



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(UNIRIO)

GIOVANA NUNES CAPUTO DE ANDRADE

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A EXPORTAÇÃO DE *COMMODITIES*:
Brasil-China sob a lógica neoextrativista

RIO DE JANEIRO

2026



GIOVANA NUNES CAPUTO DE ANDRADE

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A EXPORTAÇÃO DE
COMMODITIES: Brasil-China sob a lógica neoextrativista**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Linha de Pesquisa: Relações Internacionais e Política Mundial

Orientadora: Roberta Rodrigues Marques da Silva

Rio de Janeiro

2026

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

- 543 Andrade, Giovana Nunes Caputo de
 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A EXPORTAÇÃO DE
COMMODITIES: Brasil-China sob a lógica neoeextrativista /
Giovana Nunes Caputo de Andrade. -- Rio de Janeiro :
UNIRIO, 2026.
 120 f.
- Orientador: Roberta Rodrigues Marques da Silva.
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, 2026.
1. Política externa brasileira. 2. China. 3. Exportações
de commodities. I. Silva, Roberta Rodrigues Marques da,
orient. II. Título.

GIOVANA NUNES CAPUTO DE ANDRADE

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRAS E A EXPORTAÇÃO DE
COMMODITIES: Brasil-China sob a lógica neoextrativista**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em: __/__/____

(Nome do orientador, sua titulação e Instituição a que pertence)

(Nome, titulação e instituição a que pertence)

(Nome, titulação e instituição a que pertence)

AGRADECIMENTOS

Os meus primeiros agradecimentos não poderiam ser direcionados a outra pessoa se não à minha mãe, Cleide. Minha maior incentivadora, ouvinte e guia nos momentos em que mais duvidei de mim nesse processo.

Ao meu pai, Marcelo, por me fazer acreditar que sou capaz de alcançar qualquer coisa que almejo.

À minha avó, Maria, que sempre demonstrou carinho e preocupação em relação aos meus estudos.

Ao meu namorado, André, pelo companheirismo e por sempre me apoiar com sábias palavras ao longo desse período.

À minha grande amiga de vida e de profissão, Carolina Stavale, por sempre me ouvir, me aconselhar e por ser uma profissional que admiro muito.

À minha dupla de estudos e querida amiga, Carol Santiago, com quem compartilhei a jornada desde a preparação no ingresso do mestrado até a conclusão desta etapa. Orgulho de nós.

Às minhas amigas, Gabriela e Vitória, que tive o prazer de conhecer no programa e que que tornaram esses dois anos mais leves.

Às minhas irmãs do coração, Bruna, Diovana, Giulia e Mariana, que, mesmo sendo de outras áreas, sempre me apoiaram e torceram pelas minhas conquistas.

À minha orientadora e professora, Roberta Rodrigues, que desde o início me orientou no aprimoramento da minha pesquisa, escrita e ideias. Sempre muito prestativa, atenciosa ao longo desses dois anos.

E, por fim, aos professores André Luiz Coelho e Rafael Shoenmann, por aceitarem fazer parte desta banca e contribuírem com meu crescimento acadêmico, participando de um momento tão importante na minha trajetória.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar em que medida a relação comercial entre Brasil e China, no período de 2019 a 2024, vem condicionando a formulação da política externa brasileira (PEB), com foco nas implicações do padrão exportador baseado em *commodities*. O estudo fundamenta-se nas contribuições do estruturalismo cepalino, da teoria da dependência e do debate contemporâneo sobre neoextrativismo. Em seguida, a partir da discussão sobre PEB, insere-se o crescente papel da China como principal parceiro comercial do Brasil, principalmente, de forma mais aprofundada nos governos Bolsonaro (2019 – 2022) e Lula (2023 – 2024).

A pesquisa adota abordagem qualitativa e examina a evolução das exportações brasileiras para a China entre 2019 e 2024, abrangendo os governos Bolsonaro e Lula. A estratégia empírica combina a análise de dados de comércio exterior com o exame de discursos diplomáticos e pronunciamentos oficiais desses dois governos, permitindo investigar a articulação entre a estrutura material da pauta exportadora brasileira e os condicionantes da política externa no período analisado. Conclui-se que a predominância das exportações de *commodities* para a China evidencia a reprodução de padrões históricos de dependência sob novas formas de neoextrativismo, independente de orientação ideológica do governo em exercício. Nesse contexto, a política externa brasileira mostrou-se fortemente condicionada pela necessidade de preservação do fluxo comercial bilateral, o que restringe margens para transformações estruturais no padrão de inserção internacional do país.

Palavras-chave: Política externa brasileira; China; Exportações de commodities; Neoextrativismo; Relações sino-brasileiras.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the extent to which the trade relationship between Brazil and China, from 2019 to 2024, has conditioned the formulation of Brazilian foreign policy (BFP), with a focus on the implications of a commodity-based export pattern. The study draws upon the contributions of ECLAC structuralism, dependency theory, and the contemporary debate on neo-extractivism. Based on the discussion of Brazilian foreign policy, it examines the growing role of China as Brazil's main trading partner, with particular emphasis on the Bolsonaro (2019–2022) and Lula (2023–2024) administrations.

The research adopts a qualitative approach and analyzes the evolution of Brazilian exports to China during the period under study, encompassing both governments. The empirical strategy combines foreign trade data analysis with the examination of diplomatic speeches and official statements, in order to investigate the relationship between the material structure of Brazil's export basket and the constraints shaping foreign policy in this period. The findings indicate that the predominance of commodity exports to China reflects the reproduction of historical patterns of dependency under new forms of neo-extractivism, regardless of the ideological orientation of the government in office. In this context, Brazilian foreign policy appears to be strongly conditioned by the need to preserve bilateral trade flows, thereby limiting the scope for structural changes in the country's pattern of international insertion.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; China; Commodity Exports; Neo-extractivism; Sino-Brazilian Relations.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 - Taxa de crescimento anual do PIB na China (1978 – 2024)	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 2 - Participação das exportações manufatureiras no total das exportações de mercadorias da China (2009 - 2024)	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 3 - Evolução do total exportado pela China (1980 - 1990)	43
Gráfico 4 - Evolução do valor e do volume das exportações brasileiras para a China (2009 - 2024)	70
Gráfico 5 - Principais destinos das exportações brasileiras em 2009	71
Gráfico 6 - Principais produtos exportados pelo Brasil para a China	72
Gráfico 7 - Participação da China nas exportações totais do Brasil	73
Gráfico 8 - Principais produtos exportados pelo Brasil para a China (2019 - 2022)	74
Gráfico 9 - Participação da China nas exportações totais do Brasil (2023 - 2024)	75
Gráfico 10 - Principais produtos exportados pelo Brasil para a China (2023 – 2024)	76
Gráfico 11 - Principais produtos exportados pelo Brasil para a China - Top 3 por ano (2023 - 2024)	77
Gráfico 12 - Evolução setorial das exportações brasileiras para a China - Top 3 (2019 - 2024)	78
Gráfico 13 - Principais destinos das exportações brasileiras em 2024	79

SUMÁRIO

Palavras-chave: Política externa brasileira; China; Exportações de commodities; Neoextrativismo; Relações sino-brasileiras.	5
SUMÁRIO	8
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1: DO ESTRUTURALISMO CEPALINO AO NEOEXTRATIVISMO: DEPENDÊNCIA E INSERÇÃO INTERNACIONAL NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS BRASIL-CHINA.....	15
1.1 A teoria da dependência no contexto sino-brasileiro.....	18
1.2 O neoextrativismo no contexto sino-brasileiro.....	24
CAPÍTULO 2: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO DA RELAÇÃO SINO-BRASILEIRA.....	28
2.1 As transições da política externa brasileira: da PEI ao Regime Militar	29
2.2 Estabelecimento das primeiras relações comerciais e diplomáticas sino-brasileiras.....	33
2.3 Redemocratização, reorientação da política externa e consolidação da relação sino-brasileira	35
2.4 A diplomacia presidencial de FHC e Lula I e II	39
<i>Fernando Henrique Cardoso.....</i>	<i>39</i>
<i>Lula I e II</i>	<i>44</i>
2.5 PEB em Dilma: adaptação reativa ao cenário nacional	48
2.6 A inflexão liberal-conservadora na PEB da Michel Temer	51
2.7 A política disruptiva de Jair Bolsonaro	53
<i>Abalos na relação pragmática com a China</i>	<i>54</i>
<i>O neoextrativismo em Bolsonaro</i>	<i>57</i>
2.8 Lula III e a reconfiguração da PEB	58

<i>Entre pragmatismo e estratégica nas relações sino-brasileiras</i>	<i>60</i>
<i>O neoextrativismo em Lula III</i>	<i>62</i>
CAPÍTULO 3: A RELAÇÃO COMERCIAL BRASIL-CHINA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA 2019 – 2024.....	64
<u>Ascensão chinesa no cenário internacional.....</u>	<u>64</u>
3.1 Evolução das exportações de commodities brasileiras para a China.....	68
3.2 Discurso e prática diplomática	79
3.2.1 Governo Bolsonaro (2019 – 2022).....	82
3.2.2 Governo Lula III (2023 – 2024)	94
3.3 Estrutura comercial e orientação diplomática: padrões de convergência na relação sino-brasileira	102
CONCLUSÕES	104
REFERÊNCIAS.....	108

INTRODUÇÃO

As relações comerciais sino-brasileiras possuem um papel fundamental para a economia do Brasil, tanto pela China ocupar o primeiro lugar de parceiro comercial do país quanto por ocupar a posição de maior compradora de *commodities* agrícolas brasileiras (AEB, 2024). De acordo com o Atlas da Complexidade Econômica (2024), a China respondeu por aproximadamente 28.32% das exportações totais brasileiras e 30,9% das exportações de *commodities* agrícolas em 2024.

As *commodities* são substâncias ou produtos primários, minerais ou agrícolas, normalmente insumos para a produção de bens acabados, cuja precificação é determinada por padrões específicos de composição e qualidade, o que as tornam perfeitamente intercambiáveis com os de sua mesma espécie (SENADO, s.d). Além disso, seus preços são definidos pelo mercado internacional, fazendo com que países exportadores, como o Brasil, estejam sujeitos às oscilações globais de oferta e demanda (PREBISCH, 1949). Levantamento do Insper Agro Global (2025) indica que, a partir de 2023, o Brasil se tornou o maior exportador mundial de *commodities* agropecuárias e agroindustriais, superando os Estados Unidos em US\$ 14,4 bilhões em 2024, tendo a China como principal destino dessas exportações.

O presente estudo tem como tema a parceria comercial sino-brasileira com ênfase na exportação de *commodities* e suas possíveis implicações para a condução da política externa brasileira. Parte-se da seguinte questão de pesquisa: Em que medida a relação comercial Brasil-China entre 2019 e 2024 influencia a condução da política externa brasileira? Para responder essa questão trabalha-se com a seguinte hipótese: A predominância de exportações de *commodities* brasileiras para a China reproduz padrões históricos de dependência econômica sob novas formas de extrativismo refletidas na condução da política externa brasileira.

O objetivo central deste trabalho é analisar em que medida a relação comercial entre Brasil e China no período de 2019 a 2024 vem condicionando a formulação da política externa brasileira, com foco nas implicações do padrão exportador baseado em *commodities*.

Para alcançar esse objetivo, serão perseguidos os seguintes objetivos específicos:

1. Incorporar uma abordagem teórica que articule Estruturalismo Cepalino, Teoria da Dependência e o neoextrativismo à análise das relações comerciais sino brasileiras;
2. Revisar a literatura sobre política externa brasileira e as relações Brasil-China;

3. Analisar os fluxos de exportação de *commodities* brasileiras para a China a partir do *boom* das *commodities*, em 2009, identificando padrões de concentração comercial e setorial até o período designado para esse estudo (2019 - 2024);
4. Examinar as mudanças no discurso diplomático brasileiro sobre a China entre 2019 e 2024, com foco na ênfase, na construção narrativa e na forma de inserção da China, com foco em pronunciamentos presidenciais e dos ministros das relações exteriores e encontros bilaterais, atentando para as menções ao comércio internacional e às *commodities*.

A escolha do recorte temporal entre 2019 e 2024 justifica-se por marcar um período de importantes inflexões na política externa brasileira, atravessado por dois governos de orientações distintas - Bolsonaro (2019 - 2022) e Lula (a partir de 2023). O período revela a resiliência e a centralidade da relação comercial sino-brasileira, com destaque para a permanência da China como principal destino de exportações brasileiras, sobretudo de *commodities*. A análise desse recorte temporal não só quer demonstrar a relevância que a China possui até hoje no cenário internacional, mas também como este país desempenha, há mais de uma década, um papel chave nas relações comerciais brasileiras.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa de natureza básica e explicativa (Gil, 2008), com abordagem bibliográfica e documental, baseada na análise de livros, artigos, discursos e pronunciamentos oficiais. A seleção do corpus empírico foi orientada pelos princípios da pesquisa qualitativa, nos quais a seleção dos casos não busca representatividade estatística, mas sim relevância. Conforme destaca Flick (2009), a amostragem intencional consiste na escolha deliberada de materiais empíricos capazes de oferecer mais potencial explicativo para o fenômeno investigado, isto é, optou-se por selecionar discursos associados a momentos específicos da PEB que são considerados para o objeto de estudo.

A análise de dados comerciais sino-brasileiros será realizada a partir das bases ComexStat (MDIC/Secex) e Atlas da Complexidade Econômica. Os dados extraídos dessas bases serão sistematizados e compilados no programa RStudio, permitindo seu tratamento e a elaboração de representações gráficas que auxiliem na visualização da evolução das variáveis analisadas.

No que se refere aos discursos oficiais, o corpus empírico será composto por pronunciamentos de presidentes da República e ministros das Relações Exteriores coletados em fontes institucionais do governo federal, notadamente o Ministérios das Relações Exteriores e a Presidência da República. Diante do volume expressivo de discursos, a pesquisa adota um critério de pré-seleção priorizando pronunciamentos associados a momentos específicos da

política externa brasileira, previamente identificados relevantes para a análise das relações sino-brasileiras. Foram considerados exclusivamente os textos classificados na aba “Discursos”, assegurando a seleção de pronunciamentos formais e públicos. O recorte temporal compreendeu o período entre 2019 e 2024, de modo a abranger os dois governos. Para o governo Bolsonaro (2019 - 2022), foram selecionados os discursos do ex-presidente Jair Bolsonaro e dos ex-ministros das Relações Exteriores Ernesto Araújo e Carlos França. Para o governo Lula III, foram analisados discursos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do ministro das Relações Exteriores Mauro Vieira. A escolha dessas figuras justifica-se por sua posição institucional como principais porta-vozes da PEB.

A seleção das arenas discursivas também seguiu um critério comparativo orientado pelo tipo de ocasião institucional em que os discursos foram proferidos. Em primeiro lugar, foram analisados os discursos de posse dos Presidentes da República e dos Ministros das Relações Exteriores, por constituírem momentos inaugurais de definição de prioridades e diretrizes da política externa. Em segundo lugar, foram selecionados discursos proferidos durante visitas oficiais e encontros bilaterais com autoridades chinesas, por se tratarem de contextos nos quais a parceria assume centralidade explícita, sendo possível observar como os governos constroem discursivamente o fortalecimento da relação bilateral, como projetam suas expectativas futuras e como enquadram temas como comércio, investimentos e cooperação. Por fim, no âmbito das arenas multilaterais, incluem-se os discursos de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas de Bolsonaro (2019 e 2020) e Lula III (2023), por constituírem o principal espaço de apresentação internacional das diretrizes gerais da política externa; intervenções em cúpulas e reuniões ministeriais do BRICS, nos quais a China figura como membro central e parceira estratégica.

Além dessas arenas enunciadas acima, foram incluídos pronunciamentos específicos em contextos considerados relevantes para o período, como a pandemia da Covid-19 e a China como centro nas cadeias globais de insumos e vacinas. Além disso, momentos que explicitaram institucionalmente a participação da China no próprio arranjo multilateral e que situaram a política externa brasileira no debate sobre desenvolvimento e governança global também fizeram parte desse corpus empírico. A análise dos discursos foi realizada com base na técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011), que compreende um conjunto de procedimentos sistemáticos voltados à interpretação de comunicações. De acordo com a autora, a construção do corpus deve obedecer a critérios de pertinência e adequação aos objetivos da

pesquisa, enquanto a análise busca identificar temas recorrentes, padrões discursivos e formas de representação presentes nos textos.

Além disso, Coelho e Santos (2014) ressaltam como a análise de discurso não pode ser entendida unicamente como uma simples metodologia, já que é multi e interdisciplinar, uma vez que é empreende uma leitura atenta não só dos elementos textuais que compõem o instrumento de pesquisa, mas também observa o contexto em que este se insere na busca de compreender sua organização, conteúdo e funções. Assim, no presente trabalho, os discursos permitem observar diferentes enquadramentos da China — sanitário, econômico e multilateral — no interior da política externa brasileira. Por fim, esses dados serão analisados de forma articulada com o intuito de identificar padrões de convergência entre a prática comercial e o discurso diplomático, analisando em que medida a política externa brasileira dialoga com a estrutura comercial vigente no período.

Esta pesquisa, portanto, adota uma abordagem qualitativa, com apoio complementar de análise descritiva de dados quantitativos, extraídos de bases oficiais de comércio exterior (ComexStat - MDIC/Secex e o Atlas da Complexidade Econômica), baseado em análise documental e bibliográfica. A variável independente refere-se ao fortalecimento da dependência brasileira da exportação de *commodities* para a China. Tal dependência, no entanto, não se restringe à esfera econômica, mas envolve também fatores políticos incluindo estratégias diplomáticas, alinhamentos comerciais e decisões de política externa que reforçam essa inserção subordinada no mercado internacional. Já a variável dependente consiste na reprodução de um padrão histórico de inserção econômica periférica¹, agora reorientado para a China, o que remete à continuidade de estruturas dependentes herdadas do passado.

O estudo será articulado em três fases: a revisão bibliográfica, que reúne o levantamento e sistematização dos principais debates acadêmicos acerca da política externa brasileira, relações Brasil-China, estruturalismo cepalino, teoria da Dependência e neoextrativismo; a análise dos fluxos comerciais, baseada em dados oficiais de fluxos de exportação de commodities do Brasil para a China no período de 2019 a 2024, utilizando como base o sistema ComexStat (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)) e o Atlas da Complexidade Econômica; e, por fim, a análise documental de discursos diplomáticos, a partir do estudo de pronunciamentos oficiais obtidos nos portais do Ministério das Relações

¹ Para Cardoso e Faletto (1969), a dependência não implica ausência de desenvolvimento, mas sua configuração subordinada. A chamada “dependência associada” caracteriza-se pela articulação entre capital estrangeiro, Estado e burguesia interna, produzindo crescimento econômico dentro dos marcos do capitalismo internacional, porém sem alterar a posição estrutural periférica do país na divisão internacional do trabalho.

Exteriores (Itamaraty). A partir dessa articulação, será possível identificar padrões de convergência entre a prática comercial e o discurso diplomático, permitindo analisar em que medida a política externa brasileira dialoga com a estrutura comercial vigente no período.

Além desta introdução e da conclusão, esta dissertação organiza-se em três capítulos, sendo o primeiro dedicado à revisão teórica, com foco no Estruturalismo Cepalino, na Teoria da Dependência e nas abordagens do neoextrativismo. O segundo examina a trajetória da Política Externa Brasileira (PEB), desde o regime militar até 2024, destacando a evolução da relação sino-brasileira. Já o terceiro capítulo inicia-se com uma seção dedicada à contextualização da ascensão da China no sistema internacional a partir do ano de 1978, uma vez que se faz necessário mostrar a reorientação estrutural da dependência econômica brasileira, deslocando-se da primazia histórica dos Estados Unidos para a crescente centralidade da China². Em seguida, apresenta a análise empírica, que relaciona os dados comerciais, os discursos diplomáticos, de modo a avaliar em que medida tais elementos convergem para a manutenção de um padrão de dependência nas relações internacionais do Brasil.

² Esta seção tem caráter contextual e visa apenas situar o leitor quanto aos fundamentos históricos da ascensão chinesa no cenário internacional. O recorte temporal inicia-se em 1978 por ser amplamente reconhecido na literatura especializada como o marco inaugural do ciclo de reformas econômicas conduzidas sob a liderança de Deng Xiaoping. Essa escolha não implica desconsiderar a importância da Era Mao (1949-1976), mas reflete o fato de que é a partir de 1978 que se consolida a estratégia de transformação produtiva que fundamenta a ascensão do país.

CAPÍTULO 1: DO ESTRUTURALISMO CEPALINO AO NEOEXTRATIVISMO: DEPENDÊNCIA E INSERÇÃO INTERNACIONAL NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS BRASIL-CHINA

A ascensão chinesa a partir dos anos 2000 redefiniu o padrão de inserção externa da América Latina, aprofundando uma dependência da região por produtos primários, configurando um processo de especialização regressiva³ e perda de complexidade produtiva (RODRIGUES; MOURA, 2019). Assim, faz-se fundamental investigar como a dinâmica de exportações latino-americanas, neste caso, em particular, brasileiras para o gigante asiático reforça diagnósticos clássicos entre centro e periferia na atualidade. Diagnósticos esses que orientam a análise desenvolvida nesta pesquisa, articulando o Estruturalismo Cepalino, a Teoria da Dependência e o debate contemporâneo sobre o neoextrativismo, que questionam o limite de desenvolvimento em economias cuja inserção no comércio global se dá de forma subordinada. Além disso, os referenciais teóricos serão mobilizados para compreender como padrões históricos de especialização produtiva e dependência comercial condicionam escolhas, prioridades e limites da PEB.

Desde os anos 1930, as economias latino-americanas, sob o impacto da crise econômica mundial, haviam se orientado na direção da industrialização, caracterizada pela substituição de produtos industriais importados das potências econômicas centrais por uma produção nacional. Não só isso, como as indústrias nos principais países dependentes e coloniais passaram a servir de base para o novo desenvolvimento industrial pós-guerra e, assim, criando um cenário em que o subdesenvolvimento significava a falta de desenvolvimento (SANTOS, 2000).

Até 1949, o estudo do desenvolvimento econômico foi dominado pela análise da experiência de acumulação de capital e progresso técnico das sociedades chamadas desenvolvidas, como a europeia e a norte-americana, entendendo o subdesenvolvimento como uma etapa a ser superada, desconsiderando diferenças estruturais entre os países (ALMEIDA; SALOMÃO, 2022). Já no curso da década de 1950 e 1960, vários organismos foram criados na América Latina, reunindo importantes intelectuais da região, com o objetivo de analisar o quadro da economia local e suas relações com o resto do mundo. Dois organismos exerceram maior influência sobre o Brasil: o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado em

³ De acordo com os autores Bernardo Salgado Rodrigues e Rafael Shoenmann de Moura, a especialização regressiva é um processo econômico estrutural caracterizado pelo retorno dos países sul-americanos a um padrão de inserção internacional focado na exportação de produtos primários, em detrimento da indústria e de produtos com maior valor agregado.

1955, e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada em 1948. Ambos buscavam analisar o subdesenvolvimento latino-americano e elaborar projetos de modernização e de desenvolvimento econômico para a região.

O segundo órgão, de maior relevância para esse estudo, foi estabelecido pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em fevereiro de 1948. A CEPAL, sediada em Santiago do Chile, foi fundada para “contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as nações do mundo” (CEPAL, 2025). Nessa comissão, foram desenvolvidas e propostas diversas teorias para a compreensão do desenvolvimento latino-americano, contudo uma se destaca por representar a primeira grande escola de pensamento a emergir do Terceiro Mundo: o estruturalismo cepalino. Liderada por Raúl Prebisch, economista argentino mais conhecido da CEPAL, o estruturalismo cepalino tem por principal objetivo identificar pontos de barreiras nas estruturas das economias em desenvolvimento. Para Kay (2018) a forma como Prebisch dividia o mundo entre países centrais e periféricos destaca a assimetria de poder entre as nações, onde a disparidade entre o centro industrializado e a periferia agrária é constantemente reproduzida através das relações comerciais.

Por meio do intercâmbio internacional, os países de produção primária obtêm sua parte nesse fruto. Não necessitam, portanto, de industrializar-se. Pelo contrário, sua menor eficiência fá-los-ia perder irremissivelmente as vantagens clássicas do intercâmbio (...) Existe, portanto, manifesto desequilíbrio, e qualquer que seja sua explicação ou a maneira de justificá-lo, trata-se de um fato certo, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho (PREBISCH, 1949, p. 47 - 48).

A crítica estruturalista à divisão internacional do trabalho parte da constatação de que o progresso técnico se difunde de maneira desigual entre centro e periferia, gerando um desequilíbrio estrutural que se manifesta na tendência à deterioração dos termos de troca. Isto é, países que exportavam produtos primários sofriam uma tendência de longo prazo de queda nos preços de seus produtos em relação aos bens manufaturados (RODRIGUÉZ, 2009). Além de se contrapor à teoria ricardiana das vantagens comparativas, que legitimava a especialização primária⁴, a tese central de Prebisch (1949), a deterioração dos termos de troca, revela o fundamento estrutural do subdesenvolvimento, ao garantir que o centro retenha os frutos do

⁴ Segundo a teoria das vantagens comparativas, elaborada por David Ricardo (1817/1982), o comércio internacional beneficia todas as nações à medida em que cada país se especializa nos setores em que possui maior produtividade relativa no trabalho. A especialização, portanto, permitiria redução dos custos de produção e ampliação da renda nacional por meio do intercâmbio, conduzindo a uma distribuição comercial mais equilibrada entre os países.

progresso técnico, enquanto a periferia não consegue sequer apropriar-se integralmente dos benefícios de sua própria produtividade, resultando na transferência de valor para o centro.

O diagnóstico estruturalista defendia, então, a industrialização por substituição de importações (ISI) como estratégia para romper a dependência da periferia em relação aos bens manufaturados produzidos pelo centro e garantir que o progresso técnico fosse retido internamente. Na visão estruturalista, a ISI é apresentada como o pilar central da estratégia de *desarrollo hacia adentro* (PREBISCH, 1949) e de diversificação da estrutura produtiva, evitando a restrição externa imposta pela insuficiência de divisas para importar bens industriais essenciais. Para transformar esse processo em um desenvolvimento sustentado se defendia o planejamento estatal e o uso de tarifas protecionistas e investimentos em infraestrutura (RODRIGUÉZ, 2009). Enquanto o estruturalismo clássico defendia a ISI para superar a especialização em matérias-primas, Kay (1989) relembra que a partir dos anos 1960 a CEPAL passou a reconhecer os limites da ISI apesar dos avanços obtidos - como a redução dos coeficientes de importação e exportação e o aumento da participação da indústria no produto nacional. Embora expressivos, esses resultados não foram suficientes para produzir a transformação estrutural planejada e mostrou sinais de esgotamento.

Além disso, vale ressaltar que o estruturalismo, quando formulado, tinha como centro industrial e tecnológico mundial, principalmente, os Estados Unidos e economias da Europa Ocidental, que concentravam capacidade produtiva, progresso técnico e controle das cadeias globais de valor. Contudo, entende-se que a estrutura centro-periferia não se refere a países específicos, mas a forma como o sistema econômico internacional se organiza em torno de pólos dinâmicos de acumulação (RODRIGUES; MOURA, 2019). O cerne desta pesquisa são as exportações de *commodities* brasileiras para a China e é possível observar uma atualização desse paradigma, com a China assumindo o papel de centro dinâmico que condiciona a expansão da periferia sul-americana à sua própria demanda por recursos naturais.

A presença chinesa na região operou principalmente na condição de compradora de recursos primários, cujos preços foram estabelecidos em função da demanda, razão pela qual esses preços se elevaram consideravelmente até 2009 ano do estouro da crise financeira global (VADELL, 2011). Ainda que ciclos de alta de *commodities* possam produzir, momentaneamente, ganhos externos, como ocorreu no Brasil no início do século XXI, é notório que, após 2012, a reversão dos preços internacionais expôs a vulnerabilidade da economia brasileira, reafirmando um diagnóstico estrutural de que pautas exportadoras pouco diversificadas limitam a capacidade de desenvolvimento autônomo, aludindo a dinâmica que Rodrigues e Moura (2019) chamam de “ilusão das *commodities*”.

(...) todos os outros países tiveram uma melhora desses termos de troca até 2008, com um breve repique em 2010–2011, em alguns casos, e, a partir de 2012, uma tendência clara de queda. Essa evolução coincide exatamente com a desaceleração da economia chinesa, que reduz a demanda e os preços dos produtos sul-americanos, impactando suas receitas e os valores dos bens de exportação. O crescimento chinês, de maneira geral, respondeu então a uma importante valorização dos produtos da periferia geoeconômica mundial. Além disso, sua ascensão também alterou de forma significativa a correlação de forças existente entre as potências centrais e as potências regionais emergentes, como era o caso, por exemplo, do Brasil (VADELL, 2011; BECARD, 2013; PECEQUILO, 2013 apud RODRIGUES; MOURA, 2019, p. 11., tradução nossa.)

Em suma, a especialização regressiva verificada na relação comercial sino-brasileira representa o esgotamento de um ciclo que, embora tenha gerado crescimento e inclusão social temporários, resultou em uma desindustrialização prematura e na perda severa de complexidade econômica (RODRIGUES; MOURA, 2019). Sob a ótica do estruturalismo cepalino, esse fenômeno valida preocupações clássicas sobre a dicotomia centro-periferia e a tendência de deterioração dos termos de troca, evidenciando que a especialização em matérias-primas limita as perspectivas de crescimento longo e sustentável. Contudo, é perceptível que a região atravessa uma nova etapa de subordinação no qual a estrutura produtiva regional deixa de refletir um projeto autônomo e passa a responder às necessidades de expansão do centro dinâmico atualmente, chinês, cujos imperativos de segurança energética e alimentar condicionam o desenvolvimento e as opções políticas da periferia.

1.1 A teoria da dependência no contexto sino-brasileiro

A partir das limitações identificadas nas interpretações estruturalistas da CEPAL, principalmente quanto à incapacidade do capitalismo de reproduzir nos países periféricos experiências bem sucedidas de desenvolvimento, emergiram, portanto, novas interpretações sobre o subdesenvolvimento, os quais se destaca a Teoria da Dependência. Essa corrente buscou responder à crise dos dilemas do desenvolvimento frente à persistência da pobreza e da desigualdade social na América Latina.

A teoria da dependência surgiu em meados da década de 1960, parte como uma reação ao aparente fracasso da análise e das propostas dos estruturalistas. Os teóricos da dependência argumentam que a estratégia de industrialização baseada na substituição das importações deixou de produzir crescimento sustentável nos países menos desenvolvidos em razão da permanência das suas condições econômicas e sociais tradicionais (GILPIN, 2002, p.311)

Diferente do desenvolvimentismo, que entendia o subdesenvolvimento como uma etapa prévia e necessária para o desenvolvimento pleno (SANTOS, 2000), a Teoria da Dependência interpreta o subdesenvolvimento como um produto histórico da expansão do capitalismo global.

Essa abordagem incorpora dimensões políticas, sociais e internas das formações periféricas e compreende a dependência não apenas como resultado da inserção internacional, mas como uma relação estrutural que molda o próprio desenvolvimento das economias latino-americanas. Nessa direção, a corrente consolida-se em duas vertentes principais: a marxista, que integra a análise da dependência à crítica da economia política através de conceitos como a superexploração da força de trabalho, e a histórico-sociológica (ou weberiana) que enfatiza a dinâmica política interna e as alianças de classes.

A vertente marxista da dependência, associada principalmente a Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e André Gunder Frank, analisa a dependência como uma situação estrutural em que a economia de certos países é condicionada pelo desenvolvimento de outros, tornando o subdesenvolvimento uma parte necessária e intrínseca do processo de expansão global do capitalismo. Para esses autores, o subdesenvolvimento não é compatível com um projeto de desenvolvimento autônomo, uma vez que a acumulação nas economias periféricas ocorre de forma subordinada às necessidades de expansão dos centros capitalistas.

Enquanto Gunder Frank desenvolveu o ponto mais alto da transição do debate da dependência para o marxismo, Marini, na obra *Dialética da Dependência* (Dd), publicada em 1973, “funda a teoria marxista da dependência” (OSORIO, 2009, p.93). De forma breve, podem ser destacadas três dimensões constitutivas do capitalismo latino-americano, presentes na obra referida: transferência de valor, superexploração da força de trabalho e ciclo do capital. A primeira indica que a inserção dos países dependentes na dinâmica do capitalismo é realizada a partir de uma divisão internacional do trabalho, onde cabe à periferia, num primeiro momento, na condição de economia exportadora não industrializada, a produção de matérias primas e gêneros alimentícios (PAIVA; GURGEL; SOUZA, 2023). Assim, essa inserção contribuirá para o deslocamento do eixo da acumulação dos países industrializados passasse da produção de mais-valia absoluta do para a de mais-valia relativa (MARINI, 2005)

A segunda dimensão é apresentada como elemento estrutural do processo de produção e reprodução das relações sociais dos países periféricos:

Chamada para contribuir com a acumulação de capital com base na capacidade produtiva do trabalho, nos países centrais, a América Latina teve de fazê-lo mediante uma acumulação baseada na superexploração do trabalhador. É nessa contradição que se radica a essência da dependência latino-americana (MARINI, 2005).

Por fim, quanto ao ciclo do capital, Marini (2005) indica que a produção mais dinâmica do capitalismo dependente não está voltada para a produção generalizada de bens salariais, uma vez que somente uma parte da classe trabalhadora em seus estratos médios e altos estão em

condições de integrar a esfera do consumo de bens e necessidades gerais. Essa ruptura se fez presente, de forma distinta, tanto no período agroexportador, quanto na fase industrial dos países periféricos e está dialeticamente articulada à dinâmica da superexploração da força de trabalho (PAIVA; GURGEL; SOUZA, 2023).

O cerne do pensamento de Frank (1963) é a tese de que o subdesenvolvimento não é um estado original ou uma etapa prévia pela qual as nações desenvolvidas passaram no passado, mas sim um produto histórico e necessário do processo global de expansão do capitalismo. Não só isso, como também postulava que os dois conceitos são duas faces da mesma moeda, gerados simultaneamente pelo sistema capitalista que não levaria ao progresso pleno, mas ao aprofundamento dos desequilíbrios (OSORIO, 2009). Denominando de estrutura metrópole-satélite, Frank (1963) argumenta que o sistema capitalista mundial funciona como uma cadeira de constelações onde cada metrópole (seja ela mundial, nacional ou regional) atua como um instrumento para extrair o excedente econômico de seus próprios satélites e canalizá-lo para os centros dominantes do sistema, localizados na Europa ou nos Estados Unidos.

A história do Brasil é talvez o exemplo mais claro de desenvolvimento regional e nacional do subdesenvolvimento. A expansão da economia mundial desde o início do século XVI converteu sucessivamente o noroeste, o interior de Minas Gerais, o norte, o centro sul (Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná) em economias exportadoras e os incorporou à estrutura e ao desenvolvimento do sistema capitalista mundial. Cada uma dessas regiões experimentou o que pode parecer um desenvolvimento econômico durante o período de suas respectivas idades douradas, mas era um desenvolvimento dependente que não era nem autogerado nem capaz de autoperpetuar-se (FRANK, 1966).

Do ponto de vista de Santos (2011), entre as formas históricas de dependência, o autor descreve a dependência financeira-industrial como aquela voltada para a exportação de matérias-primas e produtos agropecuários para consumo nos centros hegemônicos. As consequências dessa conjuntura são especialização rígida e monocultura, onde a estrutura interna é determinada pelas demandas dos centros, o que limita o crescimento do mercado interno e a diversificação industrial.

A possibilidade de gerar novos investimentos depende da existência de recursos financeiros em moeda estrangeira para a aquisição de maquinário e matérias-primas processadas não produzidas domesticamente. Tais aquisições estão sujeitas a duas limitações: a limitação dos recursos gerados pelo setor exportados (refletida na balança de pagamentos, que inclui não apenas o comércio, mas também relações de serviços) e as limitações do monopólio de patentes que levam as empresas monopolistas a preferir transferir seus maquinários na forma de capital do que como mercadorias para a venda (SANTOS, 2011).

