudo no que dizia respeito às armas estratégicas; e *iii*) o agravamento das tensões no Oriente Médio em razão da ampliação da presença soviética no Egito e no Mediterrâneo, como também em razão da reação de Israel.

Em fevereiro de 1971, o relatório Anual de Política Externa dos Estados Unidos fez referência respeitosa à China, manifestou interesse na sua aproximação e expressou intenção em não exacerbar as tensões sino-soviéticas. No entanto, a situação no Oriente Médio agravou-se significativamente em março de 1971.

Nesse contexto de dificuldade de negociação com os soviéticos, os Estados Unidos promoveram novas iniciativas direcionadas à China. Dentre elas, em 4 de abril de 1971, viabilizou a aquisição de dólares para incentivar a importação de produtos.

*President Nixon announced further ameliorations in travel and trade restrictions: visas for visitors from China were to be expedited; U.S. currency controls were to be relaxed to permit the use of dollars in trade with the P.R.C.; American vessels and planes were to be allowed to carry Chinese cargoes between non-Chinese ports; U.S. firms were permitted to fuel Chinese ships and aircraft (except those bound to and from North Vietnam, North Korea, or Cuba); and American-owned foreign flag carriers were permitted to call 26 at Chinese ports. (...) nonstrategic foreign-made products incorporating American produced components and parts were authorized for sale and shipment to the P.R.C. in April, 1970, subject only to obtaining an export license in each case (Grzybowski, 1973, p. 180, grifo do autor).*

Tais iniciativas surtiram efeito e, em 27 de abril de 1971, a China enviou resposta positiva à proposta dos Estados Unidos de dezembro de 1970 para um encontro de alto escalão antes de uma visita de cúpula. Em apenas alguns dias, a informação já havia chegado ao conhecimento dos soviéticos, que a responderam alterando sua postura, ao demonstrar interesse em anunciar um acordo com os Estados Unidos sobre o Salt. A distensão entre Estados Unidos e União Soviética havia começado a dar seus primeiros passos.<sup>20</sup>

Não por coincidência, também em maio de 1971, houve um pedido das autoridades norte-vietnamitas para que os canais de conversação com os Estados Unidos em Paris fossem retomados e uma nova rodada de diálogos fosse marcada.

20. "Em 20 de maio (de 1971), Moscou e Washington emitiram declarações idênticas prometendo elaborar um acordo no próximo ano que limitasse a alocação de sistemas antimísseis, os antibalísticos (ABMs). Eles também esperavam conseguir um acordo de limitação de armas estratégicas ofensivas." (Dallek, 2009, p. 289).

Seguindo na mesma estratégia, os Estados Unidos implementaram em 10 de junho de 1971 nova rodada de flexibilização comercial. Acabaram os controles de uma grande lista de produtos não estratégicos para exportação dos Estados Unidos em conformidade com as disposições da Lei de 1969. Nesse caso, as decisões sobre a flexibilização comercial não se dirigiram apenas a Pequim, como também a Moscou. Tratava-se de retribuições às declarações relativas ao Salt. Determinou-se o fim das exigências de que 50% dos carregamentos de alimentos para países comunistas fossem feitos em navios estadunidenses. O afrouxamento comercial aos soviéticos dizia respeito sobretudo à exportação de grãos dos Estados Unidos, cuja dinâmica ensejou o início de uma alteração no padrão de comércio exterior da União Soviética ao longo da década de 1970, além de sua inserção efetiva no território monetário do dólar, como será visto adiante.

Em 9 de julho de 1971, o secretário Kissinger chegou a Pequim em missão secreta para negociar uma futura reunião de cúpula, além de abordar algumas questões prioritárias: para China, a retomada de Taiwan; e, para os Estados Unidos, a Guerra do Vietnã. Em 15 de julho de 1971, Nixon proferiu discurso à nação para anunciar seu plano de ir à China no ano seguinte.

A abertura com Pequim visava pressionar Moscou a uma reunião de cúpula. A estratégia revelou-se acertada. Em 19 de julho de 1971, Moscou comunicava sua intenção de também realizar um encontro de cúpula e, em 5 de agosto de 1971, ocorreram comunicações apaziguadoras entre Moscou e Washington.

Em agosto, novas concessões comerciais à China. “*Bunkering of free world ships carrying nonstrategic goods to the P.R.C. with petroleum products of non-U.S. origin was permitted. Finally, security became increasingly more dominant in the allocation of materials*” (Grzybowski, 1973, p. 178-179).

Portanto, o que esta narrativa cronológica indica é que, apenas depois de a política externa ter avançado em seus objetivos, promovendo também os primeiros passos da inserção efetiva da China e da URSS no território monetário do dólar, o presidente Nixon rompeu unilateralmente os compromissos dos acordos de Bretton Woods em seu famoso discurso de 15 de agosto de 1971.

