

Susan Strange: poder estrutural e hierarquia monetária, uma breve discussão

Fernando Barcellos de Andrade Alencar¹

Lucas Silva Ferreira Nunes

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar ao leitor os conceitos fundamentais da teoria do poder estrutural de Susan Strange, assim como sua definição sobre hierarquia monetária. Destaque-se aqui o papel central das finanças e da moeda internacional no poder estrutural e como a autora utiliza esses conceitos-chave para a compreensão do poder americano, do declínio britânico e as transformações estruturais que os caracterizam após os anos 1970.

Palavras-chave: hierarquia monetária; Susan Strange; poder estrutural.

Susan Strange: poder estrutural y jerarquía monetaria, una breve discusión

Resumen

El presente ensayo busca presentar los conceptos fundamentales de la teoría del poder estructural desarrollada por Susan Strange, así como la definición de jerarquía monetaria. En particular, se observa el papel central de las finanzas y de la moneda internacional en el poder estructural y cómo la autora se utiliza de estos conceptos-clave para comprender la dinámica del poder americano, del declive británico y las transformaciones estructurales que caracterizan el contexto de los años 1970 en adelante.

Palabras-clave: jerarquía monetária; Susan Strange; poder estrutural.

Introdução

Susan Strange foi notoriamente reconhecida na formação do pensamento sobre Economia Política Internacional (EPI). Começando como jornalista e correspondente em conhecidos jornais britânicos (*The Economist* e *The Observer*), foi no trabalho acadêmico que sua presença se tornou marcante, devido ao seu estilo menos formal e mais eclético de escrever e de refletir sobre o contexto político e econômico internacional. Como membro da Chatam House, a partir de 1964, renomado instituto britânico de assuntos internacionais, sediado em Londres, a

¹ Fernando Barcellos, Mestrando em Economia Política Internacional pela UFRJ. Contato: fernandobarcellos@rocketmail.com

Lucas Nunes, Mestrando em Relações Internacionais pela PUC-RIO. Contato: lucasjpario@hotmail.com

autora se especializou em escrever sobre o papel da libra esterlina observando os problemas oriundos da crise da moeda internacionalmente que a levou a publicar sete anos depois, em 1971, *Sterling British Policy*, que estabeleceu as causas e consequências políticas do uso da moeda britânica internacionalmente. Com isso, um de seus principais objetos de análise, na maioria de suas publicações, foi destacar as relações monetárias internacionais, e como essa questão se relaciona com dinâmicas de poder, de autoridade, de influência e hierarquia entre os Estados, bem como também trazendo conceitos centrais como sua definição de poder estrutural (COHEN, 2008).

Com base em reflexões sobre os trabalhos de Susan Strange, o presente trabalho tem como objetivo expor ao leitor a sua teoria do poder estrutural. O artigo se inicia com uma discussão acerca da definição e entendimento do conceito de poder em Susan Strange, os diálogos e debates que ela traça com os economistas políticos norte-americanos, economistas políticos marxistas e teóricos realistas das relações internacionais ao longo dos anos 1970. Depois passa a discutir as intersecções entre o poder político e o poder econômico, os atores relevantes nessa dinâmica e a maneira pela qual as estruturas de produção, conhecimento, segurança e finanças se relacionam entre si.

Na seção seguinte, o trabalho aborda a centralidade que a estrutura financeira assume para o conceito de poder estrutural e a forma pela qual esse conceito se aplica a compreensão do poder americano a partir dos anos 1970. Além disso, busca-se um diálogo entre a acadêmica Maria da Conceição Tavares e Susan Strange acerca de como o dólar e a atuação do Banco Central norte-americano condicionam o poder financeiro da superpotência. Após, traçam-se breves comentários acerca da possibilidade de contestação política à estrutura financeira que um Estado poderoso constrói.

Por fim, a terceira e última seção discute a concepção de moeda para Strange como sendo, para além de um meio de pagamento, um instrumento de poder; discute-se ainda sua visão política sobre as moedas internacionais e as categorias taxonômicas de moeda que ela assume e como elas se relacionam ao poder estatal.

O poder estrutural

A partir do seu estudo para Chatham House sobre a dimensão internacional da política fiscal britânica, Strange passou a se interessar pelo poder econômico e como esse poder estruturava as relações monetárias internacionais. Strange ressaltava a necessidade de se estudar a relação entre política e economia nas relações internacionais porque era crítica à maneira pela qual as pesquisas eram conduzidas no campo (MAY, 1996).

Em seu artigo *International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect*, a autora argumenta que na passagem dos anos 1960 aos anos 1970 há um ritmo de mudança desigual no sistema político internacional em relação ao sistema econômico internacional e que os internacionalistas não percebiam isso porque se concentravam no estudo das relações políticas e estratégicas dos governos nacionais, negligenciando todo o resto (STRANGE, 1970).