No caso brasileiro, essa dinâmica manifestou-se historicamente tanto durante o ciclo da industrialização por substituição de importações quanto no período recente de reprimarização

da pauta exportadora, no qual a geração de divisas depende crescentemente das exportações de *commodities*, enquanto o acesso à tecnologia permanece condicionado ao investimento direto estrangeiro. Já no contexto das relações sino-brasileiras, a centralidade das exportações primárias reforça um padrão de acumulação no qual o crescimento econômico não se traduz em expansão sustentada do mercado interno nem em diversificação produtiva. A dependência de setores extrativos e agroexportadores, combinada à limitada incorporação de progresso técnico, contribui para a manutenção de baixos salários relativos e para a precarização das condições de trabalho, reproduzindo alguns mecanismos estruturais da dependência analisados pela vertente marxista.

Já a vertente histórico-sociológica, associada sobretudo a Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, parte da crítica ao fracasso do processo de substituição de importações e do projeto nacional-desenvolvimentista. Embora países como Brasil e Argentina tivessem atingido etapas avançadas de industrialização, o modelo de substituição de importações não foi suficiente para dinamizar setores mais atrasados da economia nem para absorver a pressão do contínuo aumento demográfico (CARDOSO; FALETTTO, 1970).

Os autores afirmam que a concepção do processo histórico que supõe os conceitos entre “tradicional” e “moderna” é a mesma que acredita que as pautas dos sistemas político, social e econômico dos países da Europa ocidental e dos Estados Unidos antecipam o futuro das sociedades subdesenvolvidas. Nessa concepção, o desenvolvimento só seria alcançado se estas sociedades passassem a reproduzir as diversas etapas que caracterizaram as transformações desses países. Ao mesmo tempo, enquanto os “nacional-desenvolvimentistas” enxergavam “desenvolvimento” e o “subdesenvolvimento” como representações distintas de um mesmo processo histórico de acumulação capitalista, Cardoso e Faletto romperam com essa ideia. Como explica Ferreira (2016), para a Teoria da Dependência “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento” passam a ser entendidos como realidades distintas e contrapostas, ainda que estruturalmente vinculadas. O subdesenvolvimento, portanto, não constitui uma etapa transitória, mas uma condição reproduzida pelas relações históricas de dominação.

Acompanhando essa perspectiva, Cardoso e Faletto (1970) argumentam que o capitalismo deve ser compreendido como uma estrutura internacional, na qual cada país ocupa um lugar e desempenha uma função determinada. Por isso, o desenvolvimento nacional autônomo, isolado do capital internacional, torna-se inviável. Diante do capitalismo monopolista mundial, a industrialização latino-americana só poderia ocorrer por meio da integração subordinada ao capital estrangeiro, processo que os autores denominam de desenvolvimento dependente-associado.

Na visão de FHC, diante do capitalismo monopolista mundial, não haveria outra forma de promover a industrialização da América Latina, senão através da “generosa” participação do capital estrangeiro, ou seja, mediante uma acomodação subordinada às regras impostas pela economia mundial. Para ele, nesse projeto “industrializante-associado”, a burguesia local assumiria um papel subordinado, ao transferir para o capital externo os setores estratégicos da economia, ficando sob seu controle os bens primários e de consumo não-duráveis. Em suas palavras: “As economias latino-americanas que se integraram ao mercado mundial conseguiram crescer graças ao impulso dinâmico da demanda externa (FERREIRA, 2016)

O “desenvolvimento dependente-associado” explica-se uma vez que seria necessária certa dependência econômica, industrial e tecnológica dos países latino-americanos às economias centrais a fim de gerar desenvolvimento nas regiões periféricas. Assim, desenvolvimento e dependência não são concebidos como termos antagônicos, mas como processos que coexistem de forma contraditória.

[...] a formação de uma economia industrial na periferia minimiza os efeitos da exploração tipicamente colonialista e busca solidariedades não só nas classes dominantes, mas no conjunto dos grupos sociais ligados à produção capitalista moderna: assalariados, técnicos, empresários, burocratas etc (CARDOSO; FALETTTO, 1970).

No caso brasileiro, observou-se como o endividamento externo, o déficit comercial crescente, resultante da nova política monetária restritiva norte-americana, tornou a ISI insustentável em 1979 (MATTEI & SANTOS JÚNIOR, 2009). Associado às transformações no cenário internacional, esse processo gerou uma reação ao modelo vigente e favoreceu a adoção de políticas neoliberais a partir da década de 1990. Na América Latina, isso se traduziu na redução do papel do Estado, na ampliação da entrada de transnacionais, na abertura comercial e na privatização de empresas públicas, incluindo, no setor da mineração a Companhia da Vale Rio Doce e a Minero Peru (SANTOS; MILANEZ, 2013). Surgindo, assim, uma fase de “nova dependência”, marcada pela combinação entre industrialização acelerada e associação subordinada ao capital estrangeiro, retomou-se a preocupação com o “crescimento para fora”, de tal forma que a exportação voltou a ser vista como “nova estratégia de desenvolvimento” (BARTON, 2006). A baixa competitividade dos produtos industrializados regionais, levou os países a aprovarem a exportação de produtos intensivos em recursos naturais que, conseqüentemente, permitiam a entrada de divisas necessárias à importação de bens intensivos em tecnologia.

A partir dos anos 2000, as transformações recentes da economia mundial, em especial a ascensão da China, atuaram como fator externo decisivo para a consolidação desse padrão. A intensificação das relações comerciais sino-brasileiras na época ampliou as exportações de *commodities*, principalmente produtos do agronegócio, minérios e insumos de baixo valor

agregado, gerando, em um primeiro momento, receitas externas, acúmulo de reservas e maior margem de manobra macroeconômica. Contudo, tais ganhos não se converteram em incentivos duradouros à industrialização, à diversificação produtiva ou ao aumento da complexidade econômica. Ao contrário, a modernização seletiva das plantas industriais, associada à persistência de deficiências estruturais de infraestrutura, resultou em maior concentração de renda, baixa geração de empregos qualificados e elevada vulnerabilidade às oscilações dos preços internacionais das *commodities*.

O resultado agregado líquido de todo esse processo foi mais um ciclo de “modernização conservadora” de fôlego curto, com aumento da desigualdade social e deterioração da infraestrutura de bens públicos em muitos países da região, inclusive, o Brasil. Com efeito, uma nova divisão internacional do trabalho foi imposta pelo capitalismo global, com boa parte dos países da América Latina se especializando na produção de bens primários e de pouco valor agregado, ou se inserindo, de maneira subalterna, nas cadeias produtivas internacionais (BRAGA; MATOS, 2025, p. 6).

À luz da abordagem histórico-sociológica da dependência, o caso brasileiro contemporâneo evidencia as contradições do desenvolvimento dependente-associado, na medida em que a integração ao capital internacional pode gerar crescimento e modernização produtiva sem romper com a subordinação estrutural que limita a autonomia nacional. A atual inserção do Brasil nas cadeias globais, marcada pela centralidade das exportações de *commodities* para a China e pela concentração de investimentos externos em setores extrativos, expressa essa forma de interdependência assimétrica, na qual o desenvolvimento ocorre dentro dos marcos da dependência. Ao mesmo tempo, a vertente marxista aprofunda essa leitura ao destacar que tal inserção não apenas condiciona a autonomia, mas também reproduz mecanismos estruturais de especialização subordinada e transferência de valor, visíveis na reprimarização da pauta exportadora e na limitada incorporação de progresso técnico.

A análise da teoria da dependência, portanto, destaca que o desenvolvimento periférico é determinado por uma relação estrutural interno-externa, onde a subordinação das economias dependentes à expansão dos países dominantes - a China, neste contexto - se dá por meio da modificação das relações produtivas. Contudo, a ascensão do gigante asiático tem colocado inúmeros desafios à teoria da dependência, assim como para outras perspectivas de análise do desenvolvimento econômico, gerando a necessidade de atualização e aprofundamento deste paradigma (BRESSER-PEREIRA et al., 2020; KATZ, 2020). É diante desse cenário que se faz relevante atualizar esse debate sob a ótica de outras teorias como o neoextrativismo que busca compreender como a intensificação da exploração de recursos naturais, articulada à demanda de centros dinâmicos emergentes, constitui uma atualização das dinâmicas clássicas da dependência no capitalismo global.

1.2 O neoextrativismo no contexto sino-brasileiro

Gudynas (2015) se refere ao termo extrativismo como a apropriação dos recursos naturais para exportação e a distingue de outras atividades por cumprir três condições simultâneas: (i) alto volume de extração; (ii) recursos que são matérias-primas sem processar ou com processamento mínimo e; (iii) orientação preponderante para a exportação - pelo menos 50% do recurso é enviado ao mercado externo.

A reconfiguração do extrativismo resultaria no neoextrativismo que, segundo Acosta (2011), surge em um contexto no qual a existência da riqueza natural e as crises econômicas na América Latina se consolidam em uma mentalidade rentista. Diferentemente do desenvolvimentismo clássico, que tinha na industrialização e na superação da dependência primário-exportadora alguns de seus objetivos centrais, o neoextrativismo mantém a centralidade da exportação de bens primários, ainda que frequentemente seja defendida como “geradora de riqueza” e importantes elementos para o combate à pobreza e à desigualdade. O discurso, dessa maneira, pode parecer vantajoso e, assim, obter apoios de sindicatos e movimentos sociais. A manutenção dessa estrutura exportadora é frequentemente legitimada pelo uso do termo “*industria extractivas*”, rótulo amplamente utilizado por instituições internacionais como o Banco Mundial e Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e percebidas como “vetores de desenvolvimento”. (GUDYNAS, 2012; SANTOS; MILANEZ, 2014). No entanto, Gudynas (2015) critica essa terminologia, classificando-a como um erro conceitual e uma manobra política para conseguir apoio público.

“A simples extração de um recurso não configura uma indústria, uma vez que o que se exporta são matérias-primas, sem que estas passem pelos processos que são próprios da manufatura. Em sentido estrito, a indústria refere-se aos setores de manufatura ou de construção, os quais utilizam matérias-primas e/ou bens intermediários, processando-os, transformando-os e montando-os, de modo a obter outros bens físicos (mercadorias)” (GUDYNAS, 2015)

Além disso, vale ressaltar como essa dinâmica é impactada com a entrada de países emergentes no intercâmbio comercial, como a China que, devido ao acelerado crescimento industrial e a elevada taxa de urbanização, trouxe um aumento sem precedentes da demanda por *commodities*. Em consequência disso, embora o super ciclo dos preços das *commodities* (2003 - 2011) impulsionado pelo “efeito-China” e outros fatores como o encarecimento dos custos de produção, política monetária nos EUA, desvalorização do dólar, etc (BLACK 2013), permitiu processos de inclusão social e redução da pobreza no Brasil, o fenômeno também criou

uma perigosa dependência do setor primário exportador para a manutenção das taxas de crescimento (GOMES, 2019).

Essa configuração no contexto do comércio exterior brasileiro, marcada pela concentração na exportação de produtos primários, é o que Svampa (2012) denomina de “*Consenso de los Commodities*”. A autora analisa, em primeiro lugar, que a demanda crescente por *commodities* gerou um importante processo de reprimarização das economias latino-americanas ao acentuar a reorientação para atividades primárias extrativas. Esse modelo econômico e político-ideológico sucedeu o Consenso de Washington dos anos 1990 e substituiu a valorização financeira pela exploração e exportação de bens naturais. Nas palavras da autora:

O “Consenso das Commodities” ressalta a inserção da América Latina em uma nova ordem econômica e político-ideológica, sustentada pelo boom dos preços internacionais das matérias-primas e dos bens de consumo, cada vez mais demandados pelos países centrais e pelas potências emergentes. Essa ordem vem consolidando um estilo de desenvolvimento neoextrativista que gera vantagens comparativas, visíveis no crescimento econômico, ao mesmo tempo em que produz novas assimetrias e conflitos sociais, econômicos, ambientais e político-culturais. Tal conflitividade sinaliza a abertura de um novo ciclo de lutas, centrado na defesa do território e do meio ambiente, bem como no debate sobre os modelos de desenvolvimento e os próprios limites da democracia (SVAMPA, 2012, tradução nossa).

Svampa (2012), então, argumenta que o estilo de desenvolvimento neoextrativista mesmo produzindo crescimento econômico imediato, aprofunda assimetrias sociais, dependência externa e a reprimarização das economias, consolidando uma parceria desigual onde a região exporta natureza e importa bens de alto valor tecnológico. Acosta (2016) insere essa problemática no campo da economia política internacional, ressaltando que o extrativismo é uma modalidade de acumulação que estruturou o modelo de desenvolvimento do capitalismo desde seus primórdios, sob o mercantilismo. Desde então, observa-se o que o autor chama de “maldição da abundância”: os países do “Sul Global”, com rica diversidade de recursos naturais, são condenados ao atraso e à pobreza, subservientes à industrialização, ao desenvolvimento e ao bem-estar dos países do “Norte Global”.

Reduzidos ao papel de produtores e de exportadores de matérias-primas, por meio da superexploração da força do trabalho de grandes contingentes populacionais, os países latino-americanos foram também reduzidos ao papel de consumidores dos bens produzidos pelos países industrializados com bases em seus recursos naturais, aos quais parte significativa de suas sociedades tem acesso restrito ou nenhum, conforme as posições na estrutura social, determinadas por posições de classe e raça. [...] ao longo de diversos ciclos econômicos, os países latino-americanos permaneceram como países bananeiros, cafeeiros, floricultores, mineradores e petroleiros, cerceados em seus processos de modernização e impactados diretamente nas relações sociais de produção e de consumo no seio das sociedades. Entre as principais características comuns neste cenário, ele identifica o baixo nível de industrialização, pouco investimento em desenvolvimento tecnológico, dificuldades de desenvolvimento dos

mercados internos, capacidade restrita de inserção e de influência no mercado externo (BARROS, 2015)

Acosta (2016) adverte que essa “monomentalidade exportadora” inibe a criatividade nacional ao consolidar uma mentalidade pró-exportadora patológica, que despreza as capacidades e potencialidades em favor do slogan “exportar ou morrer”, aprisionando o país em um desenvolvimento senil, no qual a aposta prioritária na extração de riqueza para o mercado mundial marginaliza outras formas de criação de valor sustentadas no esforço humano, mantendo a economia em uma estrutura dependente e desindustrializada.

Essa configuração no contexto do comércio exterior brasileiro evidencia-se, de forma emblemática, na relação comercial com a China. Em 2009, o país asiático ultrapassou os Estados Unidos para tornar-se o principal destino das exportações brasileiras. Desde então, o superávit comercial com a China saltou de aproximadamente US\$6,4 bilhões em 2009 para patamares superiores a US\$30 bilhões em 2024 (BRASIL, 2024). Em 2023, o Brasil atingiu o marco histórico de US\$104 bilhões em exportações para a China, tornando-se o primeiro país latino-americano a romper a barreira dos US\$100 bilhões anuais com o parceiro. (APEXBRASIL, 2024).

Entre 2019 e 2024, a política externa brasileira esteve sob condução de dois governos de orientações político-ideológicas distintas - Bolsonaro (2019-2022) e Lula (2023 - atualmente). Ainda assim, os resultados no comércio exterior com a China mantiveram-se expressivos ao longo de todo esse período, com elevados volumes de exportação e superávits significativos, evidenciando a continuidade estrutural do padrão primário-exportador do país.

Os dados oficiais sobre extração de recursos naturais brasileiros reforçam a continuidade da lógica extrativista na economia e na política externa contemporâneas. Segundo o Anuário de Comércio Exterior Brasileiro 2020, mesmo com a fraca demanda externa decorrente da recessão econômica nos principais parceiros comerciais do Brasil, influenciada pela pandemia da Covid-19, o volume exportado pelo país cresceu 1% neste período, devido principalmente à rápida recuperação econômica da China, possibilitando um superávit de mais de 50 bilhões de dólares no ano (BRASIL, 2020). Além disso, dados da ComexStat (2024) confirmam que a China permanece como principal mercado de exportação brasileira concentrada em apenas três produtos - soja em grão, petróleo bruto e minério de ferro - representando 77% das exportações brasileiras no acumulado de janeiro a outubro do ano de 2024.

Assim, apesar das alternâncias de governos entre 2019 e 2024, a estratégia comercial da política externa brasileira permanece ancorada na lógica do neoextrativismo ao reproduzir um padrão primário-exportador dependente, no qual o dinamismo externo é sustentado pela

exportação de recursos naturais de baixo valor agregado, com limitada incorporação tecnológica e elevados custos socioambientais. Assim, a relação Brasil–China revela-se não apenas como um eixo central do comércio exterior brasileiro, mas como expressão contemporânea das assimetrias estruturais do capitalismo global, reforçando a dependência externa e restringindo a consolidação de projetos de desenvolvimento baseados na diversificação produtiva, na industrialização e na autonomia tecnológica.

CAPÍTULO 2: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO DA RELAÇÃO SINO-BRASILEIRA

Pinheiro (2004) define política externa como:

“conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos - como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional.” (PINHEIRO, 2004).

Diante do conceito, a compreensão do desenvolvimento das relações sino-brasileiras exige uma análise cuidadosa da trajetória da política externa brasileira ao longo dos anos. O modo como o Brasil se posicionou no cenário internacional sempre esteve condicionado tanto por fatores internos quanto externos, de ordem política, econômica e ideológica e, ao mesmo tempo, pelas transformações do próprio sistema internacional. Assim, entender como a PEB foi construída em diferentes momentos históricos é imprescindível para entender como o país se articulou para definir e defender seus interesses de desenvolvimento, diversificar parcerias e redefinir as estratégias diante as mudanças que ocorrem no globo. É nesse contexto que se faz necessário a reflexão deste capítulo, buscando recuperar os principais marcos da PEB e situá-los no processo de desenvolvimento da parceria estratégica com a China.

Nanci e Pinheiro (2020) em seus estudos sobre análise de política externa (APE) em diálogo com a Ciência Política afirmam que:

(...) estudar política externa – assim como estudar qualquer outro tipo de política pública – consiste em compreender a dinâmica política, o processo decisório, os atores que influenciam as decisões, a implementação dessas decisões e seus resultados, o que significa obter mais transparência sobre essa política e atribuir as devidas responsabilidades pelas decisões internacionais do país (NANCI; PINHEIRO; 2020).

No Brasil, o campo de estudos sobre APE passou a se desenvolver na década de 1970. A crescente multipolaridade econômica e política internacional passava a abrir portas para um comportamento mais aberto dos países periféricos e latino-americanos, enriquecendo suas agendas de política externa e, conseqüentemente, motivando política e academicamente os estudos do campo (SALOMÓN; PINHEIRO; 2013). Esse engajamento se refletiu na preocupação dos formuladores de política externa brasileira no que se refere ao “marco de autonomia possível da política externa, a partir do declínio da hegemonia norte-americana e das mudanças na política externa do país a partir de 1974” (HERZ, 2002, p. 18).

Até o final da década de 1950, as relações exteriores do Brasil mantiveram o foco prioritário nos Estados Unidos, em busca de consolidar-se como aliado privilegiado. Essa relação, porém, mostrou-se insuficiente para sustentar estratégias antigas como a “autonomia na dependência”⁵ e o nacionalismo dos governos como instrumento de barganha com Washington para obter apoio ao desenvolvimento. A falta de uma resposta satisfatória por parte dos EUA fez com que crescesse a disposição de lideranças brasileiras em ampliar vínculos internacionais, diversificar parcerias e reduzir uma dependência hemisférica.

Essa mudança de orientação seria institucionalizada pela Política Externa Independente (PEI) formulada nos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961 - 1964). A PEI buscou reposicionar o Brasil no cenário internacional mediante a diversificação de parceiros, defesa da autonomia decisória e o engajamento com novos centros de poder. Ainda que interrompida pela ditadura militar em 1964, parte de sua lógica seria retomada por Geisel em 1974 e prossegue até 1990. No entanto, o fim da Guerra Fria e as mudanças econômicas e políticas dessa década, especialmente com o governo Collor enfraquece essa estratégia, abrindo um debate sobre qual deveria ser o papel do Brasil na nova ordem mundial. Os governos seguintes responderam de forma a adotar uma diplomacia mais “ativa, afirmativa e propositiva” (VISENTINI, 2013, p. 12) com mudanças mais disruptivas no governo de Jair Bolsonaro (2019 - 2022) e retomando ideais das perspectivas Sul-Sul com Lula III (2023 - hoje).

Este capítulo parte de um panorama histórico da PEB iniciando pelo regime militar, ressaltando as primeiras relações diplomáticas sino-brasileiras, e passando posteriormente pela redemocratização até chegar no marco temporal desta pesquisa - Governo Bolsonaro (2019-2022) e Lula III (2023 - 2024). Durante o capítulo, será destacada as diferentes fases que a política externa brasileira se sustentou ao longo dos governos e como a relação comercial e diplomática entre Brasil e China transformou-se em uma das parcerias mais estratégicas para o Brasil no século XXI.

2.1 As transições da política externa brasileira: da PEI ao Regime Militar

Entre 1961 a 1964, os governos de Jânio Quadros e João Goulart compartilharam elementos centrais em suas orientações políticas, especialmente no que se refere à inserção internacional do Brasil. Nesse período, consolidou-se como eixo estruturante da PEB a Política

⁵ Conceito explorado por Gerson Moura em sua obra “Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942”, na qual o autor analisa como o Brasil buscava graus de autonomia em sua política externa mesmo em condições estruturais de dependência.

Externa Independente (PEI), que projetava o país no cenário internacional a partir de relações desprovidas de alinhamentos ideológicos rígidos, em pleno contexto da Guerra Fria. Não só isso, como essa orientação coexistia em um ambiente internacional polarizado, marcado pela difusão da percepção de um “inimigo”, representado pelo comunismo, o que intensificava as pressões externas e internas brasileiras.

Desde sua formulação inicial, a PEI concebeu a política externa como instrumento estratégico do desenvolvimento nacional, da redução da pobreza e da promoção da justiça social. Essa diretriz apresentou continuidade entre os governos Jânio Quadros e João Goulart, especialmente no que diz respeito aos fundamentos - universalismo, independentismo e desenvolvimentismo. A renúncia de Jânio Quadros, ocorrida enquanto João Goulart se encontrava em missão oficial na China comunista, com o objetivo de expandir as relações comerciais e diplomáticas com o país, ilustra de forma eloquente a atuação da diplomacia brasileira sob a lógica da PEI (MANZUR, 2014). Contudo, essa orientação passou cada vez mais a ser alvo de contestação em um contexto de crescente polarização política interna.

A situação se agravava a cada dia e a polarização das tendências de opinião quanto à inserção internacional do Brasil refletia esse agravamento. Esse processo culminou com a prevalência dos interesses da corrente liberal-ocidentalista que, com forte participação de representantes das elites militares econômicas e políticas, tomou a frente do golpe que instituiu o regime militar no Brasil (MANZUR, 2014).

Nesse sentido, o paradigma *americanista*⁶ retornava com a deposição de João Goulart em 1964, pois a aliança com os Estados Unidos significava um grande passo para a luta contra o comunismo. As noções de desenvolvimento econômico e de planejamento estatal se alinharam ao ideal de segurança no governo de Castelo Branco (1964 -1967) e a política interna e externa do governo passou a ser definida pelo binômio segurança-desenvolvimento, isto é, qualquer alteração na composição política-ideológica dos vizinhos que fossem para a esquerda era vista como uma ameaça a estabilidade do novo regime brasileiro. No governo Costa e Silva (1967 - 69) a orientação da política externa do país se daria, por ele denominada, pela “diplomacia da prosperidade”, no qual a prioridade havia passado para o desenvolvimento e, não mais, para um desenvolvimento que fosse condicionado à segurança coletiva, assumindo tendências que apontassem para uma recuperação do *globalismo*⁷ (PINHEIRO, 2004).

⁶ De acordo com Pinheiro (2004), o *americanismo* surge no final do século XIX e tem como característica a busca pela aproximação aos Estados Unidos como forma de favorecer o aumento dos recursos de poder brasileiros no sistema internacional.

⁷ Em contrapartida ao *americanismo*, Pinheiro (2004) entende que o *globalismo* é a diversificação das parcerias no âmbito internacional, a fim de aumentar o poder de barganha brasileiro.

Contudo, essa movimentação foi retardada por Médici (1969 - 1974). Gonçalves e Miyamoto (1993) explicam que, em virtude do adocimento de Costa e Silva e da consequente crise político-ideológica⁸ que marcou o final de seu governo, Médici assume o poder com um grande esforço para preservar as Forças Armadas e transformar o Brasil numa grande potência mundial (MACARINI, 2006). Não só isso, mas a eleição do candidato marxista, Salvador Allende (1970 - 1973), no Chile em 1970 representou a verdadeira razão para o estado permanente de tensão entre Brasil e os demais países sul-americanos, gerando a percepção de que o Brasil, com o apoio dos Estados Unidos, havia se tornado uma espécie de “polícia” da América Latina. Entretanto, os EUA estavam perdendo um pouco da sua força hegemônica no cenário internacional, elevando a capacidade de potências médias regionais, como Índia e China, e abrindo espaços para que países da Europa e Japão expandissem seu desenvolvimento. Sem perder o alinhamento político-ideológico aos EUA, a diplomacia brasileira do governo Médici se engajou na tentativa de expandir suas oportunidades de crescimento e desenvolvimento de sua economia. A escolha entre multilateralismo e o bilateralismo pode ser explicado na medida em que o governo se volta ao multilateralismo para lidar com questões de ordem econômica a nível global e optava pelo bilateralismo quando os interesses materiais da nação estavam envolvidos (SOUTO, 2013; MARTINS, 1974).

Ernesto Geisel (1974 - 1979) tomou posse sob circunstâncias bem diferentes de seu antecessor. A adoção de fortes políticas protecionistas pelas economias desenvolvidas, agravadas pelos efeitos do primeiro choque do petróleo de 1973⁹, que desorganizou o sistema internacional e levou diversos países a adotarem medidas restritivas, afetava profundamente o mercado internacional e, conseqüentemente, dava abertura a um redirecionamento da PEB frente a diversificação dos mercados e a implantação de uma política de substituição de importações. Sob essa perspectiva, observou-se a perda da posição hegemônica dos EUA e o fortalecimento do protagonismo dos interesses do Terceiro Mundo. A revisão da estratégia diplomática brasileira considerou a busca pela diversificação de parceiros e novas oportunidades no comércio internacional, uma reorientação conhecida como “política externa pragmática e responsável”, eventualmente acrescida por “ecumênica”. Pinheiro (1993) explica:

⁸ Caracterizada pela recusa dos militares em aceitar a posse do vice civil Pedro Aleixo e pela formação da Junta Militar em meio a disputas entre setores linha-dura e grupos moderados

⁹ O primeiro choque do petróleo, em 1973, resultou da elevação abrupta dos preços do petróleo pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em resposta ao apoio dos Estados Unidos e de países europeus a Israel durante a Guerra do Yom Kippur. Isso aumentou significativamente os custos de produção em escala global e desencadeou um contexto de estagflação, caracterizado pela combinação de estagnação econômica e inflação elevada, afetando tanto economias centrais quanto periféricas (HOBSBAWM, 1995).

Por 'pragmática' entendia-se uma política descomprometida com quaisquer princípios ideológicos que pudessem dificultar o atendimento dos interesses nacionais. Mais que isso, sugeria-se que o Brasil estava pronto a adaptar-se a qualquer mudança potencial no sistema internacional. Já por 'ecumênica', pretendia-se uma política externa de caráter universalista que levaria em conta todas as possibilidades de aumento nas relações internacionais do país. Finalmente o adjetivo 'responsável' constituía-se numa palavra-chave e era particularmente dirigido às bases de sustentação do regime. Conforme sugerido por um dos assessores do ministro Azeredo da Silveira, "os condutores da nossa política externa não poderiam abraçar, de maneira completa e não qualificada, uma linha de política externa pragmática - em contraste com a orientação ideológica dos governos militares anteriores - da mesma forma que não foi considerado viável promover uma transição rápida e imediata para a plena democracia. O pragmatismo diplomático tinha de ser 'responsável', da mesma forma que a abertura democrática tinha de ser lenta para ser segura." (PINHEIRO, 199).

No governo seguinte com João Figueiredo (1979 - 1985) não se observou apenas a vontade da manutenção dos vetores básicos da política exterior pragmática do Brasil, como também a priorização de uma política externa reconhecida como *universalista* (PINHEIRO, 2004). Teixeira (2006) relembra que no governo Geisel, o chanceler Azeredo da Silveira preocupava-se em manter medidas como o reatamento com a China, a expansão comercial para a África e Ásia e a redução da dependência dos EUA, visando ampliar mercados e autonomia. Preocupado em preservar essa linha, viu a escolha de Ramiro Saraiva Guerreira como chanceler, uma garantia de continuidade dessa política externa.

Como analisado acima, existem fortes marcas da PEB para cada governo do regime militar, caracterizadas diferentemente por muitos autores como "diplomacia da prosperidade", "pragmatismo responsável" e o "universalismo". Apesar dessas especificidades, o alinhamento político e ideológico com os EUA é um elemento que se observa em comum nos regimes, pois era visto, à época, como meio de impulsionar o desenvolvimento nacional brasileiro. Com o passar dos governos, porém, foi possível reconhecer que a política externa desejava afrouxar esse alinhamento restrito, uma vez que se reconhecia a importância de diversificar parcerias e ampliar o raio de ação diplomática. No que se refere à relação sino-brasileira, o governo Geisel marcou um ponto de inflexão ao iniciar oficialmente as relações diplomáticas com a China, dando início a um vínculo que, cinco décadas depois, permanece como um dos mais relevantes para o Brasil no cenário comercial internacional.

2.2 Estabelecimento das primeiras relações comerciais e diplomáticas sino-brasileiras

As primeiras relações diplomáticas oficiais sino-brasileiras começaram oficialmente em 1974, no primeiro ano do governo de Ernesto Geisel. Sabe-se que nesse governo inaugurava-se uma nova política externa através do “pragmatismo responsável”.

[...]sob a fórmula do pragmatismo responsável, retomou-se grande parte do conteúdo das idéias forjadas nos anos 50, por tendências importantes que determinaram, e determinam ainda, a ação política do Brasil no mundo: a busca da independência e da defesa dos seus grandes interesses, que são os interesses de uma nação continental e de grande dimensão. (CABRAL, 2005)

Fares (2016) explica que mesmo o Brasil mantendo-se sob uma orientação ocidental, o alinhamento político com os EUA foi interrompido e, ao passo que a busca por um redirecionamento nas cooperações foi destaque do governo brasileiro, a China passava a obter uma posição vantajosa para o diálogo com governos no ocidente. Não obstante, é importante ressaltar, com mais detalhes, o contexto em que se deu o estabelecimento deste marco alguns anos antes quando uma missão comercial à Feira de Cantão¹⁰, em 1971, revelou oportunidades promissoras que o mercado chinês apresentava ao Brasil e teve importante repercussão. Nos dois anos seguintes, as exportações de produtos brasileiros, como açúcar e minério de ferro para a China foram consideradas marcos comerciais, sobretudo porque ocorreram antes mesmo do estabelecimento formal das relações diplomáticas entre os países, trazendo um rendimento anual de aproximadamente U\$13 milhões. Paralelamente, mudanças significativas no cenário internacional contribuíram para alterar a forma como o potencial chinês era percebido no globo. Entre esses acontecimentos, destacam-se a recuperação do assento chinês na Organização das Nações Unidas (ONU) e a visita histórica do presidente norte-americano Richard Nixon ao território asiático em 1972. Além disso, nesta época, a crise do petróleo mundial se instaura no globo sendo responsável pela depressão das contas externas brasileiras e pelo malogro do projeto “Brasil Potência” do governo Médici.

Esses eventos culminaram na reaproximação da China com o governo Geisel, que buscava ampliar o leque de parceiros comerciais do país. Assim, no dia 15 de agosto de 1974, o Vice-Ministro do Comércio Exterior, Chen Jie, e Azeredo da Silveira, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, assinaram o documento que previa a troca de Embaixadas entre os países e o reconhecimento do Governo Brasileiro de que Taiwan era parte inalienável do território

¹⁰ A *Canton Fair* ou Feira de Cantão foi inaugurada em 1957 e é considerada a maior feira multissetorial do mundo, sendo uma vitrine de produtos, equipamentos e insumos chineses para diversos países.

chinês (CEBC, 2016). No comunicado conjunto sobre o estabelecimento das relações diplomáticas sino-brasileiras, observa-se a seguinte mensagem:

Os dois Governos concordam em desenvolver as relações amistosas entre os dois países com base nos princípios de respeito recíproco à soberania e à integridade territorial, não-agressão, não-intervenção nos assuntos internos de um dos países por parte do outro, igualdade e vantagens mútuas e Coexistência Pacífica (BRASIL; CHINA, 1974).

Essa parte do comunicado revela como China e Brasil convergiam em várias questões relacionadas às reivindicações no cenário internacional e, conseqüentemente, na política externa, principalmente em assegurar a autonomia internacional, sua ênfase na soberania nacional e integridade territorial. Não só isso, como ambos os países possuíam posições similares em outras questões internacionais, como a oposição à diplomacia de direitos humanos dos EUA e a responsabilidade comum à cooperação multilateral Sul-Sul, em especial a oposição ao protecionismo comercial dos países desenvolvidos (SHANG, 1999). Assuntos como energia nuclear, meio ambiente, direito do mar, direitos humanos e defesa de uma Nova Ordem Econômica Internacional que considerasse de forma mais justa e equitativa os interesses de países em desenvolvimento também eram pautas em convergência entre os países (SIMAS, 2011). Azeredo da Silveira sobre a Nova Ordem Econômica Internacional afirmou na época:

Por sua situação especial no mundo de hoje, o Brasil sofre limitações muito peculiares na sua capacidade de atuação internacional. Embora tenhamos problemas típicos de países em desenvolvimento, as dimensões de nossa economia nos distinguem de tal forma que, quer entre países em desenvolvimento, quer entre países desenvolvidos, somos tidos por muitos como um caso à parte, mais corretamente colocados do lado dos desenvolvidos. Nosso progresso nos dá a fama de havermos sido, talvez, o primeiro país a vencer a insuperável barreira que separa as classes de países, sem nos dar os proveitos de pertencer ao novo clube. Na verdade, por mais que nos possamos sentir lisonjeados com essa promoção, o fato é que comungamos com os países em desenvolvimento na maior parte de nossos problemas e que são raros, raríssimos mesmos, aqueles aspectos de nosso desenvolvimento econômico e social que nos põem a par com o já alcançado e, sobretudo, com as possibilidades de transformação latentes nos países já plenamente desenvolvidos.” (SILVEIRA, 1975 apud SIMAS, 2011, p. 8).

Na década de 1970, o Brasil era um país mais desenvolvido que a China e, de forma progressiva, o comércio entre ambos se expandiu para novos setores. A composição da pauta exportadora brasileira para o país asiático ao longo deste período se concentrava em produtos industrializados, principalmente petroquímicos e siderúrgicos, devido ao relativo atraso industrial chinês, enquanto as importações brasileiras da China eram compostas, majoritariamente, de petróleo e carvão. Entre 1974 a 1979 o Brasil conseguiu acumular em saldos comerciais positivos um valor de US\$415 milhões com a China (CEBC, 2015).

Enquanto isso, a conjuntura política e econômica da China passava por mudanças significativas nas mãos de Deng Xiaoping, líder supremo do país com forte influência dentro do Partido Comunista Chinês (PCC). Sua política externa procurava a reaproximação com a URSS, ampliação das boas relações com os EUA e abandono definitivo da posição de porta-voz revolucionário do Terceiro Mundo (REIS FILHO, 1985). No final da década de 1970, foi introduzida uma série de reformas econômicas na China, que culminaram com uma abertura externa seletiva e a adoção de novos padrões de desenvolvimento, modernizando o país em quatro áreas: indústria, agricultura, tecnologia e forças armadas. Essas mudanças proporcionaram sua gradual integração à economia global e abriram caminho para o protagonismo que viria a exercer nas próximas décadas.

No final da década de 1970 as exportações brasileiras decolaram e obtiveram consideráveis superávits com o país asiático. E ao final do regime militar, um importante passo para a consolidação da relação bilateral foi a visita do presidente João Figueiredo à China, em 1984, sendo destacada pelo Embaixador chinês em Brasília como um grande marco nos anais diplomáticos (CEBC, 2025). Ainda assim, foi apenas com a redemocratização brasileira que passaram a ser abertas novas perspectivas para o relacionamento bilateral, permitindo o desenvolvimento de uma interação mais ampla e multifacetada com a China.