Embora tenha sido um discurso voltado para a economia, para Nixon foram os progressos na área internacional que viabilizaram a tomada de decisões importantes no campo econômico. Iniciou seu discurso a partir das conquistas na esfera internacional.<sup>21</sup> Para ele, as ações requeridas para uma “prosperidade sem guerra” deveriam focar os desafios relativos à criação de empregos, ao combate da inflação e à proteção do dólar

---

21. “I have addressed the Nation a number of times over the past 2 years on the problems of ending a war. Because of the progress we have made toward achieving that goal, this Sunday evening is an appropriate time for us to turn our attention to the challenges of peace” (Nixon Speech, 1971).

contra-ataques especulativos, de modo a preservá-lo como a moeda de referência internacional. “*We must protect the position of the American dollar as a pillar of monetary stability around the world*” (Nixon Speech, 1971). Não havia, com efeito, discussão sobre qual moeda deveria ser a de referência internacional. “*The strength of a nation’s currency is based on the strength of that nation’s economy – and the American economy is by far the strongest in the world*” (Nixon Speech, 1971). Antes da proclamação do fim da paridade dólar-ouro, tornou claro até onde ia a disposição dos Estados Unidos em defender o dólar como a moeda internacional.

*Accordingly, I have directed the Secretary of the Treasury to take the action necessary to defend the dollar against the speculators. I have directed Secretary Connally to suspend temporarily the convertibility of the American dollar except in amounts and conditions determined to be in the interest of monetary stability and in the best interests of the United States* (Nixon Speech, 1971, grifo do autor).

Há uma forte “concepção cartal” nas palavras de Nixon, sobretudo quando disse: “*Let me lay to rest the bugaboo what is called devaluation*”<sup>22</sup> (Nixon Speech, 1971). Isso porque, no *cartalismo*, a circulação, validade e valor de uma moeda não decorrem de seu conteúdo intrínseco ou de sua relação fixa com qualquer objeto concreto (metal, por exemplo).<sup>23</sup>

Nesse mesmo discurso, não menos importante foi a declaração acerca do fim do “desenvolvimento a convite” dos aliados do pós-Guerra (Europa Ocidental e Japão). Os Estados Unidos redefiniram sua nova condição e inserção no sistema: de aliados a competidores no campo econômico internacional. A bússola de orientação da estratégia da política externa dos Estados Unidos já apontava em direção ao Oriente, ao “Império do Meio”.

Por fim, alguns dados referentes às relações econômicas internacionais da China e União Soviética nas décadas de 1960-70 ajudam a ilustrar esse processo de inserção efetiva dos dois países no território monetário dólar.

Maddison (1998) expõe a distribuição geográfica do comércio da China naqueles anos. Em 1952, a União Soviética absorveu 47,4% das exportações chinesas; em 1959, 49,3%; em 1965, este valor caiu para 11,1%; e, em 1970, chegou a 1,1%, patamar em que se manteve ao longo da década. Os destinos das exportações que cresceram como contrapartida foram Hong-Kong, Japão e Europa Ocidental, todos parte constitutiva do território monetário dólar desde o fim da Segunda Guerra Mundial. No caso de suas importações, é possível observar o mesmo processo. Em 1959, 46,4% delas provinham da União Soviética; em 1965, estas caíram para 10,3%; e, em 1970, para 1,1%. Em sentido contrário,

22. Tradução livre: “Deixe-me colocar para descansar o bicho-papão conhecido como desvalorização”.

23. Para mais detalhes, ver Metri (2014, capítulos 3 e 4).

as que aumentaram foram as procedentes da Europa Ocidental e do Japão, parte do território monetário dólar (Maddison, 1998, p. 89).

É possível encontrar também evidências de uma utilização mais difundida de práticas de endividamento (em moeda estrangeira, dólares sobretudo) pelo governo chinês com países ocidentais a partir da década de 1970, em função de seus problemas de escassez de divisas (dólares) e das dificuldades em se seguir comercializando com os soviéticos desde o início da década de 1960.

*Currency shortages and balance-of-payments problems may also have pushed Peking toward adoption of Western deferred-payments practices. An increasing proportion of Chinese energy-equipment purchases have been on a deferred basis. The terms vary, but usually include a down payment or series of down payments of from 10 to 30 percent of the total contract price. The PRC then pays over a five-year period after delivery, at an annual interest rate of 6-7 percent* (Woodard, 1980, p. 75).

Da mesma forma, é possível encontrar informações relativas às necessidades chinesas de exportar para países do “bloco capitalista” de modo a viabilizar (por meio da aquisição de dólares sobretudo) as importações provenientes deste mesmo conjunto de países. “*There is also some evidence that Peking was counting on rising crude oil exports to Japan to cover the cost of imported energy-production equipments*” (Woodard, 1980, p. 75).