Além dos internacionalistas, Strange dirige sua crítica aos economistas e cientistas políticos. Para a autora, os economistas, compreendem o mundo a partir da alocação eficiente de recursos escassos, já os cientistas políticos, a partir da determinação da ordem e da oferta de bens públicos, sem que ambos interrelacionem seus objetos de análise. Para ela, o desafio da compreensão do poder econômico nas relações internacionais seria a intersecção de ambos os objetos nas análises.

A crítica inicial de Strange recai sobre a concepção de poder na ciência política clássica, que compreende o poder como um fenômeno relacional, tal qual o poder de A em fazer com que B faça algo que do contrário não faria. Story interpreta que para Strange a política trata da difusão de valores e da determinação de questões relevantes por atores que devem ser identificados em determinada temporalidade de ação e na forma como agem (STORY, 2001).

Isso não significa que Strange negue o poder relacional. Para Story o poder é composto da dialética entre objetivo e resultado. Se dois agentes têm objetivos diferentes e o resultado atende o objetivo apenas de um, então esse tem mais poder do que o outro. Logo, as relações de poder são relações de assimetria na determinação dos resultados.

Contudo, para Strange uma gama de atores e variáveis intervenientes que interferem na dialética objetivo-resultado, fazendo com que essa relação nem

sempre seja direta. Os meios, a negociação, a vontade, somente para citar algumas dessas variáveis interferem na consecução ou não dos objetivos como resultados. Por isso Strange defende que é necessário ver o poder sob um ponto de vista múltiplo, para além das relações de causalidade linear nas quais a economia política internacional norte-americana estava situada.

A interdependência complexa, uma das teorias fundamentais da economia política norte-americana, por mais que agregasse diferentes aspectos à análise da economia política internacional, derivava uma relação causa-efeito única a partir desses aspectos (KEOHANE e NYE, 2011). O que levou analistas a interpretar que o conjunto de fatores que interferiam diretamente no poder americano – as vitórias socialistas no terceiro mundo, as pressões francesas pela manutenção da convertibilidade do padrão ouro-dólar, a deslocalização produtiva promovida pelas multinacionais americanas, etc. – estariam minando a capacidade dos EUA de responder aos desafios sistêmicos nas décadas de 1960 e 1970.

No entanto, Strange questiona dois fatores fundamentais levantados pelas teorias declinistas do poder americano: “a proposição de que os Estados Unidos perderam poder dentro do sistema e acima dele; e em segundo lugar, a proposição de que isso leva a desordens nesse sistema” (STRANGE, 1987, p. 559, tradução nossa). Segundo May, Strange reivindica um esforço de análise tal que:

Em qualquer assunto em particular o pesquisador precisa olhar para além das manifestações relacionais de poder para identificar quais atores estão controlando a agenda de tomada de decisões e determinando certas soluções ou resultados, sem que outros atores necessariamente estejam à parte dos parâmetros que estão sendo empregados. (MAY, 1996, p. 183, tradução nossa).

Para Strange não se tratava de compreender o poder nas suas relações bilaterais, na forma pela qual como outros Estados e agentes estariam minando o poder americano. Pelo contrário, era necessário investigar como se constituem relações de poder nas quais terceiros intervêm em relações bilaterais de todos agentes de um sistema; ou, de maneira similar, investigar como se conforma o poder de decidir como as coisas são feitas.

Nesse sentido Strange funda mais do que uma análise teórica das relações econômico-políticas a nível internacional, mas uma visão ontológica de como enxergar as relações entre agentes sociais, processos de tomada de decisão e suas

capacidades de intervir e determinar esses processos dotados de uma racionalidade não linear e multicausal.

Strange cunha o conceito de poder estrutural como “o poder de determinar as estruturas da economia política global dentro da qual os demais Estados, suas instituições, suas empresas e até seus cientistas e profissionais deverão operar” (STRANGE, 2015, p. 8, cap. 1, tradução nossa).

Essas estruturas da economia política global se dividem entre estrutura financeira, produtiva, de segurança e de conhecimento. Strange, dessa maneira, se contrapõe, as análises marxistas do sistema internacional em que o sistema se divide entre infraestrutura e superestrutura, as quais opõem a produção internacional e as normas, valores e diretrizes, em uma relação dialética que conforma a ordem mundial (COX, 1981).

Strange está preocupada com o debate sobre o processo de tomada de decisões nas relações internacionais: de onde surge a capacidade de tomar decisões e influenciar resultados. A autora se contrapõe à visão da teoria dos regimes que considera o poder como a capacidade de determinar a agenda de discussões, ela considera que o poder é mais do que isso.