2.3 Redemocratização, reorientação da política externa e consolidação da relação sino-brasileira

O governo de José Sarney (1985 - 1990) foi responsável por um momento único na história do Brasil, saindo de um regime militar, um governo centralizador e autoritário para um regime civil e democrático, onde o Congresso e a sociedade passariam a ter participação ativa na política brasileira.¹¹ No que se refere à PEB, Pereira (2005) afirma que o governo de Sarney se situa em duas fases bem definidas, pertencendo a um momento importante para a análise da inserção internacional do Brasil. São elas: a fase do paradigma diplomático do regime militar e a fase da inserção neoliberal no período da “globalização”, iniciada pelo governo Fernando Collor de Mello (1990 - 1992).

¹¹ Antes de José Sarney assumir a Presidência, Tancredo Neves havia sido eleito de forma indireta pelo Colégio Eleitoral em janeiro de 1985, no contexto da transição do regime militar. Entretanto, em razão de seu falecimento antes da posse, Sarney, então vice-presidente eleito, foi empossado, tornando-se o primeiro presidente civil após o regime militar.

Lafer (2001) aponta como Sarney, junto com a colaboração dos ministros das relações exteriores, Olavo Setúbal (1985 - 1986) e Roberto Abreu Sodré (1986 - 1990), soube recuperar a projeção internacional do Brasil como Estado de Direito, retificando a visão de inspiração militar e valorizando a democracia. Não só isso, como também soube apostar no plano externo pela busca por parcerias multilaterais e bilaterais voltadas para a manutenção de mecanismos que contribuíssem para o desenvolvimento do país no cenário internacional. Olavo Setúbal deixou explícito que os interesses brasileiros seriam a “retomada do crescimento” e a redução da “vulnerabilidade externa nos campos financeiro, tecnológico e comercial” (BARRETO, 2012, p. 24).

A diplomacia brasileira, então, buscou consolidar relações com diversos países na perspectiva de fortalecer um eixo de cooperação que reintegrasse o Brasil estrategicamente no cenário internacional. No plano regional, pode-se destacar o processo de integração no Cone Sul e o acordo assinado da Ata de Iguaçu que representava aproximação em bases econômicas, comerciais, tecnológicas e políticas entre Argentina e Brasil. As relações com os EUA foram marcadas por algumas tensões ligadas à dívida externa e ao comércio bilateral, como a proposta de limitar a 2,5% do PIB o pagamento da dívida, o que não agradou o governo norte-americano. Apesar da crise ter sido agravada por outras questões, como a alta dos juros internacionais e pressões das instituições de Bretton Woods, a parceria comercial entre os dois países continuou a crescer, principalmente nas exportações. A gestão de Abreu Sodré estimava para a PEB:

o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional mais justa e equitativa, com ênfase para o encaminhamento do problema da dívida externa; prioridade crescente às relações com os países latino-americanos; intensificação das relações com a África, a par do repúdio do apartheid; desenvolvimento das relações com a Ásia; aperfeiçoamento da cooperação com os países de economia planificada; fortalecimento da ONU, da OEA e demais organizações internacionais; e aprimoramento constante das relações com os EUA e países europeus ocidentais, com os quais compartilhamos ampla gama de valores comuns (BARRETO, 2012).

Promulgada em 1988, a nova Constituição deveria abarcar as necessidades que emergiam junto à democracia, contudo oscilava entre a fragmentação do poder e a tentativa de manutenção do projeto de desenvolvimento. Em dispositivo específico da Constituição, foi determinado que o país deveria buscar “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988, art.4).

Esse movimento de integração também se expressou em outras partes do globo como nas relações com a Ásia, que teve uma maior relevância entre 1986 e 1989. Os principais pontos

a se destacar da relação sino-brasileira, neste período, são a assinatura do Acordo de Cooperação para Pesquisa e Produção de Satélites Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres (CBERS¹²), o acordo de Cooperação Cultural e Educacional, o estabelecimento do Consulado Geral da China em São Paulo e a assinatura do Acordo para a Cooperação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. Na época, as relações comerciais alcançaram um valor recorde de US\$1,2 bilhão e a China tornou-se um dos dez maiores parceiros comerciais do Brasil. Tais avanços seriam ainda mais significativos a partir da década de 1990 quando o país resgatou o processo de abertura comercial fortalecendo, assim, a relação sino-brasileira.

A ascensão de Collor de Mello, em 1990, aprofundou algumas tendências iniciadas no final do governo Sarney. Hirst e Pinheiro (1995) entendem que os objetivos da política externa de Collor eram a adequação do Brasil às novas dinâmicas da ordem internacional decorrente do fim da Guerra Fria, a construção de uma agenda positiva com relação aos EUA, a descaracterização do perfil terceiro mundista e a busca por inserir o país em um contexto das nações ditas ocidentais. Visentini (2013) aponta como o governo Collor se mostrou “voluntarista”, visto que rompeu muitas das “tradições” do Itamaraty e avançou em uma agenda liberalizante, ajustada ao Consenso de Washington, por meio de uma diplomacia presidencial. Diante desse cenário, o Brasil acabou se afastando da proposta diplomática mundial e multilateral para se aproximar da diplomacia regional ao adotar o alinhamento com os Estados Unidos.

Ainda assim, a busca por uma integração econômica mundial era reflexo de uma nova ordem mundial caracterizada pela globalização e a crescente importância de se firmar acordos multilaterais além de zonas de livre comércio (ex: NAFTA), uniões aduaneiras, como o MERCOSUL¹³ e mercados comuns (ex: União Europeia) (SZERMAN, 2011). Autores como Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) acreditam que a estratégia adotada por Collor, denominada por ele como a “autonomia pela integração”, não teria se iniciado em 1990, mas sim com as ações de Abreu Sodré no governo Sarney e continuadas por Francisco Rezek e Celso Lafer, Ministros das Relações Exteriores no governo Collor.

¹² O Programa CBERS nasceu da parceria inédita entre Brasil e China no setor técnico-científico espacial. Um dos frutos dessa cooperação foi a obtenção de uma poderosa ferramenta para monitorar seu imenso território com satélites próprios de sensoriamento remoto, buscando consolidar uma importante autonomia neste segmento (INPE, 2025).

¹³ O Mercado Comum do Sul, MERCOSUL, é um processo de integração regional conformado inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual recentemente incorporaram-se a Venezuela e a Bolívia. Seu objetivo principal é propiciar um espaço comum de oportunidades comerciais e de investimentos (MERCOSUL, 2025)

O que se pode destacar desse período no que se refere às relações com a China são a assinatura de memorando de entendimento sobre a compra pela China de minério de ferro, por meio de contratos entre a Companhia do Vale do Rio Doce e companhias estatais chinesas. No período em que durou a primeira gestão de Lafer no Itamaraty, o evento multilateral de maior relevância na época foi a Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio - 92 ou ECO-92), realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro. Foram reunidos representantes de 178 países para discutir ferramentas, estabelecer ações e metas para o desenvolvimento sustentável. No mesmo ano, Deng Xiaoping faria uma viagem ao sul da China para obter apoio para as reformas de abertura econômica que havia iniciado. De acordo com Barreto (2012, p. 212) a China “iniciara a fase de crescimento econômico sem precedentes e aumentaria seus laços econômicos internacionais”.

Dois meses após a Rio-92, foi instaurado o processo de *impeachment* de Collor, culminando no seu afastamento no início de outubro do mesmo ano, levando o vice-presidente, Itamar Franco (1992 - 1994), a assumir a presidência do país em dezembro. Itamar Franco nomeou o Senador Fernando Henrique Cardoso para chefiar o Itamaraty e, no início da sua gestão, expôs ideias preliminares sobre os rumos da PEB:

[...] O Brasil deverá abrir, e não fechar opções, jogar nos diferentes tabuleiros, buscar parcerias estratégicas e parcerias localizadas, o que exige planejamento estratégico, visão de futuro e adaptação criativa. Esse esforço deverá ser inspirado pelo realismo: será preciso seguir as regras do jogo, não poderemos mudar essas regras do jogo, não poderemos ficar fora da cena. Ao mesmo tempo, deveremos perseguir os objetivos de uma ordem internacional mais justa, mais democrática e mais transparente a longo prazo. Deveremos manter nossas coalizões tradicionais e procurar novas. Temos vocação universal e portanto maior facilidade de variar nossas parcerias. Temos condições de conduzir uma diplomacia diversificada e de caráter universalista.” (BARRETO, 2012).

Entretanto, poucos meses depois, FHC passa a assumir o cargo de Ministro da Fazenda e Celso Amorim o sucede efetivamente em setembro de 1993. Sob sua chefia, entre 1993 e 1995, o novo Ministro das Relações Exteriores sintetiza que os objetivos centrais da agenda externa seriam a busca pelo desenvolvimento do país, formação de valores democráticos, defesa da paz e da segurança internacional e a luta em favor de uma ordem global econômica e politicamente mais justa. Nesse sentido, o Brasil passa a priorizar um relacionamento mais intenso com a região da Ásia, em função do seu potencial cooperativo nos campos científico e tecnológico, bem como enquanto mercado para exportação e importação (OLIVEIRA, 2004).

Na época, o Brasil recebeu importantes visitas de autoridades chinesas, como o chanceler, o vice-primeiro-ministro e, posteriormente, o presidente Jiang Zemin. As visitas demonstravam um interesse na criação de uma iniciativa de cooperação de maior extensão com

o país e, no mesmo ano, os países decidiram oficializar o vínculo bilateral como Parceria Estratégica, marco que inaugurou uma nova fase da relação sino-brasileira. Esse estatuto caracteriza a existência de relações dinâmicas nos campos de cooperação, iniciativas econômicas, socioculturais e estratégicas. Esse cenário concedia à parceria sino-brasileira uma recuperação da relação comercial a novos setores, além de consolidar o programa CBERS (CEBC, 2015). Roberto Abdenur, Embaixador do Brasil na China entre 1989 e 1993, para o Conselho Empresarial Brasil e China (CEBC) conta:

Na conversa com o Presidente Itamar Franco em Brasília, após visita à Carajás, Zhu Rongji tomou a iniciativa de sugerir o lançamento de uma Parceria Estratégica, ideia de pronto aceita. Nasceu, assim, o motor maior de nossas relações com aquele país – motor que não se limitaria em anos seguintes ao mero uso retórico e, sim, para impulsionar aos impressionantes níveis atuais as relações de diálogo, cooperação e intercâmbio nos mais variados setores (ABDENUR, 2015).

Nesse sentido, pode-se observar como as relações sino-brasileiras avançaram de forma considerável desde o estabelecimento das primeiras relações diplomáticas em 1974. Como observado anteriormente, as trocas comerciais cresceram de US\$ 19 milhões em 1974 para US\$ 1,3 bilhão em 1994¹⁴ (CEBC, 2015). Durante este período, a China caminhava os primeiros passos em direção à etapa que seria marcada por um processo de industrialização acelerado e altas taxas de crescimento, pilares que iriam determinar a forte complementaridade de ambas as economias nas décadas subsequentes. As relações políticas, apesar dos avanços, continuavam restritas, com a presença diplomática do Brasil na Ásia incipiente e a prospecção internacional de ambos os países ainda modesta. Isto se refletia nas visitas presidenciais esporádicas e na ausência de um arcabouço institucional que desse suporte à ampliação da cooperação. Seria nas décadas seguintes que as visitas oficiais passariam a ser contínuas e as novas instituições surgiriam para impulsionar o relacionamento.

2.4 A diplomacia presidencial de FHC e Lula I e II

Fernando Henrique Cardoso

Antes de analisar a figura de FHC como presidente e suas atuações na PEB, é fundamental recuperar sua contribuição teórica no âmbito da Teoria da Dependência, desenvolvida a partir da década de 1960 em crítica ao desenvolvimentismo. Na análise de Ferreira (2016), o sociólogo, em oposição ao ISEB e CEPAL, apontava como equivocada a insistência das elites locais em fazer a nação “crescer para dentro”, de forma autônoma, à

¹⁴ Valores nominais em dólares correntes da época.

margem do desenvolvimento mundial. Nesse sentido, para FHC, a única maneira de haver um desenvolvimento latino-americano seria através da total abertura do mercado local ao capital externo, proposta nomeada como “desenvolvimento dependente-associado”. Isso se explica pois, em seu entendimento, seria necessária industrial e tecnológica dos países latino-americanos às economias centrais a fim de gerar desenvolvimento nas regiões periféricas.

Como intelectual e ideólogo engajado no discurso de oposição da época, FHC conseguiu se projetar à cena política brasileira, tornando-se senador suplente de Franco Montoro pelo MDB em 1978, fundador do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ministro das Relações Exteriores e da Fazenda no início da década de 1990 e presidente da República em janeiro de 1995 – cargo que ocupou até dezembro de 2002 (FERREIRA, 2016).

A década de 1990 representou uma inflexão decisiva na PEB, na medida em que a intensificação do processo de globalização redefiniu as relações entre Estado, economia e sistema internacional. Marcos importantes na História, como o fim da Guerra Fria, o colapso da União Soviética e a ascensão de um novo modelo capitalista, caracterizado por avanços tecnológicos e enfraquecimento do Estado Social do pós-guerra, transformaram profundamente a dinâmica internacional. Nesse cenário, como dito anteriormente, o Consenso de Washington passou a ditar as possíveis reformas de países em desenvolvimento, com a defesa do livre comércio, redução do papel do Estado na economia, disciplina fiscal e ampliação dos fluxos comerciais e financeiros. Contudo, Barnabé (2012) explica que esse processo de padronização cultural ocidental teve reações das mais diversas, sendo evidenciado por grupos que a “nova ordem mundial” não resultou em um sistema internacional mais harmônico, mas sim, mostrou a persistência e a emergência de novos conflitos, enquanto as instituições internacionais revelaram dificuldades em gerir as transformações pós-Guerra Fria.

Nesse sentido, agentes diplomáticos, formuladores da política externa e chefes de governo tiveram que repensar no seu papel e na atuação que consistia em suas devidas agendas internacionais. A noção de diplomacia presidencial insere-se nesse quadro, referindo-se ao protagonismo dos presidentes na formulação e condução da política externa, fora da mera rotina ou de suas atribuições. Coelho e Santos (2013) destacam que, mesmo existindo dúvidas acerca do que a literatura denomina por “diplomacia presidencial”, há um certo consenso de que a política externa é prerrogativa constitucional do Chefe do Executivo, o que o coloca como ator central no processo decisório.

No Brasil, esse processo intensificou-se nos anos 1990, embora o Itamaraty tenha mantido autonomia e tradição de insulamento diplomático, a ênfase presidencial pôde redirecionar prioridades e imprimir estilos específicos de atuação (DANESE, 1999). Tanto

Fernando Henrique Cardoso quanto Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010) recorreram amplamente a esse instrumento, ainda que de modos distintos. Rompendo com o projeto nacional-desenvolvimentista, FHC utilizou a diplomacia presidencial como ferramenta para consolidar a imagem do Brasil como economia estável e alinhada a propostas neoliberais, enquanto Lula ampliou o uso dessa prática, priorizando a inserção ativa do país no Sul Global e a diversificação das parcerias estratégicas (BARNABÉ, 2012). Na prática, de acordo com Pinho (2016, p.17) a diplomacia presidencial de FHC “traduziu pela intensa agenda de viagens internacionais, na participação pessoal do presidente em fóruns de debates internacionais, em esforços regionais e visitas oficiais feitas a outros países”.

Quando FHC assumiu em 1995, ele descreveu que o país vivia, naquele momento, em meio a “três processos de transformação” que seriam a consolidação da democracia, a continuidade do processo de maior abertura da economia ao intercâmbio internacional e a estabilização da economia a partir do Plano Real. Ele ainda declarou que seu projeto de governo seria encerrar a chamada Era Vargas, referindo-se ao modelo de desenvolvimento de ISI e a prática intervencionista do Estado. Como cita Pinheiro (2004, p. 47) é importante ressaltar que ambos os seus mandatos foram caracterizados pela abertura econômica, privatizações, liberalização das regras de comércio e responsabilidade fiscal.

A agenda internacional, enquanto isso, incluía em suas pautas temas até antes restritos aos ambientes domésticos, como meio ambiente, direitos humanos, tráfico de drogas, terrorismo e desigualdade. Não só isso, como também o surgimento de novos atores — organizações regionais, organismos internacionais e sociedade civil — passaram a influenciar diretamente a formulação e a execução da política externa. Assim, a diplomacia, antes centrada quase exclusivamente nos Estados nacionais, teve de se adaptar a uma realidade mais complexa, interdependente e multifacetada, que exigia novas estratégias e maior flexibilidade frente aos desafios do século XXI.

Segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), as diretrizes da PEB de FHC seguiram parâmetros tradicionais como o pacifismo, respeito ao direito internacional, defesa dos princípios de autodeterminação e não intervenção, e o pragmatismo como instrumento necessário e eficaz a defesa dos interesses do país. Ao mesmo tempo, “a importância relativa de cada país passa a ser medida menos por seu peso militar ou estratégico, e mais por sua projeção econômica, comercial, científica ou cultural” (ABDENUR, 1994, p. 3), anunciando aos formuladores da política externa que a relação custo-benefício para o Brasil seria mais benéfica em um ambiente de abertura, que garantisse um marco legal internacional para a busca da concretização dos seus interesses nacionais. Luiz Felipe Lampreia (1995 - 2000), nomeado

por FHC para chefiar o MRE, diz que o Brasil estava construindo um novo paradigma de política externa, por ele chamado de *paradigma pela integração*.

Tal visão orientou a PEB de FHC que teve como eixo central, mantido nos oito anos de governo, a retórica do fortalecimento do Mercosul e, sobretudo no segundo mandato, as relações com a América do Sul. A política externa se manifestou em múltiplos espaços, revelando uma atuação diversificada com temas de diferentes pesos, entre eles: o acordo de livre comércio com a União Europeia; os debates sobre a integração hemisférica e as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca); a articulação de alianças no âmbito da OMC; o fortalecimento das relações bilaterais com países estratégicos como China, Japão, Índia, Rússia, África do Sul; além de pautas como a não proliferação nuclear, o desarmamento, o combate ao terrorismo, as questões ambientais, a defesa dos direitos humanos, da democracia, a defesa da reforma do Conselho de Segurança da ONU em busca da maior participação de países em desenvolvimento nos processos decisórios globais, as críticas à ordem financeira internacional, a parceria com Portugal e a aproximação com os países da CPLP, bem como o relacionamento com Cuba (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Essa busca pela adesão a regimes internacionais e às instituições incorporadas como solução para os problemas de ação coletiva na política externa de FHC foi caracterizada por Pinheiro (2004) como *institucionalismo pragmático*.

Institucionalista porque, sem chegar a negar algumas premissas básicas do realismo como a visão do sistema internacional como anárquico, a política externa brasileira se revestiu de uma visão que justificava e estimulava a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletiva. Enfim, em nome da diminuição dos custos de transação, redução de incertezas e busca da maximização de ganhos (absolutos) buscou-se o reforço da cooperação. No entanto, paralelamente a essa vertente, sobreviveu a visão realista clássica que percebe as relações internacionais como calcadas no princípio do auto-interesse e na busca por ganhos relativos. Esta duplicidade ocorreu não porque ainda estivéssemos numa fase de transição de paradigmas, mas porque na diplomacia brasileira estas visões se completavam (PINHEIRO, 2004).

No que se refere às relações diplomáticas e comerciais entre China e Brasil nesse período, podem-se destacar as seguintes: Em 1995, FHC viajou à China enfatizando a formalização da Parceria Estratégica feita naquele último ano e confirmou a nova dinâmica de intensificação das relações sino-brasileiras. O governo brasileiro apresentou seus principais interesses econômicos e comerciais, principalmente a ampliação de oportunidades de exportação no setor agrícola e a necessidade de sofisticar a composição da pauta de comércio entre os dois países. Um ponto a se destacar desse período foi a proposta de implementação de dois satélites a mais do que o previsto no Programa CBERS. O comércio bilateral entrava em uma fase de expansão relativamente equilibrada:

Em 1994, a corrente comercial alcançou o valor de US\$ 1,3 bilhão, marcando um novo recorde histórico, com crescimento quase ininterrupto nos anos seguintes. Apesar da elevação das importações oriundas da China, o Brasil se mantinha em posição superavitária, já que as exportações brasileiras para o país asiático passaram de US\$ 226 milhões em 1991 para US\$ 1,2 bilhão em 1995, um aumento de cerca de 500%. (CEBC, 2015, p. 28).

Acioly (2011) destaca que o contexto mundial entre as décadas de 1980 e de 1990 impactou a composição de fluxos comerciais da China com o restante do mundo, uma vez que a forte expansão desses fluxos refletiu na participação cada vez mais ativa da China no comércio internacional. Não só isso, como o setor de exportação encontrava-se mais diverso, dinâmico e tecnologicamente intenso, consolidando a China como o principal fornecedor de bens de exportação. Paralelamente, a China ampliou seus parceiros comerciais, passando a importar produtos primários e insumos industriais de nações asiáticas em desenvolvimento e de países latino-americanos, a fim de sustentar as demandas geradas pelo rápido crescimento econômico.

Gráfico 1 - Evolução do total exportado pela China (1980 - 1990)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Atlas da Complexidade Econômica, 2026

Mesmo com alguns impasses, como as crises financeiras que assolaram ambos os países no ano de 1997 e 1998, o relacionamento sino-brasileiro progredia com o aumento das trocas comerciais, diversificação da pauta caracterizada pelo ingresso de manufaturas chinesas no Brasil, entrada de empresas brasileiras no setor produtivo chinês e o lançamento, em 1997, do primeiro Satélite Sino-Brasileiro de Levantamento de Recursos Terrestres, CBERS-1 (CEBC, 2015). O crescimento foi tão expressivo nos últimos oito anos que, em

2002, a China alcançou a significativa posição de segundo maior parceiro comercial brasileiro. O significado desse desenvolvimento é abrangente, não apenas econômico, mas político e estratégico e que abriu caminho para que, no governo Lula, a diplomacia presidencial atribuísse à relação sino-brasileira um papel ainda mais proeminente, em consonância por uma busca mais ativa e diversificada.

Lula I e II

Ao assumir a presidência em 2003, Lula salientou promessas de campanhas de âmbito social - combate à fome, geração de empregos, fomento à exportação, crescimento sustentável, etc. - e, em política externa, demonstrou a necessidade de reconstruí-la, de modo a valorizar não somente o interesse de crescimento econômico, mas uma política que diminuísse as diferenças sociais dentro do próprio território e que promovesse uma integração maior dos países em desenvolvimento no cenário internacional. No discurso de posse¹⁵, no Congresso Nacional, Lula constrói a linha da PEB a partir de um diálogo respeitoso frente ao governo norte americano, a busca pela ampliação de relacionamentos com países desenvolvidos e a preocupação em “aprofundar” as relações com países em desenvolvimento e de peso internacional proporcional ao brasileiro:

Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Europeia e os seus estados Membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão. Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros (LULA DA SILVA, 2003).

De acordo com Barnabé (2012, p.8), apesar de Lula não ter usado formalmente o termo “diplomacia presidencial”, na prática, sua gestão representou não só a continuidade desse instrumento, como também ampliou a sua utilidade na busca dos interesses brasileiros em âmbito internacional. Em contraste com o último governo de FHC, a política externa de Lula foi descrita como um “ativismo diplomático”, caracterizado pelo então chanceler Celso Amorim como “ativa e altiva”. Assim, também priorizou a defesa do multilateralismo, a cooperação entre países em desenvolvimento e inserção ativa em fóruns internacionais, como o G-20 comercial e o G-20 financeiro, almejando reduzir assimetrias internacionais por meio de

¹⁵ Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. Brasília, 01/01/2003. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos

coalizões com países do Sul, enfatizando uma diplomacia avaliada como “diversificação de parcerias” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282).

Essa mudança implicou no maior protagonismo do Brasil em iniciativas como o IBAS (2003), a criação da UNASUL¹⁶ (2008) e a participação ativa no BRICS (2009), mostrando a atuação do Brasil como um *global player* e ampliando a visão de protagonismo dessas nações. Ressaltando o papel do BRICS para a relação sino-brasileira, é importante sinalizar que o acrônimo em 2001 se denominava apenas “BRIC” (Brasil, Rússia, Índia e China), originalmente criado para designar economias emergentes com alto potencial de crescimento. Após a inclusão oficial da África do Sul, em 2011, o BRIC tornava-se BRICS e ampliava a possibilidade desses países, juntos, lograr maiores êxitos frente aos países que historicamente tiveram hegemonia para decidir temas de interesse e objetivos comuns entre eles. A presença da China conferiu credibilidade e legitimidade política ao bloco, dada sua ascensão à terceira maior economia mundial na época e seu papel central nas cadeias globais de comércio e na crescente demanda por *commodities* (COUTINHO; DA SILVA, 2024). Para o Brasil, o bloco concretizou a possibilidade de articular interesses comuns com outras economias emergentes (STUENKEL, 2013) e avançar com a estratégia de diversificação de parcerias implementada pela política externa do governo Lula.

Outra importante postura do Brasil neste período foi a atuação do país diante da Organização das Nações Unidas (ONU) que desde o início da década de 90 se fez notória. Durante a gestão de Lula e do chanceler Amorim, essa agenda foi intensificada com participação brasileira ativa dos conselhos da ONU e pela procura de obter uma cadeira permanente no Conselho de Segurança, isto é, ampliar sua presença no processo de tomada de decisão onde são deliberados assuntos de relevância para a comunidade internacional e, consequentemente, da política internacional (PINHO, 2016).

Em consonância com esse panorama diplomático, o início do governo Lula coincidiu com o aumento dos preços das *commodities* (energéticas, metais não-preciosos, metais preciosos, grãos e óleos vegetais e alimentos) que, segundo Prates e Marçal (2008), pode ser justificado devido a dois principais fatores: as condições macroeconômicas globais e o chamado “efeito-China”. De acordo com o FMI, o crescimento da economia global entre 2002 e 2005 foi de 4,3%, contra 3,6% entre 1992 e 2000, impulsionando a demanda por matérias-primas agrícolas e metais, insumos da produção industrial, e, consequentemente, aumentando o preço

¹⁶ A UNASUL, União de Nações Sul-Americanas, é uma organização política formada por 12 presidentes sul-americanos que previa a integração econômica de seus países, através da aproximação com o MERCOSUL e com a Comunidade Andina de Nações.

dessas *commodities*. O segundo fator, o “efeito-China”, amplificou esse panorama uma vez que o crescimento de setores intensivos em *commodities* metálicas e industriais pressionou a demanda por esses bens, ao mesmo tempo em que o crescimento populacional chinês fomentou a compra externa de alimentos e demais *commodities* agrícolas.

Nesse sentido, além do aumento das importações chinesas, o ingresso do gigante asiático na OMC¹⁷ em dezembro de 2001 que implicou na redução de tarifas e cotas de importações sobre esses bens também contribuiu para o aumento das compras externas de *commodities* agrícolas e metálicas. Essa contribuição justifica-se uma vez que a China, em 2001, era a sexta potência comercial, sendo responsável por 6,3% das exportações e 3,8% das importações mundiais; já em 2003, esse último percentual passou para 5,5%, tornando a China a terceira principal importadora mundial, posição mantida até 2010 quando a China se tornou o maior importador do mundo (WTO, 2010). Assim, esse panorama conhecido como *boom das commodities* ou “superciclo” esteve diretamente relacionado com o fato de o Brasil passar a se beneficiar diretamente da valorização de seus principais produtos de exportação e visualizar na China um parceiro estratégico central solidificando uma relação baseada em complementaridades - Brasil fornecendo *commodities* e a China exportando bens manufaturados.

Esse fortalecimento do comércio foi acompanhado por uma maior aproximação política e institucional entre os dois países. Já em 2003, a China tornou-se o terceiro maior mercado de destino para as exportações brasileiras e o quinto maior fornecedor de produtos importados pelo Brasil. No ano seguinte, a visita de Lula a Pequim consolidou a Parceria Estratégica Global, aprofundada em 2006 com a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), que institucionalizou o diálogo político e econômico. O comércio bilateral experimentou crescimento exponencial: passou de US\$6,7 bilhões em 2003 para US\$56,2 bilhões em 2010, tornando a China o principal parceiro comercial do Brasil já em 2009 (CEBC, 2015, p. 45).

Em 2010, com um PIB de quase US\$ 6 trilhões, a China ultrapassou o Japão e tornou-se a segunda economia do mundo. Em abril, o Presidente Hu Jintao realizaria visita de Estado ao Brasil, e participaria da II Cúpula do BRIC. Segundo nota do Itamaraty, com o Presidente Lula discutiria o aprofundamento da Parceria Estratégica, com foco na ampla agenda bilateral e na crescente importância dos dois países no debate sobre governança global. Firmaria o Plano de Ação Conjunta Brasil – China, que estabelecería metas para o conjunto as relações bilaterais no período 2010-2014. Ressaltou a Chancelaria brasileira que a China fora, em 2009, o maior parceiro

¹⁷ Essa abertura, no entanto, não se iniciou de forma abrupta e vinha sendo construída já nas reformas das “Quatro Modernizações”, inicialmente delineadas por Zhou Enlai que estabeleceram as bases programáticas para a reorientação econômica chinesa e que, posteriormente, seriam aprofundadas sob a liderança de Deng Xiaoping, a partir de 1978, no marco das políticas de “reforma e abertura”.

comercial do Brasil, com intercâmbio de US\$ 36,1 bilhões, dos quais US\$ 20,2 bilhões corresponderam a exportações brasileiras. Nos dois primeiros meses de 2010, o fluxo do comércio bilateral somara US\$ 5,54 bilhões, o que representava aumento de 36,5% em relação ao mesmo período de 2009. (BARRETO, 2012, p. 415).

O CEBC afirma que as relações Brasil-China passaram por mudanças significativas desde a declaração da parceria estratégica até os primeiros anos do governo Lula. Em resumo, o aumento das trocas comerciais e a diversificação do ingresso de manufaturas chinesas no Brasil elevou o nível das relações entre ambos os países e, vale ressaltar, como essa relação sino-brasileira foi mais acelerada do que o comércio brasileiro com o restante do mundo nesta época (2000 - 2010). Nesse período, as exportações brasileiras saltaram de US\$1,2 bilhão para US\$32,5 bilhões, passando de 2% para 15% do total exportado pelo Brasil. Já as importações vindas da China aumentaram de US\$1,3 bilhão para quase US\$28 bilhões. Apesar do impacto temporário nesse crescimento devido a Grande Depressão, em 2008, a recuperação do aumento das exportações em 2010 se deu devido ao aumento dos preços das commodities, enquanto que as importações brasileiras se mostraram mais sensíveis (SZERMAN, 2011).

Os grupos de *commodities* brasileiras agrícolas, minerais e energéticas apresentaram elevações substanciais nos preços e ainda que, em razão da crise de 2008 essa elevação tenha tido uma interrupção, os efeitos desse fenômeno puderam ser observados até meados da segunda década do século XXI (LEITE; RODRIGUES, 2024). Em 2000, os 10 principais destinos das exportações brasileiras eram em ordem decrescente: Estados Unidos, Argentina, Holanda, Alemanha, Japão, Itália, França, Bélgica, México e Reino Unido, os quais respondiam por 66% das exportações brasileiras totais. Já, em 2010, esse cenário apresentou duas mudanças importantes: i) uma maior desconcentração geográfica, com os 10 maiores destinos das exportações contabilizando 55,3%; e ii) a confirmação da China como maior destino das exportações brasileiras – posição alcançada já em 2009 quando deslocou os Estados Unidos – absorvendo 15,2% do total exportado pelo Brasil (IPEA, 2011).

Como sintetizam Pecequillo e Carmo (2017), a política externa do período combinou “um perfil autônomo e assertivo no cenário global, elevando a posição e a credibilidade do Brasil” (p. 14). Barreto (2012) reforça que a diplomacia de Lula buscou superar o “falso paradigma de que o Brasil deveria pautar-se pela limitação de poder” (p. 19), assumindo uma postura de maior liderança global. Barreto (2012, p. 615) resume a PEB do segundo mandato de Lula como positiva na continuidade e intensificação de linhas mestras que perduraram desde a redemocratização do país, tais como a defesa do multilateralismo, política de prioridade sul-americana e a maior atuação externa em geral. É importante ressaltar, no entanto, que apesar

do elevado sentido estratégico voltado para a América do Sul e prioridades de parcerias no eixo Sul-Sul, o eixo Norte-Sul não deixou de ser importante, pelo contrário, os parceiros tradicionais do Brasil, como Estados Unidos e União Europeia se mantiveram com intercâmbios comerciais sólidos.

Nota-se que o processo de globalização ampliou a gama de fatores e atores na agenda internacional e gerou, conseqüentemente, maiores responsabilidades indiretas aos chefes de Estado e formuladores da política externa. Nesse sentido, a diplomacia presidencial apresenta-se como o instrumento essencial nesses países a partir de FHC e, em seguida, com Lula. Contudo, é importante dizer que mesmo com esses papéis interligados, o Itamaraty se manteve independente e em manutenção de acordo com as transformações mundiais e, por outro lado, vem acompanhando com seriedade as mudanças no complexo cenário internacional.

2.5 PEB em Dilma: adaptação reativa ao cenário nacional

É possível assumir que o governo Dilma deu continuidade a projetos internos e externos da administração de Lula, com a expectativa de manter a prática da PEB em um patamar de relevância (FERREIRA et al., 2023). Entre os instrumentos centrais destaca-se o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento à internacionalização de empresas brasileiras. No âmbito da política de “campeãs nacionais”, o Estado apoiou grandes grupos empresariais, especialmente nos setores de infraestrutura, energia e construção civil, viabilizando projetos no exterior, sobretudo na América Latina e na África.

No entanto, essa continuidade foi acompanhada por menor ativismo diplomático e por uma redução dos investimentos políticos na agenda externa, evidenciada pela diminuição das viagens presidenciais e priorização das demandas domésticas em um contexto de crise econômica (BASTOS; HIRATUKA, 2017).

[...] embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os policymakers da política externa, o comportamento brasileiro experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade. O Brasil foi perdendo protagonismo na política global e seus movimentos assumiram um caráter reativo” (SARAIVA, 2014, p.25)

Em outras palavras, o país deixou de ser um formulador ativo de agendas internacionais para se tornar um ator que apenas responde a pressões externas e limitações domésticas, adotando uma atuação fragmentada e sem uma estratégia clara de longo prazo. Para Cervo e Lessa (2014), até 2010 o Brasil exalava a imagem de um país emergente e dinâmico, uma vez que as pautas bases do governo Lula correspondiam à estabilidade econômica e política,

inclusão de milhões de pobres à sociedade de bem estar mínimo e uma política exterior assertiva que buscava a reposição do Brasil no cenário internacional. Com Dilma, os autores enxergam uma mudança de panorama explicando que as causas principais para o declínio internacional do país estavam concentradas em âmbito interno:

Sem novos conceitos e sem diálogo com a sociedade, o primeiro termo de Rousseff no poder tolheu eficiência aos fundamentos internos e falhou em outros dois pontos ao abrir o caminho do declínio internacional: não formulou uma política de comércio exterior, apesar do malogro da fase anterior nesse aspecto, e não programou junto com o empresariado uma estratégia de inovação exigida pela competitividade sistêmica de economias internacionalizadas. Apenas dará continuidade lerda e obstruída às estratégias externas da fase anterior (CERVO; LESSA, 2014).

Essa visão é relativizada por Bastos e Hiratuka (2017) que argumentam que não houve uma mudança nos objetivos na política externa, mas sim a adaptação de Dilma a um contexto internacional e doméstico mais hostil. No plano internacional, o impasse da Rodada Doha¹⁸ na OMC, aliado à estratégia dos EUA de priorizar mega acordos regionais com Europa e Ásia, reduziu a relevância do multilateralismo comercial, justamente onde o Brasil buscava projeção. Paralelamente, a ascensão da China trouxe incertezas para a ordem econômica internacional e a queda dos preços das commodities enfraqueceu as exportações brasileiras. Já no plano doméstico, a economia brasileira ainda sofria com os efeitos da crise de 2008 e os casos de suspeita de corrupção do Partido dos Trabalhadores (PT) estavam sendo divulgados pela imprensa constantemente (PECEQUILO; CARMO, 2017).

