

ANÁLISE

A Contestação ao dólar e suas implicações para a segurança mundial





Esta é uma
publicação do
Centro de
Estudos
Estratégicos do
Exército (CEEEx)
/ 7ª Subchefia do
Estado-Maior do
Exército.



ANÁLISE

Análise 02/2023

ABRIL 2023

A Contestação ao dólar e suas implicações para a segurança mundial

As opiniões expressas nesta publicação são de seus autores, não refletem, necessariamente, as do CEEEx ou do Exército Brasileiro.

AUTORES

ENIO MOREIRA AZZI

Coronel R/1

Oficial de Infantaria, da reserva remunerada, do Exército Brasileiro. Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Graduado em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É analista do CEEEx, onde desenvolve pesquisas nos campos da geopolítica, planejamento estratégico e gestão de defesa.

BRUNO HAEMING

Economista

Graduado em Ciências Econômicas e mestrado em Relações Internacionais, ambos pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutorando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Experiência na área de Economia, Economia Política Internacional, atuando principalmente nos seguintes temas: Economia e Sociologia da Moeda e das Finanças, Poder Americano, China, Instituições Financeiras Internacionais e Regimes Internacionais.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Desde o fim da II GM e com maior ênfase depois de 1971, o dólar americano tornou-se a moeda globalmente utilizada no sistema monetário e financeiro internacional. Ter um sistema monetário internacional estável e confiável, utilizando-se uma “moeda global” tem sido uma vantagem em e proporcionado segurança às transações. A crise financeira de 2008, a ascensão comercial da China – criando um ambiente de disputa hegemônica –, as medidas de ajuste monetário adotadas pelo FED (emissão de moeda e aumento da taxa de juros) e as sanções econômicas impostas pelos EUA e seus aliados a outros países, principalmente em 2014 e 2022, desencadearam uma série de iniciativas no sentido de: reduzir a utilização do dólar nas transações internacionais; criar alternativas para operacionalizar essas transações; diversificar as suas reservas soberanas.

Mesmo que a proliferação dessas medidas seja ainda modesta em relação à primazia do dólar, elas sugerem o início de um processo desdolarização da economia mundial, abrindo espaço para o fortalecimento e a internacionalização de outras moedas e o estabelecimento de sistemas alternativos.

Por outro lado, embora alguns indicadores mostrem um suave declínio no uso do dólar em transações comerciais internacionais e na composição de reservas, a moeda norte-americana continua soberana em todas as dimensões. O seu domínio pode ser comprovado pelo fato de metade dos faturamentos no comércio internacional é feito em dólar; pela maior parte das reservas de ativos acumuladas pelos bancos centrais ainda continua sendo substancialmente em dólar; por sua permanência muito forte como moeda de crédito ou de endividamento global; e pelo fato do dólar também manter sua primazia como unidade de conta, ou seja, a moeda na qual tudo é precificado (petróleo e outras mercadorias e commodities).

A partir de 2014, além de outros países, a Rússia e a China impulsionam a utilização de moedas nacionais nas liquidações comerciais com outros países; desenvolveram capacidades de processamento de pagamentos, criando sistemas de comunicação próprios semelhantes ao SWIFT; diversificaram suas reservas cambiais; e estão promovendo a criação de moedas digitais soberanas. Dessa forma, a percepção da necessidade de diversificação monetária levou alguns governos, inclusive do Brasil, a procurar fomentar, mesmo que parcialmente, a desdolarização de suas economias para reduzir a dependência dos EUA e fortalecer as moedas nacionais.

Há que se considerar o fator geopolítico que se articula como pano de fundo do sistema econômico mundial. Os EUA procuram manter o *status quo*, preservando a hegemonia do dólar, o que lhe dá influência por meio de medidas políticas, enquanto a China, considerada a potência emergente desafiante, após conquistar proeminência comercial, tecnológica e financeira, procura ganhar relevância no sistema monetário, contornando a dominância do dólar, a fim de reduzir sua exposição aos efeitos da política econômica e monetária norte-americana, e aumentar poder o yuan.

Embora o processo de desdolarização tenha se efetivado basicamente no âmbito das relações bilaterais, China e Rússia têm liderado projetos para que as transações entre os países membros do BRICS sejam realizadas sem o uso do dólar. O fórum já possui instituições financeiras capazes de dar suporte a tais iniciativas. A intenção parecer ser a de lançar uma estrutura de pagamento comum, integrada a uma moeda digital.

A China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil. O governo brasileiro tem se mostrado aderente às iniciativas de desdolarização promovidas por Pequim. Recentemente foi firmando acordo para que as transações bilaterais entre os dois países possam ser feitas em yuan e real, inclusive já houve a inclusão de instituição financeira nacional no sistema de pagamento chinês. Além disso, o próprio Banco Central brasileiro aumentou suas reservas em yuan, atingindo mais de 5% do total, embora mais de 80% permaneçam em dólar.

Em termos de segurança internacional, uma futura redução do uso do dólar poderá desorganizar o sistema monetário mundial, com implicações para a estabilidade mundial, criando condições para novas crises e conflitos. Para o Brasil, no campo da Defesa, as relações militares com a China e a Rússia são modestas. Por outro lado, para manterem suas capacidades operacionais, as Forças Armadas brasileiras são dependentes de potências ocidentais, particularmente de certos PRODE, o que torna a cooperação militar sujeita ao sistema monetário internacional.