A característica fundamental do poder estrutural é a capacidade que seu possuidor tem de alterar a gama de escolhas disponíveis aos demais agentes que operam na estrutura. O poder estrutural age de forma pouco visível porque facilita uma determinada gama de escolhas e possibilidades ao mesmo tempo em que impõe determinados custos e riscos a determinadas decisões (STRANGE, 2015).

Para os teóricos da escola realista o processo de tomada de decisões nas relações internacionais se baseia em última instância no uso da força derivado do poder militar de um Estado, que coagindo os demais atores com base no medo impõe seus interesses e de seus aliados. Por isso as relações internacionais são baseadas em disputas por segurança e imposição da força como instrumento de poder.

Contudo, para Strange, por mais que a força seja um componente importante dessas relações ela não é o único atuante e nem sempre o meio de intervenção mais eficaz no processo de tomada de decisões. As ideias (crenças, percepções conhecimento) e a riqueza também são meios importantes de poder.

A autora exemplifica sua abordagem ao analisar o poder americano no imediato pós-segunda guerra mundial. Segunda ela, o poder americano não era apenas um poder relacional baseado na força, ou seja, o poder dos Estados Unidos frente aos demais Estados – principalmente frente à URSS – de possuir a bomba atômica (antes do que outros Estados a conseguissem) como instrumento de coerção.

Todavia, o poder americano também residia na capacidade de os EUA financiarem através de sua moeda a reconstrução europeia – onde estavam seus principais aliados e peças-chave na contenção do avanço comunista – e, mais do que isso, residia também na ideia propagada pelos Estados Unidos e aceita pelos países alinhados de que as intenções norte-americanas do pós-segunda guerra seriam a promoção da liberdade e do desenvolvimento material dos povos, que implica diretamente na participação dos países na construção da Organização das Nações Unidas (ONU) (STRANGE, 2015). Esses são exemplos claros de que não apenas a segurança, mas também a produção, as finanças e o conhecimento são estruturas determinantes das relações internacionais e que em conjunto conformam o poder estrutural.

Esse poder, no entanto, não está contido apenas nas relações interestatais ou dentre os agentes que dominam o governo dos Estados. Para Strange é necessário observar como a dinâmica do poder estrutural na determinação das tomadas de decisões tem como cerne fundamental a relação de barganha, e, assim, de negociação e de planejamento de objetivos entre autoridade política e mercado.

A autoridade política é aquela responsável pelo *enforcement*, ou seja, a capacidade de regular, de promover obediência, de determinar pela coerção, com o uso direto da força ou fazendo com que ela subjaza em última instância. Já o mercado trata da alocação eficiente de recursos, diante de situação de escassez, onde grande parte dos atores não estatais está situado.

Partindo desses dois fenômenos fundamentais das relações sociais Strange busca observar como o fenômeno do poder aparece em uma e outra esfera. Inicialmente Strange define poder econômico e poder político de maneira separada; o primeiro como o poder de compra, de monopólio ou oligopólio das vendas, a capacidade de criar crédito; o segundo como o poder de controlar a máquina estatal

ou outras instituições de modo a fazer com que outros sejam compelidos a obedecer ou se conformar com seus anseios e preferências.

Num segundo momento, Strange observa uma intersecção entre a autoridade política e o mercado. Para a autora, “Mercados não desempenham um papel dominante na forma como uma economia política funciona a não ser que sejam permitidos a fazê-lo por quem quer se detenha poder e possua autoridade” (STRANGE, 2015, p. 2, cap. 2, tradução nossa). Assim, não se pode ter uma distinção clara entre o poder político e o poder econômico. Não se tem poder político se não tem poder compra, poder de comandar a produção, poder de mobilizar capital; e não se tem poder econômico sem a sanção de uma autoridade política, sem a segurança legal e física que ela proporciona.

Strange faz uma observação importante sobre as características do poder econômico no capitalismo: aqueles que o detém não são indivíduos, mas grandes corporações e empresas estatais com várias hierarquias de autoridade e cadeias de comando, nas quais as decisões são mais políticas que econômicas. Porque o processo de tomada de decisões econômicas está ligado à autoridade que prevalece nas corporações.

Segundo Story, Strange observa que a mudança estrutural dos anos 1960 não se dava na política dos Estados ou das organizações internacionais, mas se dava nas empresas e nos mercados. Embora essas mudanças econômicas estivessem conectadas ao poder do Estado e os Estados Unidos eram que mais se beneficiavam enquanto Estado, seu cerne era o desenvolvimento dos atores privados e dos mercados em seu território e no exterior:

Susan Strange reconhece que os Estados Unidos, com seu sistema federal, suas grandes empresas e instituições financeiras, suas universidades, seus laboratórios públicos e privados, seu enorme setor estatal e seu vasto mercado doméstico são o epicentro de um mercado mundial reconstituído. (STORY, 2001, p. 437, tradução nossa).