Na América do Sul, Dilma manteve a retórica integracionista, mas com menor intensidade e avanços concretos em comparação ao governo Lula. Como destacam Pecequillo e Carmo (2017, p. 15), “a primeira gestão do governo Dilma apresentou um baixo perfil de ação, colocando em xeque os projetos em andamento”, ainda que continuasse a reafirmar a prioridade da região. Essa diminuição da intensidade da política externa regional refletiu a preferência da presidente por concentrar-se em questões internas e pela menor utilização da diplomacia presidencial como instrumento de liderança regional. Apesar do ritmo mais lento na condução da política externa, as relações com a China, fortalecidas desde o governo Lula, permaneceram centrais, assim como as tratativas dentro do BRICS que continuavam avançando. Em 2012, Brasil e China elevaram sua parceria ao nível de “estratégica global” e atingiram no mesmo ano

¹⁸ A Rodada Doha foi lançada em 2001, na Quarta Conferência Ministerial da OMC. Pode ser definida como um ciclo de negociações comerciais entre os membros da OMC, cujo objetivo seja realizar uma reforma significativa no sistema de comércio internacional por meio da introdução de barreiras comerciais mais baixas e da revisão das regras comerciais (WTO, 2001).

uma corrente de comércio de US\$75,5 bilhões (CEBC, 2015). Não só isso como a presidente fortaleceu laços através de diversos atos assinados na época:

Entre esses atos encontram-se um plano decenal de cooperação, um acordo de assistência mútua administrativa em matéria aduaneira, o estabelecimento de centros culturais, um memorando de entendimento entre Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação de ambos os países para a criação de um centro conjunto para satélites meteorológicos, além de um centro Brasil-China de Biotecnologia e para a implementação do programa Ciência Sem Fronteiras na China. Ademais, um plano estratégico para o fortalecimento de cooperação agrícola e abastecimento, um relatório das divergências estatísticas do comércio bilateral de mercadorias e, por fim, acordos de serviços administrativos entre a Capes e o China Scholarship Council (CSC) (VISENTINI, 2013, p.133).

Em 2014, a visita de Xi Jinping ao Brasil resultou na assinatura de 56 atos bilaterais, que incluíram cooperação em infraestrutura, energia e aviação, além de iniciativas conjuntas no âmbito do BRICS, como o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas (LIMA, 2016; GRAÇA LIMA, 2016). Segundo o Conselho Empresarial Brasil-China (2015, p. 7), “a comemoração dos 40 anos de relações diplomáticas coincidiu com avanços expressivos dos dois países no plano doméstico e em sua inserção internacional”, consolidando a centralidade da parceria sino-brasileira.

Em suma, a PEB do governo Dilma caracterizou-se pela continuidade retórica em relação ao Sul Global e à integração regional, mas com menor proatividade e redução do protagonismo internacional. Essa mudança de comportamento foi impulsionada por uma conjuntura internacional sensível, marcada pela recuperação do G7 e pelo fim do superciclo das *commodities* e por uma crise doméstica que forçou a presidência a priorizar problemas internos em detrimento da projeção global. Embora o período entre 2011 e 2013 tenha mantido o crescimento e o grau de investimento (PATRIOTA, 2023), a partir de 2013 a recessão, as manifestações de junho e os desdobramentos da Operação Lava Jato corroeram a imagem do governo, afetando a credibilidade externa e limitando o alcance da diplomacia presidencial.

Por outro lado, as teses que enfatizam o declínio da PEB nesse período, frequentemente subestimam a resiliência e o aprofundamento estratégico das relações com a China, que funcionaram como um eixo de continuidade fundamental. Longe de uma paralisia, o governo Dilma elevou o vínculo com Pequim ao status de Parceria Estratégica Global em 2012 e consolidou a institucionalização do BRICS com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) em 2014. O pragmatismo econômico, evidenciado pela assinatura de dezenas de acordos em infraestrutura e tecnologia, demonstra que o Brasil não abandonou sua inserção internacional, mas a concentrou onde os ganhos eram tangíveis. Contudo, o processo de *impeachment* de Dilma, inaugura uma reorientação diplomática de viés liberal conservador, que

buscou o realinhamento com parceiros tradicionais e o arrefecimento das agendas de integração regional e cooperação Sul-Sul defendidas na década anterior.

2.6 A inflexão liberal-conservadora na PEB da Michel Temer

Michel Temer (2016 - 2018) assumiu a presidência do Brasil em agosto de 2016 sob um cenário de forte turbulência política, econômica e institucional no país. Esses fatores condicionaram a PEB, marcada por uma mudança de orientação em relação às administrações anteriores, em especial ao ciclo iniciado por Lula da Silva em 2003. Segundo Azeredo (2018, p. 1), “essa descontinuidade se agravou com a gestão de Michel Temer, que não deixa claro quais são as diretrizes e os objetivos de sua política externa”, o que resultou em perda de protagonismo e abandono de agendas que haviam projetado o Brasil no plano internacional. O realinhamento diplomático, conduzido inicialmente pelo chanceler José Serra e depois por Aloysio Nunes, foi caracterizado por meio de uma agenda liberal-conservadora voltada à restauração da confiança junto aos parceiros tradicionais, sobretudo Estados Unidos e União Europeia, e pelo arrefecimento da prioridade dada à integração regional e à Cooperação Sul-Sul (PENNAFORTE, 2017).

Segundo Florêncio Sobrinho e Silva Filho (2008) não há indícios de abandono da cooperação do Brasil com países do Sul, mas são visíveis os sinais de uma inflexão liberal-conservadora nas relações com a África e da Ásia, seguido por uma lógica mais fundada no interesse econômico do que em afinidades políticas ou ideológicas. A política africana, que havia sido um dos eixos da inserção internacional nos governos petistas, sofreu recuo, o que se traduziu no enfraquecimento da PEB na época. O Ministério das Relações Exteriores passou a adotar uma lógica imediatista de racionalização de custos, levantando inclusive a possibilidade de fechamento de embaixadas no continente. Além disso, a suspensão de financiamentos do BNDES para empreiteiras brasileiras no exterior fragilizou a presença econômica do Brasil em países africanos, abrindo espaço para que potências como China e Índia ocupassem áreas estratégicas que antes eram objeto de cooperação brasileira (SILVEIRA, 2018, p. 4).

No âmbito da América do Sul mostra-se presente o interesse de preservação e correção dos rumos do Mercosul - sobretudo com as relações com a Argentina -, a vontade de acelerar as negociações MercoSul-União Europeia e aproximar os países sul-americanos do Canadá, relançando o grupo à retomada de seus objetivos iniciais de livre comércio e abertura de mercado (NUNES; RODRIGUEZ, 2017). Contudo, tal agenda coincidiu com um processo de desarticulação de mecanismos regionais de cooperação, notadamente a UNASUL, que havia

sido criada como símbolo de integração sul-americana com forte protagonismo brasileiro desde os anos 2000. A saída brasileira da organização refletiu na redução da capacidade de liderança regional e contribuiu para o enfraquecimento institucional do país.

Paralelamente, o Brasil aderiu ativamente ao Grupo de Lima para condenar o governo de Nicolás Maduro na Venezuela, mas sua atuação mostrou-se fragmentada, sem mecanismos de implementação de políticas concretas. Para Saraiva e Cervo (2017), esse movimento refletiu o abandono da lógica de liderança regional autônoma e a adoção de uma postura alinhada a Washington, em contraste com o multilateralismo ativo que havia caracterizado a diplomacia brasileira desde o início dos anos 2000.

Por outro lado, a relação com a China manteve relevância estratégica. O Conselho Empresarial Brasil-China (2015, p. 7) destaca que a celebração dos 40 anos de relações diplomáticas entre os dois países coincidiu com “avanços expressivos dos dois países no plano doméstico e em sua inserção internacional”. Em 2017, Temer visitou Pequim para participar da Cúpula do BRICS e enfatizou o papel da parceria sino-brasileira no financiamento de infraestrutura e no comércio de commodities, ainda que de forma mais pragmática e menos política do que nos governos anteriores (LIMA, 2016). Assim como Dilma Rousseff, o governo Temer se empenha em assuntos que remetem à infraestrutura do país. Contudo, enquanto o primeiro buscava utilizar o então nascente banco dos BRICS para arrecadar recursos para o melhoramento da área (SARAIVA, 2014), o segundo se utiliza de mecanismos de concessões e privatizações (OLIVEIRA, 2018).

Assim como Rousseff, o governo Temer se empenha em assuntos que remetem à infraestrutura do país. Contudo, enquanto o primeiro buscava utilizar o então nascente banco do BRICS para arrecadar recursos para o melhoramento da área (SARAIVA, 2014), o segundo se utiliza de mecanismos de concessões e privatizações (SARAIVA; JUNIOR, 2018, p.302)

Assim, a política externa de Michel Temer caracterizou-se pela retração do ativismo internacional, pela busca de recompor a credibilidade junto a atores centrais e pela contenção orçamentária no Itamaraty. Ao priorizar relações econômicas imediatas e reduzir a dimensão política da inserção internacional, o governo Temer reforçou uma inflexão liberal-conservadora da diplomacia brasileira. Se, por um lado, manteve as relações com a China, por outro deixou em segundo plano a integração regional e a cooperação Sul-Sul, comprometendo parte do capital diplomático acumulado pelo Brasil nas décadas anteriores.

2.7 A política disruptiva de Jair Bolsonaro

Em 2019, Jair Bolsonaro assume a presidência do Brasil pelo Partido Social Liberal (PSL), após uma quebra de centralidade do embate político entre PT e PSDB, que ocupava as eleições presidenciais desde 1994. Entretanto, antes mesmo da posse, sem linha clara sobre a política externa e sem um chanceler definido, o presidente eleito e sua equipe geraram pontos de atritos em questões-chave de pilares da diplomacia brasileira. As notícias de aproximação com Israel e Taiwan, os anúncios das restrições de investimentos chineses e a limitação da integração na América Latina a países que não seguissem um regime ditatorial, por exemplo, alarmaram muitos acadêmicos, diplomatas e militares, em geral acostumados com discursos mais serenos e fiéis à trajetória diplomática do país (VIDIGAL, 2019).

É possível dividir a política externa de Bolsonaro em dois períodos: janeiro de 2019 - março de 2021 com o chanceler Ernesto Araújo e de março de 2021 à dezembro de 2022 com seu substituto, Carlos França. O diplomata Ernesto Araújo (2019 - 2021), nomeado para o cargo de Ministro das Relações Exteriores, iniciou seu mandato com narrativas mais radicais e adversas das tradicionais orientações da PEB, como também apontou para uma ampla reestruturação interna. Seu discurso, inicialmente, apontava para os riscos do chamado “globalismo”¹⁹, o ceticismo em relação a instituições multilaterais como a ONU e o alinhamento direto ao governo norte-americano liderado por Donald Trump. Esse firme alinhamento pode ser exemplificado na escolha do novo presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)²⁰ em setembro de 2020 que, pela primeira vez, foi eleito um dirigente estadunidense. Não só isso, mas sob Araújo, o Itamaraty assumiu um viés fortemente ideológico, negacionista sobre a ciência e a pandemia, o que levou estudiosos a analisarem o crescente isolamento do Brasil no cenário mundial (MOTA, 2023). A nomeação de Carlos França coincidiu com a derrota de Donald Trump nos EUA e sob forte pressão do Senado brasileiro, iniciou-se uma fase de tentativa de recomposição diplomática e a busca por recuperar parcialmente o pragmatismo, sobretudo na área comercial, como forma de conter o isolamento internacional crescente. Sem romper completamente com a orientação ideológica que marcou a política externa de Bolsonaro, a gestão de França se distanciou da retórica mais agressiva e extremista de Araújo (RODRIGUES, 2022).

¹⁹ Nesse contexto, o chanceler, Ernesto Araújo, considerava “globalismo” como a “configuração atual do marxismo”, da qual o Brasil e o mundo precisavam se libertar (GRAGNANI, 2019).

²⁰ Fundado em 1959, o BID é uma das principais fontes de financiamento para a América Latina e o Caribe e visa promover a integração comercial em toda região. Administra um volume anual de empréstimos de cerca de US\$ 12 bilhões e tem os Estados Unidos como seu maior acionista, que detém 30% do poder de voto.

Segundo Hirst e Maciel (2022), a PEB se sustentou em três pilares: o núcleo político-ideológico, a política econômica liberal-conservadora e o complexo de segurança e defesa. Essa estruturação revelou-se como parte de um projeto de poder que inseriu a diplomacia em um quadro de disputas internas e alinhamento a movimentos da extrema-direita internacional. Nesse panorama, temas como o combate às mudanças climáticas e a defesa dos direitos humanos perderam centralidade, substituídos por bandeiras ideológicas que priorizaram o combate ao “globalismo” e a aproximação com governos de direita nacionalista, como Hungria, Polônia e Israel. O segundo pilar, de caráter econômico, esteve associado à agenda liberal defendida pela equipe de Paulo Guedes. Isso incluiu o fortalecimento do agronegócio, a defesa do capital financeiro e a intensificação da abertura comercial, com vistas à atração de investimentos externos. No plano regional, a diplomacia bolsonarista demonstrou desinteresse pela integração sul-americana, rompendo com iniciativas anteriores como a Unasul e desvalorizando mesmo instâncias alternativas, como o Prosul. Como apontam Hirst e Maciel (2022), “o governo Bolsonaro não dispõe de um projeto propriamente dito para a América Latina” (p. 34), privilegiando alinhamentos pontuais de caráter ideológico e hostilizando países como Venezuela e Cuba.

Abalos na relação pragmática com a China

Desde a campanha presidencial em 2018, a família Bolsonaro mobilizou uma retórica que apresentava a China como potencial ameaça de forma a mobilizar sua base de apoio. No mesmo ano, a representação diplomática chinesa no Brasil enviou cartas ao parlamento brasileiro advertindo sobre a necessidade da manutenção da “*One China Policy*” em razão da turnê internacional do então candidato, que incluía uma visita a Taiwan²¹. Já no primeiro ano de governo, contudo, a relação bilateral foi gradualmente “normalizada”, sobretudo graças a participação ativa do vice-presidente da república, General Hamilton Mourão (co-presidente da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação), e da Ministra da Agricultura, Tereza Cristina, em um processo que culminou com a viagem do presidente àquele país. Nesse contexto, o presidente ajusta seu discurso e passa a considerar a China um país “capitalista”, o que, do ponto de vista de parte de sua base de apoio, justificaria a normalização das relações (ESTEVEZ, 2020).

²¹ Taiwan é visto pela China como parte de seu território e não como um Estado independente e, por isso, a embaixada chinesa no Brasil alertou a respeito da política de “*One China Policy*”.

Contudo, mesmo que em 2019 o pragmatismo tivesse vencido sobre as relações Brasil-China (VASCONCELOS, 2019), em 2020, grupos do governo com visão anti-China causaram abalos nas relações bilaterais, centralizando como plataforma de atritos os contornos da crise sanitária global e a disputa tecnológica entre China e EUA (SOUSA et al., 2020). Como destacam Saraiva e Silva (2019), houve a busca por “preservar os vínculos econômicos com a China”, ainda que, no plano discursivo, parte do governo mantivesse tensões ideológicas com Pequim, especialmente durante a pandemia da Covid-19. Santoro (2021) explica que esse período reforçou sentimentos negativos à China em diversos países, principalmente Estados Unidos e na União Europeia. No Brasil não foi diferente, e grupos políticos ligados ao presidente - sobretudo seus filhos e alguns de seus ex-ministros - usaram as redes sociais para difundir mensagens contrárias a Pequim, chegando até mesmo a acusar o governo chinês da criação do coronavírus. Viana (2023) interpretou que existia uma atuação de forma intercalada entre uma política externa pragmática e uma política externa ideológica no governo, uma vez que as críticas ao governo chinês eram sucedidas de “declarações” e tentativas de abrandar o posicionamento anterior.

Essa postura ambígua pode ser explicada pelo contraste entre dois contextos: de um lado, a adoção de uma retórica anti-China em questões relacionadas à pandemia; de outro, a adoção de um comportamento conciliatório sempre que a aproximação com o país asiático se mostrava útil para reforçar agendas nacionais de interesse do governo.

(...) o Brasil não hesitou em tomar partido da China em situações que se alinhassem aos interesses do governo. Um exemplo desse fenômeno foi a participação do Brasil no grupo de países que pressionou pela reativação das discussões na Organização Mundial do Comércio (OMC), órgão que desde dezembro de 2019 tem sido paralisado pelos EUA. Entre os membros desta iniciativa, figuram a União Europeia e a China. No Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU, por sua vez, o Brasil também apoiou a China, quando ela, juntamente com a Síria, Cuba, Venezuela e Irã propuseram uma resolução que enfraquecia a capacidade de pressão da ONU a casos de desrespeito aos direitos humanos. Ressalta-se que o apoio brasileiro se deveu ao interesse do governo Bolsonaro de enfraquecer, nacionalmente, a agenda de direitos humanos (SOUSA et al., 2020, p.35).

No âmbito do BRICS, o Brasil manteve a estratégia de esvaziar o caráter político do grupo, restringindo-o a um fórum econômico e financeiro - movimento iniciado ainda no governo Temer e aprofundado por Bolsonaro. O alinhamento entre Brasil e EUA ressaltou as diferenças internas do bloco e contribuiu para o enfraquecimento do projeto multipolar que o sustentava. Ainda assim, as cúpulas permaneceram como espaço de projeção política, sobretudo para a China que é atualmente a maior desafiante da supremacia estadunidense, alcançando tecnologia de ponta na área de saúde e biotecnológica. Nesse contraste, o Brasil apresentou uma

indústria altamente dependente de insumos externos e buscou alinhar sua política subalterna aos interesses norte-americanos (PADULA; FONSECA, 2020).

Contudo, não há indícios significativos do isolamento do Brasil no BRICS por conta dessa postura.

Em maio de 2020, por exemplo, o Conselho de Governadores do NDB elegeu por unanimidade o brasileiro Marcos Troyjo, então secretário especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais do Ministério da Economia, como presidente do Banco pelos próximos cinco anos. Além disso, o governo Bolsonaro desenvolveu algumas cooperações bilaterais com membros do Bloco, como, por exemplo, a importação da China de equipamentos de proteção para profissionais de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS); a articulação com o governo indiano para receber insumos farmacêuticos, a despeito do bloqueio de exportação que havia sido imposto pelo governo Modi; e uma reunião entre Bolsonaro e Vladimir Putin em junho para aprofundar a cooperação entre Brasil e Rússia no combate à pandemia (PADULA; FONSECA, 2020, p. 55).

Além disso, as relações comerciais sino-brasileiras cresceram em 2020, e Sousa et al (2020, p.37) destacam os seguintes aspectos desta época: “i) as trocas mantiveram o padrão norte-sul; ii) o saldo comercial permaneceu favorável ao Brasil, e; iii) a importância comercial da China para o país cresceu”. Mesmo em meio a redução geral da corrente de comércio, devido a pandemia, as trocas com a China aumentaram em 4% no mesmo período. Os produtos mais vendidos pelo Brasil foram da indústria extrativa e agropecuária, com destaque para a soja, minério de ferro e petróleo, que corresponderam respectivamente a 33%, 26% e 17% do total exportado para a China (jan.-nov. 2020), ressaltando-se que tanto da soja, como do minério de ferro, houve aumento dos valores exportados (BRASIL, 2020).

No triênio (2020 - 2022), a China consolidou-se como um parceiro fundamental não apenas no agronegócio brasileiro, mas também para diversos estados da federação que encontraram no mercado chinês seu principal destino exportador. Mesmo em meio à pandemia, o Brasil exportou US\$67,7 bilhões para a China, atingindo em 2022 US\$89,6 bilhões em exportações (MDIC, 2022) e um saldo comercial entre os dois países equivalente a 47% de todo o superávit do Brasil com o mundo (CEBC, 2022). Além disso, o Brasil apresentou seus principais bens vendidos para a China: soja, minério de ferro, petróleo bruto e carne bovina (BRASIL, 2022). Sousa et. al (2020) afirmam que mesmo com as tensões aprofundadas pelo alinhamento da PEB com o governo Donald Trump, o aumento da dependência do Brasil nas relações comerciais com a China, a continuidade da cooperação no seio do BRICS, em especial o uso do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), e os esforços de grupos de interesse e aprofundamento da cooperação dos governos subnacionais com a China contrabalanceiam em partes o impacto negativo provocado pela ala anti-China do governo.

Assim, ainda que marcada por ambiguidades e tensões políticas jamais vistas na história da diplomacia brasileira, a relação sino-brasileira durante o governo Bolsonaro não apresentou desgastes significativos devido ao crescimento do superávit da balança comercial entre os dois países, reafirmando a relevância econômica da China para o Brasil, projetando-se como eixo essencial da inserção internacional do país.

O neoextrativismo em Bolsonaro

No governo Bolsonaro, o apoio político concentrou-se de maneira significativa em segmentos conservadores da sociedade brasileira, vinculados, principalmente, ao agronegócio e à mineração, cujos interesses se concentram na flexibilização da legislação ambiental em regiões estratégicas, como a floresta amazônica. Diante desse cenário, as estratégias tomadas passaram a ser orientadas à redução de recursos orçamentários destinados à fiscalização ambiental, ao enfraquecimento dos mecanismos de controle e à diminuição dos espaços institucionais de participação da sociedade civil (GUGLIANO et al., 2022). Já é sabido que o orçamento de órgãos federais com funções socioambientais vem caindo significativamente nos últimos anos, mas foi no governo Bolsonaro que essa tendência atingiu seu nível mais baixo, atingindo o menor valor dos últimos 17 anos. De 2018 a 2021, o gasto discricionário²² realizado pela pasta ambiental sofreu uma queda de 56%. Isto é, em 2021, os recursos gastos efetivamente pela pasta foram cinco vezes menores do que em 2017 e são os menores para toda a série histórica²³ (FREITAS; CARVALHO; OVIEDO, 2022).

Somado à isso, articulado ao contexto da pandemia da Covid-19, a centralidade do modelo neoextrativista na estratégia econômica do governo foi reforçada. Diante da retração do comércio internacional e das incertezas globais, intensificou-se a dependência de setores primários-exportadores, particularmente relevante para países inseridos na cadeia global como fornecedores de *commodities*. Em 2019, dentre as atividades mais responsáveis pela geração de superávits na balança comercial, está a mineração e, juntamente com o agronegócio, foram declaradas, pelo ex-presidente Bolsonaro, como essenciais em tempos de pandemia. Já em 2021, ano o qual 31% do total exportado pelo Brasil é destinado à China, o minério de ferro e

²² A despesa discricionária é aquela destinada às ações finalísticas das instituições oficiais, excluídos os gastos obrigatórios, por exemplo, com salários, previdência, outros encargos sociais e dívidas.

²³ Entende-se por série histórica o conjunto de dados quantitativos observados ao longo de um período determinado, permitindo a análise de tendências e variações temporais.

concentrados passa a ser o principal produto exportado para o gigante asiático, ultrapassando soja em grãos e petróleo bruto.²⁴

Enquanto autores como Acosta (2016) em relação à “maldição dos recursos naturais”²⁵ e agências multilaterais, como a UNCTAD (2021), apontam como a armadilha da dependência de *commodities* é um problema que continua afetando grande parte dos países em desenvolvimento, causando baixo crescimento, instabilidade macroeconômica e dificuldades para diversificar a estrutura produtiva e elevar a produtividade, empresas do setor de mineração apresentaram dados sobre o papel dos impostos e *royalties*, como “catalisador do crescimento econômico e do desenvolvimento social” (FURTADO, 2022).

Desse modo, no governo Bolsonaro, o neoextrativismo, além de ter se mostrado como uma resposta à pandemia, reforçou uma trajetória de reprimarização da inserção internacional brasileira, especialmente nas relações comerciais com a China. Ao mesmo tempo em que esse modelo garantiu superávits comerciais, aprofundou uma relação de dependência de *commodities* e, conseqüentemente, do desenvolvimento nacional frente ao cenário comercial internacional.

2.8 Lula III e a reconfiguração da PEB

Vinte anos depois do primeiro mandato, o líder petista, Luiz Inácio da Silva, levou a melhor na disputa presidencial de 2022 contra Jair Bolsonaro. Como resposta ao período de retração diplomática ocorrido durante o governo anterior, segundo Lima (2023), a política externa de Lula III não pode ser compreendida como mera continuidade, mas como “síntese” frente à antítese bolsonarista, marcada pelo isolamento internacional. A proposta de reinserir o Brasil no cenário global foi apresentada já em seu discurso de vitória, reforçada pela indicação de Mauro Vieira como Ministro das Relações Exteriores e pela retomada da assessoria internacional de Celso Amorim. Segundo Lopes (2024), a nova diretriz reafirmou o

²⁴ Dados apresentados no tópico 3.1

²⁵ Essa noção se refere aos países abundantes em recursos naturais que acabam tendo resultados econômicos inferiores aos outros países, como o declínio da competitividade, déficit em conta-corrente e desindustrialização. Em decorrência do aumento dos preços das commodities, aumentam os lucros e as taxas de juros nos países que dependem deste setor, atraindo assim capitais estrangeiros e apreciando a taxa de câmbio. Esse processo provoca um déficit em conta-corrente e aumento nos preços dos produtos industrializados e manufaturados, que perdem a competitividade e investimentos. Ocorre então um processo de desindustrialização e reprimarização da pauta de exportações e, portanto, uma inserção externa subordinada do país abundante em recursos naturais, como o Brasil.

compromisso com uma política externa ativa e altiva, mas adaptada ao contexto atual de multipolaridade e tensões sistêmicas.

Em visita a Washington, em fevereiro de 2023, Lula afirmou que o Brasil “não se envolveria em nenhuma Guerra Fria. Seríamos ativos e altivos”, destacando a relevância simultânea de Estados Unidos e China como principais parceiros comerciais do país. O discurso de posse do atual chanceler, Mauro Vieira, enfatizou desafios do cenário internacional como as tensões entre as grandes potências, a guerra na Ucrânia, a pandemia de Covid-19 e a necessidade de reconstruir a inserção do Brasil no mundo e na região, frisando a importância de recuperar e ampliar a capacidade de ação conjunta na América Latina e no Caribe. Nessa perspectiva, destaca-se o retorno do Brasil à UNASUL, e à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), além da reativação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

No âmbito do BRICS, em agosto de 2023, a 15ª cúpula de presidente decidiu expandir seus membros, aderindo Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. Bloomberg (2023) relembra que o governo brasileiro inicialmente defendia apenas a criação de categorias de países observadores e parceiros, mas que prevaleceu a posição chinesa em favor de novos integrantes.

A reforma da governança econômica global é a missão por excelência do BRIC, nascido em 2009, na esteira da crise financeira gestada pelas desregulações de Wall Street. Contudo, uma segunda novidade, em novembro, foi a realização de uma cúpula extraordinária por videoconferência entre os chefes de Estado dos cinco membros originais e seis novos para discutir a eclosão da guerra entre Israel e Hamas. A reunião foi convocada pelo presidente sul-africano (então presidente *pro tempore* do BRICS+), Cyril Ramaphosa, e contou com a participação do presidente Lula. Porém, o grupo não conseguiu convergir em torno de uma declaração conjunta, pois o Irã não concordou em classificar os atos do Hamas como terroristas, ao passo que a Argentina queria um reconhecimento expresso do direito à defesa de Israel (MOREIRA, 2023 apud LIMA, IVES, 2024)

Por fim, no que se refere às relações com a China, o Brasil deu um passo adiante nas relações comerciais, firmando uma parceria baseada no fortalecimento industrial brasileira. Junto aos países africanos, o governo Lula já no início de seu mandato estabeleceu metas de auxílio à saúde pública em Angola. Com os países europeus, com ênfase na França, o Brasil retorna à discussão da pauta das mudanças climáticas e sustentabilidade. Nas questões de segurança, junta-se aos países que pedem o cessar-fogo no conflito entre Israel e Palestina e, assim, o Brasil vai se inserindo novamente no cenário dos grandes debates da atualidade e mostra-se engajado na participação das questões urgentes globais (VIANNA, 2024).

Entre pragmatismo e estratégica nas relações sino-brasileiras

No início de 2023, por coincidência, houve mudanças no governo tanto do Brasil quanto da China. No Brasil, em janeiro, o candidato Lula assume o posto da presidência da República e, na China, o Presidente Xi Jinping, em vias de ser designado para o exercício de um inédito mandato, passa a anunciar algumas correções de rumo, principalmente, em relação à política econômica do país. No mesmo ano, Lula viaja à China dando um importante passo na direção de ir além das relações comerciais baseadas em *commodities* agrícolas estabelecendo acordos na área de ciência, tecnologia e inovação, como a renovação do Programa Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS) (CEBC, 2024).

Segundo Dalpiaz e Rodrigues (2024), o ano de 2023 marcou um “(re)começo” diplomático para as duas nações e, antes da viagem do Presidente à Xangai, Lula acompanhou a posse da ex-presidente Dilma Rousseff como presidente do Banco dos BRICS, o que simbolizou o prestígio do Brasil no grupo, bem como a centralidade da cooperação com Pequim para o financiamento alternativo ao modelo dominado pelo FMI. Nesta época, foram assinados 15 acordos entre os dois países, com foco principal na retomada da economia brasileira. Entre os acordos assinados, há uma parceria para construção do satélite CBERS-6. Em seus discursos, Lula afirmou que pretende que a relação entre os dois países “transcenda” a questão comercial e criticou duramente o dólar como moeda padrão para comércio e contratos internacionais. A visita foi encarada como uma retomada da cooperação e tinha como foco a atração de investimentos chineses (SOUSA, ABRÃO e PORTO, 2023).

No mesmo ano, a China importou US\$104,3 bilhões em produtos brasileiros - valor superior à soma das importações dos Estados Unidos e União Europeia juntas e o comércio bilateral alcançou recorde de US\$157 bilhões em 2023, com forte peso do agronegócio brasileiro para a segurança alimentar chinesa. Diante desse cenário, ganham destaque debates acerca das possibilidades de direcionar a relação sino-brasileira para além das exportações de *commodities*, de modo a impulsionar o desenvolvimento industrial e tecnológico do país. A economista Fabiana D’Atri, citada por Salazar (2025), afirma que ao longo dos anos o Brasil teria ampliado sua capacidade de vocalização e negociação, buscando imprimir maior protagonismo nas tratativas com a China, em direção a resultados mutuamente vantajosos. Contudo, a existência de maior interlocução diplomática não implica, necessariamente, alteração da estrutura material que sustenta a relação bilateral. Em relações econômicas assimétricas, a capacidade efetiva de barganha depende da possibilidade de impor perdas

recíprocas, condição que passa a ser reduzida quando existe uma forte concentração exportadora em poucos produtos primários.

Seguindo para o próximo ano, em 2024, Brasil e China registraram 50 anos de cooperação diplomática, marcadas pela “convergência pragmática, estabilidade e progresso constante” (CEBC, 2025). E mesmo com as atuais turbulências geopolíticas e de fraturas no cenário global, o comércio sino-brasileiro aumenta e se fortalece. Em novembro do mesmo ano, após a realização da Cúpula do G-20 no Rio de Janeiro, o presidente Lula recebeu em Brasília o presidente Xi Jinping e seus pontos de interesse se direcionavam a possível adesão do Brasil à Iniciativa Cinturão e Rota (*One Belt One Road*), lançada pela China em 2013. Contudo, o Brasil não avançou nas tratativas com os chineses sobre os investimentos em infraestrutura no âmbito da Iniciativa Cinturão e Rota buscando evitar desgastes na relação com os Estados Unidos e, dessa forma, não ampliar as tensões entre os dois países e manter a posição pragmática da diplomacia brasileira. Menezes, Bueno e Bezerra (2025) explicam que embora o Brasil não tenha formalmente aderido à Nova Rota da Seda, a China manteve o alinhamento com outras agendas brasileiras como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Nova Indústria Brasil (NIB) e o Plano de Transformação Ecológica e as Rotas de Integração Sul-Americanas.

Neste mesmo ano, a China comprou cerca de 28% de tudo o que o Brasil exportou e isso resultou em um superávit de US\$30,73 bilhões, sendo os cinco produtos brasileiros mais exportados para a China concentrando 87% do valor de tudo que foi vendido (Comexstat, 2024). No ano anterior, o governo brasileiro apresentou à iniciativa privada ao governo chinês as cinco rotas de Integração Sul-Americanas, lançada após a Cúpula de Presidentes em Brasília. Essas metas, alinhadas ao PAC, tinham como objetivo reduzir custos logísticos, ampliar o comércio regional e agilizar o envio de commodities para a Ásia, ao mesmo tempo em que possibilitam a exportação de produtos de maior valor agregado para os vizinhos sul-americanos. Tal articulação evidencia o esforço do Brasil em atrair investimentos chineses em infraestrutura e em conectar sua estratégia de integração regional.

Em suma, a política externa de Lula III até aqui se reafirma pela busca do protagonismo global em bases renovadas, resgatando o multilateralismo, reforçando a integração regional e consolidando o eixo estratégico com a China. Esse cenário ressalta o papel que o Brasil teve nessas últimas décadas como importante fornecedor de alimentos para o gigante chinês e um histórico de atração de capital chinês, em áreas necessárias para a manutenção das cadeiras de valor global, como indústrias extrativistas e empresas voltadas para a energia limpa. Não só isso, como o mercado consumidor brasileiro é um grande atrativo para o processo de internacionalização de empresas chinesas em busca de novos mercados. Assim, é inegável a

importância crescente da China nas relações internacionais e os impactos que vêm provocando questionamentos sobre qual o papel do Brasil em uma nova ordem exigindo uma posição mais clara do país neste processo.

O neoextrativismo em Lula III

Como discutido anteriormente, entre 2019 e 2022, o governo Bolsonaro foi marcado por um desmonte da política ambiental, evidenciado por cortes orçamentários, estímulo às atividades ambientais ilegais, sobretudo na Amazônia. Em Lula III, criou-se a expectativa de reconstrução institucional da agenda ambiental e do papel do Brasil como potência ecológica no cenário internacional. A nomeação de Marina Silva para o Ministério do Meio Ambiente, a criação do Ministério dos Povos Indígenas, a retomada do protagonismo brasileiro em conferências climáticas, somados às promessas de campanha como a meta de eliminar o desmatamento ilegal até 2030, sinalizaram uma forte mudança na agenda ambiental brasileira quando comparada ao governo anterior.

Dados divulgados pelo Imazon (2023) indicam que, em 2023, o desmatamento na Amazônia teria diminuído 60% em relação a 2022, o que representa um avanço. Ainda assim, apesar da redução significativa, o ano de 2023 continua a ocupar a sexta posição entre os dezesseis maiores índices de desmatamento da série histórica, o que ascende ao debate a persistência de desafios estruturais. Isto é, faz-se necessário considerar que a política ambiental no Brasil é atravessada por contradições históricas e estruturais que a tornam, ao mesmo tempo, avançada em sua formulação legal e frágil em sua implementação.

A criação do Ibama, do ICMBio e do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) consolidou uma burocracia técnica, inclusive considerada referência internacionalmente. No entanto, essa estrutura opera ao longo do tempo sendo alvo da pressão constante de interesses econômicos hegemônicos nacionais e internacionais, como do agronegócio, da mineração, do setor energético, das empreiteiras etc. que tensionam e limitam a atuação das instituições ambientais e oferecem mitigação a partir de uma educação ambiental que muitas vezes legitima os empreendimentos (BARCELLOS, 2025).

Nesse cenário de disputas estruturais que se insere, por exemplo, a criação da Secretaria Nacional de Bioeconomia, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, como instrumento para articular crescimento econômico, conservação da biodiversidade e justiça social (IPAM, 2023). A iniciativa sinaliza uma tentativa de reorientação do modelo de desenvolvimento, ao propor alternativas baseadas no uso sustentável da sociobiodiversidade. Contudo, a consolidação dessa agenda enfrenta desafios políticos e institucionais, sobretudo

diante da tramitação de propostas legislativas que flexibilizam regras ambientais, como o chamado “PL do Licenciamento Ambiental” em 2025 (DOURGNON, 2025).

