



Lula 3 e o revigoramento da parceria estratégica com a China

Lula 3 and the Reinvigoration of the Strategic Partnership with China

Lula III y la revitalización de la alianza estratégica con China

Roberto Goulart Menezes¹, Vitor dos Santos Bueno² e Juscelino Eudâmidas Bezerra³

¹ Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, Brasil. rgmenezes@unb.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3220-7765>

² Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, Brasil. viitorbueno@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5595-4835>

³ Universidade de Brasília, Departamento de Geografia, Brasília, Brasil. jebgeo@unb.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2187-2890>

Recebido: 16/06/2025; Aceito: 03/08/2025; Publicado: 03/08/2025

DOI: [10.26512/2236-56562025e58656](https://doi.org/10.26512/2236-56562025e58656)

RESUMO

Este artigo analisa as relações sino-brasileiras no governo Lula 3, a partir do revigoramento da parceria estratégica que completou cinquenta anos em 2024. O acirramento das disputas entre Estados Unidos e China e seus reflexos na América Latina é um dos elementos que tendem a incidir sobre as opções estratégicas do Brasil. Assim, o objetivo geral é examinar como o Brasil tem buscado equilibrar suas relações com as duas grandes potências globais. Desde a ascensão de Trump à presidência dos Estados Unidos, as pressões nos campos comercial e geopolítico representam um desafio a mais para a política externa do governo Lula. No âmbito regional, o Brasil persiste na busca da integração regional. Para isso, utilizamos como metodologia a pesquisa bibliográfica, a análise documental de órgãos do executivo federal brasileiro e estatísticas da plataforma Comexstat acerca do comércio e investimentos externos diretos (IED). As conclusões indicam que o governo Lula 3 adota uma diplomacia pragmática, utilizando iniciativas como o Consenso de Brasília e o Programa Rotas da Integração Sul-Americana para impulsionar a sua liderança regional.

Palavras-Chave: Relações Sino-Brasileiras, Política Externa Brasileira, Lula, Integração Regional Sul-Americana.

ABSTRACT

This article analyzes Sino-Brazilian relations under the Lula III administration, based on the reinvigoration of the strategic partnership that celebrated its fiftieth anniversary in 2024. The intensification of disputes between the United States and China and its repercussions in Latin America is one of the factors that tend to influence Brazil's strategic choices. The overall objective is to examine how Brazil has sought to balance its relations with these two major global powers. Since Trump's rise to the US presidency, pressures in the commercial and geopolitical arenas have posed an additional challenge to the Lula administration's foreign policy. Regionally, Brazil persists in its pursuit of regional integration. To this end, we use bibliographical research, documentary analysis from Brazilian federal executive agencies, and statistics from the Comexstat platform on trade and foreign direct investment (FDI). The conclusions indicate that the Lula III administration adopts pragmatic

Revista Espaço & Geografia, v. 28, 2025 (DOI: [10.26512/2236-56562025e58656](https://doi.org/10.26512/2236-56562025e58656)).

<https://periodicos.unb.br/index.php/espacoegografia/index>

diplomacy, using initiatives such as the Brasília Consensus and the South American Integration Routes Program to boost its regional leadership.

Keywords: Sino-Brazilian Relations; Brazilian Foreign Policy; Lula; South American Regional Integration.

RESUMEN

Este artículo analiza las relaciones chino-brasileñas bajo el gobierno de Lula III, a partir de la revitalización de la alianza estratégica que celebró su quincuagésimo aniversario en 2024. La intensificación de las disputas entre Estados Unidos y China y sus repercusiones en América Latina es uno de los factores que suelen influir en las decisiones estratégicas de Brasil. El objetivo general es examinar cómo Brasil ha buscado equilibrar sus relaciones con estas dos grandes potencias mundiales. Desde el ascenso de Trump a la presidencia estadounidense, las presiones en los ámbitos comercial y geopolítico han supuesto un desafío adicional para la política exterior del gobierno de Lula. A nivel regional, Brasil persiste en su búsqueda de la integración regional. Para ello, utilizamos investigación bibliográfica, análisis documental de organismos ejecutivos federales brasileños y estadísticas de la plataforma Comexstat sobre comercio e inversión extranjera directa (IED). Las conclusiones indican que el gobierno de Lula III adopta una diplomacia pragmática, utilizando iniciativas como el Consenso de Brasilia y el Programa de Rutas de Integración Suramericana para impulsar su liderazgo regional.