É nesse ponto fundamental que a relação entre autoridade política e mercado se conecta ao poder estrutural. Em cada uma das estruturas do poder, a autoridade política e o mercado exercem uma relação que pode maximizá-lo sobre as estruturas ou miná-lo.

Os Estados Unidos financiam pesquisas básicas com orçamento público nas universidades americanas e as grandes corporações financiam pesquisas de desenvolvimento de produtos, que só são possíveis devido ao alto nível de conhecimento científico proporcionado nas estruturas de pesquisa básica (MAZZUCATO, 2013).

Assim, foi a relação de barganha entre autoridade política e o mercado (entre fundos estatais de pesquisa norte-americanos e grandes corporações) que determinou o poder americano em relação à estrutura do conhecimento, que é centrada no desenvolvimento tecnológico. Dado o domínio da fronteira do conhecimento tecnológico auferido pelos EUA e suas corporações, passou a ser possível ao governo americano controlar a oferta desse conhecimento, restringindo o acesso para os adversários e beneficiando os países alinhados.

Essa maneira precisa pela qual autoridade política e mercado conformam um poder estrutural, onde tal qual as possibilidades de decisões dos demais agentes são limitadas pela decisão do agente que domina determinada estrutura. Com essa ferramenta metodológica de Strange podemos observar que a mesma dinâmica da relação autoridade política e mercado determina as outras estruturas como as finanças, a produção e a segurança.

No que diz respeito à segurança os gastos militares dos Estados Unidos impulsionam o desenvolvimento tecnológico, gerando efeitos de *spin off*² e promovendo o desenvolvimento tecnológico de forma ampla na estrutura produtiva americana. Portanto, as diferentes estruturas guardam entre si correlação e são formadas por múltiplos agentes. Aspecto importante na teoria do poder estrutural de Strange é a busca pela abertura de espaços para perspectivas multicausais no estudo da economia política internacional.

Com os maiores gastos militares do globo, os EUA dominam a estrutura segurança, profundamente conectada ao desenvolvimento tecnológico que, por sua vez, também está conectada à estrutura produtiva e à estrutura de conhecimento. Dessa forma, os EUA dominam a capacidade de prover segurança e utilizar os

² Efeitos de *spin off* são transferências tecnológicas de produtos desenvolvidos primeiramente com fins militares, mas que feitas as devidas adaptações podem vir a ter uso na indústria civil (SILVA, 2011).

mesmos meios de projeção de segurança como meios de projeção de ameaça, a depender dos seus interesses e alinhamentos (STRANGE, 1987).

A centralidade da estrutura financeira e o poder americano

Strange desafia a concepção marxista de que para haver investimento e, portanto, crescimento econômico é necessário haver acúmulo de capital. Para Strange dinheiro é crédito e esse não precisa ser acumulado, ele pode ser criado. A centralidade no controle de uma economia – seja capitalista ou socialista – está no controle da criação de crédito (STRANGE, 2015).

Para Strange esse papel é controlado pela autoridade política que dita qual dinheiro deve ser usado, que garante as transações monetárias e os contratos e se necessário apoia grande operações de crédito no sistema (MAY, 1996). Em qualquer economia o poder de criar crédito influencia o poder de compra (descontando-se a inflação) e, portanto, a capacidade de influenciar os mercados para produzir. Da mesma forma o poder de criar empréstimos também implica o gerenciamento da moeda na qual o crédito é denominado e, logo, implica também a capacidade de afetar taxas de câmbio.

A estrutura financeira é, portanto, formada de dois aspectos inseparáveis: a estrutura na qual o crédito é criado e o sistema monetário que determina as taxas de câmbio das moedas na qual o crédito é denominado.

O poder de criar crédito e determinar as taxas de câmbio se dá na relação entre governo e bancos e entre governo e mercados, ou seja, é determinado pela barganha entre autoridade política e mercados. Nas palavras de May (1996, p. 181), o "Poder na estrutura financeira reside na habilidade de uma autoridade em criar ou controlar a criação de crédito na economia internacional".

Strange observa que a partir dos anos 1970 a criação de crédito e a determinação das taxas de câmbio inclinou favoravelmente ao mercado, não como resultado natural dos acontecimentos, mas como fruto das barganhas históricas, resultado do processo de tomada de decisões pelas autoridades políticas.

Dessa maneira, o fim da paridade fixa entre dólar e ouro que promovia a estabilidade cambial no sistema monetário-financeiro internacional não seria resultado da falta de liderança americana ou sinal de declínio da hegemonia americana, como assume Kindleberger; mas sim uma decisão dos EUA de não fazer

os ajustes fiscal e monetário necessários à manutenção da paridade fixa; o que levou o sistema passar de uma situação de câmbio fixo para a volatilidade e especulação cambial numa era em que havia maior possibilidade de fluxo no mercado monetário-financeiro internacional.