Assim, a inserção do Brasil no arcabouço de alternativas e diversificações que estão sendo criadas para reduzir a dominância do dólar é positiva no sentido de proporcionar novas possibilidades econômicas. Porém, é temerário o País adotar uma postura agressiva de oposição ao sistema monetário baseado no dólar, uma vez que ele ainda é, e continuará sendo por um bom tempo, essencial para a economia nacional.

A CONTESTAÇÃO AO DÓLAR E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A SEGURANÇA MUNDIAL

1. Introdução

Esta análise busca discutir a tendência crescente entre as potências econômicas de estabelecer transações comerciais e financeiras com moedas próprias, afastando-se do domínio do dólar norte-americano, o que tem sido marcado pelo objetivo da China de internacionalizar o yuan¹ e pelo plano do agrupamento do BRICS de desenvolver uma nova moeda. Além disso, a partir da análise, pretende-se identificar as implicações para a segurança mundial.

No cenário atual, o retorno da relevância das tensões geopolítica e o incremento das disputas comerciais aumentaram a incerteza econômica. A supremacia do dólar americano e a liderança global dos Estados Unidos da América (EUA) têm sido cada vez mais questionadas desde a crise financeira global de 2008. Essa crise também criou uma oportunidade para as potências em ascensão buscarem maior status e representação na governança global.

Além disso, o acirramento da disputa hegemônica entre EUA e China tem levado à configuração de círculos de países parceiros ao seu redor, favorecendo a formação e o fortalecimento de agrupamentos institucionais, o que acelera a fragmentação do mundo geopolítico. Essa fragmentação não significa o fechamento da economia de um país dentro de apenas um dos agrupamentos, uma vez que ela será determinada pela capacidade do país em se adaptar às regras do jogo. Os desequilíbrios econômicos causados pela pandemia e pela guerra na Ucrânia levaram ao aumento anti-inflacionário das taxas de juros pelos bancos centrais (BC), provocando perdas nos indicadores de valor e fazendo com que se intensificassem os acordos cambiais bilaterais e multilaterais. Liderada pela China, a expansão do BRICS, que é um componente da fragmentação do espaço econômico global, pode tornar-se um impulsionador da “desdolarização”, acompanhada pela “yuanização”.²

2. Antecedentes e organização do sistema monetário internacional

O sistema monetário internacional foi conformado a partir da erosão do modelo anterior, estruturado com base no padrão-ouro e tendo a libra esterlina como moeda de referência, se consolidando após a decisão unilateral do governo dos EUA em abandonar a conversibilidade do dólar em ouro.³

A desorganização e a falência do sistema precedente – provocadas pelas duas guerras mundiais e pelos efeitos da grande depressão que se seguiu à quebra da bolsa de Nova Iorque – ocorreram ao mesmo tempo em que os EUA emergiram como potência econômica mundial e o dólar se disseminou como moeda forte, com a garantia e a liquidez necessárias para substituir a libra esterlina e se estabelecer como moeda padrão.

Assim, juntamente com as instituições financeiras mundiais criadas após a II Guerra Mundial⁴, o dólar americano tornou-se a moeda dominante no sistema financeiro e monetário global, tanto como a moeda de reserva mais comumente mantida quanto como a moeda mais amplamente usada para transações internacionais. Esse arranjo, no qual o dólar passou a ser uma moeda global, foi mundialmente aceito, basicamente devido ao poder da economia americana e pelo seu papel no sistema financeiro e na ordem econômica internacional.

Em 1971, sob a presidência de Richard Nixon, outro capítulo do poder estadunidense se materializou através da sua moeda. O sistema de paridade entre ouro e dólar foi dissolvido, afastando questionamentos sobre a sustentabilidade do dólar, que sofria críticas principalmente dos alemães e franceses, cujas moedas performavam melhor que o dólar até o final da década de 1960. A moeda dos EUA sofreu com os gastos

¹ Yuan, moeda chinesa, também chamado de renminbi (RMB).

² YURCHYSHYN, Vasyli. *Is de-dollarization a good thing?* Razumkov Centre. Jan. 7, 2023. Disponível em: <<https://razumkov.org.ua/en/articles/is-de-dollarization-a-good-thing>>.

³ SAES, Flávio A. M. de; SAES, Alexandre M. *História Econômica Geral*. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁴ As bases do funcionamento do Sistema monetário internacional foram estabelecidas a partir do acordo firmado por 44 países na conferência monetária e financeira ocorrida em Bretton Woods-EUA, em julho de 1944, que estabeleceu a paridade das moedas tendo como referência a relação de conversibilidade do dólar com o ouro – US\$35,00 por onça (aproximadamente 30 gramas) –, além de criar o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

realizados para a guerra do Vietnã, economia global em decrescimento e com a competição dos EUA contra a URSS. A nova estrutura monetária era fiduciária (FIAT Money)⁵, logo, não impôs nenhum limite material que restringisse a gestão monetária dos EUA. A partir daí, os EUA construíram uma estrutura de poder mundial baseada na financeirização, em que o dólar se tornou incontornável, uma vez que os capitalistas do mundo inteiro passaram a se deslocar para Wall Street e o motor do capitalismo passou a ser a dinâmica financeira. Um exemplo desse poder é que, na prática, o banco central (BC) dos EUA, o Federal Reserve (FED), é o BC dos BCs.