Essa tensão interna entre iniciativas de transição ecológica e pressões por flexibilização regulatória não pode ser dissociada da inserção internacional do Brasil, particularmente em suas relações comerciais. O mercado chinês, principal destino das exportações brasileiras desde 2009, por exemplo, absorve majoritariamente *commodities* minerais e agropecuárias, como minério de ferro e soja, que permanecem centrais na pauta exportadora.

Sob essas condições, a forte dependência de receitas geradas por esses setores limita as margens de manobra para uma reorientação estrutural do modelo de desenvolvimento. Ainda que haja iniciativas voltadas à bioeconomia e à transição ecológica, a necessidade de manter *superávits* comerciais e atender à demanda dos principais parceiros comerciais, neste caso, a China, tende a reforçar incentivos à continuidade da exploração intensiva de recursos naturais. Assim, a lógica neoextrativista não se impõe apenas por escolha política conjuntural, mas também como resultado das condições estruturais que moldam a inserção internacional brasileira.

CAPÍTULO 3: A RELAÇÃO COMERCIAL BRASIL-CHINA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA 2019 – 2024

O capítulo anterior apresentou um panorama histórico da PEB, desde o regime militar até os governos Bolsonaro e Lula III, ressaltando as diferentes orientações adotadas ao longo do tempo e a consolidação da relação sino-brasileira como uma das parcerias estratégicas mais relevantes do século XXI. No marco temporal desta pesquisa (2019 a 2024) a análise dedicou atenção mais detalhada ao aprofundamento das relações comerciais entre Brasil e China, bem como às transformações institucionais e discursivas observadas nos dois governos. Nesse contexto, foi examinada, ainda que de forma breve, a dinâmica neoextrativista presente em ambos os períodos, evidenciando que, apesar das diferenças ideológicas e discursivas, a estrutura da inserção internacional brasileira mantém forte dependência de setores primário-exportadores.

Dando continuidade a essa discussão, o presente capítulo desloca o foco para a dimensão empírica, buscando analisar de maneira sistemática a evolução das exportações brasileiras para a China entre 2019 e 2024 e sua relação com a condução da política externa. A estratégia empírica elaborada para este capítulo combina a análise de dados de comércio exterior com a análise de discurso diplomático, de modo a examinar a relação entre a estrutura material das exportações brasileiras para a China e a condução da política econômica externa brasileira no período de 2019 a 2024.

Para alcançar esse objetivo, o capítulo está estruturado em quatro seções, sendo a primeira, uma seção introdutória sobre a ascensão da China no sistema internacional a partir do ano de 1978, uma vez que se faz necessário mostrar a reorientação estrutural da dependência econômica brasileira, deslocando-se da primazia histórica dos Estados Unidos para a crescente centralidade da China. Em seguida, a seção 3.1 examina a evolução das exportações brasileiras de commodities para a China; a seção 3.2 analisa o discurso e a prática diplomática no período considerado; e a seção 3.3 articula os posicionamentos oficiais à dinâmica comercial sino-brasileira, buscando identificar convergências entre estrutura material e orientação da política externa.

Ascensão chinesa no cenário internacional

Em 2025, a China consolidou-se como segunda maior economia mundial, com um PIB nominal estimado em cerca de US\$19,5 trilhões, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (FMI,

2026). Essa posição é resultado de um processo contínuo de transformação econômica iniciado no final da década de 1970, quando o país passou por reformas estruturais que redefiniram tanto seu modelo de desenvolvimento quanto sua inserção na economia global. Uma figura central desse ciclo de reformas institucionais foi Deng Xiaoping (1904 - 1997) que assumiu o poder do Partido Comunista da China (PCCh) em 1978 e se tornou o principal articulador das reformas. Moura (2020) define esse período como “Era Deng”, destacando que, embora não tenha ocupado formalmente os cargos de Presidente ou Primeiro Ministro, Xiaoping foi o político primordial por trás dos principais acontecimentos do país, exercendo ampla influência sobre o PCCh e sobre as instituições do Estado chinês.

Na época, o país encontrava-se com a maioria da população vivendo no meio rural e, segundo Nogueira (2021), as reformas dos anos 1980 contribuíram para esse processo de transformação rural no país em três frentes: a primeira implicou na criação de um regime de uso da terra descentralizado e baseado em pequenos lotes familiares. Essa reorganização²⁶ elevou a produtividade agrícola do país e desafiou o discurso de que somente a agricultura em larga escala seria eficiente. A segunda consistiu na adoção de um conjunto de políticas estatais de apoio ao campo, como preços favoráveis aos produtores e amplos programas de compras públicas, que asseguraram renda aos camponeses e estimularam a expansão da produção. A terceira reforma foi o incentivo à industrialização rural por meio das empresas coletivas locais — as TVEs (*Township and Village Enterprises*) —, que absorveram o excedente de mão de obra agrícola, diversificaram a estrutura produtiva e integraram gradualmente o campo à dinâmica industrial, reduzindo a heterogeneidade estrutural entre áreas rurais e urbanas.

Nesse contexto de transformações econômicas internas e externas, os centros urbanos chineses experimentaram crescimento significativo, resultando em intensificação do êxodo rural nos anos que se seguiram à implementação das políticas de 1978. No final dos anos 1970, apenas 18% da população vivia em áreas urbanas. No entanto, esse número aumentou ao longo das décadas seguintes, chegando a 43% no início da década de 2000 (SOUZA, 2025, p.37)

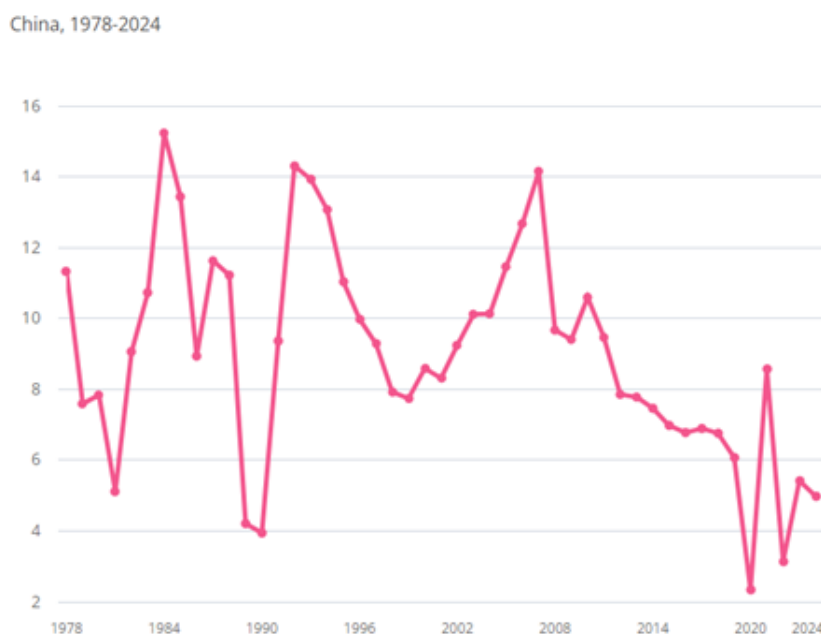
No que diz respeito ao processo de *catching up* tecnológico, Moura (2020) explica que foram implementados cinco dispositivos centrais: (i) a Lei das *Joint Ventures* (1979) que criou condições institucionais para atração de investimento estrangeiro direto (IED), ao mesmo tempo em que favorecia a transferência de tecnologia por meio de parcerias com empresas domésticas; (ii) a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) na região costeira, concebidas como plataformas de exportação e laboratórios institucionais de integração às cadeias globais de

²⁶ O objetivo do Sistema de Responsabilidade Familiar (SRF) era a diversificação agrícola e a criação de termos de troca favoráveis para estimular o comércio entre os camponeses.

valor; (iii) a reestruturação do sistema financeiro em 1984, mantendo a centralidade estatal na alocação do crédito e garantindo financiamento direcionado à industrialização; (iv) a administração estratégica do câmbio, com a manutenção de uma taxa competitiva que assegurasse dinamismo às exportações e; (v) a consolidação de um Sistema Nacional de Inovação que, a partir de 1985, estruturou institucionalmente a política científica e tecnológica, criando as bases para o avanço produtivo em setores de maior complexidade.

A partir da estabilidade construída na “Era Deng”, a China transitou gradualmente de uma economia socialista estritamente planejada para uma economia mista de mercado (NAUGHTON, 2006). A liberalização gradual, o incentivo ao investimento estrangeiro e o foco na exportação, acompanhados da modernização produtiva, impulsionaram o crescimento econômico chinês de forma acelerada. Esse posicionamento foi sustentado por um período (1978 - 2024) que sustentou taxas médias de crescimento do PIB de quase 10% ao ano ao longo de quatro décadas, pavimentando o caminho para a atual proeminência do gigante asiático no sistema internacional. A trajetória anual desse crescimento pode ser observada no Gráfico 1:

Gráfico 2 - Taxa de crescimento anual do PIB na China (1978 – 2024)

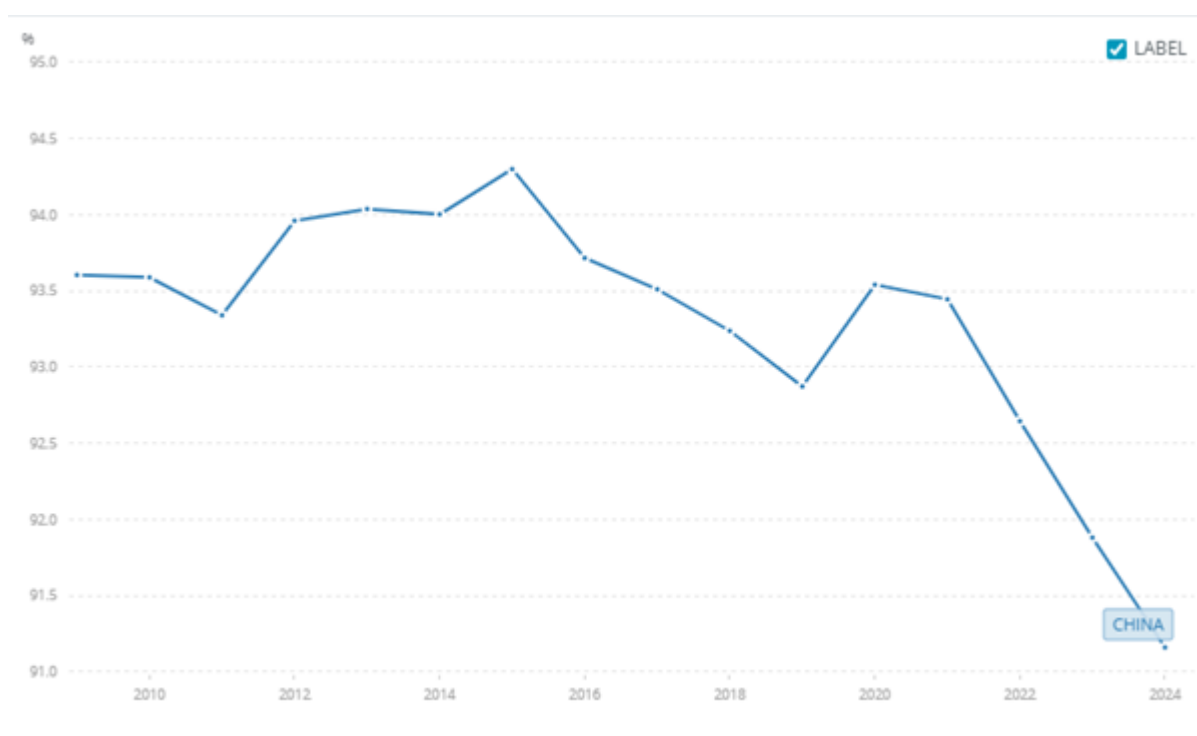


Fonte: Banco Mundial, *GDP* (current US\$), 2024

O efeito cumulativo desse dinamismo refletiu-se na redistribuição do peso relativo da China na economia global. Em 1978, a China respondia por cerca de 1,7% do PIB mundial; em 2024, sua participação aproximava-se de 18%, refletindo uma profunda alteração na hierarquia econômica internacional (Banco Mundial, 2026). Para justificar o rótulo de “oficina do mundo”,

Shambaugh (2013) aponta que a participação do país no comércio mundial saltou de apenas 1% em 1980 para mais de 8% em 2013, uma vez que a China se tornou a maior produtora global de uma gama incrivelmente diversificada de produtos, que vai desde bens de consumo básico até manufaturas pesadas e de tecnologia. Em 2009, como mostra o Gráfico 2, os bens manufaturados representavam cerca de 94% das exportações chinesas, proporção que se manteve acima de 90% até o ano 2024 (Banco Mundial, 2026), confirmando a centralidade da indústria na inserção internacional do país e justificando o rótulo de “nova fábrica do mundo”.

Gráfico 3 - Participação das exportações manufatureiras no total das exportações de mercadorias da China (2009 - 2024)



Fonte: Banco Mundial, *manufactures exports*, 2026

O crescimento acelerado da economia chinesa, combinando desenvolvimento industrial com um rápido processo de urbanização e expansão de infraestrutura, exerceu forte pressão sobre a demanda global por *commodities*, gerando impactos em seus preços e repercutindo na América Latina, em destaque no Brasil. A alta demanda por matérias-primas elevou os preços internacionais desses produtos e impulsionou um enorme fluxo de receitas externas, cujas importações para o país asiático se concentraram majoritariamente em produtos básicos, como minério de ferro e soja (SHAMBAUGH, 2013). Nesse cenário, Pella (2019) argumenta que a ascensão da economia chinesa produziu dois efeitos sobre a economia brasileira: o

fortalecimento de setores voltados à exportação de recursos naturais; aumento da pressão competitiva sobre a indústria manufatureira nacional.

Esse panorama colaborou para que o Brasil desenvolvesse um ciclo de crescimento baseado nas exportações de *commodities* e contribuiu diretamente para que, em 2009, o gigante asiático se consolidasse como o maior parceiro comercial brasileiro. Dados do Atlas da Complexidade Econômica (2026), destacam que a China absorveu US\$22,5 bilhões das exportações brasileiras, correspondendo a 14,77% do total exportado pelo Brasil em 2009, superando os Estados Unidos, que naquele ano representaram US\$16,8 bilhões (11,04%). Essa mudança na orientação do comércio exterior brasileiro inaugurou um padrão que se mantém até hoje, com a China consolidada como principal destino das exportações brasileiras.

A China, nesse cenário, passou a desempenhar papel estruturante na inserção internacional do Brasil, o que confere centralidade analítica à parceria comercial sino-brasileira neste estudo. Para economias exportadoras de bens primários, como a brasileira, essa configuração da hierarquia global tende a produzir dinâmicas de complementaridade assimétricas, nas quais a demanda chinesa por *commodities* reforça padrões específicos de dependência. É nesse panorama que se insere a presente análise, que examina, entre 2019 e 2024, de que maneira a parceria comercial sino-brasileira condiciona a formulação da política externa do Brasil.

3.1 Evolução das exportações de *commodities* brasileiras para a China

Para a análise da evolução das exportações brasileiras de *commodities* para a China, foram utilizados dados referentes ao valor exportado (US\$ FOB) e ao volume físico (Quilograma Líquido) e à composição da pauta exportadora no período de 2009 a 2024. Os dados relativos ao valor e ao volume das exportações foram extraídos da plataforma ComexStat, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC/Secex). Já as informações sobre a composição da pauta exportadora foram obtidas por meio do Atlas da Complexidade Econômica.

Os dados do ComexStat se baseiam no que as empresas exportadoras informaram à Receita Federal quanto a valores de Quilograma Líquido exportados e Valor US\$ Free On Board (FOB)²⁷. Já no Atlas da Complexidade Econômica, a plataforma compila estatísticas

²⁷ Quilograma líquido é a medida de peso efetivo da mercadoria exportada, sem considerar embalagens ou recipientes, utilizado para mensurar o volume físico do comércio. Valor US\$ Free On Board (FOB) é o valor

internacionais de comércio de bens a partir de bases como a UN Comtrade²⁸, além de integrar indicadores macroeconômicos provenientes de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Embora o recorte empírico desta pesquisa seja o período de 2019 a 2024, optou-se por iniciar a análise dos fluxos de exportação de commodities brasileiras para a China a partir de 2009, ano que marca o auge do *boom* das *commodities* e a consolidação da China como principal destino das exportações brasileiras. A inclusão desse período anterior tem caráter contextual e analítico, permitindo identificar a formação e a persistência de padrões de concentração comercial e setorial que antecedem o recorte político-diplomático principal. Assim, a análise feita entre 2009 a 2018 se dará para fins de contextualização do período posterior - 2019 a 2024 - que constitui o núcleo da análise empírica, no qual se examinam de maneira mais aprofundada as relações entre a estrutura do comércio internacional e a condução da política externa brasileira.

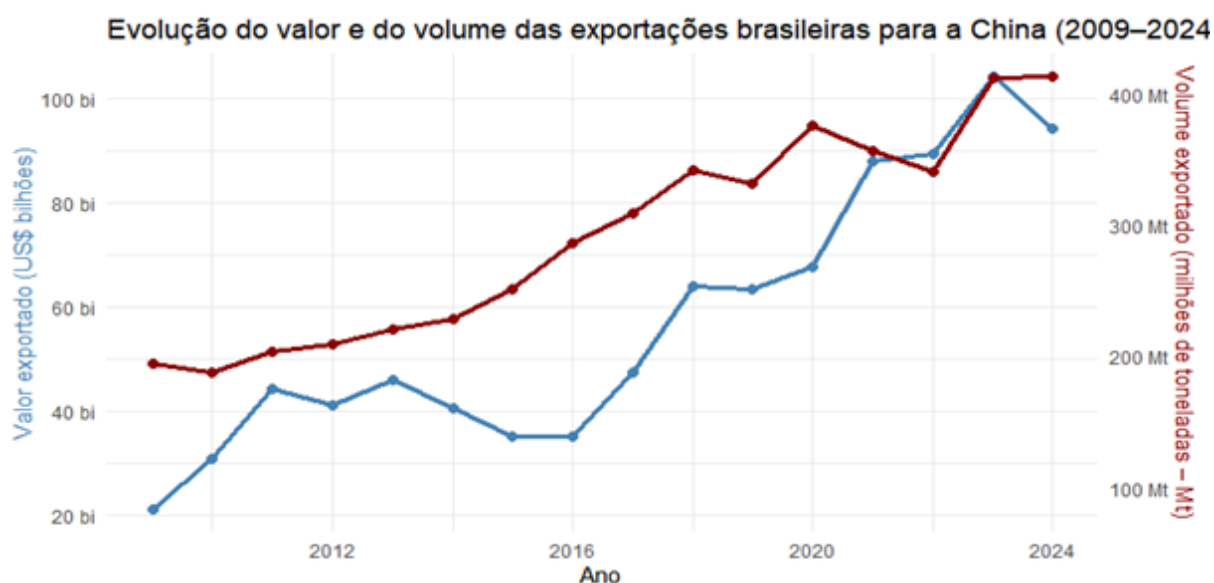
Primeiramente, a evolução das exportações brasileiras de commodities para a China entre 2009 e 2024 revela uma trajetória de crescimento marcada por ciclos de expansão e inflexões associadas a mudanças no contexto internacional (Gráfico 4). Em 2009, observa-se um patamar inicial elevado de exportações tanto em termo de valor (US\$ Valor FOB), em torno de US\$22 bilhões, quanto de volume físico (Quilograma Líquido²⁹) próximo a 180 milhões de toneladas. Em quatro anos, o valor de exportações totais praticamente dobrou, chegando a US\$45 bilhões, o que representou um crescimento de aproximadamente 105%. A partir de 2014, nota-se um movimento de desaceleração, com redução progressiva do valor exportado, que recua para patamares próximos a US\$35 bilhões em 2016, enquanto o volume mantém trajetória estável e crescente. Esse deslocamento entre valor e volume sugere uma deterioração dos preços internacionais no período pós-*boom* das *commodities*, sem redução proporcional das quantidades exportadas. A partir de 2017, verifica-se uma retomada mais consistente do valor exportado, voltando a se aproximar dos US\$50 bilhões. Esse movimento se intensifica a partir de 2019, quando o valor das exportações brasileiras cresce de forma expressiva. Entre 2017 e 2020, o valor exportado registra um crescimento aproximado de 40%, alcançando aproximadamente US\$ 67 bilhões.

da mercadoria no momento do embarque no país exportador, incluindo custos internos até o porto de saída, mas excluindo frete e seguro internacionais.

²⁸ O UN Comtrade - United Nations Commodity Trade Statistics Database - é a base de dados oficiais das Nações Unidas que une dados estatísticos detalhados sobre comércio internacional de mercadorias voltadas para importações e exportações relatadas por cerca de 200 países e áreas.

²⁹ transformado em milhões de toneladas no programa RStudio

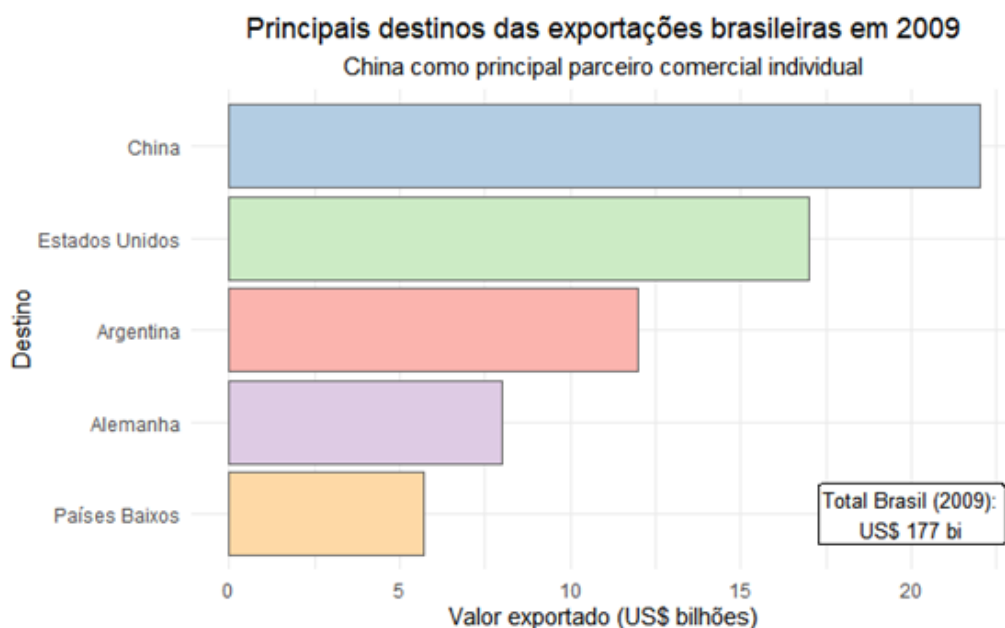
Gráfico 4 - Evolução do valor e do volume das exportações brasileiras para a China (2009 - 2024)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do ComexStat, 2026

De acordo com o Atlas de Complexidade Econômica, em 2009, as exportações totais brasileiras alcançaram aproximadamente US\$177 bilhões, refletindo uma pauta diversificada de destinos como EUA, Argentina, Alemanha, Países Baixos e China (Gráfico 5). Desse total, cerca de US\$22,5 bilhões tiveram como destino o mercado chinês, posicionando a China como principal parceiro comercial brasileiro, à frente dos EUA.

Gráfico 5 - Principais destinos das exportações brasileiras em 2009



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Atlas da Complexidade Econômica, 2026

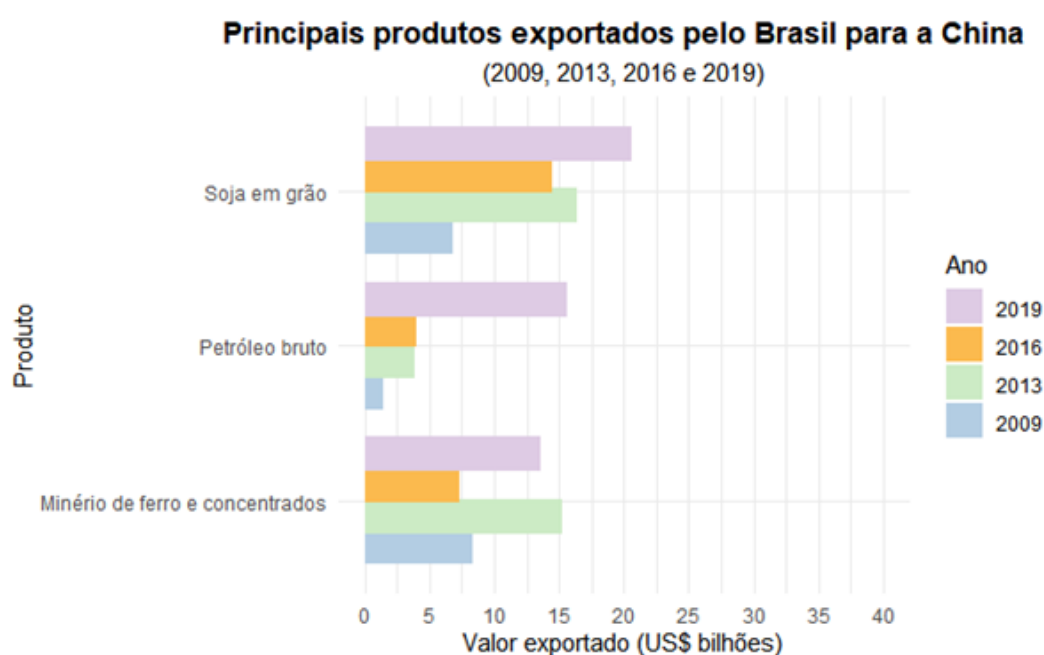
No mesmo ano, os cinco principais produtos exportados ao gigante asiático, em ordem de valor, foram minério de ferro, soja em grão, petróleo bruto, produtos químicos e óleo de soja, que, em conjunto, representaram aproximadamente 81,5% do valor total exportado para a China em 2009. Apenas os dois primeiros itens - minério de ferro e soja - concentraram cerca de 69% das exportações brasileiras destinadas à China neste ano.

Em 2013 as exportações totais à China somaram cerca de US\$46 bilhões com a venda de produtos concentrados em soja, minério de ferro, petróleo bruto, açúcar de cana e produtos químicos. Nesse ano, destacou-se o expressivo crescimento da soja em grão que representou aproximadamente 37% do valor total das exportações brasileiras destinadas ao país. Em 2016, apesar da retração do valor total exportado, a soja em grão manteve-se como principal item exportado, seguido do minério de ferro e petróleo bruto.

No primeiro ano do governo Bolsonaro do total de aproximadamente US\$247 bilhões exportados pelo Brasil, cerca de US\$64 bilhões tiveram como destino o mercado chinês, o que corresponde a aproximadamente 26% das exportações totais do país. Os cinco principais produtos exportados naquele ano foram - soja em grão, petróleo bruto, minério de ferro, pasta química de madeira e carne bovina. A soja em grão permaneceu como principal produto exportado, com participação superior a 30% nas exportações brasileiras.

Ao longo de uma década, soja em grão, minério de ferro e petróleo figuram de forma recorrente entre os três principais produtos exportados. Essa estabilidade revela que, apesar do expressivo crescimento do comércio bilateral Brasil–China no período, não houve alteração substantiva na composição setorial das exportações brasileiras, que permaneceu fortemente concentrada em produtos primários e de baixo grau de processamento (Gráfico 6). Soja e minério de ferro, vinculados respectivamente aos complexos agroexportador e mineral-extrativo, assim como o petróleo bruto, associado ao setor energético, reforçam a centralidade de commodities na inserção externa brasileira frente ao mercado chinês.

Gráfico 6 - Principais produtos exportados pelo Brasil para a China



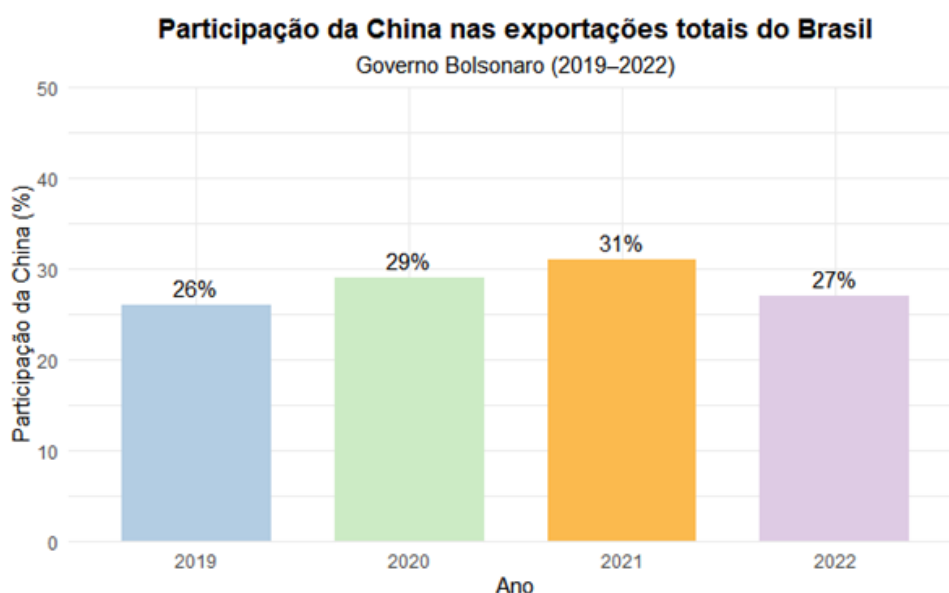
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Atlas da Complexidade Econômica, 2026

No ano seguinte, apesar da pandemia da Covid-19 e da contração generalizada do comércio internacional, as exportações brasileiras para a China mantiveram a trajetória de crescimento em valor, reforçando a importância e centralidade do mercado chinês para o Brasil. As exportações totais naquele ano diminuíram, atingindo aproximadamente US\$233 bilhões. Contudo, cerca de 29% do total exportado foi destinado à China, evidenciando o país como importante fator de sustentação das exportações brasileiras em um contexto de crise global. Soja em grão, minério de ferro, petróleo bruto, carne bovina e pasta química de madeira foram os principais produtos exportados ao gigante asiático.

Em 2021, esse movimento se intensifica e as exportações totais brasileiras voltam a crescer, alcançando cerca de US\$280 bilhões, enquanto a participação da China atinge seu ponto mais elevado no governo Bolsonaro, representando aproximadamente 31% do total exportado. Esse desempenho ocorre em um contexto de recuperação gradual da economia mundial após o choque inicial da pandemia, impulsionada pelo avanço da cobertura vacinal e pela adoção de estímulos fiscais em diversas economias centrais (Gráfico 7).

Segundo a Secretaria de Comércio Exterior, a retomada da demanda global em 2021 foi acompanhada por gargalos de oferta em vários setores, o que contribuiu para a elevação dos preços internacionais das *commodities*. Nesse cenário de preços mais altos, segundo o Siscomex países exportadores de bens primários, como o Brasil, registraram ganhos expressivos em suas exportações, associados à melhora dos termos de troca, uma vez que o preço médio das exportações cresceu em ritmo superior ao das importações (BRASIL, 2022).

Gráfico 7 - Participação da China nas exportações totais do Brasil



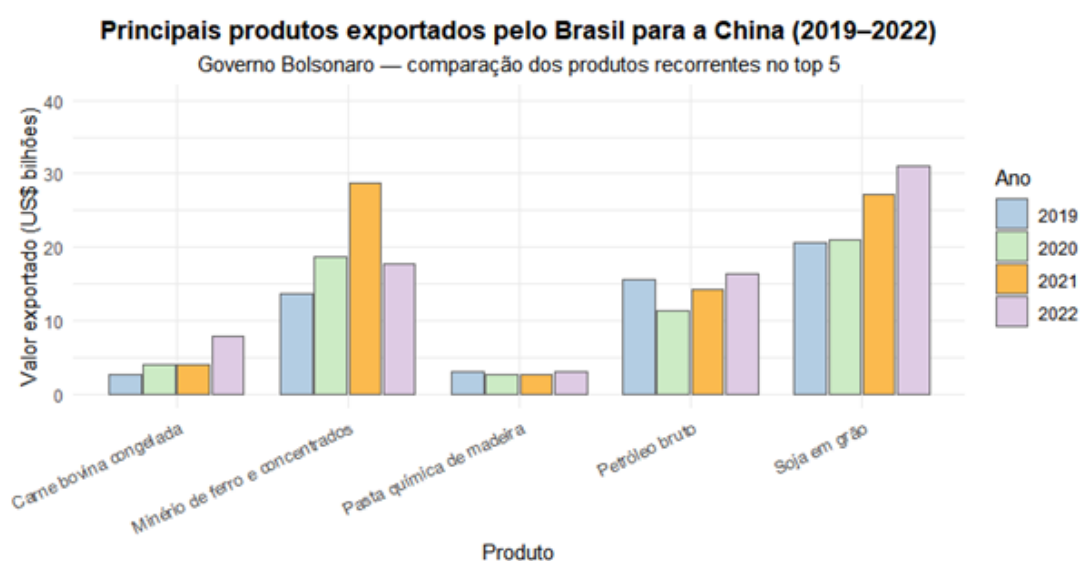
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do ComexStat e Atlas da Complexidade Econômica, 2026

A forte integração comercial com a China, sem dúvidas, não só contribuiu para um grande salto nas exportações, como também viabilizou uma expansão de setores como o agronegócio, indústria extrativa e de petróleo. O saldo comercial com a China em 2022 foi de US\$28,6 bilhões, de um total brasileiro de US\$61,5 bilhões, o que representou uma leve redução da participação chinesa do total exportado. Contudo, os cinco produtos mais exportados naquele

ano concentraram-se nos mesmos de 2019: soja em grão, minério de ferro, petróleo bruto, carne bovina e pasta química de madeira.

A forte concentração observada nas exportações brasileiras para a China em produtos primários - soja em grão, minério de ferro e petróleo bruto - desde 2009, se manteve majoritariamente na centralidade na pauta exportadora brasileira entre 2019 e 2022. Além disso, observou-se o ganho de relevância de produtos como carne bovina e pasta química de madeira, que passaram a figurar de forma recorrente entre os produtos de maior valor exportado (Gráfico 8). Embora esses itens possam sugerir uma “diversificação”, esses itens são associados a cadeias intensivas em terra, recursos naturais e energia, com reduzido grau de processamento e limitada incorporação tecnológica.

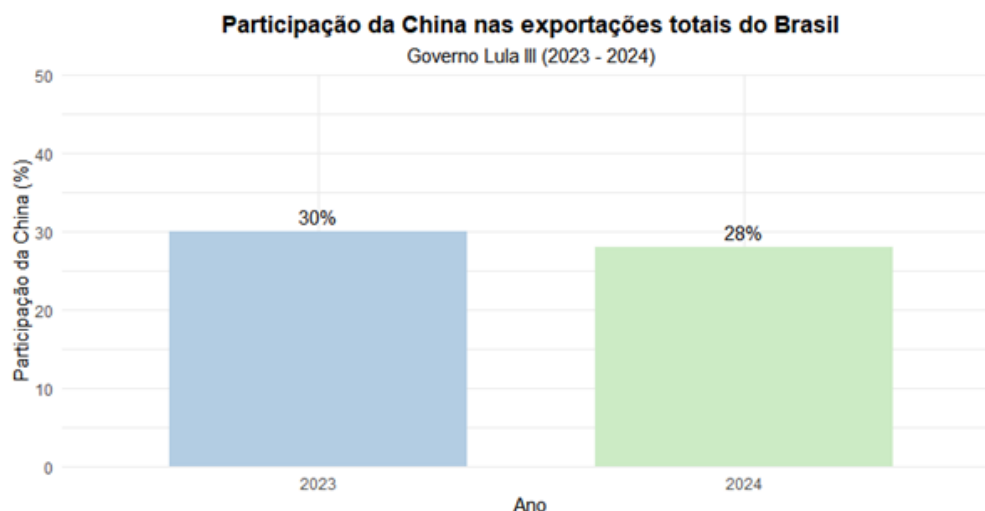
Gráfico 8 - Principais produtos exportados pelo Brasil para a China (2019 - 2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Atlas da Complexidade Econômica, 2026

Nos dois primeiros anos do governo Lula III, a China manteve-se como principal aliada comercial brasileira participando significativamente do total das exportações totais. Em 2023, o Brasil exportou aproximadamente US\$339 bilhões, sendo US\$104 bilhões destinados à China, o que representa aproximadamente 30% do total das exportações brasileiras. Em 2024, apesar do leve recuo da participação chinesa para cerca de 28%, o Brasil também registrou uma redução no valor total exportado, que somou aproximadamente US\$ 337 bilhões (Gráfico 9).