No que diz respeito à União Soviética, os dados referentes as suas relações econômicas internacionais nas décadas de 1960-70 mostram que, depois de inaugurada a diplomacia triangular, o padrão de comércio exterior soviético alterou-se, tendo como efeito indireto a necessidade de o país operar efetivamente em dólares para assim aproveitar as oportunidades decorrentes do afrouxamento dos embargos econômicos. A balança comercial da União Soviética para máquinas e equipamentos com os países capitalistas (pertencentes ao território monetário dólar), em 1961, apresentou pequeno déficit de US\$ 2.092 milhões; em 1965, este praticamente se manteve, US\$ 2.039 milhões; em 1970, o déficit alcançou o valor de US\$ 3.709 milhões; e, em 1975, mais do que triplicou, alcançando o patamar de US\$ 12.309 milhões. Serrano e Mazat (2013, p. 805). A passagem a seguir expõe a consolidação da União Soviética no território monetário dólar, a partir dos anos de 1970, ou seja, o início de sua utilização difundida da moeda dos Estados Unidos em suas relações internacionais.

Com a necessidade crescente de importar dos países capitalistas produtos agrícolas (principalmente trigo), alguns bens de consumo, tecnologia, insumos e bens de capital, o padrão de comércio exterior da URSS começou a mudar drasticamente durante os anos 1970. Porém, as importações soviéticas dos países capitalistas eram fundamentalmente limitadas pela dificuldade de financiar essas importações crescentes em dólar e outras moedas-chave dos países capitalistas. A crise do petróleo de 1973, caracterizada pela quadruplicação dos preços internacionais em dólar

do petróleo, forneceu os meios para financiar a forte expansão das importações que se seguiu (Serrano e Mazat, 2013, p. 807).

Em resumo, a conjuntura geopolítica dos anos de 1960, marcada por uma intensa pressão competitiva entre as grandes potências, levou os Estados Unidos a uma reformulação de sua política externa, cujos efeitos (da distensão) implicaram, também, a inserção efetiva da China e da União Soviética no território monetário dólar, assim como a sua decisão de ruptura unilateral dos Acordos de Bretton Woods.

O que não estava claro naquele momento, contudo, era a estratégia dos Estados Unidos em defesa da primazia do dólar pós-Bretton Woods. Como será visto na próxima seção, esta não se baseou na reconstrução de seu valor em relação ao ouro, nem na busca por credibilidade e reputação de seu governo ou, ainda, no aproveitamento das vantagens atribuídas ao dólar pelos agentes de mercados e/ou pelos demais Estados, como sugerem as perspectivas de viés de mercado, instrumental ou geopolítica, características do debate da Economia Política Internacional, descrito anteriormente. A hipótese é a de que sua estratégia apoiou-se no poder de os Estados Unidos compelirem os demais estados a utilizarem-na.

#### **4 A ESTRATÉGIA DE DEFESA DO DÓLAR: A ARÁBIA SAUDITA E A "PRECIFICAÇÃO" DO PETRÓLEO**

Durante os anos de 1960, os Estados Unidos apresentaram saldos positivos em transações correntes e na balança comercial. A liquidez internacional, portanto, não provinha deste canal, mas de sua conta de capitais, por meio do que Charles Kindleberger denominou de processo de intermediação financeira internacional. *"It [United States] had been engaged in international financial intermediation, lending long and borrowing short, providing liquidity to the world"* (Kindleberger, 1987, p. 43).

No entanto, os euromercados intensificavam a multiplicação dos meios de pagamento em dólares fora do controle do Federal Reserve Board (Fed), exacerbando ainda mais a expansão da liquidez do sistema. Como resultado, houve um crescimento desproporcional na relação entre os ativos denominados em dólares no mundo e as reservas de ouro dos Estados Unidos, o que se transformou em uma fonte de instabilidade e pressão especulativa sobre a paridade dólar-ouro.<sup>24</sup>

---

24. Apesar de contrapor a interpretação de Robert Triffin sobre o processo de criação de liquidez baseado nos déficits do Balanço de Pagamentos dos Estados Unidos, Charles Kindleberger chegou à mesma conclusão do Dilema de Triffin: de que o estoque de reservas de ouro, para se evitar crises, deveria, sim, acompanhar em alguma proporção o crescimento dos meios de pagamentos em dólares do sistema internacional. Em suas palavras, "In the late 1950s, Robert Triffin worried about what would happen to world liquidity when the United States corrected its 'liquidity deficit', and new gold production went into hoarding. (...) Others countered that the liquidity definition of equilibrium in the U.S. Balance of payments was strong misleading. Banking centres were not, in this view, in deficit when they lent long and borrowed short, providing liquidity to the rest of the world. The United States, in effect, was acting as a bank, and banks were not in disequilibrium when their deposits rose each year along with loans (Despres, Kindleberger, and Salant, 1965 [1981]). This view made a solid point but was too optimistic; along with increases in loans and deposits, banks need a parallel rise of reserves. Given the loss the confidence, however, new gold was sold to hoarders, and central banks took additions to reserves in and even converted dollars into gold – a case of Gresham's law at work" (Kindleberger, 1993, p. 453).

Essas contradições inerentes ao modo de funcionamento do regime monetário de Bretton Woods, decorrentes da estratégia geopolítica estadunidense e do próprio sucesso da reconstrução das áreas prioritárias aos Estados Unidos na Guerra Fria, foram enfrentadas de diferentes formas ao longo dos anos 1970.