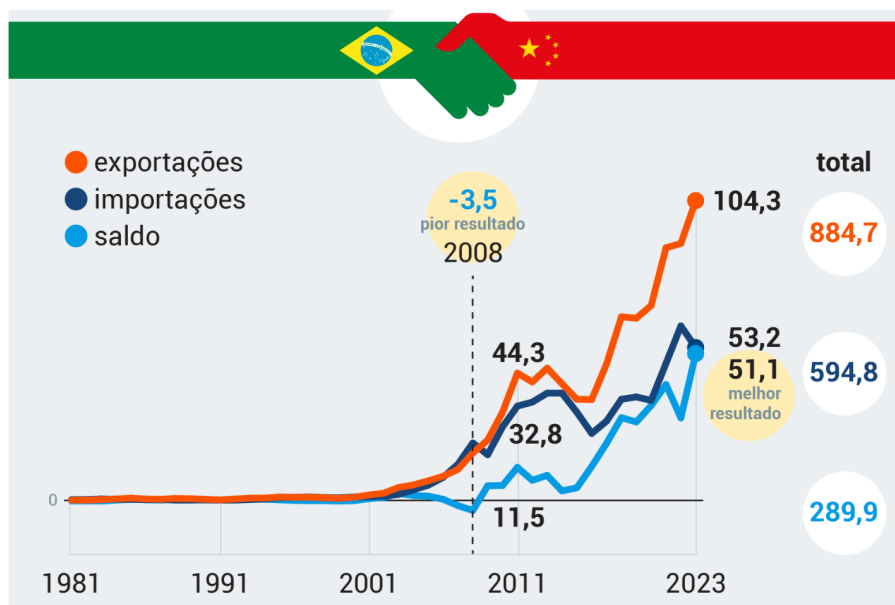
Palabras Clave: Relaciones Sino-Brasileñas; Política Exterior Brasileña; Lula; Integración Regional Sudamericana.

1. Introdução

Após a crise de 2008, a China assumiu a dianteira no comércio internacional e tornou-se o principal exportador de bens. O então presidente dos Estados Unidos, Barack Obama (2009-2017), tratou a China, durante os seus dois mandatos, como uma desafiante. Mas com a chegada de Donald Trump à presidência em 2017, mudou o patamar das relações entre os dois países. Ele passou a hostilizar abertamente o gigante asiático e impôs, de 2018 a 2021, tarifas elevadas sobre os produtos chineses (Fiori, 2018). Seu sucessor, Joseph Biden (2021-2025), manteve, em linhas gerais, a política adotada até então para conter o avanço econômico e tecnológico chinês e na *Estratégia de Segurança Nacional* publicada em outubro de 2022, a China foi alçada a condição de rival estratégica e econômica dos EUA. O objetivo é frear o desenvolvimento tecnológico chinês bem como a sua influência global (Estados Unidos, 2022).

Desde então, o crescente acirramento das disputas entre as duas maiores economias do mundo tem refletido diretamente na América Latina e Caribe e, em especial, sobre o Brasil. Em 2023, a China importou US\$ 104,3 bilhões em produtos brasileiros - valor superior à soma das importações dos Estados Unidos e da União Europeia juntas. Os investimentos chineses na economia brasileira são significativos: desde 2012, os chineses já investiram cerca de US\$ 66 bilhões no país (Cariello, 2023). Nos últimos anos, os setores que atraem parte dos investimentos externos diretos da China têm se diversificado, embora predomine ainda o setor primário. Em sua visita à China, em maio de 2025, o presidente Lula retornou com a promessa de que o gigante asiático investirá cerca de R\$ 27 bilhões em novos projetos, com destaque para carros elétricos, energia limpa e setores de serviço. Ao mesmo tempo, o Brasil busca equilibrar suas relações com as duas potências globais (Figura 1).