Gráfico 9 - Participação da China nas exportações totais do Brasil (2023 - 2024)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Atlas de Complexidade Econômica, 2026

Diferentemente do observado durante o governo Bolsonaro, a composição dos cinco principais produtos exportados para a China no período entre 2023 e 2024, já sob o governo Lula III, apresenta maior variação de um ano para o outro. A soja em grão manteve-se como principal item da pauta exportadora em ambos os anos, ainda que com redução do valor exportado em 2024 em relação a 2023, passando de aproximadamente US\$37 bilhões para cerca de US\$ 31 bilhões. O minério de ferro apresentou estabilidade relativa ao longo do período, com leve aumento entre os anos. Já o petróleo, embora figurado entre os principais produtos exportados em 2023, perdeu participação em 2024, abrindo espaço para o óleo de soja, que passou a ocupar a segunda posição entre os produtos mais exportados para o mercado chinês naquele ano.

Entre os produtos agroindustriais, destaca-se a carne bovina, cujo valor exportado apresentou leve crescimento entre 2023 e 2024, passando de cerca de US\$ 5 bilhões para aproximadamente US\$ 6 bilhões. O salto das exportações do milho em 2023 esteve associado a um conjunto de fatores, como a ocorrência de uma safra recorde no Brasil e o aumento da demanda chinesa, não se sustentando no ano seguinte. Em 2024, por sua vez, a celulose (pasta química de madeira), passou a integrar o grupo dos principais produtos exportados, evidenciando a ampliação do espaço ocupado por commodities florestais na pauta exportadora brasileira (Gráfico 10). Ainda assim, seus valores permanecem significativamente inferiores aos observados para produtos tradicionais como soja e minério de ferro, reforçando a hierarquia da pauta exportadora no Brasil.

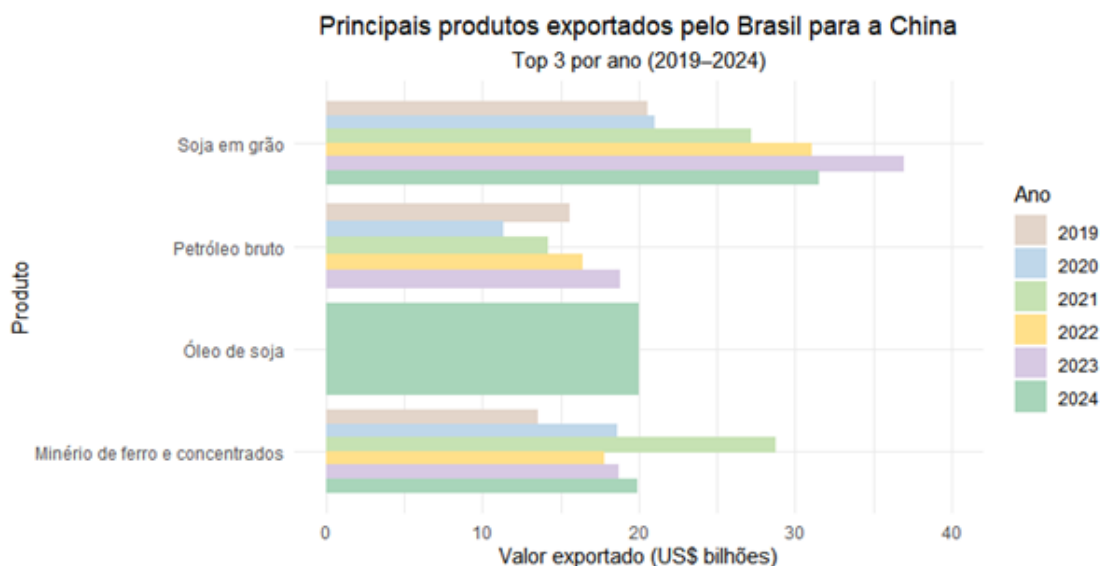
Gráfico 10 - Principais produtos exportados pelo Brasil para a China (2023 – 2024)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Atlas de Complexidade Econômica, 2026

Quando se analisam os três principais produtos exportados pelo Brasil para a China ao longo do marco temporal deste estudo (2019 - 2024), observa-se uma elevada persistência na composição da pauta exportadora. Soja em grão, minério de ferro e petróleo bruto mantiveram-se, de modo geral, como os principais itens ao longo dos seis anos analisados. A principal diferença ocorre em 2024, quando o óleo de soja passa a figurar como o segundo principal produto exportado para o mercado chinês (Gráfico 11). Essa alteração não representa uma ruptura estrutural da pauta, mas sim um rearranjo interno dentro do próprio complexo agroexportador, reforçando a centralidade de bens primários e de baixo valor agregado.

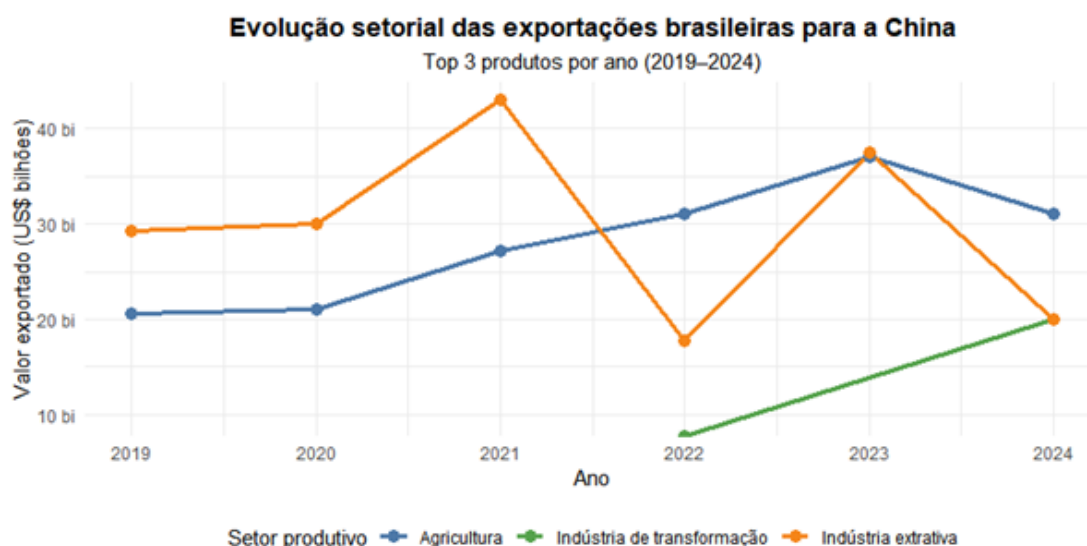
Gráfico 11 - Principais produtos exportados pelo Brasil para a China - Top 3 por ano (2023 - 2024)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Atlas de Complexidade Econômica, 2026

De acordo com a metodologia do ComexStat, os produtos exportados são organizados conforme grandes categorias produtivas. Para essa análise, optou-se por enquadrar apenas os três principais produtos exportados pelo Brasil para a China entre 2019 e 2024. Como visto acima, neste período de tempo tivemos a soja em grão, o petróleo bruto, o óleo de soja e o minério de ferro e concentrados como três principais produtos brasileiros exportados. Neste enquadramento, a soja em grão é classificada como pertencente ao setor da agricultura; o petróleo bruto e o minério de ferro e seus concentrados são enquadrados na indústria extrativa e o óleo de soja é classificado como produto da indústria da transformação. Para cada ano, os valores exportados dos produtos pertencentes ao mesmo setor foram agregados por soma, resultando em um valor total setorial anual. A evolução acima apresentada não corresponde à média dos produtos, mas ao valor agregado dos principais itens de cada setor, permitindo analisar mudanças e permanências na estrutura setorial da pauta exportadora brasileira para a China.

Gráfico 12 - Evolução setorial das exportações brasileiras para a China - Top 3 (2019 - 2024)

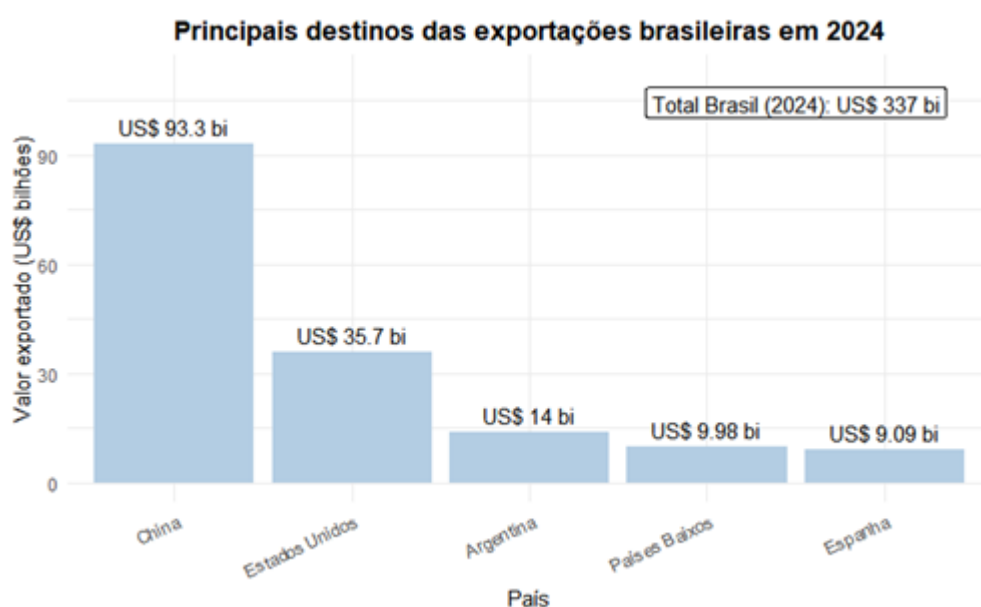


Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do ComexStat e Atlas da Complexidade Econômica, 2026

Contudo, é válido ressaltar que a soja em grão, embora classificada setorialmente como agricultura, do ponto de vista estrutural, também faz parte de uma lógica neoextrativista. Isso porque se trata de uma *commodity* primária de baixo valor agregado, fortemente dependente de demanda externa. Ademais, mesmo quando observa-se crescimento da agricultura no gráfico setorial, não se trata de diversificação qualitativa da pauta exportadora, mas da intensificação da especialização em bens primários. A evolução setorial entre 2019 e 2024, nesse sentido, revela mais uma reconfiguração interna entre diferentes tipos de *commodities* primárias, uma vez que o padrão predominante permanece concentrado em produtos de baixo valor agregado, reforçando traços históricos de especialização regressiva.

Quinze anos depois da China se consagrar o maior parceiro comercial brasileiro, podemos evidenciar o aprofundamento da centralidade chinesa na pauta exportadora. As exportações totais brasileiras no ano de 2024 alcançaram aproximadamente US\$337 bilhões, dos quais cerca de US\$93 bilhões tiveram como destino a China. Essa posição destaca a vantagem sobre o segundo maior parceiro comercial brasileiro, os Estados Unidos, que absorveram cerca de US\$35 bilhões, e sobre outros destinos tradicionais, como Argentina, Países Baixos e Espanha (Gráfico 13).

Gráfico 13 - Principais destinos das exportações brasileiras em 2024



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do ComexStat e do Atlas de Complexidade Econômica, 2026

Assim, apesar das diferenças conjunturais no cenário internacional, a estrutura do comércio exterior brasileiro permaneceu fortemente ancorada no mercado chinês, indicando a persistência de um padrão e dependência comercial ao longo do período.

3.2 Discurso e prática diplomática

Na seção anterior, ao analisar os dados comerciais sino-brasileiros em termos tanto de volume, quanto de composição da pauta exportadora, foi possível evidenciar, não só a centralidade da China no papel da economia brasileira, quanto à persistência do padrão primário exportador para o gigante asiático, indicando uma relação assimétrica e concentrada entre os países ao longo do período analisado do governo Bolsonaro (2019 - 2022) e governo Lula (2023 - 2024). No entanto, faz-se fundamental alongar esta análise para o plano discursivo, isto é, analisar a forma como a parceria é construída, justificada e enquadrada pelos principais formuladores da política externa em seus discursos oficiais. Essa análise revela-se central para este estudo, na medida em que possibilita investigar como a relação sino-brasileira foi politicamente enquadrada, examinando se a centralidade comercial da China é assumida como elemento estratégico, questionada em seus limites estruturais, naturalizada como incontornável ou relativizada no interior da formulação da PEB.

Os discursos selecionados foram extraídos do repositório oficial do Ministério das Relações Exteriores, disponível no portal institucional do governo federal, especificamente da seção “Discursos, artigos e entrevistas”. Esse repositório reúne pronunciamentos formais, declarações públicas e intervenções oficiais proferidas por Ministros das Relações Exteriores, Presidentes, Vice-Presidentes, Secretária-Geral, Secretários e outros diplomatas, dentre outras autoridades brasileiras.

Diante do volume expressivo de discursos encontrados neste site, esta pesquisa adotou um recorte analítico seletivo, com o objetivo de construir um corpus discursivo coerente com o problema de pesquisa e metodologicamente manejável (FLICK, 2009). Foram considerados exclusivamente os textos classificados na aba “Discursos”, assegurando a seleção de pronunciamentos formais e públicos. O recorte temporal compreendeu o período entre 2019 e 2024, de modo a abranger os dois governos. Para o governo Bolsonaro (2019 - 2022), foram selecionados os discursos do ex-presidente Jair Bolsonaro e dos ex-ministros das Relações Exteriores Ernesto Araújo e Carlos França. Para o governo Lula III, foram analisados discursos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do ministro das Relações Exteriores Mauro Vieira. A escolha dessas figuras justifica-se por sua posição institucional como principais porta-vozes da PEB.

A seleção das arenas discursivas também seguiu um critério comparativo orientado pelo tipo de ocasião institucional em que os discursos foram proferidos (BARDIN, 2011). Em primeiro lugar, foram analisados os discursos de posse dos Presidentes da República e dos Ministros das Relações Exteriores, por constituírem momentos inaugurais de definição de prioridades e diretrizes da política externa.

- Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional – Brasília, 1º de janeiro de 2019;
- Discurso de Posse do Ministro Ernesto Araújo - Ministro das Relações Exteriores - 2 de janeiro de 2019;
- Discurso de posse do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França – Brasília, 06 de abril de 2021;
- Discurso de Posse do Presidente Luiz Inácio da Silva 01 de janeiro de 2023;
- Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasília, 2 de janeiro de 2023;

Em segundo lugar, foram selecionados discursos proferidos durante visitas oficiais e encontros bilaterais com autoridades chinesas, por se tratarem de contextos nos quais a parceria assume centralidade explícita, sendo possível observar como os governos constroem

discursivamente o fortalecimento da relação bilateral, como projetam suas expectativas futuras e como enquadram temas como comércio, investimentos e cooperação.

- Discurso do Presidente Jair Bolsonaro na Abertura do Seminário Empresarial Brasil-China: 45 anos construindo laços bilaterais - Pequim/China – 25 de outubro de 2019;
- Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante reunião com o Presidente da República Popular da China, Xi Jinping - 2019;
- Palavras do Ministro Ernesto Araújo na abertura do Seminário Empresarial Brasil-China – Pequim, 25 de outubro de 2019;
- Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na despedida da China após agenda bilateral - 15 de abril de 2023;
- Declaração à imprensa do presidente Lula por ocasião da visita de Estado do presidente chinês, Xi Jinping - 20 de novembro de 2024

Por fim, no âmbito das arenas multilaterais, incluem-se os discursos de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas de Bolsonaro (2019 e 2020)³⁰ e Lula III (2023), por constituírem o principal espaço de apresentação internacional das diretrizes gerais da política externa; intervenções em cúpulas e reuniões ministeriais do BRICS, nos quais a China figura como membro central e parceira estratégica;

- Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 24 de setembro de 2019;
- Discurso do Ministro Ernesto Araújo na abertura da Reunião de Chanceleres do BRICS – 2019;
- Discurso do Presidente da República na abertura da 75ª Assembleia Geral das Nações Unidas – 22 de setembro de 2020
- Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cerimônia da 13ª Cúpula do BRICS (Videoconferência) - 09 de setembro de 2021
- Intervenções do Ministro Ernesto Araújo na Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos BRICS – 4 de setembro de 2020
- Reunião dos Ministros das Relações Exteriores/Relações Internacionais do BRICS – Palavras de abertura – 01/06/2021

³⁰A inclusão do discurso de 2020 justifica-se pelo fato de ter sido proferido no contexto da pandemia da Covid-19, o que possibilita analisar como o governo Bolsonaro articulou, no principal fórum multilateral da política internacional, temas como cooperação internacional, multilateralismo, comércio e soberania em um momento de crise global.

- Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na videoconferência da 14ª Cúpula do BRICS - Brasília/DF, 23 de junho de 2022
- Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura do Debate Geral da 78ª Sessão da Assembleia Geral da ONU - Nova York, 19 de setembro de 2023.

Além dessas arenas enunciadas acima, foram incluídos pronunciamentos específicos em contextos considerados relevantes para o período, como a intervenção no Fórum Internacional sobre Cooperação em Vacinas contra a Covid-19, durante o governo Bolsonaro, selecionada por representar o período da pandemia e apontar a China como centro nas cadeias globais de insumos e vacinas. Já no governo Lula, discursos como o da Segunda Cúpula Virtual Vozes do Sul Global e da III Cúpula do G-77 + China foram incluídas por explicitar institucionalmente a participação da China no próprio arranjo multilateral. Ademais, o pronunciamento no evento “Estados do Futuro”, à margem da Reunião Ministerial de Desenvolvimento do G20, foi incluído por situar a política externa brasileira no debate sobre desenvolvimento e governança global. Esses discursos permitem observar diferentes enquadramentos da China — sanitário, econômico e multilateral — no interior da política externa brasileira.

- Intervenção do senhor Ministro de Estado no Fórum Internacional sobre Cooperação em Vacinas contra a COVID-19 - Brasília 05 de agosto de 2021;
- Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Cúpula Virtual Vozes do Sul Global - 17 de novembro de 2023;
- Discurso do Ministro Mauro Vieira na III Cúpula do Sul do G-77 + China - 20 de janeiro 2024;
- Discurso do Ministro Mauro Vieira na abertura do evento "Estados do Futuro", à margem da Reunião Ministerial de Desenvolvimento do G20 - 22 de julho de 2024.

3.2.1 Governo Bolsonaro (2019 – 2022)

Com base no critério explicado acima, foram identificados três momentos analíticos para o governo Bolsonaro. O primeiro corresponde ao ano de 2019, marcado pelo início do governo Bolsonaro e pela redefinição da PEB. O segundo momento abrange o período entre 2020 e 2021, caracterizado pela pandemia da Covid-19, quando a China assume papel central no discurso oficial em função da dependência de vacinas, insumos médicos e cadeias globais de produção. Por fim, o terceiro momento compreende o ano de 2022, período de retomada

econômica e de reforço do pragmatismo comercial, no qual os discursos de Bolsonaro e Carlos França enfatizam comércio exterior, investimentos, cooperação no âmbito do BRICS.

2019 - Jair Bolsonaro

Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional – Brasília, 1º de janeiro de 2019

Nesse discurso, Bolsonaro enfatiza que o Brasil teria sido submetido, nos anos anteriores, a um cenário enfraquecimento institucional e de “submissão ideológica”, o que teria comprometido tanto o desempenho econômico quanto a soberania nacional. Em síntese, esse discurso não confere centralidade explícita à PEB, que aparece de forma secundária, quando afirma:

Realizaremos reformas estruturantes, que serão essenciais para a saúde financeira e sustentabilidade das contas públicas, transformando o cenário econômico e abrindo novas oportunidades. Precisamos criar um círculo virtuoso para a economia que traga a confiança necessária para permitir abrir nossos mercados para o comércio internacional, estimulando a competição, a produtividade e a eficácia, sem o viés ideológico (BOLSONARO, 2019).

Nesse trecho se revela uma visão de inserção internacional pautada pela liberalização econômica e pela crítica a modelos anteriores de política externa, percebidos como enviesados ideologicamente. Por fim, retoma a falar sobre o tema apenas ao final do discurso dizendo que a “política externa retomará o seu papel na defesa da soberania, na construção da grandeza e no fomento ao desenvolvimento do Brasil”.

Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante abertura da Reunião Informal dos Líderes do BRICS – Osaka, Japão, 28 de junho de 2019;

Nesse discurso, a política externa passa a ocupar um espaço mais explícito no discurso, em razão do próprio contexto multilateral do encontro. Bolsonaro concentra-se nos benefícios econômicos da cooperação e na necessidade de criar um ambiente favorável aos negócios e ao setor privado.

Como disse, é uma grande satisfação estar aqui nesse grupo que tem no diálogo e na cooperação pragmática sua grande vocação. Nosso governo pretende trabalhar ativamente pelo fortalecimento deste grupo. Menciono, como exemplo bem-sucedido da cooperação no BRICS, o Novo Banco de Desenvolvimento e aproximá-lo do setor privado. (...) Em meu governo, o Brasil reafirmou seu apoio ao sistema multilateral de comércio, por ter certeza de que o dinamismo da economia mundial depende dele. Estamos plenamente dispostos a seguir colaborando para a reforma da Organização

Mundial do Comércio e para a construção de grande agenda negociadora equilibrada (BOLSONARO, 2019)

No trecho acima, mesmo que de forma breve, Bolsonaro parece reconhecer a importância do fórum multilateral e de parcerias estratégicas para a inserção internacional brasileira. Ademais, o ex-presidente menciona o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) como instrumento relevante para o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento, reforçando a dimensão material da cooperação no âmbito do BRICS.

Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 24 de setembro de 2019;

Senhoras e Senhores, Em busca de prosperidade, estamos adotando políticas que nos aproximem de países outros que se desenvolveram e consolidaram suas democracias. Não pode haver liberdade política sem que haja também liberdade econômica. E vice-versa. O livre mercado, as concessões e as privatizações já se fazem presentes hoje no Brasil (BOLSONARO, 2019)

Ao apresentar o Brasil como país “aberto a negócios” e comprometido com reformas econômicas, o discurso reforça a lógica de que a política externa é concebida como instrumento de apoio à liberalização econômica. Será apenas no final do discurso que Bolsonaro passa a listar a agenda internacional daquele ano, mostrando o papel brasileiro no cenário mundial e como retomou com parcerias importantes. São mencionados, EUA, Chile, Argentina e Israel e também outros que ainda seriam visitados naquele ano como países asiáticos e os da África, mostrando como “o Brasil é um país aberto ao mundo, em busca de parcerias com todos os que tenham interesse de trabalhar pela prosperidade, pela paz e pela liberdade.”

Contudo, é possível notar que Bolsonaro enfatiza as parcerias sob seus próprios conceitos. Os valores nacionais e a defesa da autonomia do Estado brasileiro passam a frente aos organismos internacionais e o discurso constrói uma visão de inserção internacional marcada mais pela afirmação defensiva da soberania do que pela cooperação multilateral tradicional.

Durante as últimas décadas, nos deixamos seduzir, sem perceber, por sistemas ideológicos de pensamento que não buscavam a verdade, mas o poder absoluto. A ideologia se instalou no terreno da cultura, da educação e da mídia, dominando meios de comunicação, universidades e escolas. (...) A ONU pode ajudar a derrotar o ambiente materialista e ideológico que compromete alguns princípios básicos da dignidade humana. Essa organização foi criada para promover a paz entre nações soberanas e o progresso social com liberdade, conforme o preâmbulo de sua Carta. (...) Não estamos aqui para apagar nacionalidades e soberanias em nome de um “interesse global” abstrato. Esta não é a Organização do Interesse Global! É a Organização das Nações Unidas. Assim deve permanecer (BOLSONARO, 2019).

Além disso, vale evidenciar que Bolsonaro adota uma postura claramente defensiva frente às críticas referentes às queimadas e ao desmatamento na Amazônia. O ex-presidente classifica como “sensacionalista” as críticas da mídia estrangeira e afirma que “o clima seco e os ventos favorecem queimadas espontâneas e criminosas” e “que existem também queimadas praticadas por índios e populações locais”. Essa parte do discurso também vincula a questão ambiental à exploração econômica, ao mencionar que existem interesses estrangeiros nas riquezas da região, sendo a pauta ambiental enquadrada como questão de defesa nacional.

Assim, o discurso articula a liberalização econômica e a afirmação soberana como pilares da inserção internacional brasileira. Ao mesmo tempo que apresenta o país aberto a investimentos, Bolsonaro restringe o multilateralismo como espaço que deve respeitar a autonomia dos Estados.

Discurso do Presidente Jair Bolsonaro na Abertura do Seminário Empresarial Brasil-China: 45 anos construindo laços bilaterais -Pequim/China

Nesse discurso, Bolsonaro se dedica, em maior parte, a apresentar um balanço positivo da situação interna do Brasil, criando uma narrativa de recuperação nacional na qual reformas econômicas e ajuste institucional aparecem como pré-condições para a inserção internacional do país. Algo a se destacar é que a menção às relações sino-brasileiras ocorre apenas ao final do discurso, de forma breve e pouco elaborada, sem que haja desenvolvimento de uma visão mais ampla sobre parceria estratégica.

O nosso governo demonstra, dessa maneira, a confiança no seu país. Queremos, além de negócios, mais chineses nos visitando. Um pouco ao teu lado, temos uma pequena grande mulher, a nossa ministra da Agricultura, que não é a primeira vez que vem à China, num curto espaço de tempo, cada vez mais ampliar o nosso agronegócio com os senhores, trazendo, em última análise, a garantia alimentar pela quantidade pela população do seu país (BOLSONARO, 2019).

Diferente de outros discursos, a retórica presidencial assume tom mais conciliador e pragmático, condicionado pelo ambiente empresarial e pela centralidade da China como principal parceiro comercial do Brasil.

Nós nascemos para caminhar juntos na questão comercial, entre outras. Estou muito feliz de estar aqui e, hoje à tarde, terei o prazer de pessoalmente apertar a mão do senhor presidente Xi, demonstrando que o novo governo está perfeitamente alinhado com os negócios da nossa... que nós estamos alinhados em mais coisas, além da questão comercial (BOLSONARO, 2019).

Contudo, vale destacar que a menção às relações sino-brasileiras ocorre apenas ao final do discurso nesses trechos acima, de forma breve e pouco elaborada, sem que haja desenvolvimento de uma visão mais ampla sobre parceria estratégica.

Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante reunião com o Presidente da República Popular da China, Xi Jinping;

Esse breve discurso aponta os resultados concretos e a cooperação econômica entre os países. Bolsonaro, inicialmente, destaca os acordos firmados e a disposição do governo brasileiros em implementá-los. Ele descreve a visita como “extremamente produtiva” e busca projetar uma capacidade estatal e de compromisso governamental com a continuidade da cooperação bilateral.

Como bem apontou Vossa Excelência, em nosso recente encontro na China, temos importantes complementaridades na área de investimento. O governo brasileiro continuará acolhendo os investimentos chineses no Brasil, em áreas de interesse mútuo e de acordo com a legislação em vigor. O Brasil está construindo um ambiente de negócios muito mais receptivo a investidores externos. Empresas chinesas têm tido participação importante nas ações do Programa de Parceria de Investimento, que inclui concessões e privatizações, ferrovias, portos e aeroportos, assim como o projeto de óleo e gás, mineração e energia (BOLSONARO, 2019).

Esses trechos parecem indicar uma tentativa discursiva de apresentar a cooperação com a China como algo que ultrapassa o comércio de bens agrícolas, incorporando investimento em infraestrutura, energia e exploração de recursos naturais. No entanto, setores como óleo, gás e mineração permanecem vinculados à matriz extrativa, apontando o aprofundamento da presença chinesa em áreas dentro de um padrão ainda fortemente associado a *commodities*.

Congratulo o governo chinês pela disposição em aumentar as importações de produtos brasileiros. É importante que avancemos em matéria de certificação de aeronaves civis, bem como em questões sanitárias e fitossanitárias. Nossos mercados agrícolas registraram, em 2019, grandes avanços, em termos de abertura. Aumentou o número de produtores de carne brasileiros habilitados a exportar para a China. De nossa parte, retiramos a suspensão sobre dez estabelecimentos chineses de pescado. Esperamos que as autoridades sanitárias de nossos países adotem cada vez mais medidas para ampliar o acesso aos respectivos mercados, com diversificação das exportações (BOLSONARO, 2019).

É possível identificar como o discurso dialoga com os limites estruturais do padrão exportador, sugerindo diversificação, mesmo que o faça com uma matriz ainda ancorada em recursos naturais e produtos primários.

2019 - Ernesto Araújo

Discurso de Posse - Ministro das Relações Exteriores - 2 de janeiro de 2019

No discurso de posse de Ernesto Araújo, a política externa brasileira é apresentada a partir de um marco ideológico e normativo, no qual a diplomacia é concebida como instrumento de afirmação de valores e ruptura com orientações anteriores. O ex-ministro redefine esse campo como uma disputa ideológica, no qual o Brasil deveria reposicionar-se contra agendas multilaterais percebidas como ameaças à identidade nacional.

Nós buscaremos as parcerias e as alianças que nos permitam chegar aonde queremos, não pediremos permissão à ordem global, o que quer que ela seja. Defenderemos a liberdade e a vida. Defenderemos o direito de cada povo de ser o que é, com liberdade e dignidade, com a dignidade que unicamente a liberdade proporciona (ARAÚJO, 2019)

Além disso, o discurso constrói uma crítica explícita ao que Ernesto Araújo denomina de “globalismo” que é apresentado como uma estrutura que teria afastado a PEB de valores nacionais, da soberania e da liberdade.

No sistema multilateral político, especialmente na ONU, vamos reorientar a atuação do Brasil em favor daquilo que é importante para os brasileiros – não do que é importante para as ONGs. Defenderemos a soberania. Defenderemos a liberdade – a liberdade de expressão, a liberdade de crença, a liberdade na internet, a liberdade política. (...) Não deixem o globalismo matar a sua alma em nome da competitividade. Não acreditem no que o globalismo diz quando diz que para ter eficiência econômica é preciso sufocar o coração da pátria e não amar a pátria. Não escutem o globalismo quando ele diz que paz significa não lutar (ARAÚJO, 2019).

Em síntese, a diplomacia brasileira é mobilizada como instrumento de afirmação de valores e de crítica ao multilateralismo. O discurso parece endurecer o enquadramento da política externa, ao subordinar dimensões econômicas e pragmáticas a uma formulação predominantemente ideológica e normativa, o que marca uma inflexão relevante no início do período analisado.

Palavras do Ministro Ernesto Araújo na abertura do Seminário Empresarial Brasil-China – Pequim, 25 de outubro de 2019;

Nesse contexto, a política externa aparece como instrumento de facilitação de negócios e de aproximação entre governos produtivos, reforçando a centralidade da dimensão comercial da relação bilateral. Ernesto Araújo destaca a importância da parceria sino-brasileira para o comércio exterior, ressaltando o papel da China como fonte potencial de investimentos.

Esperamos novos investimentos chineses, não só infraestrutura. Já desde ontem, estamos vendo oportunidades na economia criativa, por exemplo, nas áreas de inovação, de logística. Estamos cada vez mais entusiasmados com as possibilidades dessa parceria e consideramos também fundamental a presença de investimentos chineses nos setores de exploração de petróleo e gás e energias renováveis, outra dimensão fundamental da nossa interação. Queremos investimentos chineses em novas áreas, como o refino de petróleo e transporte de gás natural, entre outras áreas importantes para os negócios entre o Brasil e a China (ARAÚJO, 2019).

O discurso valoriza a continuidade e a estabilidade dos laços econômicos, projetando uma imagem de previsibilidade e abertura do Brasil ao mercado chinês. O ex-ministro enfatiza investimentos, diversificação setorial e oportunidades em áreas como inovação, energia e logística.

Esperamos que um número cada vez maior de chineses possa ter acesso aos produtos do nosso agronegócio, produzidos de maneira sustentável, e que a China também contribua para a percepção correta da qualidade e da sustentabilidade do setor agrícola brasileiro (ARAÚJO, 2019)

Ainda que o discurso não problematize a estrutura assimétrica da relação sino-brasileira, o ex-ministro reconhece implicitamente a importância estratégica da China como parceira para a expansão econômica brasileira.

Discurso do Ministro Ernesto Araújo na abertura da Reunião de Chanceleres do BRICS – 2019;

Diferente do discurso acima, Ernesto Araújo enfatiza a importância do BRICS como espaço de diálogo e cooperação entre países emergentes. A política externa aparece como instrumento de articulação multilateral, voltado à construção de consensos e à promoção de interesses comuns entre os membros do bloco, sem a incorporação explícita de críticas ao multilateralismo ou ao “globalismo”.

Aqui no BRICS, como em todo lugar, o Brasil defende uma cooperação internacional que seja, ao mesmo tempo, soberana e construtiva. Precisamos discutir os grandes temas internacionais e regionais e, ao mesmo tempo, precisamos, também, gerar resultados práticos para os nossos povos e para as nossas sociedades. A questão que se nos coloca, o nosso desafio é como aproveitar o extraordinário potencial das nossas

relações, esse foro, único, constituído por grandes nações de diferentes continentes para enfrentar as necessidades concretas de desenvolvimento das nossas sociedades (ARAÚJO, 2019)

Comparado a pronunciamentos anteriores, o discurso evidencia uma moderação discursiva, na qual a ênfase na soberania cede espaço a uma linguagem institucional, adequada à lógica diplomática do BRICS e à preservação da coesão entre seus membros.

2020 - 2021 - Jair Bolsonaro

Discurso do Presidente da República na abertura da 75ª Assembleia Geral das Nações Unidas – 22 de setembro de 2020

Nesse discurso, Bolsonaro apresenta a política externa a partir de um viés defensivo, condicionado pelo contexto da pandemia da Covid-19 e pelas críticas internacionais ao governo brasileiro. Respondendo à crise sanitária global, o ex-presidente associa a saúde pública à economia, reforçando a centralidade do crescimento econômico como prioridade governamental.

No Brasil, apesar da crise mundial, a produção rural não parou. O homem do campo trabalhou como nunca, produziu, como sempre, alimentos para mais de 1 bilhão de pessoas. (...) Nosso agronegócio continua pujante e, acima de tudo, possuindo e respeitando a melhor legislação ambiental do planeta. (...) Garantimos a segurança alimentar a um sexto da população mundial, mesmo preservando 66% de nossa vegetação nativa e usando apenas 27% do nosso território para a pecuária e agricultura. Números que nenhum outro país possui. O Brasil desponta como o maior produtor mundial de alimento (BOLSONARO, 2020).

A política externa é mobilizada, portanto, para sustentar essa narrativa de que o Brasil é um país comprometido com reformas econômicas e com a atração de investimentos, mesmo em meio à crise global. Ainda que o discurso mencione a importância da cooperação internacional de forma genérica, essa cooperação é apresentada de maneira abstrata e pouco operacional, sem detalhamento de parcerias específicas ou de mecanismos concretos de coordenação. A ênfase recai mais sobre a autonomia decisória do Estado brasileiro do que sobre a articulação coletiva para enfrentar a crise sanitária global, reforçando uma postura cautelosa e crítica em relação ao multilateralismo.

Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cerimônia da 13ª Cúpula do BRICS (Videoconferência) - 09 de setembro de 2020

Realizada por videoconferência, devido ainda aos efeitos da pandemia, Bolsonaro estrutura sua fala a partir de referências individualizadas aos países do bloco, mencionando Rússia, Índia, África do Sul e, posteriormente, a China.

Aquela foi, por exemplo, a última ocasião em que me reuni pessoalmente com o Presidente Xi Jinping, quando discutimos temas da Parceria Estratégica Global entre nossos dois países, bem como o bom estado de nossas relações bilaterais em diversas vertentes, mais especialmente no âmbito comercial e de investimentos. Esta parceria se tem mostrado essencial para a gestão adequada da pandemia no Brasil, tendo em vista que parcela expressiva das vacinas oferecidas à população brasileira é produzida com insumos originários da China (BOLSONARO, 2020)

De forma objetiva e breve, o ex-presidente destaca aspectos ligados à cooperação econômica, ao comércio e ao papel do país na pandemia. Ainda assim, essa cooperação permanece circunscrita a uma lógica funcional, voltada à recuperação econômica e à estabilidade, sem a construção de uma narrativa mais ampla sobre solidariedade internacional ou transformação da ordem global.