Dessa forma, o poder e o prestígio do dólar têm sido centrais para a liderança global norte-americana, além de afetar vários aspectos dos assuntos globais, inclusive a segurança. Por outro lado, a estrutura criada permaneceu sob a influência e controle dos EUA, que, quando conveniente, passou a utilizá-la como instrumento geopolítico na condução da política externa norte-americana e na preservação de sua hegemonia.

3. O uso político da economia

Um dos efeitos colaterais de nova ordem monetária baseada na moeda fiduciária dos EUA é que o poder macroeconômico e político se expandiu enormemente. Dado que a grande maioria dos países continuou aceitando o dólar em sua versão “sem limites”, a capacidade dos EUA de criarem mecanismos de influência externa ficou maior. O caso das sanções utilizando a plataforma de mensageria internacional da Sociedade para as Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT, sigla em inglês)⁶ foi emblemático.

Dado que a imensa maioria das transações comerciais e financeiras é feita em dólar, a influência que os EUA conseguem exercer via o Tesouro do seu país possibilita a prática das sanções econômicas. Os EUA já vinham fazendo uso das estruturas do sistema monetário internacional na aplicação de sanções econômicas ante comportamentos “indesejados” por parte de alguns países, como no caso do Irã. Porém, essas medidas reverberaram mais quando aplicadas contra a Rússia em 2014 após a anexação da Crimeia e mais recentemente com a invasão da Ucrânia.

Após a surpreendente decisão liderada pelos EUA de retirar a Rússia do SWIFT e de congelar seu acesso às reservas de seu banco central⁷, vários mercados emergentes levantaram questões sobre uma forte dependência do dólar no comércio e finanças transfronteiriças. Embora autoridades norte-americanas vejam pouco risco para o domínio do dólar no sistema financeiro global, várias medidas em andamento visam a aumentar o uso de outras moedas.⁸

De certa forma, o uso da institucionalidade financeira e comercial do Ocidente contra a Rússia acabou fortalecendo o yuan chinês como moeda com poder de troca. Parcela do financiamento do comércio exterior coberta pelo yuan mais do que dobrou desde a invasão da Ucrânia. A escalada reflete tanto o uso mais intensivo da moeda chinesa para facilitar o comércio com a Rússia quanto o custo crescente do financiamento em dólar. Dados da plataforma de pagamentos internacionais SWIFT (Gráfico nº 1) mostram que, em valor de mercado, a participação do yuan no financiamento de comércio exterior subiu de menos de 2% em fevereiro de 2021 para 4,47% em 2023, colocando o yuan em competição cerrada com o euro que responde por 6% do total. No entanto, ambos ainda correspondem a uma minúscula fração da participação do dólar, que em fevereiro de 2023 estava em 84,32% do total, um pouco inferior à de 87,06% de dois anos antes. Segundo analistas, essa mudança registrada foi provocada especificamente pela Guerra na Ucrânia.⁹

⁵ Moeda fiduciária é uma moeda que não é lastreada em metal (ouro ou prata) ou valor intrínseco, possuindo apenas o respaldo do governo que a emite e distribui. Neste caso, o crédito nacional substitui a garantia física específica, tornando-se a reserva para emissão monetária.

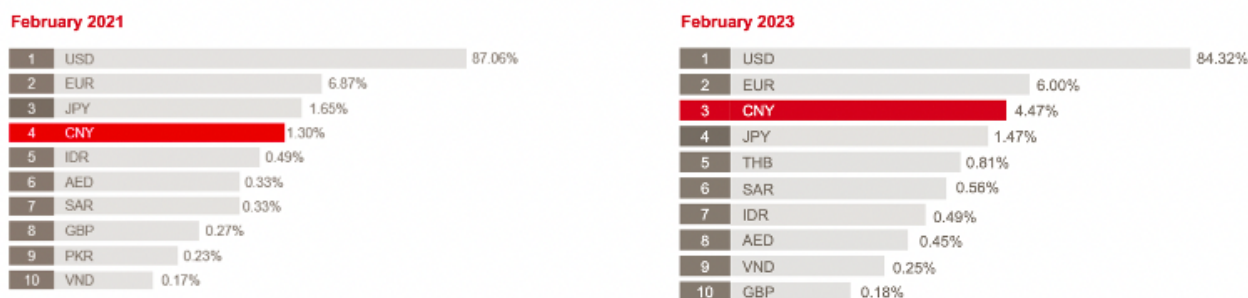
⁶ *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)*.

⁷ Em resposta à invasão da Ucrânia pela Rússia, o Ocidente impôs um conjunto de sanções e controles de exportação com o objetivo de minar a capacidade de Moscou de financiar a guerra. Vários bancos russos foram desconectados da SWIFT, enquanto os maiores bancos da Rússia, como Sberbank e VTB, foram colocados nas listas completas de sanções de bloqueio. Mais da metade das reservas estrangeiras de US\$ 640 bilhões do Banco Central da Rússia foram congeladas.

⁸ MARTIN, Eric; ANSTEY, Chris. *Reunião do FMI foca crise EUA-China, dívida e juros*. Valor Econômico, 11 ABR 2023.

⁹ LOCKETT, Hudson; LENG, Cheng. *Yuan avança em financiar comércio exterior*. Valor Econômico, 13 ABR 2023.