Em 1961, por causa das pressões no preço de mercado do ouro, os países do centro criaram o *Gold Pool*. Um compromisso de seus bancos centrais em não converterem dólares de suas reservas em ouro. O acordo funcionou bem por algum tempo. No entanto, em julho de 1967, a França abandonou o acordo, no contexto de sua política externa pan-europeia, um ano após retirar-se do comando militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), obrigando os Estados Unidos a aumentarem sua participação. Porém, com a crise da libra em novembro 1967, as pressões no mercado cresceram, e a decisão de se permitir ajustar o mercado por meio de alterações no preço do metal em transações privadas, na primavera de 1968, tornou as perdas de ouro dos Estados Unidos excessivas e, com efeito, ocorreu o colapso do “*Gold Pool*”.

Outra prática bastante utilizada naqueles anos foram os *swaps* cambiais. De 1962 até 1971, “Os bancos centrais mais importantes negociariam um acordo de ‘*swap*’ estabelecendo que eles conservariam temporariamente saldos de moedas fracas, em vez de exigir a conversão das mesmas em ouro” (Eichengreen, 1996, p. 168).

Uma terceira linha de atuação foi a de ampliação dos controles de capitais dentro dos Estados Unidos. Ao longo da década, as autoridades monetárias reforçaram esses controles a fim de proteger a paridade dólar-ouro de ataques especulativos. Implementaram os impostos de equalização de juros, em setembro de 1964, e também as restrições de transferências de recursos de bancos e empresas para o exterior, arrojadas em 1965, sobretudo, a partir do crescente envolvimento dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã.

Por fim, cabe mencionar também os Direitos Especiais de Saque (DES, doravante) no Fundo Monetário Internacional (FMI), discutidos desde 1964 e criados, de fato, em 1968. Como a expansão das quotas dos países membros não acompanhou o crescimento da economia mundial desde o pós-Guerra, a capacidade de atuação do Fundo ficou comprometida. Para contornar isso, criaram e distribuíram entre os membros ativos internacionais de reservas, os DES, na proporção de suas respectivas cotas no Fundo. Esses são ativos suplementares de reserva em moeda estrangeira definidas e mantidas pelo FMI. Seu valor é baseado em uma cesta de moedas internacionais revistos pelo FMI a cada cinco anos. Tratou-se de um esforço para completar um déficit de ativos de reserva cambial preferenciais, com a vantagem de não ampliar ainda mais a liquidez em dólares do sistema.

E resumo, do ponto de vista dos interesses deste trabalho, deve-se observar que nenhuma dessas iniciativas procurou ajustar a política externa dos

Estados Unidos às contradições do modo de operação do sistema monetário internacional, visando ao seu “bom” ou “justo” funcionamento. Ao contrário, seguiu remendando e contornando suas contradições até o momento em que a reformulação da estratégia da política externa dos Estados Unidos implicasse o abandono dos compromissos consagrados em Breton Woods.

Nesse sentido, propostas de reforma do sistema monetário internacional, que questionassem a primazia do dólar, com o objetivo de equacionar suas contradições, foram bloqueadas pelas autoridades norte-americanas. Uma das mais importantes ocorreu dentro do próprio Estados Unidos. No final de julho de 1971, antes de se reunirem com o presidente Richard Nixon e o Secretário do Tesouro John Connally em Camp David, entre os dias 13 e 15 de agosto de 1971, Arthur Burns, presidente do Fed, e Paul Vocker, então subsecretário para assuntos monetários internacionais, receberam de Robert Solomon, diretor do Fed, uma proposta para contornar as contradições do sistema internacional e seus efeitos sobre a economia dos Estados Unidos. O próprio Solomon a descreveu:

*I recommended that the United States propose serious immediate study of reform of the international monetary system in which all international reserve assets would be consolidated into a single new asset, a 'super SDR'. In essence the United States would be offering to give up the reserve currency role of the dollar, in exchange we could expect greater cooperation from other countries in revaluing their currencies and in agreeing to arrangements on trade and defense matters. Once the reform had been carried out, the United States would no longer be constrained from devaluing the dollar* (Solomon, 1982, p. 183-184).

Ainda de acordo com Solomon, sua proposta não despertou “entusiasmo” do secretário Connally.<sup>25</sup> Muito embora tenha sido derrotada internamente, a proposta de Solomon passou a circular em diversas mesas de negociações internacionais.

Como visto, o abandono unilateral dos compromissos de Bretton Woods em 15 de agosto de 1971 ocorreu depois que a orientação da política externa dos Estados Unidos para a Guerra Fria havia se alterado; quando os antigos parceiros haviam se transformado em novos competidores; e quando o bloco comunista já havia dado os primeiros passos para dentro do sistema dólar de pagamentos.