2020- 2021 - Ernesto Araújo

Intervenções do Ministro Ernesto Araújo na Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos BRICS – 4 de setembro de 2020

De modo geral, Ernesto Araújo reconhece explicitamente os desafios impostos pela Covid-19 e destaca a necessidade de coordenação entre os países do BRICS. Contudo, essa coordenação é enquadrada de maneira restritiva, uma vez que o chanceler não deixa de questionar o multilateralismo como solução central para a crise, limitando-o a um espaço de articulação entre Estados soberanos. Considerando esse contexto, a política externa é apresentada como guiada pela prioridade das decisões nacionais, com desconfiança em relação ao papel das instituições internacionais.

Infelizmente, mais uma vez, a OMS ajudou a promover uma abordagem de “somente saúde” para a pandemia. No Brasil, desde o início, o presidente Jair Bolsonaro destacou que tínhamos que proteger vidas e meios de subsistência, empregos e saúde das pessoas ao mesmo tempo, e essa abordagem agora é considerada a correta pela

própria Organização Mundial da Saúde, mas ainda achamos que isso é muito pouco e chega tarde (ARAÚJO, 2020)

Nesse quadro, a autoridade decisória é deslocada das organizações internacionais para os Estados nacionais, enquanto as instâncias multilaterais são descritas como mecanismos auxiliares, incapazes de, por si só, responder aos desafios estruturais impostos pela crise sanitária global.

Nesse sentido, gostaria também de frisar que o multilateralismo não deve ser uma resposta automática à crise atual. Multilateralismo não é uma palavra mágica que, ao ser apenas pronunciada, resolverá nossos problemas. As instituições multilaterais devem servir como um espaço de coordenação entre os países, mas não são a resposta aos profundos desafios que emergem da pandemia, certamente não a única. Fazem parte da resposta, mas não são a única (ARAÚJO, 2020).

Essa posição revela a continuidade da orientação ideológica do chanceler, mesmo em um fórum como o BRICS, e evidencia como a política externa brasileira, durante a pandemia, buscou compatibilizar a necessidade material de cooperação com uma rejeição explícita à centralidade normativa das instituições multilaterais. Além disso, o discurso desloca a resposta à pandemia para o plano dos esforços nacionais, enfatizando a capacidade produtiva doméstica como elemento central no enfrentamento da crise.

Mas também estamos convencidos de que a maior parte da resposta às consequências da pandemia vem dos esforços dos próprios brasileiros. Para dar um exemplo: manter a produção de bens agrícolas no Brasil, que pode alimentar mais de 1 bilhão de pessoas em todo o mundo, e que estamos exportando para todos os nossos parceiros comerciais, apesar da pandemia. Esta é talvez a nossa maior contribuição – combater as consequências da pandemia relacionadas à pobreza (ARAÚJO, 2020).

Ao destacar a manutenção da produção agrícola e a continuidade das exportações brasileiras mesmo durante a pandemia, a política externa é associada à função exportadora do país, especialmente no setor do agronegócio, apresentado como a principal contribuição do Brasil para mitigar os efeitos globais da crise. Essa ênfase reforça a centralidade do Estado nacional e relativiza ainda mais o papel da cooperação multilateral, evidenciando um padrão de inserção internacional ancorado na produção e exportação de bens primários.

2020- 2021 - Carlos França

Discurso de posse do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França – Brasília, 06/04/2021

O discurso reflete tanto o agravamento da crise sanitária quanto a necessidade de recomposição da atuação diplomática do Brasil. A cooperação internacional é apresentada como necessária e funcional, sobretudo no acesso a vacinas, insumos médicos e medicamentos, evidenciando uma postura menos confrontacional em relação às instâncias multilaterais.

O Brasil sempre foi ator relevante no amplo espaço do diálogo multilateral. Isso não significa, como é evidente, aderir a toda e qualquer tentativa de consenso que venha a emergir, nas Nações Unidas ou em outras instâncias. Não precisa ser assim e não pode ser assim. O que nos orienta, antes de tudo, são nossos valores e interesses. Em nome desses valores e interesses, continuaremos a apostar no diálogo como método diplomático. Método que abre possibilidades de arranjos e convergências que sempre soubemos explorar em nosso favor. O consenso multilateral bem trabalhado também é expressão da soberania nacional (FRANÇA, 2021).

Ao falar sobre relações bilaterais e o fortalecimento das relações com a Ásia, o ex-ministro ressalta o papel da China. Explica como as prioridades do governo chinês sinalizam áreas de convergência e oportunidades para o Brasil:

(i) expansão da classe média e evolução do perfil do mercado consumidor; (ii) transição energética para uma economia de baixo carbono; (iii) financiamento de infraestrutura no exterior; e (iv) fomento ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao setor de serviços (FRANÇA, 2021).

Ainda que sempre subordinado aos interesses nacionais, Carlos França adota uma linguagem compatível com a tradição diplomática do Itamaraty, valorizando o diálogo e a construção de consensos. Em síntese, pode-se dizer que seu mandato marca uma mudança de tom e de método na PEB.

Reunião dos Ministros das Relações Exteriores/Relações Internacionais do BRICS – Palavras de abertura – 01/06/2021

Neste breve discurso, Carlos França, inicialmente, enfatiza a importância da cooperação, apresentando o multilateralismo como instrumento funcional para enfrentar desafios comuns. A política externa aparece como política pública orientada a resultados concretos, sobretudo no apoio à retomada econômica e à estabilidade das cadeias produtivas.

O BRICS é um elemento central da política externa brasileira, tradicionalmente voltada para a promoção da paz e do desenvolvimento universais. Como economias emergentes, o Brasil e nossos parceiros do BRICS compartilham esses objetivos, ao mesmo tempo em que trabalham por metas comuns de tornar a ordem internacional verdadeiramente multilateral e representativa das aspirações de todo (FRANÇA, 2021).

No discurso, a China é mencionada de forma explícita, porém não hierarquizada, aparecendo no mesmo registro conferido aos demais países do BRICS. Ao afirmar que a parceria com a China foi “crucial na atual pandemia”, especialmente no âmbito da cooperação em vacinas, Carlos França insere a relação sino-brasileira em uma lógica funcional e institucional, associada à resposta sanitária e ao aumento do comércio bilateral. A referência à COSBAN como espaço para aprofundar a cooperação reforça o caráter técnico e previsível da relação, sem conferir à China um estatuto singular no discurso.

Intervenção do senhor Ministro de Estado no Fórum Internacional sobre Cooperação em Vacinas contra a COVID-19 - Brasília 05/08/2021

O discurso reconhece a gravidade da crise sanitária global e destaca a centralidade da cooperação internacional para garantir acesso equitativo a vacinas, insumos e tecnologias médicas. A política externa aparece como política pública voltada à solução de problemas concretos, especialmente no apoio às políticas nacionais de imunização.

O fortalecimento da solidariedade e da cooperação internacional é de suma importância se quisermos garantir o acesso às vacinas contra a COVID-19 para todos, e o Brasil reconhece o papel da China nesse sentido. O Brasil pretende, assim que possível, apoiar outros países por meio da doação e da exportação de vacinas, inicialmente na América do Sul, mas também na África e em outras regiões. (FRANÇA, 2021, tradução nossa)

A relação com parceiros estratégicos, incluindo os países do BRICS, é mencionada dentro dessa lógica funcional. A China aparece implicitamente como ator relevante no contexto da cooperação em vacinas e insumos farmacêuticos, mas, assim como outros parceiros, é integrada a uma narrativa equilibrada, sem hierarquizações explícitas. A ênfase recai sobre a eficácia da cooperação e sobre o fortalecimento de canais institucionais já existentes, e não sobre disputas políticas ou ideológicas.

Do ponto de vista discursivo, Carlos França adota uma linguagem conciliadora e orientada à cooperação, reforçando a imagem do Brasil como ator disposto a contribuir para soluções coletivas no enfrentamento da pandemia. A diplomacia é apresentada como instrumento de coordenação e facilitação, alinhada às demandas sanitárias e às necessidades internas do país.

2022– Jair Bolsonaro

Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na videoconferência da 14ª Cúpula do BRICS - Brasília/DF, 23 de junho de 2022

Nesse discurso, a pandemia já é observada como um evento superado e, de modo geral, Bolsonaro destaca a importância do BRICS como fórum relevante para o diálogo entre grandes economias emergentes, enfatizando temas como crescimento econômico, comércio, investimentos, inovação e financiamento ao desenvolvimento.

A menção aos países membros do BRICS segue uma lógica equilibrada e protocolar, com referências distribuídas entre os parceiros, sem hierarquização explícita. Neste enquadramento, a China não é apresentada como eixo singular da política externa brasileira, mas como parte constitutiva do bloco, integrada à narrativa coletiva de cooperação.

3.2.2 Governo Lula III (2023 – 2024)

Se, no governo Bolsonaro, a análise discursiva evidenciou uma inserção internacional marcada pela ênfase na soberania e por uma postura defensiva, no governo Lula III observa-se uma mudança significativa orientada pela ênfase no multilateralismo e pela busca de reinserção estratégica do Brasil no cenário internacional. Com base nos critérios previamente estabelecidos e considerando que esta pesquisa abrange os dois primeiros anos de governo Lula, foi identificado apenas um momento analítico (2023 - 2024), caracterizado pela retomada de uma estratégia ativa de inserção internacional brasileira. A comparação entre os dois períodos discursivos, dessa forma, permite sustentar o argumento central desta pesquisa: as variações discursivas dos diferentes governos coexistem em um cenário no qual a estrutura comercial sino-brasileira se mantém firme e estável.

2023 - 2024 - Lula

Discurso de Posse do Presidente Luiz Inácio da Silva 01 de janeiro 2023

O discurso de posse de Luiz Inácio da Silva da Silva marca a reorientação da política externa brasileira, após o período anterior, enfatizando a retomada do multilateralismo, da soberania nacional e de uma inserção internacional ativa.

Nosso protagonismo se concretizará pela retomada da integração sul-americana, a partir do Mercosul, da revitalização da Unasul e demais instâncias de articulação soberana da região. Sobre esta base poderemos reconstruir o diálogo ativo e ativo com os Estados Unidos, a Comunidade Europeia, a China, os países do Oriente e outros atores globais; fortalecendo os BRICS, a cooperação com os países da África e rompendo o isolamento a que o país foi relegado.(SILVA, 2023).

Embora o discurso tenha foco central na reconstrução interna do Estado e das políticas públicas, a política externa aparece como instrumento do desenvolvimento do país. Essa orientação torna-se particularmente evidente quando o presidente afirma que buscará “reconstruir o diálogo ativo e ativo com os Estados Unidos, a Comunidade Europeia, a China, os países do Oriente e outros atores globais; fortalecendo os BRICS”. Ao mencionar explicitamente a China e o BRICS, o discurso insere a relação sino-brasileira como estratégia da política externa, vinculando-a um projeto de cooperação Sul-Sul e de reposicionamento do Brasil na ordem internacional.

De modo complementar, ao afirmar que “buscaremos financiamento e cooperação nacional e internacional - para o investimento, para dinamizar e expandir o mercado interno de consumo, desenvolver o comércio, exportações, serviços, agricultura e a indústria”, Lula estabelece uma conexão direta entre inserção internacional, comércio exterior e fortalecimento produtivo, permitindo compreender a centralidade atribuída à China como parceira econômica estratégica.

Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na despedida da China após agenda bilateral - 15 de abril de 2023

Este pronunciamento apresenta a PEB como pragmática, estratégica e em operação, articulada a partir de cooperação econômica, tecnológica e produtiva. Lula reconhece a centralidade da China como parceira estratégica do Brasil, ao mesmo tempo em que explicita os limites do padrão tradicional de inserção internacional, baseado na exportação de commodities. Essa preocupação aparece de forma direta quando o presidente afirma que:

(...) eu penso que uma coisa importante está acontecendo na relação Brasil-China. É que a gente tá ultrapassando aquela fase das commodities e a gente está entrando em outras necessidades. A gente está entrando na questão digital, nós temos muito a aprender com os chineses, a gente está entrando na questão da cultura (SILVA, 2023).

Nessa afirmação, de forma implícita, reconhece-se o incômodo em relação à exportação de bens primário, ao mesmo tempo em que sinaliza a necessidade de diversificação produtiva e tecnológica. Considerando esse contexto, a política externa é apresentada como instrumento para viabilizar essa transformação estrutural.

É preciso que a gente discuta a questão da transição energética, porque o Brasil é um país que tem um potencial extraordinário de energia limpa em todos os aspectos, e que os chineses podem nos ajudar, e não apenas na construção da nova matriz energética, mas as empresas, eles participarem de associação com empresas brasileiras (SILVA, 2023)

Nesse trecho é reforçado a construção de um indicativo de reposicionar a China não apenas como destino das exportações brasileiras, mas como parceira estratégica em áreas de maior valor agregado. Em “(...) nós não temos escolhas ideológicas, nós temos uma escolha de interesse nacional. O interesse da indústria nacional, da nossa soberania.” é revelado um afastamento deliberado de alinhamentos ideológicos automáticos e reforça a construção de uma política externa pragmática, na qual a relação com a China é justificada por sua capacidade de contribuir para o fortalecimento da indústria e da soberania econômica brasileira.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura do Debate Geral da 78ª Sessão da Assembleia Geral da ONU - Nova York, 19/9/2023

Inicialmente, Lula constrói uma narrativa de retomada do Brasil à busca do multilateralismo e do diálogo diplomático. O presidente estabeleceu uma ruptura implícita com o período anterior, sugerindo que o país teria experimentado um afastamento da atuação internacional e, agora, estaria voltando à contribuição ativa na governança global e à reconstrução de sua credibilidade internacional.

O Brasil está se reencontrando consigo mesmo, com nossa região, com o mundo e com o multilateralismo. Como não me canso de repetir, o Brasil está de volta. Nosso país está de volta para dar sua devida contribuição ao enfrentamento dos principais desafios globais. Resgatamos o universalismo da nossa política externa, marcada por diálogo respeitoso com todos (SILVA, 2023)

No plano da governança global, o discurso defende reformas das instituições internacionais, criticando o FMI e o Banco Mundial apontando desigualdades e a necessidade de reestruturação do Conselho de Segurança da ONU.

No ano passado, o FMI disponibilizou 160 bilhões de dólares em direitos especiais de saque para países europeus, e apenas 34 bilhões para países africanos. A representação desigual e distorcida na direção do FMI e do Banco Mundial é inaceitável. Não corrigimos os excessos da desregulação dos mercados e da apologia do Estado mínimo. As bases de uma nova governança econômica não foram lançadas (SILVA, 2023).

Em seguida, o discurso volta a projetar uma inserção internacional ativa, reformista e multilateral, na qual o presidente aponta o Brasil na busca de combinar desenvolvimento interno, cooperação Sul-Sul e transformação da governança global.

O BRICS surgiu na esteira desse imobilismo, e constitui uma plataforma estratégica para promover a cooperação entre países emergentes. (...) Somos uma força que trabalha em prol de um comércio global mais justo num contexto de grave crise do multilateralismo. (...) Ao assumir a presidência do G20 em dezembro próximo, não mediremos esforços para colocar no centro da agenda internacional o combate às desigualdades em todas as suas dimensões. Sob o lema "Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável", a presidência brasileira vai articular inclusão social e combate à fome; desenvolvimento sustentável e reforma das instituições de governança global (SILVA, 2023).

Assim, a política externa é apresentada como política de Estado, voltada à contribuição ativa do Brasil na governança global, à reconstrução de sua credibilidade internacional e no combate às desigualdades no cenário multilateral.

Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Cúpula Virtual Vozes do Sul Global 17 de novembro de 2023

Nesse discurso, Lula constrói uma narrativa que legitima a aproximação entre países do Sul Global como estratégia para ampliar a autonomia e a capacidade de barganha desses Estados no sistema internacional.

Há quem questione o conceito de Sul Global, dizendo que somos diversos demais para caber nele. Mas existem muito mais interesses que nos unem do que diferenças que nos separam. Assumir nossa identidade como Sul Global significa reconhecer que vemos o mundo de uma perspectiva semelhante. (...) Como Sul Global, nossa intenção não é – e não deve ser – antagonizar o chamado Norte. Mas uma ordem internacional justa exige que todos tenhamos voz. E falaremos mais alto se falarmos juntos (SILVA, 2023).

Ao destacar que o atual sistema internacional reproduz desequilíbrios econômicos e políticos, Lula constrói uma narrativa que legitima a aproximação entre países do Sul Global como estratégia para ampliar a autonomia e a capacidade de barganha desses Estados no sistema internacional.

Declaração à imprensa do presidente Lula por ocasião da visita de Estado do presidente chinês, Xi Jinping - 20 de novembro de 2024

De modo geral, o discurso constrói a relação entre Brasil e China como uma parceria madura, estável e de longo prazo, ancorada em interesses econômicos convergentes e em uma visão compartilhada.

Nos reunimos nesta ocasião para celebrar o cinquentenário do estabelecimento de relações diplomáticas. A China é o maior parceiro comercial do Brasil desde 2009. Em 2023, o comércio bilateral atingiu recorde histórico de 157 bilhões de dólares. O superávit com a China é responsável por mais da metade do saldo comercial global

brasileiro. O país também figura como uma das principais origens de investimentos no Brasil. (...) Indústrias brasileiras também estão ampliando sua presença na China, como a WEG, a Suzano e a Randon. Ao mesmo tempo, o agronegócio continua a garantir a segurança alimentar chinesa. O Brasil é, desde 2017, o maior fornecedor de alimentos para a China (SILVA, 2024).

Ao empregar esses dados, o discurso reconhece evidentemente a centralidade estrutural da China na balança comercial brasileira, evidenciando a dimensão material da relação sino-brasileira. Ao mesmo tempo, Lula introduz uma dimensão estratégica ao afirmar que o Brasil busca “adensar a cadeia de valor em nosso território, além de ampliar e diversificar a pauta com nosso maior parceiro comercial”. Esse trecho torna-se relevante para a análise, pois explicita a tensão central desta pesquisa: o reconhecimento da importância da China como destino das exportações brasileiras coexistindo com o esforço discursivo de superar um padrão de inserção internacional baseado predominantemente em *commodities*.

Ao final da declaração, Lula afirmou que os países estavam “determinados a alicerçar nossa cooperação pelos próximos 50 anos em áreas como infraestrutura sustentável, transição energética, inteligência artificial, economia digital, saúde e aeroespacial.”. Essa formulação mostra-se significativa uma vez que projeta parceria sino-brasileira para além do horizonte imediato do comércio exterior, insistindo-a em uma perspectiva estratégica de longo prazo.

2023- 2024 Mauro Vieira

Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasília, 2 de janeiro de 2023;

Mauro Vieira constrói uma narrativa de retomada, ao afirmar que a política externa brasileira “reconduzirá o Brasil ao grande palco das relações internacionais”. Essa afirmação estabelece, desde o início, uma ruptura implícita com o período anterior, associado a um enfraquecimento da presença internacional do país.

Estivemos alijados do cenário internacional nos últimos anos por força de uma visão ideológica limitante. Com bom senso e muito trabalho e dedicação, reconquistaremos nosso lugar. (...). A principal tarefa da política externa diante desse quadro será de fato reinserir o Brasil em sua região e no mundo, como corresponde aos nossos valores e interesses. Isso vai requerer uso intenso de nossas capacidades diplomáticas e forte retomada da diplomacia presidencial. Teremos de recompor relações bilaterais danificadas e retomar o protagonismo construtivo nos foros e organismos internacionais onde temos uma contribuição singular a oferecer. O Brasil será um parceiro confiável, um ator incontornável, uma liderança e uma força positiva em favor de um mundo mais equilibrado, racional, justo e pacífico (VIEIRA, 2023).

Defendendo o fortalecimento do multilateralismo e a retomada do protagonismo brasileiro em fóruns internacionais, Mauro Vieira reafirma a centralidade das parcerias com países emergentes e do Sul Global. O chanceler, por fim, consolida a política externa do Governo Lula III como orientada aos objetivos de crescimento econômico, desenvolvimento social, ciência, tecnologia e inovação, indicando que a diplomacia deve atuar de forma integrada às demais políticas públicas.

Discurso do Ministro Mauro Vieira na III Cúpula do Sul do G-77 + China - 20 de janeiro 2024

Inicialmente, o chanceler explica como as atuais instituições multilaterais, em grande parte criadas há mais de 75 anos, refletem um sistema internacional inexistente. Ele defende a necessidade de uma reforma no Conselho de Segurança, incluindo a expansão de membros permanentes quanto dos não permanentes, para “encontrar maneiras de desbloquear a ação multilateral”.

Também reconhecemos a necessidade urgente de aumentar a participação dos países em desenvolvimento nas estruturas de tomada de decisão e governança das Instituições Financeiras Internacionais. É essencial reduzir a burocracia e as condicionalidades, aumentar o financiamento concessional, promover a verdadeira apropriação nacional e proporcionar espaço político para os países em desenvolvimento. No meio do caminho da Agenda 2030, é necessário garantir os meios adequados de implementação para nossos objetivos de desenvolvimento compartilhados (VIEIRA, 2023).

Mauro Vieira continua sua crítica associando a reforma da governança global à necessidade de alterar os mecanismos de financiamento ao desenvolvimento, destacando a importância de reduzir condicionalidades, ampliar o financiamento concessional e garantir maior autonomia política aos países em desenvolvimento.

Ao concluir meu discurso, permita-me reiterar que a cooperação Sul-Sul não é um substituto, mas um complemento à cooperação Norte-Sul. A agenda da cooperação Sul-Sul deve ser determinada pelos países do Sul, orientada por princípios como respeito à soberania nacional, apropriação nacional, independência, igualdade, não condicionalidade, não interferência em assuntos internos e benefício mútuo (VIEIRA, 2023).

A partir dessa lógica, o chanceler enfatiza as assimetrias institucionais da ordem internacional e da defesa de mecanismos que ampliem o espaço de autonomia dos países em desenvolvimento. O discurso possui o objetivo, portanto, de reforçar a convergência entre política externa, desenvolvimento e autonomia, sintetizando a orientação do Governo Lula III em favor de uma inserção internacional mais equilibrada e menos condicionada por estruturas hierárquicas tradicionais.

Discurso do Ministro Mauro Vieira na abertura do evento "Estados do Futuro", à margem da Reunião Ministerial de Desenvolvimento do G20 - 22 de julho de 2024

Nesse discurso, a PEB é apresentada a partir de uma lógica voltada à construção de capacidades estatais para enfrentar desafios de longo prazo de desenvolvimento. Mauro Vieira insere a atuação diplomática brasileira em uma perspectiva de longo prazo, no qual planejamento, inovação e cooperação internacional assumem papel central.

Para o Brasil, é preciso trazer de volta ao centro da agenda internacional a temática do desenvolvimento - nas suas dimensões social, econômica e ambiental. Temos a convicção de que reconhecer a centralidade dos temas de desenvolvimento é fundamental para conectar as nossas decisões à vida das pessoas, especialmente daquelas que mais precisam de apoio. Além de ampliarmos a nossa capacidade de cooperação interestatal, é preciso também repensar o papel do Estado, que deve estar capacitado para fazer frente a esses desafios e crises, bem como para tratar novos e emergentes temas. É, assim, essencial superar a percepção do Estado como mero prestador eficiente de serviços e recuperar a sua função de articulador das diversas forças e setores da sociedade (VIEIRA, 2024).

O chanceler constrói a política externa como parte de um esforço mais amplo de fortalecimento do Estado e de adaptação das estruturas nacionais às transformações econômicas, tecnológicas e sociais em curso no sistema internacional. Ao situar o debate sobre “Estados do Futuro” no âmbito do G20, o discurso associa a agenda de desenvolvimento à necessidade de repensar os modelos de governança global e as capacidades estatais dos países em desenvolvimento, enfatizando que os desafios contemporâneos exigem respostas coordenadas e de longo prazo.

A análise dos discursos³¹ evidencia diferenças significativas de ênfase, na construção narrativa e na forma de inserção da China da PEB ao longo do período analisado. No governo Bolsonaro, os pronunciamentos presidenciais são marcados por uma retórica centrada na soberania nacional, por valores nacionais e com referências ao multilateralismo feitas de maneira pontual e frequentemente instrumental. A centralidade da defesa da soberania nacional e das narrativas subordinadas à reconstrução econômica e doméstica brasileira aparecem o tempo todo, sendo a China mencionada de forma breve e funcional, sobretudo em contextos comerciais ou sanitários.

³¹ Cabe ressaltar que as conclusões aqui apresentadas decorrem de um recorte seletivo de discursos, o que impede generalizações dos pronunciamentos de cada ator. Ainda assim, a recorrência dos temas, tons e enquadramentos observados nos textos analisados indica a existência de padrões discursivos relevantes para a compreensão da política externa brasileira no período.

Essa orientação se mostra aprofundada nos discursos de Ernesto Araújo, nos quais a política externa assume caráter explicitamente ideológico e normativo. O ex-chanceler constrói uma crítica explicitamente ao “globalismo” e às instituições multilaterais que são apresentadas como limitações à soberania e à liberdade nacional. A cooperação internacional é aceita apenas de forma restritiva, como instrumento auxiliar, enquanto a centralidade decisória é atribuída ao Estado Nacional. Quando o contexto exige, como nas relações com a China, o discurso incorpora elementos pragmáticos ligados a comércio e investimentos.

A partir de 2021, com o ex-ministro Carlos França, observa-se uma inflexão discursiva relevante. Seus pronunciamentos retomam um ar mais moderado, técnico e pragmático, buscando recompor a previsibilidade da diplomacia brasileira em meio à crise sanitária e à retomada econômica. O multilateralismo passa a ser tratado de forma funcional e cooperativa e a PEB é apresentada como política pública orientada a resultados concretos, em especial na saúde, comércio e investimentos. A China aparece de maneira mais consistente, porém integrada à lógica institucional e equilibrada particularmente em ambientes que se tratam de fóruns multilaterais.

Já no governo Lula, observa-se uma clara mudança no discurso, marcada por um tom propositivo e estratégico. A PEB volta a ocupar central na narrativa presidencial, sendo apresentada como instrumento do desenvolvimento, da reconstrução do Estado e do reposicionamento internacional do Brasil. O multilateralismo é valorizado de forma explícita, assim como a cooperação Sul-Sul e o fortalecimento de fóruns como o BRICS. A China aparece como principal parceira comercial, mas também como parceira estratégica em áreas como transição energética, inovação e infraestrutura e agregação de valor, sendo incorporada a um projeto de desenvolvimento nacional e diversificação produtiva, elemento estruturante da inserção internacional ativa do Brasil.

Por fim, o chanceler Mauro Vieira assume o discurso pautado na credibilidade internacional do Brasil e no fortalecimento do multilateralismo. Sua retórica enfatiza a governança global, o aumento da participação dos países em desenvolvimento nos processos decisórios e articulação entre política externa e desenvolvimento. As relações sino-brasileiras tendem a aparecer mais como parte de arranjos multilaterais e da cooperação Sul-Sul.

A partir dessas diferenças discursivas, o tópico seguinte avança para a análise da dimensão material das relações sino-brasileiras, examinando em que medida os padrões observados nos discursivos convergem ou tensionam os dados do comércio entre Brasil e China no período analisado.

3.3 Estrutura comercial e orientação diplomática: padrões de convergência na relação sino-brasileira

Apesar de diferenças ideológicas significativas entre os governos Bolsonaro e Lula, refletidas em seus discursos e nas distintas formas de enquadrar a relação com a China, os dados comerciais analisados indicam uma notável continuidade na relação comercial sino-brasileira ao longo do período analisado. A China manteve-se como principal parceiro comercial do Brasil, com elevados volumes de exportação e uma pauta fortemente concentrada em produtos primários, especialmente *commodities* agrícolas e minerais. Essa permanência estrutural contrasta com as variações discursivas observadas, sugerindo que mudanças no plano retórico não implicam alterações substantivas no padrão de inserção internacional do país. Ainda assim, ambos os governos, em diferentes momentos, sinalizam preocupação com os limites de um padrão de inserção internacional baseado na exportação de *commodities*, defendendo, ao menos no plano discursivo, maior diversificação e adensamento produtivo.

O *Mapa Bilateral de Comércio e Investimentos Brasil-China* da APEX (2024) demonstra que as principais exportações do Brasil para a China são produtos primários, enquanto as importações brasileiras oriundas da China são uma ampla gama de produtos manufaturados de indústria mais desenvolvidas, incluindo máquinas e aparelhos elétricos, veículos e equipamentos de telecomunicações. No que se refere aos investimentos, dados do Conselho Empresarial Brasil-China (2024), indicam que, embora o volume de investimentos chineses seja expressivo, sua distribuição setorial reforça a especialização brasileira em atividades ligadas a recursos naturais (CARIELLO, 2024). Em 2023, a indústria manufatureira respondeu por apenas 7% dos investimentos chineses no país, enquanto os principais aportes concentraram-se em energia e extração de petróleo, gás natural e minerais. Esse padrão dialoga com a própria estrutura do comércio bilateral, marcada pela exportação de produtos primários e pela importação de bens manufaturados de maior intensidade tecnológica.

Essa preocupação se articula a um conjunto de tensões ambientais, uma vez que as principais *commodities* destinadas à China - especialmente soja e carne - estão associadas a cadeias produtivas com elevado potencial de geração de impactos ambientais negativos. A expansão da produção de soja, impulsionada pelo crescimento global por proteína, contribuiu significativamente para o avanço do desmatamento na Amazônia e Cerrado (FEARNSIDE; FIGUEIREDO, 2015; STUDART; MYERS, 2021; WILKINSON et al., 2022). Estimativas indicam que, entre 2010 e 2016, essa expansão esteve associada à emissão de 104 milhões de toneladas adicionais de CO₂ decorrentes da conversão de vegetação nativa, sendo que, apenas

em 2017, as importações chinesas de soja foram relacionadas a aproximadamente 6,5 milhões de toneladas de emissões vinculadas ao desmatamento nesses biomas (CDP, 2019).

Nos discursos apresentados acima, tanto de Bolsonaro quanto de Lula, nota-se a busca por um papel estratégico na construção de uma imagem responsável ambientalmente e protagonismo na agenda global de segurança alimentar. Contudo, na prática, o desmatamento na Amazônia atingiu, em 2021, o maior patamar em 15 anos, desde 2006 (PRODES, 2022), impactando negativamente a imagem internacional do país. Esse contraste evidencia como a especialização exportadora baseada em *commodities* não apenas reforça a dependência econômica, mas também amplia pressões ambientais que passam a integrar a própria dinâmica da relação sino-brasileira.

Em síntese, apesar das diferenças ideológicas entre os governos e as variações no tom e no enquadramento identificados nos discursos e pronunciamentos sobre política externa, a estrutura comercial manteve-se substancialmente estável ao longo do período analisado. Ainda que ambos os governos tenham sinalizado preocupações com a concentração da pauta exportadora e com a necessidade de diversificação produtiva, os dados indicam que tais inflexões discursivas não resultaram em transformações estruturais significativas.

Essa persistência, interpretada à luz do debate sobre o neoextrativismo, reforça o que autores como Svampa (2012) e Gudynas (2016) afirmam sobre a imersão da América Latina em um modelo de inserção internacional baseado na intensificação da exploração de recursos naturais, ainda que sob distintas orientações políticas. Embora esses governos identifiquem a parceria sino-brasileira como positiva, por motivos óbvios em termos de comércio, investimentos e oportunidades econômicas, é fato que a competição com a China tornou explícita os problemas relacionados à desindustrialização e à mudança estrutural necessária para elevar a produtividade e o nível de renda do país. A superação dos limites do modelo primário exportador demanda transformações concretas na estrutura industrial brasileira, na condução da política externa e na incorporação efetiva de agendas de sustentabilidade, como a diversificação produtiva associada à mitigação climática e à promoção da bioeconomia e de cadeias produtivas de maior valor agregado. Sem tais transformações, a relação sino-brasileira tende a permanecer associada a um padrão de dependência que atravessa alternâncias políticas e se reproduz para além das diferenças ideológicas.

CONCLUSÕES

Esse estudo buscou responder à seguinte pergunta de pesquisa: Em que medida a relação comercial sino-brasileira entre 2019 e 2024 influencia a condução da política econômica externa brasileira? Para respondê-la, partiu-se da hipótese de que a predominância de exportações de *commodities* brasileiras para a China reproduz padrões históricos de dependência econômica sob novas formas de extrativismo, refletidas na condução da política externa brasileira.

A análise das trocas comerciais sino-brasileiras apresentou a persistência de um padrão exportador concentrado em *commodities* primárias que, desde o início dos anos 2000, consolidou-se como eixo estruturador da inserção internacional brasileira. Esse movimento não pode ser dissociado de fenômenos como a globalização que redefiniram a geopolítica mundial ao intensificar a demanda internacional por recursos estratégicos (AMIN, 2015). Diante desse cenário, a expansão da economia emergente chinesa contribuiu para reconfigurar a dinâmica tradicional entre centro-periferia, ao deslocar progressivamente os Estados Unidos como principal parceiro comercial brasileiro e consolidar-se como novo polo dinâmico no mercado global, principalmente no comércio de *commodities*.

A partir do referencial e debate teórico entre estruturalismo cepalino e as abordagens contemporâneas sobre neoextrativismo, o primeiro capítulo teve por objetivo analisar os padrões históricos de inserção internacional brasileira. Evidenciou-se uma persistência da estrutura produtiva e exportadora baseada em bens primários, assim como a atualização dessas dinâmicas no contexto das relações com a China. Argumentou-se que, embora a intensificação do comércio sino-brasileiro represente uma reconfiguração dos parceiros comerciais, ela não altera substantivamente o padrão de especialização da economia brasileira, contribuindo, ao contrário, para a reprodução de uma inserção dependente no sistema internacional.

O segundo capítulo, dedicado à trajetória da PEB e à construção das relações sino-brasileiras demonstrou que a aproximação entre Brasil e China deve ser compreendida através das transformações históricas da inserção internacional brasileira. Desde a PEI e, posteriormente, durante o pragmatismo responsável do regime militar, a busca por autonomia, diversificação de parcerias e ampliação de mercados já se apresentava como eixo relevante da diplomacia brasileira. Já aprofundada nos governos democráticos, o capítulo mostrou que, embora os governos tenham adotado orientações distintas - como abertura liberal dos anos 1990 ao ativismo diplomático dos governos Lula, passando pela continuidade menos proativa de Dilma até a inflexão liberal-conservadora de Temer -, a relação com a China manteve trajetória de crescimento e institucionalização.

Em Bolsonaro, a condução da política externa variou conforme a gestão dos dois chanceleres. Sob Ernesto Araújo, prevaleceu o alinhamento ideológico com os EUA e uma retórica crítica à China, intensificada durante a pandemia da Covid-19, o que produziu desgastes simbólicos na relação bilateral. Com Carlos França, houve a redução do tom ideológico e tentativa da recomposição diplomática sob bases mais pragmáticas. Apesar dessa inflexão significativa durante o governo Bolsonaro, não houve uma ruptura estrutural na dimensão comercial da parceria com a China. Já no governo Lula, sob a gestão de Mauro Vieira, é nítida a tentativa de retomada de uma estratégia ativa de inserção internacional, reafirmando o compromisso com uma política externa ativa e ativa adaptada ao contexto multipolar. Assim, observou-se que a parceria sino-brasileira foi se consolidando como eixo estratégico da política externa brasileira, articulando interesses comerciais, diplomáticos e multilaterais, especialmente no contexto da crescente centralidade chinesa no comércio exterior brasileiro.