Gráfico nº 1 – Participação do RMB (yuan chinês) como moeda global no mercado de financiamento comercial



Fonte: RMB TRACKER (2023). Disponível em: <<https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/business-intelligence/renminbi/rmb-tracker/rmb-tracker-document-centre>>.

Juntamente com os efeitos negativos de uma maior emissão de dinheiro e do aumento de juros pelo FED, o uso do dólar americano como arma, na forma de sanções econômicas, está acelerando a transformação do sistema monetário internacional, fazendo com que vários países trabalhem na “desdolarização”, escolhendo alternativas em pagamentos internacionais e moedas de reserva. Portanto, evitar o transbordamento da política monetária do FED tornou-se uma questão importante da governança global.

As iniciativas da “diplomacia” estadunidense do dólar estiveram associadas à “diplomacia das armas” e a “diplomacia do petróleo”.¹⁰ As sanções aplicadas à Rússia de caráter monetário e financeiro contribuíram para acelerar as iniciativas chinesas e de outros países para criar alternativas que reduzam a dependência do dólar e do sistema tradicional de transações internacionais. Além disso, como alternativas ao SWIFT a Rússia e a China lançaram seus próprios mecanismos de pagamento transfronteiriço, o *Financial Messaging System of the Bank of Russia* (SPFS) e o *Cross-Border Interbank Payment System* (CIPS), respectivamente. Ainda não é possível afirmar se o processo acelerado de desdolarização na Rússia e na China é apenas uma mudança temporária ou se constitui uma mudança de paradigma mais ampla nas finanças globais. Porém, em função de todos os elementos conjunturais e o ineditismo da atuação chinesa no mundo, é um fenômeno que deve ser acompanhado com atenção.

4. A ascensão e intervenção da China

Potências em ascensão renegociam continuamente a estrutura dominante do sistema internacional à medida que buscam aumentar sua influência e status, aspirando a se tornarem definidores de agenda nas finanças mundial e legisladores de normas na governança global, o que pode originar uma coalizão contra-hegemônica para enfrentamento de ameaças diretas à sua autonomia financeira e geopolítica (LIU; PAPA, 2022).

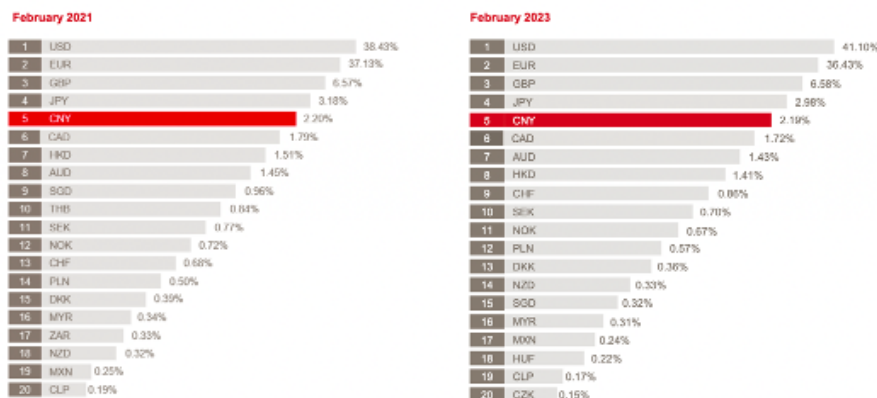
A China, com seu projeto hegemônico de longo prazo, vem procurando ocupar espaço em todas as expressões do poder, além de buscar neutralizar possíveis barreiras à sua progressão, como o uso da política da economia para conter seu avanço. Nessa perspectiva, Pequim vem criando estruturas alternativas de governança global para sustentação de suas relações bilaterais, com vistas a se expandir para fóruns multilaterais sob sua influência. A estratégia prevê a redução da dependência do dólar e das estruturas financeiras internacionais tradicionais em suas relações comerciais e financeiras, a fim de assegurar-lhe liberdade de manobras.

Para tal, a China tem incentivado o uso de moedas locais nas transações bilaterais e tentado fortalecer e expandir o uso do yuan como moeda internacional. Isso já vem ocorrendo com em torno de 25 países, com destaque para a Rússia, que percebe essa alternativa como forma que contornar as sanções impostas pelo Ocidente.

¹⁰ METRI, Mauricio. *Geopolítica e diplomacia monetária: o sistema dólar de tributação global e as iniciativas de desdolarização da economia internacional*. UNICAMP. Economia e Sociedade. Campinas, v. 29, n. 3. P. 719-736, Set.-Dez. 2020.

Gráfico nº 2 – Participação do RMB como moeda global de pagamentos

RMB's share as a global payments currency
Live and delivered, MT 103 and MT 202 (Customer initiated and institutional payments)
Messages exchanged on SWIFT. Based on value.



Fonte: RMB TRACKER (2023). Disponível em: <<https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/business-intelligence/renminbi/rmb-tracker/rmb-tracker-document-centre>>.

Dessa forma, a China buscou abrir espaço para o yuan no comércio global. Mas há dúvidas se a divisa chinesa poderia ser uma alternativa nas transações comerciais, pois o yuan responde por apenas 2,19% das operações globais (Gráfico nº 2). O dólar, por sua vez, corresponde a 41,1% e o euro por 36,43%. Ou seja, as duas divisas concentram quase 80% do volume total de trocas.