Após os eventos de 1971, a fim de evitar uma mudança na hierarquia monetária internacional, o governo Nixon estabeleceu o centro de sua estratégia defensiva: iniciou conversações de alto escalão com a Arábia Saudita para garantir que os preços de vendas internacionais do petróleo manter-se-iam denominados

---

25. Talvez, como disse Peter Kenen, pesquisador sênior de Economia Internacional do Conselho de Relações Exteriores dos Estados Unidos, “No one country was large enough to blackmail Washington by demanding gold for dollars, but each was large enough to fear that actions could undermine the monetary system” (Solomon, 1982, p. 1984).

apenas em dólares, a despeito de seu comportamento nos mercados de câmbio.<sup>26</sup> Isso porque o petróleo estava no centro da matriz energética das forças armadas, dos transportes em geral, além de seus derivados fazerem parte das mais diferentes cadeias produtivas e, com efeito, do desenvolvimento econômico em geral.

Por um lado, a preservação da cotação em dólares do petróleo exportado, a partir do centro de gravidade da produção mundial, impunha, com efeito, constrangimentos a grande parte dos países, sobretudo aos que possuíam necessidades de importação de petróleo. Como resultado, 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 outro lado, grande parte da capacidade de os Estados Unidos compeliem a Arábia Saudita a “precificar” a exportação de seu petróleo em dólares assentava-se no fato de que os Estados Unidos, desde a Segunda Guerra Mundial, estabeleceram sua presença militar efetiva na península. Segurança, estabilidade e acesso ao petróleo permanecem como prioridades dos norte-americanos na região.<sup>27</sup>

Contudo, com a desvalorização do dólar entre 1971 e 1973, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) iniciou debates a fim de recompor suas perdas por meio dos aumentos do preço internacional do petróleo, ou da renegociação dos acordos de concessão e exploração. Em maio de 1973, ainda antes do 1º choque do petróleo, um grupo de políticos e banqueiros internacionais reuniu-se em Saltjobaden, na Suécia. (Engdahl, 1992, p. 130). Não se buscava na ocasião a costura de uma ação defensiva para se evitar a subida do preço do barril de petróleo, “*but rather to plan how to manage the about-to-be-created flood of oil dollars, a process U.S. Secretary of State Kissinger later called ‘recycling the petrodollar flows’*” (Clark, 2005, p. 130, grifo do autor).

Tratava-se de um jogo diplomático que, antes mesmo do choque de preços, propunha-se articular: as receitas da Opep derivadas da elevação dos preços; oportunidades de ganhos aos bancos dos Estados Unidos e Inglaterra (via euromercados); e a preservação do dólar como a moeda de cotação do petróleo saudita exportado. “*Kissinger, Bennett, and Mulford helped orchestrate the secret financial arrangement with SAMA (Saudi Arabian Monetary Agency) that creatively transformed the high oil prices of*

---

26. Essa ação diplomática ocorreu simultaneamente às garantidas dadas, mas não cumpridas, por Washington, a seus aliados europeus e japoneses de que não negociaria unilateralmente um novo arranjo monetário internacional. (Clark, 2005, p. 20).

27. *The other main American interest was maintaining the region's security and stability by strengthening the internal security and stability of the friendly states in the area* (Odash, 1988, p. 121). Também era prioridade o acesso dos Estados Unidos às reservas sauditas. “*In 1972, Ahrnad Zaki Yamani, Saudi oil minister, called for an agreement with the United States to ‘guarantee the United States a continuous flow of oil’*” (Odash, 1988, p. 120).

*1973–1974 to the direct benefit of the US Federal Reserve Banks and the Bank of England*’ (Clark, 2005, p. 21).<sup>28</sup>

No final de 1973, a Guerra do Yon Kippur deflagrou a decisão de elevar o preço do petróleo, que praticamente quadruplicou entre outubro de 1973 e março 1974. Conforme negociado ainda no início de 1974, consolidou-se então o acordo de Reciclagem dos Fluxos de Petrodólares. “*That year Saudi government secretly purchased \$2.5 billion in US Treasuries bills with their oil surplus funds, and a few years later Treasury Secretary Blumenthal cut a secret deal with the Saudis to ensure that Opec would continue to price oil in dollars only*” (Clark, 2005, p. 20, grifo do autor).<sup>29</sup>

Em termos gerais, o esquema de reciclagem operava com base na aplicação pela Arábia Saudita e por outros produtores da Opec de seus excedentes em bancos norte-americanos e britânicos, que, em seguida, emprestavam-nos por meio de títulos ou diretamente a governos com necessidades de financiamento externo. No caso da Arábia Saudita, contudo, as aplicações concentravam-se em títulos públicos dos Estados Unidos, sem a divulgação da posição de investimento saudita e por meio de operações secretas denominadas “*add-ons*”.

*The ‘add-ons’ were a new facility specifically created by Treasury to accommodate the large Saudi purchases of Treasuries securities. (...) If the Saudis wanted these securities, they would be allowed to purchase them at a prearranged price, without having to bid in a public auction, where American investors would later purchase these same securities* (Emerson, 1985, p. 318).