Contudo, a volatilidade das outras moedas em relação ao dólar não importa à economia americana uma vez que era a sua moeda o meio de troca preferível em todo o mundo, assim a sua moeda passa a ser a paridade para as demais, sendo elas sujeitas a flutuação e volatilidade devido a centralidade da procura por dólar.

Para Strange o controle do meio de troca preferível no mundo todo pelo governo americano gerou a criação de uma relação de autoridade política sobre o mercado monetário mundial que conformou a estrutura financeira a partir dos anos 1970. Essa relação foi profundamente marcada pela barganha e tomada de decisão das autoridades perante o mercado financeiro:

Em resumo, foram os governos dos Estados – especialmente dos Estados Unidos – que decidiram a favor da desregulação e da globalização. Às vezes empurrados pelas forças de mercado, eles ainda tinham a liberdade de escolha e optaram por permitir ao invés de resistir a essas forças. Se isso lhes causou problemas posteriormente foi por escolha própria, por sua própria conta. (STRANGE, 1998, p. 18, tradução nossa).

Strange afirma que a gênese desse processo se dá na permissão do governo americano de que a City de Londres negociasse operações financeiras em dólar. Permissão essa resultante do interesse americano de fazer com que estrangeiros retivessem depósitos em dólar para financiar os déficits do seu balanço de pagamentos (HELLEINER, 1994).

Essa autorização deu surgimento ao mercado de eurodólares, a partir do qual os governos europeus determinam a taxa de câmbio de suas moedas. Com o fim do controle de capitais nos Estados Unidos aumenta a rapidez e volatilidade dos fluxos de dólar entre a superpotência e os mercados cambiais europeus, o que passa a prejudicar o câmbio fixo das moedas europeias e resulta em frequentes ataques especulativos.

Através desse panorama é possível perceber a centralidade do controle da estrutura financeira pelos Estados Unidos, através do controle do dólar, e a importância das decisões do governo americano perante o gerenciamento da sua moeda com impactos fundamentais sobre a forma como o mercado monetário-financeiro irá tomar decisões sobre a alocação de recursos.

Nesse ponto que Tavares se aproxima de Strange na interpretação da diplomacia do dólar como um ato de retomada da hegemonia americana. Para Tavares o sistema financeiro norte-americano por operar com o meio de troca mais preferível internacionalmente confere aos bancos e instituições financeiras daquele país uma centralidade competitiva na criação de crédito, seja doméstico ou internacional.

No entanto, mais do que conferir aos Estados Unidos grande capacidade de ser credor e, portanto, de fornecer empréstimos e fazer investimentos domésticos e internacionais, o dólar é um instrumento do governo americano para fazer valer seus interesses interna e externamente (TAVARES, 1997).

Tavares mostra que a elevação da taxa de juros pelo banco central americano (FED), o chamado choque de Volcker, em 1979 provocou um enorme influxo de dólares aos Estados Unidos, principalmente aos títulos da dívida pública norte-americana, que conferiram ao país maior capacidade de efetivar gastos públicos, principalmente em defesa, justamente num momento histórico de acirramento da Guerra Fria frente à corrida armamentista e espacial.

Da mesma forma o influxo de capitais ao país passou aos bancos comerciais e impulsionou o consumo através de empréstimos, além do que também foi usado como investimento na modernização das indústrias de ponta dos Estados Unidos, o que contribuiu para a retomada do crescimento ao longo dos anos 1980.

Além desses efeitos na economia doméstica o choque de Volcker obrigou o mundo a se ajustar a um menor nível de dólar circulante na economia global, o que obrigou aos países a ajustar suas economias reduzindo os gastos públicos e favorecendo as exportações que eram endereçadas à economia norte-americana, favorecendo o consumo dos cidadãos daquele país e permitindo que o setor produtivo do país focasse na estruturação da indústria de ponta.

Dessa forma ficam prejudicados os projetos nacionais de desenvolvimento tanto de países centrais quanto da periferia, uma vez que os gastos públicos com a economia nacional se reduziram e os esforços se voltam às exportações com o objetivo de conseguir divisas, majoritariamente em dólar (TAVARES, 1997).

A ação do FED mostra a centralidade da estrutura financeira perante o poder estrutural. A autoridade monetária americana controla o nível da moeda internacional perante a economia mundial, através de sua taxa básica de juros, e

controla também a criação de crédito pelos seus bancos comerciais e instituições financeiras, as quais são as mais competitivas do mundo por operar em uma moeda sem restrição.