Outro relevante movimento chinês foi a conclusão do primeiro comércio de Gás Natural Liquefeito (GNL) liquidado com a empresa francesa *TotalEnergies* em yuan. Além disso, a China e a Arábia Saudita assinaram diversos acordos de petróleo, sugerindo que o país estaria se voltando para Pequim e se afastando do Ocidente e levantando rumores sobre uma possível intenção de criar o “petroyuan”.¹¹ Isso poderia afetar o domínio do dólar na precificação de commodities.

Em 2022, o comércio entre o Brasil e a China somou US\$150,4 bilhões. A China importou US\$90 bilhões do Brasil e exportou US\$60 bilhões, enquanto o Brasil vendeu para os EUA US\$37 bilhões e US\$50,8 bilhões para a União Europeia. O Brasil é o 4º país no mundo onde a China mais investe, o que representa 5% do total. O Banco Central do Brasil anunciou que o yuan ultrapassou o euro enquanto segunda principal moeda de suas divisas internacionais. Nesse contexto, o governo brasileiro tem se mostrado favorável às pretensões chinesas, expressando disposição em substituir o uso do dólar nas transações comerciais com a China pelo real e o yuan. Neste caso, utilizando os mecanismos de compensação alternativos criados pelo governo chinês, uma vez que esse dispositivo financeiro não existe no Brasil. É natural a busca de mais diversidade monetária no comércio internacional. Isso já está acontecendo com muitos acordos feitos para transações nas moedas dos países que estão comprando e vendendo entre si, um deles firmado em março entre o Banco Central brasileiro e o Banco Central chinês (*The People's Bank of China*).

As negociações avançaram nas últimas semanas quando o governo chinês indicou qual o banco fará o papel de *Clearing house* (instituição financeira formada para facilitar a troca de pagamentos, títulos ou transações de derivativos), a unidade autorizada a realizar essas transações no Brasil.¹² O banco BOCOM BBM (instituição financeira sino-brasileira originária da fusão entre o Bank of Communications chinês e o BBM brasileiro) aderiu ao CIPS, e a sucursal brasileira do *Industrial and Commercial Bank of China* recebeu autorização para atuar como banco de compensação do RMB (renminbi) no Brasil. As medidas teriam o objetivo reduzir os custos de transações comerciais com o câmbio direto entre o real e o RMB, promover o comércio bilateral e facilitar investimentos.¹³

¹¹ <https://www.kitco.com/news/2023-03-30/Ex-Goldman-chief-economist-calls-on-BRICS-to-challenge-USD-s-dominance-as-China-leads-de-dollarization-trend.html>.

¹² SILVA JÚNIOR, Altamiro; PANHO, Isabella Alonso. *Lula se alinha à estratégia da China e contesta hegemonia global do dólar*. O Estado de São Paulo, 13 ABR 2023.

¹³ VASCONCELOS, Renato. *Empresários são cruciais na troca de moeda, diz consul*. O Globo, 15 ABR 2023.

Ao ecoar à estratégia do governo chinês que busca reduzir a preponderância do dólar nas transações internacionais, recentemente o governo brasileiro se alinhou à ideia de que o uso de moedas locais fosse estendida ao comércio entre países integrantes do BRICS.

5. BRICS¹⁴

A importância de examinar o desafio do BRICS ao domínio do dólar está no poder econômico coletivo do grupo. O BRICS representa 24% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial e mais de 16% do comércio global. Apesar das fragilidades e vulnerabilidades, os BRICS se transformaram em uma influente combinação de mercados emergentes, porém nunca foram uma união comum. Mais recentemente, alguns países do grupo começaram a se articular para internacionalizar suas moedas e substituir uma certa parcela das reservas em dólares americanos para diversificar os riscos cambiais. Parte desse processo envolve maneiras de conduzir transações bilaterais utilizando moedas nacionais ou uma espécie de moeda digital.

As principais realizações do BRICS foram na área de cooperação financeira, como no estabelecimento do *New Development Bank* (NDB), o Arranjo Contingente de Reservas (CRA, sigla em inglês)¹⁵ e vários outros mecanismos de coordenação. A expansão dessas iniciativas pode levar à formação de um sistema alternativo ou paralelo, independente do dólar e das regras feitas pelas principais potências ocidentais, o que não apenas impactariam as relações financeiras entre dos países-membros, mas também poderiam criar um efeito cascata globalmente. A questão é se os BRICS terão capacidade para desdolarizar o sistema financeiro global liderado pelos EUA. Isso passa pela necessidade dos defensores da desdolarização (Rússia e China) mobilizarem os demais membros do BRICS, formando uma coalizão, cujas transações, a longo prazo, podem ser estendidas a outras organizações regionais.

Os membros do BRICS têm demonstrado um certo consenso em promover o uso de moedas locais em acordos internacionais e construir uma infraestrutura financeira global alternativa sem o dólar. Os planejamentos que estão sendo feitos pelo grupo abrangem o lançamento de uma estrutura de pagamento comum que pode ser integrada a uma moeda digital¹⁶ do BRICS (*BRICS Coin*) para desdolarizar a infraestrutura financeira global, o que poderia ser feito sem ruptura da institucionalidade do sistema financeiro mundial. A criação de uma moeda digital no âmbito dos países do BRICS seria algo inédito, mas ainda parece ser apenas uma possibilidade, por ser um desafio abrangente e que implica a descentralização do poder de um banco central nacional e a soberania do Estado.