Ademais, a elevação do preço do petróleo aumentou as necessidades de importações de muitos países e, com isto, foram solicitados “(...) *huge loans from the International Monetary Fund – debts to be paid entirely in dollars*” (Clark, 2005, p. 22, grifo do autor). Tal fato reforçava ainda mais a posição da moeda norte-americana no sistema. Se, em 1971, o ouro representava cerca de 50% dos ativos de reserva internacional, depois de 1971, as moedas nacionais passaram a representar cerca de 95% dos ativos de reserva. Destaque para o dólar que se tornou a principal reserva para a maioria dos países, inclusive para União Soviética e China (Clark, 2005, p. 22).

28. David Mulford, entre 1970 a 1974, foi chefe do Grupo Financeiro Internacional White Weld em Nova York. Jack Franklin Bennett, entre 1971 a 1975, serviu junto ao Secretário Tesouro dos Estados Unidos, John Connolly. Sucedeu Paul Volcker como subsecretário do Tesouro para Assuntos Monetários de 1974 a 1975.

29. Segundo Engdahl, “*The U.S. Treasury (...) had established a secret accord with the Saudi Arabian Monetary Agency, SAMA, finalized in a February 1975 memo from U.S. Assistant Treasury Secretary Jack F. Bennett to Secretary of State Kissinger. Under the terms of the agreement, a sizeable part of the huge new Saudi oil revenue windfall was to be invested in financing the U.S. government deficits. A young Wall Street investment banker with the leading London-based Eurobond firm of White Weld & Co., David Mulford, was sent to Saudi Arabia to become the principal ‘investment adviser’ to SAMA; he was to guide the Saudi petrodollar investments to the correct banks, naturally in London and New York*” (Engdahl, 1992, p. 137). Segundo Spiro, “*In July (1974), William Simon made a trip to the Middle East (...). There he completed an agreement to offer the Saudi Arabian Monetary Agency an “add-on” arrangement, by which the United States government undertook to sell a SAMA treasuries obligations out side of the normal auctions held by the New York Fed. This was not the only agreement that Simon reached with the Saudis, and, indeed, his trip represented a culmination of previous negotiation* (Spiro, 1999, p. 107).

O processo de reciclagem dos petrodólares não ocorreu sem críticas e contestações de outros países, sobretudo da Europa Ocidental.

*The first such proposal had been put forward in January 1974 by the new IMF managing director, Johannes Witteveen, who had argued that public recycling of petrodollars [através do FMI] would ensure that the process took place equitably and prudently. Although the idea was strongly supported by west European governments, the United States refused to give it serious consideration, and only a small facility within the IMF was created in June 1974 (Helleiner, 1994, p. 111).*

No âmbito da Opep, também havia contestações. Discutiam-se três propostas alternativas à moeda norte-americana como a de denominação do petróleo exportado. A primeira (*Geneva II Basket*) baseava-se na cesta de moedas de dez países, os membros do Banco de Compensações Internacionais (da sigla em inglês Bank for International Settlements – BIS), mais Suíça e Áustria. A segunda (*strong currency basket*) envolvia um grupo restrito de moedas, as mais valorizadas. Por fim, existia ainda o resgate da proposta de Robert Solomon, a de utilização dos DES emitidos pelo FMI. Em julho de 1975, “*Opec had reached consensus on pegging the price of oil to SDRs (...). Opec discussions on pegging the price of oil to different currencies were never made public, but they were apparently made known to the U. S. Department of the Treasuries*” (Spiro, 1999, p. 122).

As tensões prosseguiram. Como antes, os Estados Unidos já haviam manifestado até onde ia sua disposição em agir quando se tratava da Arábia Saudita.

*The American administration and some influential journalists began to voice the possibility of the need to seize the oilfields in the peninsula. In January 1975, Henry Kissinger, Secretary of State, stated that the United States “would consider using military force in the Middle East under circumstances of grave emergency (Odah, 1988, p. 130).*

Nesse contexto, os sauditas boicotaram a iniciativa no âmbito da Opep e mantiveram a “precificação” do seu petróleo em dólares, assim como a reciclagem dos petrodólares, apesar da pressão dos demais países membros.

*In reality, the American contingency plan to seize Saudi oilfields was part of Kissinger’s overall strategy, which linked diplomacy with the threat of force to achieve American objectives in the area. This explains why the Saudis did not react very strongly to this threat, stating simply that they would destroy their wells if any military action occurred. Nevertheless, the threat showed that the United States government would intervene to protect not the Saudi Arabian regime, but the oilfields (Odah, 1988, p. 131).*

Em 1977, as operações secretas “*add-ons*” com os sauditas despertaram preocupações dentro dos Estados Unidos, por conta das potenciais pressões sobre a política externa que pudessem ocasionar a concentração de aplicações sauditas nos bancos norte-americanos. Para alguns, havia receio de que os Estados Unidos ficassem reféns dos interesses sauditas e não o contrário. Não interpretavam a

reciclagem como uma imposição dos Estados Unidos sobre a Arábia Saudita, mas, sim, como uma escolha desta, que poderia ser revista a qualquer momento.