O controle da moeda internacional pelos Estados Unidos e as decisões de sua autoridade monetária impactam não só nos agentes privados a nível doméstico e internacional, mas também nas autoridades políticas dos demais Estados, cujas decisões ficam circunscritas aos limites de atuação impostos pelas autoridades políticas americanas. Nesse sentido as decisões de atuação das demais autoridades têm de se adaptar a forma como as autoridades americanas determinam a estruturação do sistema monetário-financeiro internacional de acordo com seus interesses.

A estrutura financeira é tão central nesse processo que a criação do crédito e a determinação da taxa de câmbio impactam diretamente na condução das estruturas produtiva, de comércio e até de conhecimento, com as possibilidades de financiamento em ciência básica e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), e da estrutura segurança com a possibilidade de manter altos gastos militares.

A característica do sistema monetário-financeiro como estrutura de longa duração depende fundamentalmente das relações de expectativas e confianças que devem ser estáveis para que operem. Assim, mesmo opositores à forma como determinado sistema financeiro é estruturado têm ressalvas a se contrapor a ele, visto que uma vez destruído um sistema financeiro não é simples retomar ou reconstruir a confiança. Por isso relações de mudança nessa estrutura são mais contidas do que mudanças, por exemplo, em regimes ou sistemas políticos, que podem ser destruídos e reconstruídos em novas bases pelos seus opositores (STRANGE, 2015).

Nas palavras de Strange a inoperância de opositores a um sistema monetário não pode ser vista como falta de vontade em mudá-lo, mas deve ser observada diante dos próprios constrangimentos e limitações em fazê-lo:

Os 'grupos de oposição' no Sistema monetário internacional – nem os franceses no entre guerras ou General de Gaulle nos anos 1960, nem os novos Estados exportadores de petróleo ricos da OPEP nos anos 1970 levaram seu criticismo e oposição ao ponto de voluntariamente tentar romper o sistema do qual eles também faziam parte. O ponto só é válido porque sua inibição a esse respeito pode ser interpretada como

aquiescência ou aprovação. (STRANGE, 2015, p. 19, cap. 5, tradução nossa).

Strange e a hierarquia monetária

Grande parte da literatura sobre a análise do fator monetário tem sido ressaltada pela análise da economia em diferentes concepções teóricas que observam o papel da relação de Estados e moedas. Entretanto, no escopo internacional, grande parte dessas perspectivas negligencia como se entende o processo de internacionalização de uma moeda, isto é, quais as condições que definem a preferência do uso de uma moeda nacional além das fronteiras estatais. Condições estas que estão relacionadas com a perspectiva de poder.

A análise da moeda é vista pela maioria dos economistas apenas como um elemento residual, como uma simples determinação do mercado. Eles observam características ou funções fundamentais (atributos) que colocam tal preferência de uma moeda entre as demais como algo descritivo, marginalizando como Estados atuam no processo de atuação internacional de suas moedas.

Nesse sentido, as contribuições do pensamento de Susan Strange destacam para o centro da análise de moedas o âmbito político, evidenciando o papel dos processos de tomadas de decisões estatais na articulação das funcionalidades que colocam as preferências por um rol menor de moedas em detrimento de outras. Mostram que o processo de internacionalização de moedas obedece a um conjunto de relações de poder que constroem um espaço hierarquizado entre moedas, observando os constrangimentos e desafios aos Estados na gestão de suas moedas.

A moeda no escopo internacional para Strange obedece algo maior do que meras funcionalidades - meio de troca, unidade de conta e reserva de valor (COHEN, 1971), elas desempenham uma economia política que permitem a alguns Estados obterem suas moedas com maior utilização internacional do que outras. Buscando uma interconexão entre economia internacional, com suas brilhantes análises em relação à métrica (econometria), modelos de gestão de mercado e relações internacionais, que observam o papel das sociedades nacionais e seus respectivos comportamentos, ela manifesta como ambas as disciplinas podem

dialogar na medida em que encaixam em suas deficiências e também complementariedades.

A economia internacional fornece elementos explicativos para entender o fluxo de moedas do âmbito nacional para o internacional, mas negligenciam o fator político na compreensão. Já as Relações Internacionais embora enfatizem o papel dos processos políticos de tomadas de decisão e hierarquia de poder, silenciam o aspecto monetário nessas relações. Então, devido a uma “negligência mútua”, ambos os campos de conhecimento têm muito a oferecer para elaboração de um estudo mais integrado e explicativo sobre o papel que as moedas desempenham na arena internacional.

Para Strange, a construção de uma Economia Política Internacional (EPI) que leve em conta o papel monetário se torna mais que fundamental para a análise das relações de poder dos Estados:

Para entender cada um dos diferentes tipos de moedas internacionais, nós necessitamos saber tanto as bases políticas quanto econômicas; nós necessitamos também reconhecer as atitudes políticas características e os objetivos econômicos provavelmente associados a elas. (STRANGE, 1971, p. 307, tradução nossa).