A ideia de uma moeda única para os países do BRICS não é nova, ela partiu da China e chegou a ser discutida na reunião do bloco em 2010. O objetivo era adotar uma solução em substituição ao dólar para países emergentes realizarem operações comerciais entre si. O projeto não evoluiu, mas alguns países seguiram interessados. O tema voltou a pauta após a anexação da Crimeia e a invasão da Ucrânia. Para Rússia, por exemplo, seria uma maneira de driblar sanções lhe foram impostas. A guerra na Ucrânia acelerou o processo estratégico de “desdolarização” da Índia, que já vinha tentando estabelecer um sistema independente. Em 2022, Moscou e Nova Déli acordaram realizar liquidações em moeda local. Para a China, “o BRICS é um catalisador de mudanças no sistema global de governança.”

O *New Development Bank* (NDB), criado em 2015 pelos países que integram o fórum como alternativa ao FMI, pode desempenhar um papel fundamental caso o projeto de desdolarização no âmbito do BRICS avance. O NDB teria a capacidade de adotar um sistema de compensação para o comércio entre os países do BRICS, lastreado no yuan chinês.¹⁷

¹⁴ BRICS é um acrônimo (em inglês) do agrupamento formado por países de mercado emergente em relação ao seu desenvolvimento econômico. O agrupamento começou com quatro países sob o nome BRIC, reunindo Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, o “S” acrescido resultou da admissão da África do Sul. A sigla foi criada pelo banco Goldman Sachs em um estudo de 2001 intitulado “Building Better Global Economic BRICs”. Desde 2009, os líderes do grupo realizam cúpulas anuais.

¹⁵ O Arranjo Contingente de Reservas (*Contingent Reserve Arrangement* -CRA) do BRICS é uma estrutura criada em 2015 para o fornecimento de apoio por meio de liquidez e instrumentos de precaução em resposta a pressões reais ou potenciais de curto prazo no balanço de pagamentos. O objetivo dessa reserva é fornecer proteção contra pressões globais de liquidez. Isso inclui questões cambiais em que as moedas nacionais dos membros estão sendo afetadas negativamente pelas pressões financeiras globais.

¹⁶ China e Rússia já começaram a desenvolver projetos nacionais de moeda digital.

¹⁷ SOARES, Ingrid; CORREIA, Victor. *Reunião com Xi Jinping marca reaproximação*. Correio Brasiliense, 14 ABR 2023.

Segundo estudo feito por Liu e Papa (2022), os BRICS podem adotar simultaneamente duas estratégias de mitigação para reduzir suas exposição ao risco em relação ao domínio do dólar. A primeira é a estratégia do “*go-it-alone*”, que se refere a iniciativas para estabelecer e governar novas instituições não baseadas em dólares e/ou mecanismos de mercado, permitindo que os membros da coalizão diversifiquem os riscos cambiais e mantenham conexões econômicas e financeiras diretas com outros países sem recorrer ao sistema baseado no dólar diante de eventuais sanções. Embora essas iniciativas permaneçam em pequena escala, elas criam novos mecanismos não-dólares e ajudam os membros do BRICS a alcançar maior autonomia e influência. A outra estratégia é a de “*reform-the-status-quo*” que trata dos esforços para renegociar as regras do sistema existente, reformando o sistema existente para diluir o status de moeda dominante do dólar.

Embora a ideia tenha sido lançada, ainda há uma distância muito grande para a implementação dessa mudança. Alguns economistas colocam dúvidas sobre as vantagens e a viabilidade de uma moeda para as transações comerciais entre países do BRICS.¹⁸ A emergente infraestrutura de desdolarização do BRICS ainda não permite que os membros do BRICS façam uma ruptura completa com o sistema financeiro existente. Em vista disso, as iniciativas de desdolarização do BRICS estão ocorrendo predominantemente no nível bilateral e não alcançaram as economias de escala necessárias para desdolarizar o sistema financeiro global existente. Não há consenso entre os membros do BRICS sobre a desdolarização e nem todos compartilham o mesmo senso de urgência para sua priorização. Todos eles estão interessados em reduzir a dependência do dólar, mas nem todos querem se separar do sistema financeiro global liderado pelos EUA. A maioria dos membros do BRICS ainda detém grandes quantidades de ativos em dólares em suas reservas, de modo que o enfraquecimento da moeda norte-americana implicaria em perdas para eles. Além disso, as iniciativas de desdolarização do BRICS não envolvem o apoio coletivo do grupo à internacionalização do renminbi (yuan) ou de qualquer outra moeda nacional (LIU; PAPA, 2022). Dessa forma, o dólar americano deverá continuar a ser a moeda dominante em quase todos os aspectos do atual sistema financeiro global, e é improvável que outra moeda substitua o dólar tão cedo.

Para o Brasil, o impulso de seguir as iniciativas de desdolarização da Rússia e da China é motivado pela forte dependência das exportações de commodities¹⁹, tornando o país mais exposto às volatilidades nos mercados globais e aos riscos cambiais, e por ter a China como parceiro comercial mais importante, além dos laços econômicos e financeiros entre os dois países terem se tornado cada vez mais estreitos. Portanto, diversificar e reduzir sua exposição ao risco de choques exógenos e volatilidades cambiais devido ao domínio do dólar tornaram-se uma prioridade.