Diante desse receio, crescentes foram as tentativas de congressistas para disporem de informações sobre as posições dos investidores árabes e da Opep nos Estados Unidos. De acordo com o relatório de investigações do subcomitê sobre corporações multinacionais do Senado dos Estados Unidos, “*In the event of another major of hostilities int the Middle East, in which the United States and Saudi Arabia are likely to find themselves on opposite sides, can one be sure that they will continue to act in the best interest of the Western financial system?*” (Emerson, 1985, p. 321). No entanto, durante anos, o Tesouro dos Estados Unidos e a Casa Branca lograram evitar que parte significativa da documentação solicitada se tornasse pública. Essa disputa arrastou-se e somente depois de um veto presidencial em 1982, o subcomitê do Senado decidiu publicar apenas sumários, preservando o caráter sigiloso das informações que envolviam os acordos de reciclagem do petróleo (Emerson, 1989, p. 321-328).

De dezembro de 1977 e setembro de 1978, a paridade de poder de compra relativa dos ativos da Opep denominados em dólar caiu em 40%. Em março de 1978, ocorreram conversas entre o Kuwait e a Arábia Saudita para, de novo, não apenas diversificarem mais suas reservas, como também para alterar a unidade de conta do petróleo exportado. A Agência Central de Inteligência (CIA) monitorava as ações da Sama no que denominou de “*a modest diversification program, converting small amounts of dollars into other currencies*” (Spiro, 1999, p. 123). No entanto, diferente do que dizia o relatório da CIA, os movimentos eram mais do que modestos. No final de 1978, “*Sama, according them, was preparing to engage in a massive shift to Deutsche marks and yen.*” (Spiro, 1999, p. 123). O Kuwait tinha as mesmas intenções, embora suas reservas já se encontrassem mais diversificadas. O “movimento” ganhou outras adesões. Em setembro de 1978, “*a Soviet move out of the dollar and into the DeDeutsche mark*” (Spiro, 1999, p. 119).<sup>30</sup>

Para contornar a situação, os Estados Unidos agiram mais uma vez sobre a Arábia Saudita. Nas reuniões de 1978 do FMI, para revisão da distribuição de votos e das contribuições, os Estados Unidos manobram para ampliação dos participantes, mas sem que o próprio Estados Unidos perdesse o seu poder de veto pleno. De fato, eles conseguiram. Embora sua participação nos votos do FMI tenha caído de 30%, em 1949, para 25%, em 1959, e para 19,52%, em 1978, as questões principais do Fundo, no entanto, só podiam ser aprovadas com base em uma elevada maioria: de 80%, antes de 1978, para 85%, depois. Os Estados Unidos mantiveram seu poder de veto e acomodaram uma maior participação de outros países no FMI.

---

30. Isso revela que, de fato, a URSS já operava em grande medida com base em dólares em suas transações internacionais.

Procurava-se aumentar a participação dos sauditas no FMI, ao mesmo tempo em que eles abandonavam a ideia de utilizar os DES para “precificar” suas exportações. Outra vez, haviam sido contornadas as iniciativas contra o dólar na Opep. “*Thus an important part of the compromise was to give Saudi Arabia more voting power so long as the United States did not lose voting power and so long as the Saudis prevented Opec from shifting the price of oil out of dollars*” (Spiro, 1999, p. 105, grifo do autor).

As revisões do Fundo levaram em conta alguns dos novos eixos da política externa dos Estados Unidos inaugurada por Nixon. A participação saudita no Fundo aumentou em 350% e foi dado à China um novo papel, pois esta herdou a quota de Taiwan, acrescida de um aumento de 327% em sua participação.<sup>31</sup>

Em resumo, os Estados Unidos lograram manter sua moeda nacional como a de referência internacional a despeito de sua tendência à desvalorização ao longo da década de 1970. Para tanto, foram estratégicas as posições militares dos Estados Unidos na Arábia Saudita e seu poder de veto no âmbito das organizações multilaterais, FMI, sobretudo, por eles criadas no imediato pós-guerra.

## 5 CONCLUSÃO

A década de 1960 caracterizou-se por um aumento da pressão competitiva entre as principais potências do sistema e, com efeito, por um acirramento de suas rivalidades, destaque para as relações sino-soviéticas. Nesse contexto, as autoridades estadunidenses diagnosticaram um esgotamento de parte da estratégia de sua política externa de contenção da União Soviética. Para retomar sua iniciativa estratégica, inauguram, em 1969, uma diplomacia triangular de distensão com as potências comunistas, União Soviética e China. Isso permitiu que esses dois países dessem seus primeiros passos efetivos para dentro do território monetário dólar, consolidando-se nesse sentido ao longo dos anos de 1970.

Por outro lado, a arquitetura monetária de Bretton Woods não se adequava mais às novas linhas da política externa dos Estados Unidos. Por essa razão, alteraram suas relações com seus antigos aliados estratégicos (Europa e Japão), redefinindo-os como competidores no campo econômico, como também romperam com o sistema de taxas de câmbio estáveis entre as principais moedas internacionais.