Em *Sterling and British Policy* Susan Strange utiliza como estudo de caso os processos políticos e econômicos que colocaram a Inglaterra em uma situação de expressão internacional muito limitada. Ao observar como a gestão monetária da libra em uso cada vez mais decrescente em âmbito internacional, a autora observa como economistas não levam em conta o aspecto histórico e sociológico que apontam para o uso menos evidente da moeda, como também os constrangimentos políticos e econômicos que possibilitaram um efetivo declínio da hegemonia do país e ações políticas equivocadas (STRANGE, 1971).

Ainda, observa como tal declínio cedeu espaço para um conjunto de relações de poder que moldaram uma estrutura de relações internacionais (poder estrutural), e definiram as novas escolhas políticas que colocaram em um patamar ascendente o papel dos Estados Unidos como *player* internacional e, conseqüentemente, com uma moeda cada vez mais internacionalizada.

Em tal estudo observa-se como política e economicamente o Estado pode definir as direções de sua moeda ou para uma maior ou menor propensão de uso internacional. Ela constrói uma tipologia entre moedas, um tanto contraditória e

controversa, mas que analisa algo que a literatura não avaliou: a existência de uma hierarquia entre moedas no escopo internacional condicionada por relações de poder definidas em ações políticas.

Strange admite em sua taxonomia quatro tipos de moedas internacionais: *top*, *master*, *negotiated* e *neutral*. Em cada uma revela-se a predominância maior ou menor do papel político ou econômico ou nenhum dos dois. Moedas de estilo *top* são aquelas usadas em um número maior de transações econômicas internacionais, tidas como moedas referenciais, são moedas em que o fator econômico é altamente definidor; moedas *master* são aquelas que são utilizadas devido à imposição colonial ou pelo reconhecimento político aquém das fronteiras coloniais, são principalmente definidas por articulações políticas; as *negotiated* são moedas usadas por meio de relações de barganha, em que o uso em transações econômicas obedecem as estímulos (“indulgiments”) oferecidos para seu uso, portanto, o fator econômico mais uma vez se torna principal; e moedas do estilo *neutral* são aquelas que o uso não obedece a fatores políticos ou econômicos, e seu uso é indiferente e sua expressividade é baixa no âmbito internacional.

Strange enfatiza que a queda da moeda *top* à condição de moedas inferiores ocorre em decorrência da perda da confiança na moeda e na emergência de outra como mais segura.³ Destacando o papel da política da Inglaterra, a autora ressalta que a libra exerceu as quatro funções de sua tipologia, mas que no período pós-segunda guerra a pressão do contexto colocou à nação a perda do seu status de moeda *top*, sendo substituída pelo maior reconhecimento do papel do dólar no espaço internacional.

A incapacidade de bancar a recuperação dos países europeus ajudou na perda cada vez maior da confiança e falta de estímulos em manter o uso da libra, como também os próprios constrangimentos institucionais domésticos. Dentro desse cenário de dificuldades, muito mais do que elementos de análise quantitativa, a necessidade de observar como se definiram as escolhas políticas e as consequências resultantes deveriam ser o ponto de discussão.

³ Já na mudança do status de *master* para *negotiated* é observado o envolvimento de custos transacionais para a economia do Estado emissor, especialmente no que se refere ao balanço de pagamentos (STRANGE, 1971).

Observar o aspecto da gestão das moedas sobre um perfil político-econômico se mostra para ela como uma explicação muito mais condescendente com o conjunto de desafios econômicos e políticos pelo qual a Inglaterra tem passado. Acrescentando, é também possível entender como a hegemonia do dólar se articula na época de forma a se tornar o mais novo elemento do poder estrutural americano. A visão funcionalista sobre o uso internacional da moeda - tanto na esfera pública ou privada - não consegue satisfazer o entendimento de como a lógica de poder se enquadra com o uso de moedas internacionalmente.

A contribuição de seu pensamento, embora não rigoroso em seu aspecto teórico, por não delimitar quando e como o político e econômico se manifestaram propriamente nas transformações de status da libra, consegue colocar para o plano de discussão a visibilidade de uma hierarquia de moedas definidas por questões políticas e de poder muito mais do que uma expressão livre de mercado.

Considerações finais

Este trabalho realizou uma discussão limitada a alguns conceitos fundamentais da composição teórica das análises de Economia Política Internacional desenvolvidas por Susan Strange, o objetivo não foi de modo algum se estender sob toda a rica concepção teórica da autora, mas sim pontuar os conceitos-chave e conectá-los a análises empíricas que a própria autora desenvolve a partir de seus conceitos.