No terceiro capítulo, inicialmente, foram examinados os fluxos comerciais e observa-se a continuidade estrutural do perfil exportador brasileiro destinado à China, marcado pela concentração em *commodities* primárias, reforçando a permanência de uma inserção internacional de caráter neoextrativista. Em seguida, com a análise dos discursos oficiais entre 2019 e 2024 foi possível encontrar diferenças nas abordagens à China e à PEB entre os governos Bolsonaro e Lula. No primeiro período, embora os pronunciamentos diplomáticos formais tenham, em grande medida, mantido o tom protocolar e a linguagem tradicionalmente empregada na relação bilateral com a China, registraram-se tensões pontuais no plano político, amplificadas por fatores externos como a pandemia da Covid-19. Ainda assim, mesmo diante de ruídos retóricos e declarações controversas proferidas fora dos canais diplomáticos tradicionais, a dimensão comercial da relação sino-brasileira manteve-se preservada. Já no governo Lula, observa-se a retomada explícita de uma narrativa voltada ao multilateralismo e ao fortalecimento da parceria estratégica com a China. Mesmo assim, apesar da inflexão discursiva e da ênfase em agendas como sustentabilidade e cooperação estratégica, não se observaram transformações estruturais no padrão exportador, que continuou ancorado na exportação de *commodities* primárias, reforçando a lógica de especialização dependente sob novas formas de inserção global.

Os resultados confirmam a hipótese de que a predominância de exportações de *commodities* para a China reproduz padrões históricos de dependência sob novas formas de neoextrativismo, independente da orientação ideológica do governo em exercício. A política externa brasileira mostrou-se condicionada pela necessidade de preservação do fluxo comercial, limitando margens para mudanças estruturais no padrão de inserção internacional. Maristella

Svampa (2019) afirma que há um “consenso das commodities”, no qual tanto governos progressistas quanto conservadores convergem em torno da lógica primário-exportadora como estratégia de inserção global, priorizando a obtenção de divisas e investimentos externos. Esse quadro teórico oferece uma lente analítica para compreender como a inserção internacional do Brasil para o comércio com a China se articula com as escolhas de diversificação de parceiros comerciais, do fortalecimento do agronegócio exportador e outras diretrizes da política externa brasileira por exemplo, sendo possível explorar como os padrões de especialização produtiva e interesses econômicos internos influenciam a formulação da agenda diplomática.

É importante ressaltar que esse cenário não implica negar a importância estratégica da parceria sino-brasileira. Ao contrário, trata-se de reconhecer a importância econômica incontornável da China para o Brasil, mas reconhecer, ao mesmo tempo, que a manutenção desse padrão sem a implementação de políticas robustas de diversificação produtiva, inovação tecnológica e agregação de valor tende a aprofundar a dependência de ciclo de *commodities*. É importante ponderar que o desenvolvimento de cadeias produtivas mais complexas não é uma tarefa simples, pois envolve custos adicionais de processamento, comercialização e distribuição, além de exigir um grande esforço de diplomacia e negociações para ampliar o acesso aos novos mercados que normalmente protegem o valor adicionado domesticamente.

Nesse sentido, a pesquisa aponta a necessidade de deslocar o debate para além da dicotomia entre alinhamento ou distanciamento da China, concentrando-o na redefinição do projeto nacional de desenvolvimento no interior dessa própria relação. A China não constitui apenas um destino para exportações primárias, mas também um ator central na dinâmica global de investimentos, tecnologia e infraestrutura, podendo desempenhar papel relevante em estratégias de transformação produtiva no Brasil. O desafio, portanto, não reside na ruptura da parceria, mas na sua reorientação estratégica. A incorporação de agendas voltadas à transição ecológica, à bioeconomia, à agregação de valor e à reindustrialização sustentável poderia mitigar os efeitos da reprimarização e articular de forma mais coerente política externa, política industrial e objetivos de desenvolvimento de longo prazo de forma a se alinhar e atender as propostas dos discursos previamente analisados.

Por fim, o presente estudo contribui para o debate ao evidenciar que a relação comercial Brasil-China, longe de constituir apenas um fenômeno conjuntural ou ideologicamente condicionada, inserem-se em uma estrutura histórica de especialização produtiva que continua a moldar a PEB. Entre 2019 e 2024, mais do que rupturas, observou-se a resiliência de um padrão estrutural: a PEB mostrou-se fortemente condicionada pela centralidade das exportações

de *commodities* para a China, reafirmando a permanência de traços dependentes sob a lógica contemporânea do neoextrativismo.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Roberto (1994), “A política externa brasileira e o sentimento de exclusão”. In: FONSECA Jr., Gelson e CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.) *Temas de política externa brasileira II*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 1.
- ABDENUR, Roberto. *Carta Brasil-China: 40 anos de relações diplomáticas entre Brasil e China*, p.24. Edição especial. Rio de Janeiro: CEBC, jan. 2015.
- ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos..* São Paulo: Editora Elefante, 2016.
- ACOSTA, Alberto. Extrativismo e Neoextrativismo: Duas Faces da Mesma Maldição. Em: *Descolonizar o Imaginário: Debates sobre Pós-Extrativismo e Alternativas ao Desenvolvimento*. Livro eletrônico. Editora Elefante: 2020.
- ACIOLY, L., PINTO, E. C., CINTRA, M. A. M. *As Relações Bilaterais: Brasil – China: A Ascensão da China no Sistema Mundial e os Desafios para o Brasil*. IPEA, 2011.
- AMIN, Mario Miguel. A Amazônia na geopolítica mundial dos recursos estratégicos do século XXI. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 107, 2015.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS - ApexBrasil, *China bate recorde de investimento no Brasil e segue como maior parceiro comercial*. Disponível em < <https://apexbrasil.com.br/content/apexbrasil/br/pt/conteudo/noticias/china-bate-recorde-de-in-vestimentos-no-brasil-e-segue-como-maior.html> > Acesso em 17 de julho 2025
- ALMEIDA, Beliza Borba de; SALOMÃO, Ivan Colangelo. O estruturalismo cepalino: subdesenvolvimento, progresso técnico e industrialização. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 1, n. 51, p. 107–126, jan./abr. 2022.
- ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Discurso do Embaixador Ernesto Araújo na cerimônia de posse como Ministro das Relações Exteriores – Brasília, 2 jan. 2019. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2019. Disponível em: < <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-embaixador-ernesto-araujo-na-cerimonia-de-posse-como-ministro-das-relacoes-exteriores-em-brasilia-02-01-2019> > Acesso em: 3 jan. 2026
- ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Palavras do Ministro Ernesto Araújo na abertura do Seminário Empresarial Brasil–China. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2019. Disponível em < <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/palavras-do-ministro-ernesto-araujo-na-abertura-do-seminario-empresarial-brasil-china> > Acesso em: 05 fev. 2026
- ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Discurso do Ministro Ernesto Araújo na abertura da 1ª Reunião de Sherpas do BRICS – Brasília, [data]. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), [2019]. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-ministro-ernesto-araujo-na-abertura-da-1a-reuniao-de-sherpas-do-brics> > Acesso em: 07 fev. 2026

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Intervenções do Ministro Ernesto Araújo na Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos BRICS – 4 set. 2020. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/ernesto-araujo/intervencoes-do-ministro-ernesto-araujo-na-reuniao-de-ministros-das-relacoes-exteriores-dos-brics-4-de-setembro-de-2020> > Acesso em: 08 fev 2026

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. AEB. *A expansão do agronegócio Brasileiro na China*. 18 jun. 2024. Disponível em <

<https://www.aeb.org.br/assuntos-de-interesse/2024/06/a-expansao-do-agronegocio-brasileirona-china/> > Acesso em: 04 de jul. 2025

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. *Relações comerciais Brasil-China (jan.–mar. 2025)*. AEB, 2025. Disponível em: <

<https://www.aeb.org.br/en/analises-de-comercio-externo/2025/04/relacoes-comerciais-brasilchina-jan-mar-2025/>. Acesso em: 05 de maio 2025

BARCELLOS, Sérgio Botton. Qual é a política ambiental do governo Lula? Instituto Humanitas, Unisinos. 14 de fevereiro de 2024. Disponível em < <https://ihu.unisinos.br/categorias/655877-qual-e-a-politica-ambiental-do-governo-lula-3-artigo-de-sergio-botton-barcellos> > Acesso em: 17 fev 2026

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARNABÉ, Roberto Israel. O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governo FHC e Lula. Contextualizações LatinoAmericanas. Año 4, dez 2012.

BARRETO, Fernando de Mello. A política externa após a redemocratização / Fernando de Mello Barreto. — Brasília : FUNAG, 2012.

BARROS, Flávia Lessa de. Neoliberalismo e pós-neoliberalismo na América Latina: Alberto Acosta e as contribuições para o Equador. Revista Brasileira de Sociologia, v. 3, n. 6, p. 165-194, jul./dez. 2015.

BARTON, J. R. (2006). Eco-dependency in Latin America. Singapore Journal of Tropical Geography, 27(2), 134-149.

BASTOS, P. P. Z; HIRATUKA, Celio. A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência. Instituto de Economia. Unicamp. Campinas, 2017.

BLACK, Clarissa. Eventos relacionados ao superciclo de preços das commodities no século XXI: Indicadores Econômicos, Porto Alegre, v.40, n.2, p. 67-78, 2013.

BLOOMBERG. Brasil e Índia resistem à proposta da China de expandir BRICS. Exame, 28 de julho de 2023. Disponível em < <https://exame.com/economia/brasil-e-india-resistem-a-proposta-da-china-de-expandir-brics/>. > Acesso em: 07 set 2025

BOLSONARO, Jair Messias. *Discurso do Presidente da República Jair Bolsonaro durante cerimônia de posse no Congresso Nacional – Brasília, 1º de janeiro de 2019*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2019. Disponível em < <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/jair-messias-bolsonaro-2019-2022/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional-brasilia-1-de-janeiro-de-2019> > Acesso em: 3 fev. 2026

BOLSONARO, Jair Messias. Discurso do Presidente Jair Messias Bolsonaro na abertura do Seminário Empresarial Brasil-China: 45 anos construindo laços bilaterais – Pequim, China, 25, out 2019. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2025. Disponível em < <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/jair-messias-bolsonaro-2019-2022/discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-na-abertura-do-seminario-empresarial-brasil-china-45-anos-construindo-lacos-bilaterais-pequim-china> > Acesso em: 04 fev. 2026

BOLSONARO, Jair Messias. Discurso do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro durante reunião com o Presidente da República Popular da China, Xi Jinping – Brasília, 13 novembro 2019. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2019. Disponível em < <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/jair-messias-bolsonaro-2019-2022/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-reuniao-com-o-presidente-da-republica-popular-da-china-xi-jinping> > Acesso em: 04 fev. 2026

BOLSONARO, Jair Messias. Discurso do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, [data]. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2019. Disponível em < <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-74a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas> > Acesso em: 07 fev 2026

BOLSONARO, Jair Messias. Discurso do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro na abertura da 75ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – Nova York, 22 de setembro 2020. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2020. Disponível em: < <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/jair-messias-bolsonaro-2019-2022/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-75a-assembleia-geral-da-organizacao-das-nacoes-unidas-onu> > Acesso em: 07 fev. 2026

BOLSONARO, Jair Messias. Discurso do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro na cerimônia da 13ª Cúpula do BRICS (videoconferência) – 09 de setembro de 2021. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2021. Disponível em < <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/jair-messias-bolsonaro-2019-2022/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cerimonia-da-13deg-cupula-do-brics-videoconferencia> > Acesso em 08 fev. 2026

BOLSONARO, Jair Messias. Discurso do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro na videoconferência da 14ª Cúpula do BRICS – Brasília, DF, 23 jun. 2022. Brasília: Ministério

das Relações Exteriores, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/jair-messias-bolsonaro-2019-2022/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-videoconferencia-da-14a-cupula-do-brics-brasilia-df-23-de-junho-de-2022> > Acesso em: 04 fev. 2026.

BRAGA, Sérgio; MATOS, Angelita. As relações Brasil-China sob a ótica da teoria da dependência. Caderno CRH, Salvador, v. 38, e025005, 2025. Disponível em < <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/xGhM8dJjNDrmxn7stcpmFwp/?format=html&lang=pt> > Acesso em: 18 nov. 2025

BRASIL. Balança comercial brasileira: boletim trimestral. 3º trimestre - 2022. Secretária de Comércio Exterior. Ministério da Economia. 2022. Disponível em < https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/boletim/boletim_trimestral_atual.pdf > Acesso em: 07 de set. 2025

BRASIL. ComexVis. 2020. Disponível em <<https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>> Acesso em: 06 de set. 2025

BRASIL. Comércio exterior brasileiro bate recorde de corrente, superávit e exportações em 2021. Siscomex, 2022. Disponível em:.. <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/demais-noticias-de-comercio-exterior/comercio-exterior/comercio-exterior-brasileiro-bate-recorde-de-corrente-superavit-e-exportacoes-em-2021> > Acesso em: 3 fev 2026

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *ComexStat: sistema de estatísticas de comércio exterior*. Brasília:

BRASIL. Ministério da Economia (atual). Anuário Estatístico de Comércio Exterior 2020. Brasília: Secretaria de Comércio Exterior – Secex, 2021 (ou o ano de publicação que estiver no documento). Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/anuario/arquivos/anuario-comex-2020.pdf> > Acesso em 16 set. 2025

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Agro brasileiro conquista quatro novos mercados na China. Brasília: MAPA, 20 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/agro-brasileiro-conquista-quatro-novos-mercados-na-china>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL; CHINA. Comunicado Conjunto sobre o Esclarecimento de Relações Diplomáticas entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, Brasília/Pequim, 15 ago. 1974. Disponível em < https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamentoacordo/2183?IdEnvolvido=58&TipoAcordo=BL&page=12&tipoPesquisa=2&utm_ > Acesso em: 14 de ago. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2015.

CABRAL FILHO, Severino Bezerra. “O Diálogo Brasil-China”: Perspectivas para o século XXI. Disponível em < O Diálogo Brasil-China”: Perspectivas para o século XXI > Acesso em: 10 de jan 2026

CARDOSO, F.H.; FALETTO, E. Dependência e Desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011 - 2014). Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v.57, n.2, p.133 - 151, 2014.

COELHO, André Luiz, SANTOS, Vinicius. Política Externa Brasileira e discurso: as gestões Lula da Silva numa análise duplo-espelhada. Observador on-line, v. 8, p. 1-22, 2013. Disponível em < https://www.academia.edu/8307538/Pol%C3%ADtica_Externa_Brasileira_e_discurso_as_gest%C3%B5es_Lula_da_Silva_numa_an%C3%A1lise_duplo-espelhada > Acesso em: 25 ago. 2025

COELHO, André Luiz.; SANTOS, V. S. A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU. Mural Internacional (Online), v. 5, p. 128-138, 2014

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe*. Santiago, Chile, [s.d.]. Disponível em < <https://www.cepal.org/pt-br> > Acesso em: 05 jan. 2026

CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. *Carta Brasil-China: 40 anos de relações diplomáticas entre Brasil e China*. Edição especial. Rio de Janeiro: CEBC, jan. 2015.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. Investimentos Chineses no Brasil 2014-2015. Rio de Janeiro: CEBC 2016.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. *Transição no Brasil e na China: o que esperar para as relações bilaterais*. Edição 33. Rio de Janeiro: CEBC, dez. 2022.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. *Carta Brasil-China: Parcerias que moldam o futuro - 50 anos de relações diplomáticas Brasil-China*. Edição especial. Rio de Janeiro: CEBC, agosto 2024.

CDP. Decoupling China’s soy imports from deforestation driven carbon emissions in Brazil. Trase/CDP, 2019. Disponível em: <https://cdn.sanity.io/files/n2jhvipv/production/e775177aa41eef52c3ddbba4d177c49932675c59.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2025

CNN BRASIL. *Brasil e China assinam 37 acordos em diversas áreas como agro e tecnologia*. Disponível em < <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/brasil-e-china-assinam-37-acordos-em-diversas-areas-c-omo-agro-e-tecnologia/> > Acesso em: 10 de julho de 2025.

DANESE, S. Diplomacia Presidencial. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DA SILVA, André Luiz Reis. Mudança e continuidade na política externa do novo governo Lula: uma nova matriz de política externa? Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Associação Brasileira de Relações Internacionais. 2024. Disponível em < <https://seminario2024.abri.org.br/wp-content/uploads/2024/11/ARTIGO-ABRI-2024-POLITICA-EXTERNA-LULA-ANDRE-REIS-DA-SILVA.pdf> > Acesso em 10 de jul. 2025

DOURGNON, Julien. *Menos desmatamento, mais extrativismo: a ecologia segundo Lula*. Alternatives Économiques, 6 fev. 2024. Tradução: Cepat. Disponível em < <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/636525-menos-desmatamento-mais-extrativismo-a-ecologia-segundo-lula> > Acesso em 17 fev 2026

ESTEVES, Paulo. *O governo Bolsonaro e as relações Brasil-China*. Policy Brief. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, jun. 2020.

EXAME. Governo Bolsonaro não trará ruptura à política externa, avalia Amado Cervo. Gabriela Ruic. 28 de novembro de 2018. Disponível em < <https://exame.com/mundo/governo-bolsonaro-nao-trara-ruptura-a-politica-externa-avalia-ama-do-cervo/> > Acesso em < 03 de agosto de 2025.

FARES, Tomaz Mefano. *Diplomacia chinesa e as relações com o Brasil (1949–1974)*. 2016. Mestrado em Relações Internacionais – Universidade de Pequim, 2016.

FERREIRA, Flávia Elaine Soares; EMOTO, Leiliane Rodrigues da Silva; PINTO, Luismar Ribeiro; MEZACASA, Douglas Santos. A política externa no governo Dilma Rousseff: continuidade e contenção (2011–2016). *Revista Eletrônica Interdisciplinar*, Barra do Garças, MT. 2023. Disponível em < <http://revista.sear.com.br/rei/article/view/616/503> > Acesso em 12 de jan 2026

FERREIRA, Rafael Leite. Não esqueçam o que ele escreveu: o sociólogo Fernando Henrique Cardoso e a (prática da) Teoria da Dependência. *Temporalidades*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 469–486, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/temporalidades/article/view/5693>. Acesso em: 13 dez 2025

FURTADO, F. P. "As crises" e as estratégias de legitimação do neoextrativismo no Brasil. In: ACSELARD, H. (org.) *Neoextrativismo e autoritarismo: afinidades e convergências*. Rio de Janeiro: Garamond, 2022.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLORÊNCIO SOBRINO; S. A. A. L; SILVA FILHO, Edison Benedito da. A agenda da política externa brasileira no período pós-crise: uma análise crítica. In: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (Orgs.), *Desafios da nação: artigos de apoio*. Brasília Ipea, 2018

FRANK, André Gunder. O desenvolvimento do subdesenvolvimento. 1970

FRANK, Andre Gunder. O desenvolvimento do subdesenvolvimento. *Monthly Review*, v. 18, n. 4, set. 1966.

FRANK, Andre Gunder. Not Feudalism — Capitalism. *Monthly Review*, New York, v. 15, n. 8, 1963.

FRANÇA, Carlos Alberto Franco. Discurso de posse do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Carlos Alberto Franco França – Brasília, 6 abr. 2021. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2021. Disponível em < <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/carlos-alberto-franco-franca/discurso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-carlos-alberto-franco-franca-2013-brasilia-06-04-2021> > Acesso em: 3 jan. 2026

FRANÇA, Carlos Alberto Franco. Reunião dos Ministros das Relações Exteriores – Relações Internacionais do BRICS: palavras de abertura – Brasília, 1º jun. 2021. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2021. Disponível em < <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/carlos-alberto-franco-franca/reuniao-dos-ministros-das-relacoes-exteriores-relacoes-internacionais-do-brics-palavras-de-abertura-01-06-2021> > Acesso em: 10 fev. 2026

FRANÇA, Carlos Alberto Franco. Intervenção do Senhor Ministro de Estado no Fórum Internacional sobre Cooperação em Vacinas contra a COVID-19 – Brasília, 5 ago. 2021. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2021. Disponível em < <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/carlos-alberto-franco-franca/intervencao-do-senhor-ministro-de-estado-no-forum-internacional-sobre-cooperacao-em-vacinas-contra-a-covid-19-brasilia-05-08-2021> > Acesso em: 08 fev. 2026

FREITAS, Camila Rizzini; CARVALHO, Rodrigo Abreu; OVIEDO, Antonio. O financiamento da gestão ambiental no Brasil: uma avaliação a partir do orçamento público federal (2005 - 2022). Rio de Janeiro: UFRJ; Instituto Socioambiental (ISA), 2022.

GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GONÇALVES, Williams e MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na Política Externa Brasileira, 1964-1984. Estudos Históricos, vol.6, n.12, 1993.

GUDYNAS, Eduardo. *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: CEDIB; CLAES, 2015.

GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos. Nueva Sociedad, 237, 128-146, (2012).

GUGLIANO, Alfredo; SEIFERT JR., Carlos Alberto; STEIN, Guilherme de Queiroz; SUPTITZ, Bruna Fernanda. **O pesadelo brasileiro: conservadorismo, neoliberalismo e neoextrativismo intenso**. *RASILIANA: Journal for Brazilian Studies*, v. 11, n. 1, 2022.

GRAGNANI, Juliana. *O que é “globalismo”, termo usado pelo novo chanceler brasileiro e por Trump?* **BBC News Brasil**, Londres, 3 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46786314> Acesso em: 06 de jan 2026

GRAÇA LIMA, José Alfredo. *Perspectivas das relações sino-brasileiras após a visita do presidente Xi Jinping*. In: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (org.). *Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas: análises e documentos*. Brasília: FUNAG, 2016.

HARVARD GROWTH LAB. Atlas of Economic Complexity. *Trade Dynamics and Growth Opportunities*, 2009. Disponível em <
<https://atlas.hks.harvard.edu/explore/treemap?year=2009&exporter=country-76&view=markets> > Acesso em 16 fev. 2026

HARVARD GROWTH LAB. Atlas of Economic Complexity. *Trade Dynamics and Growth Opportunities* Cambridge, 2024. Disponível em <
<https://atlas.hks.harvard.edu/explore/treemap?year=2024&exporter=country-76> > Acesso em: 14 jan. 2026

HERZ, M. O Crescimento da Área de Relações Internacionais no Brasil. *Contexto Internacional*, v. 24, n. 1, p. 7–40, 2002.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38, n. 1, 1995.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu. A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NOS TEMPOS DO GOVERNO BOLSONARO. *SciELO Preprints*, 2022

HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX (1914–1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSPER AGRO GLOBAL. *Brasil ultrapassa EUA nas exportações agroindustriais e agropecuárias*. São Paulo: Insper, 2025. Disponível em <
<https://agro.insper.edu.br/storage/papers/February2025/EUA%20x%20Brasil.pdf> > Acesso em: 3 jun. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. INPE. Parceria entre Brasil e

China no setor técnico-científico espacial. 2025. Disponível em

<<https://www.gov.br/inpe/pt-br/programas/cbers> > Acesso em 04 jul. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Relações bilaterais Brasil-China: o estado da arte*. Comunicado do Ipea, n. 85. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6889/1/Comunicados_n85_Rela%C3%A7%C3%B5es_bilaterais.pdf. Acesso em: 29 abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). *Secretaria Nacional de Bioeconomia é uma conquista para a Amazônia*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://ipam.org.br/secretaria-nacional-de-bioeconomia-e-uma-conquista-para-a-amazonia/> > Acesso em: 18 fev 2026

INTERNATIONAL MONETARY FUND. IMF. People's Republic of China - Data and Overview. Washington, D.C: IMF, [2026]. Disponível em <
<https://www.imf.org/en/countries/chn#data> > Acesso em 05 fev. 2026

KATZ, C. A teoria da dependência: 50 anos depois. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

KAY, Cristóbal. *Latin American theories of development and underdevelopment*. London: Routledge, 1989.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001

LIMA, Maria Regina Soares de. A dialética da política externa de Lula 3.0. CEBRI-Revista, Rio de Janeiro, ano 2, nº 5, p. 79 - 95, jan-mar 2023.

LIMA, Maria Regina Soares de; IVES, Diogo. Desafios políticos na implementação da política externa do governo Lula 3. CEBRI - Revista, Rio de Janeiro, ano 3, n.9, p. 103 - 122, jan/mar. 2024.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas: análises e documentos. Brasília: FUNAG, 2016.

LOPES, Dawisson Belém. “Bolsonaro e as viagens internacionais.” *UOL Congresso em Foco*, 24 de setembro de 2022. Disponível em <
<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/bolsonaro-e-as-viagens-internacionais/>. >
 Acesso em: 7 de set 2025

LOPES MARRA DE SOUSA, A. T.; ALMEIDA FERREIRA ABRÃO, R.; DE SOUZA PORTO, L. F. A China na política externa do terceiro governo Lula: cem dias de reconstrução. *Conjuntura Austral*, [S. l.], v. 14, n. 68, p. 150–162, 2023

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Costa e Silva: 1967-1969. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 453-489, set./dez. 2006.

MANZUR, Tânia Maria Pechir Gomes. A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. Lua Nova, São Paulo, 2014. Disponível em <
<https://www.scielo.br/j/ln/a/8t8fJS6MLxPsLtMLFwDdVSM/?format=html&lang=pt#> >
 Acesso em 12 de jan 2026

MARINI, R. M. Dialética da dependência. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (org.). Ruy Mauro Marini: vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2005a.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 64-74. *Cadernos CEBRAP*, [s. l.], v. 12, 1974.

MATTEI, L., & JUNIOR, J. A. dos S. Industrialização e Substituição de Importações no Brasil e na Argentina: Uma Análise Histórica Comparada. *Revista De Economia*, 35, 2009.

MENEZES, Roberto Goulart; BUENO, Vitor dos Santos; BEZERRA, Juscelino Eudâmidas. Lula 3 e o revigoramento da parceria estratégica com a China. *Revista Espaço e Geografia*, Brasília, v. 28, 2025.

MOTA, Jaqueline da. O multilateralismo na Política Externa Brasileira: Lula da Silva versus Jair Bolsonaro. 2023. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2023.

MOURA, Rafael Shoenmann de. A economia política da estratégia industrial no Leste Asiático: relações Estado-Empresariado, desenvolvimento e emparelhamento tecnológico nos casos de Taiwan, Coreia do Sul e China. 2021. 383f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

NAUGHTON, B. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge. MIT Press, 2006.

NANCI, Fernanda e PINHEIRO, Letícia. *Análise de Política Externa: O que estudar e por quê?* Curitiba, Intersaberes, 2020.

NOGUEIRA, Isabela. O Estado da China. *OIKOS*, Rio de Janeiro, v.20, n., p. 6 - 16, 2021.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Brasil -China: trinta anos de uma parceria estratégica. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2004. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/6Lv7CZfX9pcRdrHXffvH93H/?format=html&lang=pt> Acesso em: 15 de julho 2025

OSORIO, J. *Explotación redoblada y actualidad de la revolución: refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo*. México: Editorial Itaca, 2009.

PADULA, Raphael; FONSECA, Felipe de Carvalho Borges da. BRICS: potencialidades de cooperação e papel na governança global de saúde no contexto da pandemia. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro.

PAIVA, Beatriz Augusto de; GURGEL, Cláudio; SOUZA FILHO, Rodrigo de. Dialética da dependência de Ruy Mauro Marini: 50 anos de uma tese atual. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 146, n. 3, p. 1–21, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/kFMLJzhXPfZ8b479JwWpKsq/?lang=pt> Acesso em 20 dez 2025

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul. *Perspectivas*, v. 50, p. 13-45, 2017.

PEREIRA, Ana Lúcia. *O Brasil em crise e o mundo em transição: a política exterior brasileira de Sarney a Collor*, 2005.

PELLA, Antonio Fernando Costa. Relações Comerciais entre Brasil e China a Partir dos Anos 2000: Uma Análise do Conteúdo Tecnológico. *Revista de Estudos Sociais, [S. l.]*, v. 21, n. 42, p. 138–160, 2019. Disponível em <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/7389>.> Acesso em 14 fev. 2026

PENNAFORTE, Charles. A Política Externa Brasileira Pós-Impeachment: Mudança ou Estagnação? XVI Congresso Internacional FoMerco. *Integração Regional em Tempos de Crise: Políticos e Dilemas Teóricos*. Setembro, 2017, UFBA, Salvador.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira: 1889-2002*; Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PINHEIRO, Letícia. Restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: um estudo do processo de tomada de decisão. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 247-270, 1993.

PINHO, Anderson Gaspar Inácio. *De Cardoso a Lula: um balanço da diplomacia presidencial no Brasil*. 2016. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) — Curso de Especialização em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 47–111, 1949.

REIS FILHO, D. A China e Modernização. 1985 Disponível em < <https://www.scielo.br/j/ln/a/7dtwvk3B6gTZjhdbBxYtXsQ/?format=html&lang=pt> > Acesso em 12 de julho de 2025

RODRIGUES, Bernardo Salgado; MOURA, Rafael Shoenmann de. De la ilusión de las commodities a la especialización regresiva: América del Sur, China y la nueva etapa de la dependencia en el siglo XXI. *Papel Político*, v. 24, n. 2, 2019.

RODRIGUES, Gilberto. *Política exterior de Bolsonaro: ideología y aislamiento diplomático*, 2022. Fundación Carolina. Disponível em < <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/09/AC-13.-2022.pdf> > Acesso em 06 de setembro de 2025.

RODRÍGUEZ, Octavio. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RICARDO, David. *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SALASAR, Willian. Quadro internacional é propício para impulsionar relações sino-brasileiras. *Valor Econômico*, São Paulo, 9 de maio 2025. Disponível em < <https://valor.globo.com/summit-valor-brazil-china-2025/noticia/2025/05/09/quadro-internacional-e-propicio-para-impulsionar-relacoes-sino-brasileiras.ghtml> > Acesso em: 07 de setembro de 2025

SALLES PEREIRA DOS SANTOS, Rodrigo; MILANEZ, Bruno. NEOEXTRATIVISMO NO BRASIL? uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 10, n. 19, 10 Dez 2013

SALOMÓN, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 56, p. 40-59, 2013. Disponível em < <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/SktXpnzRXjptLV53R6XvGcF/abstract/?lang=pt> > Acesso em: 20 jul 2025

SANTOS, Theonito dos. *Balanço e perspectivas da teoria da dependência*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2000

SANTOS, Theotonio dos. A estrutura da dependência. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, São Paulo, n. 30, p. 5-18, out. 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, n. 44, p. 25-35, 2014.

SANTORO, Maurício. Lições epidêmicas sobre as relações Brasil-China. *JOTA*, 01 de jul. 2021. Disponível em < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/licoes-pandemicas-sobre-as-relacoes-brasil-china> > Acesso em: 06 de set. 2025.

SENADO FEDERAL. Commodity / Commodities. Manual de comunicação, Guia de Economia Brasília, DF: Senado Federal, [s.d.]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/commodity-commodities> Acesso em: 3 jun. 2025

SHAMBAUGH, David. China Goes Global: The Partial Power. New York: Oxford University Press, 2013.

SHANG, Deliang. Political cooperation between China and Brazil vs. Multi-Polarization. 1999. Disponível em < <http://www.relnet.com.br> > Acesso em 03 set. 2025

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na cerimônia de posse de Dilma Rousseff na Presidência do NBD – Brasília, 1º jan. 2023. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em < <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-posse-de-dilma-rousseff-na-presidencia-do-nbd> > Acesso em: 02 fev. 2026

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Pronunciamento do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na despedida da China após agenda bilateral – Pequim, China, 15 de abril de 2023. Disponível em < <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-despedida-da-china-apos-agenda-bilateral> > Acesso em: 06 fev. 2026.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Declaração à imprensa do Presidente Lula por ocasião da visita de Estado do Presidente Chinês Xi Jinping – Brasília, 11 nov. 2024. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em < <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2024/11/declaracao-a-imprensa-do-presidente-lula-por-ocasio-da-visita-de-estado-do-presidente-chines-xi-jinping> > Acesso em: 5 fev 2026

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da 78ª Assembleia da Organização das Nações Unidas – Nova York, [data]. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-78a-assembleia-da-onu> > Acesso em: 05 fev. 2026.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na Segunda Cúpula Virtual Vozes do Sul Global – Brasília, 17 de novembro de 2023. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em < <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-segunda-cupula-virtual-vozes-do-sul-global> > Acesso em: 12 fev. 2025

SIMAS, Daniele de Almeida. As relações bilaterais entre o Brasil e República Popular da China - seus antecedentes e o período do governo Geisel. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPH. São Paulo, julho 2011. Disponível

em https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548855456_44b5fe0d8cad3c732_3c734cfd09852be.pdf > Acesso em 12 ago. 2025

SOUZA, Daniel Elias de. O desenvolvimento da China nas reformas de abertura 1978-2008): perspectivas gerais e regionais. 2025. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2025.

SOUTO, Cíntia Vieira. A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici. 2, reved. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2013.

SOUSA, Ana Tereza Lopes Marra de; SOUZA, Bruna Belasques; FONSECA, Bruno Castro Dias da; CARNEIRO, Gabriel Santos; ABRÃO, Rafael Almeida Ferreira; SANTOS, Vitor Hugo dos. Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo. In: AZZI, Diego Araujo; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; SOUSA, Ana Tereza Lopes Marra de (org.). A política externa de Bolsonaro na pandemia. São Bernardo do Campo, SP: Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB), 2020. p. 31–45.

STUENKEL, Oliver. The financial crisis, contested legitimacy, and the genesis of intra-BRICS cooperation. *Global Governance*, v. 19, p. 611 - 630, 2013.

SVAMPA, Maristella. Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 237, p. 30-46, 2012.

SZERMAN, Christiane. *O comércio sino-brasileiro: determinantes e perspectivas*. 2011. Monografia (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *State of Commodity Dependence 2023*. Geneva: UNCTAD, 2023. Disponível em: <https://unctad.org/publication/state-commodity-dependence-2023>. Acesso em: 30 abr. 2025

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Escaping from the commodity dependence trap through technology and innovation. Commodities & Development Report 2021*. Geneva: Unctad, 2021.

VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. supl., p. 57-79, nov. 2011.

VIANA, Thaísa da Silva. *Em rota de colisão: A Política Externa Ambivalente do Governo Bolsonaro e suas influências na relação com a China*. Diálogos internacionais, 10 abr. 2023. Disponível em: [https://dialogosinternacionais.com.br/?p=2917#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20o%20lado%20pragm%C3%A1tico%2C%20representado%20pelos,destaca%20Saraiva%20e%20Silva%20\(2019\)%2C%20h%C3%A1%20um](https://dialogosinternacionais.com.br/?p=2917#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20o%20lado%20pragm%C3%A1tico%2C%20representado%20pelos,destaca%20Saraiva%20e%20Silva%20(2019)%2C%20h%C3%A1%20um) > Acesso em 4 de set. 2025

VIANNA, Gilberto de Souza. Introdução: Relações internacionais no governo Lula: análide do início do terceiro mandato (2023). In: JESUS, Samuel de (org). A política externa do terceiro governo Lula: o retorno do Brasil à política internacional. Campo Grande: Editora Vez e Voz, 2024. p. 10 - 14.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; BERNAL-MEZA, Raúl. Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. *Revista Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad*. Bogotá, v. 15, n. 2, p. 11-26, Dec. 2020.

VIEIRA, Mauro. Discurso do embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores – Brasília, 2 jan. 2023. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2023. Disponível em < <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023> > Acesso em: 04 fev. 2026

VIEIRA, Mauro. Discurso do Ministro Mauro Vieira na III Cúpula do Sul do G-77 + China, 21 de janeiro de 2024. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em < <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-ministro-mauro-vieira-na-iii-cupula-do-sul-do-g-77-china> > Acesso em: 06 fev. 2025

VIEIRA, Mauro. Discurso do Ministro Mauro Vieira na abertura da sessão do evento *States of the Future* – Brasília, 22 de julho de 2024. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em < <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-ministro-mauro-vieira-na-abertura-da-sessao-do-evento-states-of-the-future> > Acesso em: 05 fev. 2026

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, nov. 2003.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A projeção internacional do Brasil: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial (1930–2012)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

WORLD BANK. *GDP (current US\$)* – série NY.GDP.MKTP.CD: China. Washington, DC: Banco Mundial, 2024. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN> > Acesso em: 12 fev 2026

WORLD BANK. Manufactures exports (% of merchandise exports) - TX.VAL.MANF.ZS.UN: China. Washington, DC: Banco Mundial, 2024. Disponível em < <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.MANF.ZS.UN?end=2024&locations=CN&start=2007&view=chart> > Acesso em: 12 fev 2026

WORLD TRADE ORGANIZATION. WTO. *Trade negotiations*. 2010