Ao longo da década de 1970, o centro da estratégia de defesa do dólar como a moeda de referência internacional após a ruptura unilateral da paridade do dólar-ouro foi o petróleo exportado pelos países da Opep, em particular a Arábia Saudita. O controle e a presença militar nesta garantiu que a cotação do petróleo exportado seguisse sendo feita em dólares a despeito do comportamento da moeda estadunidense nos mercados de câmbio. A isso estiveram associados

---

31. Para mais detalhes, ver Spiro (1999, p. 105).

os choques de preço do petróleo, de modo a recompor as perdas da renda do petróleo, em razão da desvalorização do dólar, e a reciclagem dos recursos acumulados pelos países exportadores no sistema financeiro que operava em dólares, acomodando assim os interesses dos Estados Unidos em defesa de sua moeda na hierarquia monetária internacional, os interesses dos países exportadores de petróleo, assim como dos grandes bancos e das corporações do setor de petróleo estadunidenses e britânicos.

Ademais, a preservação e a utilização do poder de veto dos Estados Unidos dentro do FMI serviram para bloquear iniciativas de reforma do sistema monetário internacional no âmbito do referido organismo multilateral e para impedir as propostas de substituição do dólar pelos DES como moeda de referência internacional e para não permitir que os petrodólares fossem drenados e reciclados via FMI.

Ao final, preservou-se também a centralidade de seu sistema financeiro nacional e das praças financeiras globais que operavam em dólar (caso da *city* londrina) como os mais importantes centros financeiros globais, uma vez que operavam com base na moeda de referência internacional.

## REFERÊNCIAS

- CLARK, W. R. **Petrodollar warfare: oil, Iraq and the future of the dollar.** Canada: New Society Publisher, Gabriola Island, 2005.
- COHEN, B. J. **The geography of money.** Cornell University Press, Ithaca, 1998.
- DALLEK, R. **Nixon e Kissinger: parceiros no poder.** Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- EICHENGREEN, B. J. **A globalização do capital.** São Paulo: Editora 34, 2000.
- EMERSON, S. **The American House Saud.** New York: Franklin Watts, 1985.
- ENGDAHL, W. **A century of war: anglo-american oil politics and the new world order.** Revised Edition. Pluto Press, 2004.
- GRZYBOWSKI, K. **Control of U.S. Trade with China: an overview,** 38. Law and Contemporary Problems 175-181. Summer 1973. Disponível em: <<http://goo.gl/u8ZeS3>>.
- HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s.** Cornell University Press, 1994.
- HOBSBAWN, E. **Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- JAMES, H. **International monetary cooperation since Bretton Woods.** New York: Oxford University Press, 1996.

- KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KILSZTAJN, S. O Acordo de Bretton Woods e a evidência histórica. O sistema financeiro no pós-guerra. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 4, out./dez. 1989.
- KINDLEBERGER, C. P. **International capital movements**. Cambridge University Press, 1987.
- KINDLEBERGER, C. P. **A financial history of Western Europe**. Oxford University Press, 1993.
- KIRSHINER, J. **Currency and Coercion: the political economy of international monetary power**. Princeton University Press, Princeton, 1995.
- KISSINGER, H. **Diplomacia**. Gradiva, Lisboa, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011.
- KNAPP, G. F. **The state theory of money**. San Diego/CA: Simon Publications, 2003.
- MADDISON, A. **Chinese economic performance in the long run**. OCDE, 1998.
- McKINNON, R. **Exchange rates under the East Asian dollar standard: living with conflicted virtue**. Cambridge: MIT Press, 2005.
- MELLO, L. I. A. **Quem tem medo da geopolítica?** São Paulo: Hucitec Editora, v. 2, 2011.
- METRI, M. A ascensão do dólar e a resistência da libra: uma disputa político-diplomática. **Revista Tempo do Mundo**, v. 1, p. 65-92, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Poder, riqueza e moeda na Europa Medieval**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.
- METRI, M. O processo de internacionalização da libra. *In*: I SIMPÓRIO DA UERJ. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, 2011.
- NIXON, R. (1971). **Address to the nation outlining a new economic policy: "the challenge of peace"**. Aug. 15, 1971. Disponível em: <<http://goo.gl/UekHZI>>. Acesso em: 30 mar. 2015.
- ODAH, S. O. **Saudi-american Relations 1968-78: a study in ambiguity**. Thesis of Doctor of Philosophy, International Studies Unit, University of Salford, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/R9AbPQ>> Acesso em: 20 ago. 2015.
- SERRANO, F. & MAZAT, N. A potência vulnerável: padrões de investimento e mudança estrutural da União Soviética à Federação Russa. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v. 2, 2013.

SPIRO, E. D. **The hidden hand of American Hegemony**: petrodollar recycling and international markets. Londres: Cornell University Press, 1999.

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

WOODARD, K. **The international energy relations of China**. California: Stanford University Press, 1980.