Strange cumpriu um papel fundamental de elucidar os elementos e fundamentos políticos por trás das mudanças sistêmicas em seu período. O foco deste artigo na teoria do poder de Strange e na centralidade da moeda e dos sistemas financeiros para as relações internacionais se justificou pela observação atenta de Susan Strange ao desenvolvimento do fenômeno da globalização financeira, a partir dos anos 1970 e a transmutação do exercício do poder internacional, que para além de ser dividido entre potências se concentra nos Estados Unidos da América através da sua concentração de poder nas estruturas da segurança, conhecimento, produção, mas sobretudo finanças, levando a Strange conceituar o exercício de um poder de alcance global, com a capacidade de determinar as decisões dos demais Estados a partir de suas decisões domésticas como o poder estrutural. A teoria da hierarquia monetária de Strange reforçou a

centralidade da estrutura financeira como um exercício de poder internacional, ressaltando a relação das moedas no reforço do poder estatal.

As teorias do poder estrutural e da hierarquia monetária de Susan Strange trazem as análises da política internacional para o campo transdisciplinar da Economia Política Internacional, campo este que intersecciona a economia, a ciência política, a geografia, a história e as próprias relações internacionais. A principal crítica de Strange às análises sobre a política e a economia internacional recaía sobre a falta de transdisciplinariedade que impedia aos analistas e acadêmicos observar como o fenômeno do poder internacional é constituído de um todo que entremeia diferentes agentes, políticas públicas, interesses, etc, que uma só disciplina, pela sua visão focada em objetos singulares, acaba por ter dificuldades em compreender e explicar.

A superação da autora das barreiras disciplinares permite-lhe reconstruir a cadeia histórica dos acontecimentos internacionais, lançando luz sobre os fenômenos através de uma combinação de visões disciplinares que se interrelacionam entre si. Somado à grande experiência prática da autora como jornalista internacional, cobrindo os principais eventos da economia e política globais à sua época, o lhe deu uma grande capacidade de atrelar observações empíricas da conjuntura à fenômenos mais duradouros, constituintes da estrutura das relações internacionais. Foi com essa dialética entre conjuntura e estrutura que Strange desenvolveu sua teoria do poder estrutural e da hierarquia monetária.

O pioneirismo transdisciplinar da autora auxiliou o desenvolvimento de trabalhos futuros no campo da economia política internacional em: moedas internacionais e relações de poder; questões de autoridade no sistema monetário-financeiro internacional; inovações financeiras e impactos sociais e políticos nos sistemas financeiros e crises financeiras internacionais, que baseados na teoria do poder estrutural e hierarquia de moedas interconectaram o papel do tempo, do espaço, do poder e da riqueza, objetos de estudos de disciplinas sociais diferentes, lançando luz a um dos fenômenos de maior impacto social a partir dos anos 1970: a globalização financeira e sua condução pelos Estados Unidos da América como um processo de imposição global de seu poder.

Referências

- COHEN, Benjamin. **The Future of Sterling as an International Currency**. London: Palgrave Macmillan, 1971.
- _____. **International Political Economy: An Intellectual History**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 126, p. 126-155, 1981.
- HELLEINER, Eric. **States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990 s**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1994.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence**. New York: Longman classics in political science, 4th ed., 2011.
- MAY, Christopher. Strange fruit: Susan Strange's theory of structural power in the international political economy. **Global Society**, v. 10, n.2, p. 167-189, 1996.
- MAZZUCATO, Mariana. [The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Myths in Risk and Innovation](#). London: Anthem Press, 2013.
- SILVA, Peterson Ferreira da. CT&I e defesa nacional: novos rumos para o debate brasileiro? **Revista Brasileira de Ciência Tecnologia e Sociedade**, v. 2, n. 1, p. 239-251. jan/jun 2011.
- STRANGE, Susan International Economics and International Relations: a case of mutual neglect. **International Affairs**, v. 46, n. 2, p. 304-315, 1970.
- STRANGE, Susan. Sterling and British Policy: A Political View. **International Affairs**, v. 47, n. 2, p. 302-315, 1971.
- STRANGE, Susan. The Persistent myth of lost hegemony. **International Organization**, v. 41, n. 4, p. 551-574, 1987.
- STRANGE, Susan. What Theory? The Theory in Mad Money. **CSGR Working Paper**, n. 18, 1998.
- STRANGE, Susan. **States and markets**. London: Bloomsbury, 2015.
- STORY, Jonathan. 2001. Le système mondial de Susan Strange. **Politique étrangère**, v. 66, n.2, p. 433-447.
- TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: FIOIRI, José Luis (org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**: Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

Submetido em 2017-08-22.

Publicado em 2018-01-09.