No campo da Defesa, as relações comerciais entre o Brasil e os demais países do BRICS é pouco expressiva²⁰, apenas de algumas tentativas de incremento dessa interação. Por outro lado, as interações militares com os EUA e os principais países da Europa Ocidental são intensas e têm sido fundamentais para que a Força Terrestre brasileira prossiga em seu processo de transformação e preserve suas capacidades de combate. Portanto, por mais que se aprofundem as transações comerciais com moedas locais com os países do BRICS, neste momento esta alternativa não representa vantagem ou ganho significativo para o aprimoramento das capacidades militares do Exército Brasileiro.

Assim, as iniciativas unilaterais de desdolarização no âmbito do BRICS podem abrir caminho para uma iniciativa de coalizão mais ampla. A conexão de infraestruturas financeiras nacionais não-dólares entre os BRICS pode levar à criação de um sistema financeiro alternativo.

6. Análise

O dólar tornou-se a moeda de precificação no mundo inteiro, a unidade de conta global e o meio de pagamento mais usado e confiável nas transações internacionais, emergindo a partir de uma decisão coletiva entre os países em 1944. O sistema estruturado em Bretton Wood acabou permanecendo, em outro

¹⁸ HESSEL, Rosana; GONÇALVES, Rafaela. **Lula: Brasil e China com moeda própria**. Correio Brasiliense, 14 ABR 2023.

¹⁹ De acordo com a UNCTADstat, as exportações brasileiras de commodities representaram 56,5% do total das exportações em 2008-2009. Esse número aumentou para 66,6% nos últimos dez anos.

²⁰ Helicópteros russos Mi-35; *Man Portable Air Defense System* Igla (MANPADS Igla-S); Míssil A-DARTER (Brasil-África do Sul).

formato, sem a conversibilidade em ouro. Sair desse arranjo cujo padrão monetário está consolidado é algo complexo. Mas a liquidação de pagamentos operacionais pode ser feita em várias moedas, não necessariamente em dólar.

Como é possível identificar através da análise da conjuntura, o dólar possui diversas fontes de questionamento. Coloca-se em questão a efetividade da governança dos EUA em vários aspectos, mas o monetário parece central para entendermos as iniciativas como as que a China vem propondo, seja através de acordos comerciais ou via promoção de plataformas de compensações internacionais, como é o CIPS.

Entretanto, parece haver uma tentativa pela China de desbancar o dólar. Para a China “tomar” o lugar do dólar, a empreitada envolveria um grau de abertura da conta de capitais e um aprimoramento do sistema financeiro chinês que Pequim parece não ter disposição ou necessidade de levar a cabo. Atualmente, as funções que a moeda estadunidense exerce sustentam um sistema financeiro internacional que, tanto em 2008 quanto na pandemia de COVID-19, necessitou de imensas injeções de liquidez para que os dutos das finanças não fossem obstruídos pela incerteza da liquidez futura. Logo, a primazia financeira recai sobre os EUA.

O papel de receptor dos fluxos financeiros direcionados para o seu mercado de capitais não parece ser algo que a China queria ou possa fazer. Isso pois, o exemplo histórico do Japão, que abriu sua conta de capitais nos anos 1980, põe um freio em tal iniciativa. Além do que, ao abrir a conta de capitais o país perderá a possibilidade de controlar suas taxas de câmbio, variável essa considerada estratégica para os chineses. Por fim, as parcerias monetárias como as que a China celebrou com o Brasil acontecem sob a égide do adensamento das relações comerciais, algo que a China domina e procura ativamente promover.

Há um efeito duplo para países signatários. O aumento do uso de outras divisas pode, em um primeiro momento, criar custos para os exportadores que façam negócios com outras regiões do mundo. Isso pois o recebimento em yuan seria um custo, pois suas obrigações com bancos e fornecedores internacionais continuaria em dólar. Todavia, na medida em que mais parceiros comerciais utilizem o yuan, esse efeito será diminuído.

Para esses países acordados em negociar em yuan, resta saber: qual o grau de adensamento com a rede comercial e econômica da China os países signatários desejam/necessitam ter, e se haverá uma diminuição do dólar para fins comerciais em tal monta que impactará variáveis como câmbio e reservas internacionais?

A diversificação monetária parece algo importante, já que cria competição entre as moedas, porém os EUA não serão neutros nesse processo. Até agora, o renminbi (nome da moeda em chinês) não desafiou o dólar, e parece de fato estar montando uma ordem internacional paralela a atual.

7. Conclusão

Desde o colapso financeiro de 2008, a crise de confiança no dólar causada por seu risco cíclico vem se intensificando. O transbordamento da política monetária do FED e o uso do dólar como ferramenta política está desencadeando uma nova rodada de “desdolarização” em larga escala no sistema financeiro internacional. Os Estados Unidos contam com o status de moeda dominante do dólar para exercer com credibilidade a política econômica coercitiva e sancionar seus adversários. Um mundo cada vez mais desdolarizado enfraqueceria a capacidade dos Estados Unidos de alterar o comportamento de seus adversários e poderia, conseqüentemente, aumentar as ameaças à segurança nacional dos EUA (LIU; PAPA, 2022).

As iniciativas de Brasil e China para diminuir a influência do dólar nas relações financeiras e comerciais entre os dois países através do uso das moedas nacionais podem ter um impacto econômico potencial significativo, mas vai depender de como a classe empresarial vai receber a alternativa criada no campo político.²¹ A entrada do método de pagamento no arcabouço de possibilidades simplifica as relações comerciais entre os dois países, podendo reduzir custos, e cria uma alternativa importante e que não exclui a negociação por meio do dólar. Em termos econômicos e militares, a medida terá pouco impacto, tendo em

²¹ VASCONCELOS, Renato. *Empresários são cruciais na troca de moeda, diz cônsul*. O Globo, 15 ABR 2023.

vista a inexpressiva interação comercial de produtos de defesa entre o Exército Brasileiro e os demais países do BRICS. Porém, um posicionamento diplomático agressivo e contrário ao atual sistema monetário internacional pode provocar efeitos negativos e restritivos, prejudicando o bom andamento dos programas estratégicos da Força ou inviabilizar projetos futuros.

No caso do BRICS, para além das razões estratégicas, como a neutralização de sanções, a desdolarização oferece incentivos econômicos compartilhados para reduzir o risco cambial, o que vêm aprofundando a cooperação do grupo, apesar dos interesses heterogêneos e dos conflitos entre Índia e China. As diversas iniciativas de modelos econômicos alternativos apresentados pela China e Rússia têm avançado com a adesão brasileira, que ainda é extremamente dependente do sistema financeiro e monetário tradicional, inclusive no setor de defesa. No médio e longo prazo, há uma expectativa de que os BRICS vão fechar mais negócios e transações externas em suas moedas locais. Da mesma forma, deve continuar a tendência de diversificação das reservas cambiais dos países membros.

As moedas locais dos BRICS sozinhas dificilmente desafiarão o dólar americano ou o euro, mesmo no longo prazo. Nem mesmo a China, que dentro do BRICS é a entidade econômica mais autossustentável e autossuficiente, possui todas as qualidades, competências e qualificações para alcançar uma internacionalização de moeda semelhante ao dólar. A transição para liquidações em moedas nacionais é o primeiro passo, que deverá ser seguido pelo fornecimento a circulação de moeda digital ou qualquer outra forma de moeda comum. Um arranjo amplo, no conjunto do BRICS, requer uma avaliação mais rigorosa em relação ao modelo que possa ser apresentado, uma vez que se tratam de países com economias heterogêneas e vulneráveis a ações políticas. Por outro lado, o enfraquecimento de uma moeda de reserva universalmente reconhecida poderá afetar o sistema financeiro global e aumentar os desequilíbrios na economia mundial, gerando novas fontes de tensão e conflito.

Uma boa parte dos analistas econômicos concordam que uma possível substituição do dólar como moeda dominante no sistema internacional só pode acontecer no longo prazo. Portanto, ele deve continuar hegemônico por bastante tempo. Por outro lado, já há indicadores que ao serem interpretados sugerem que vivenciamos, mesmo que muito lentamente, o início do seu declínio como moeda global. A China procura aproveitar essa janela de oportunidade para acelerar o processo, aumentar seu peso na economia mundial e alterar a governança global. Porém, como entidade geopolítica, o Ocidente continua sendo um ator poderoso e influente, assentado em sua capacidade militar e diplomática, com uma consistente força econômica, monetária e tecnológica.

O Brasil, um país emergente diante do horizonte de um mundo multipolar, precisa se equilibrar entre as duas grandes potências. É possível que o Brasil acompanhe as iniciativas monetárias e financeiras chinesas devido a sua grande interação comercial, mas não pode prescindir das relações com outros atores, mesmo que estejam em posições antagônicas, sob risco de caminhar para uma dependência assimétrica. Criar alternativas monetárias e financeiras bilaterais e multilaterais pode trazer vantagens, desde que isso não prejudique a continuidade das transações realizadas no sistema monetário global ou que em decorrência sofra algum tipo de restrição.

REFERÊNCIAS:

DONGXIAO, Chen (edit.). Deeply volatile Global Financial System: de-dollarization. In: **Big Y-Intersections. 2022 Global Economic Order Report**. Shanghai Institutes for International Studies, Oct. 2022, p. 18-27.

GUSSON, Cassio. **Brasil, China, Rússia e Índia devem lançar moeda própria em agosto**. Criptofácil, Mar. 2023. <https://www.criptofacil.com/brasil-china-russia-e-india-devem-lancar-moeda-propria-em-agosto/>. (2 ABR 2023)

LIU, Zongyuan Zoe; PAPA, Mihaela. **Can BRICS de-dollarize the global financial system?** Cambridge Elements, Feb. 2022. <https://www.cambridge.org/core/elements/can-brics-dedollarize-the-global-financial-system/0AEF98D2F232072409E9556620AE09B0>. (3 ABR 2023)

NELSON, Rebecca M.; SUTTER, Karen M. **De-dollarization efforts in China and Russia**. Congressional Research Service, 2021. <https://sgp.fas.org/crs/row/IF11885.pdf>. (3 ABR 2023)

ZHARIKOV, Mikhail Vuacheslavovich. **Digital Money Options for the BRICS**. International Journal of Financial Studies, 2023. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2227-7072/11/1/42>>. Acesso em 20 ABR 2023.



Quartel-General do Exército,
Bloco A,70630-970, Brasília-DF
(61) 3415-4597/ ceeex@eme.eb.mil.br
Facebook: www.facebook.com/ceeexeb