Figura 1: Balança comercial Brasil e China tem histórico de superavit



Fonte: MDIC e IBGE. Portal 360, 16/8/2024

No governo Lula 3, as relações diplomáticas vêm sendo retrabalhadas após um período de hostilidade retórica que causou certo desgaste institucional - embora não comercial - nas relações entre Brasil e China durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Em novembro de 2024, após a realização da Cúpula do G-20 no Rio de Janeiro, o presidente Lula recebeu em Brasília o presidente Xi

Jinping e parte da sua delegação. Entre os pontos de interesse de Pequim estava a possível adesão do Brasil à Iniciativa Cinturão e Rota (*One Belt One Road*), lançada pela China em 2013. Lula se mostrou pragmático. Aquela altura, com Trump já eleito, e já antevendo tempos turbulentos para a geopolítica global no segundo mandato dele nos EUA, o Brasil não avançou nas tratativas com os chineses sobre os investimentos em infraestrutura no âmbito da Iniciativa Cinturão e Rota (Ministério das Relações Exteriores, 2024).

O fato é que o Brasil na última década passou a ter na China um parceiro econômico decisivo para a obtenção de superávits comerciais. E isso tem ampliado a dependência do país em relação à China. E, por outro lado, os EUA não tem nenhuma política para contrabalançar a crescente presença chinesa na região. E o novo governo de Trump com sua política externa agressiva aumentou o acirramento das disputas com o gigante asiático e com isso tem gerado turbulências na economia global (CNN Brasil, 2025). De acordo com Haskel e Slaughter (2025) as medidas anunciadas por Trump no campo comercial representam uma “incerteza estratégica” e inibem os investimentos das empresas sediadas nos EUA uma vez que as novas circunstâncias de incerteza política causadas pelo governo estadunidense impactam, principalmente, às empresas dos EUA com conexões globais, além é claro dos consumidores.

O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução que representa a primeira seção e das considerações finais que finaliza o texto. A segunda, apresentamos a metodologia utilizada na pesquisa com o destaque para os principais procedimentos, fontes de consulta e indicadores. Na seguinte, abordamos a evolução das relações sino-brasileiras ao longo de duas décadas (2003-2023), desde o fortalecimento da parceria estratégica nos governos Lula-Dilma, passando pela estagnação no período Temer e os atritos ideológicos durante Bolsonaro, até a atual reaproximação e retomada do protagonismo diplomático brasileiro no terceiro mandato de Lula. A quarta, por sua vez, analisamos a dimensão econômica e comercial das relações sino-brasileiras, destacando os investimentos diretos chineses no Brasil, a balança comercial superavitária brasileira e a relação assimétrica entre exportação de commodities

Menezes, Bueno & Bezerra

e importação de produtos manufaturados. E, na quinta e última parte, avaliamos as estratégias do Brasil para a integração sul-americana com foco no Programa Rotas da Integração Sul-Americana e sua articulação com interesses chineses, destacando a busca por sinergias sem adesão formal ao projeto para manter equilíbrio diplomático entre China e Estados Unidos.

2. Material e Métodos

A metodologia empregada para a realização da pesquisa utilizou-se dos procedimentos de pesquisa bibliográfica com a busca de artigos, dissertações e teses, consulta a documentos públicos, relatórios e matérias de jornais. Destaca-se ainda a análise das parcerias, acordos bilaterais, projetos e notas de imprensa publicados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

Importante também foi a busca e análise de dados estatísticos sobre a balança comercial do Brasil e China, com dados de importação e exportação discriminados por tipo de produto e valor das exportações extraídos da plataforma Comexstat/MDIC. Para capturar a dinâmica de atuação do capital chinês no Brasil e seus aspectos qualitativos foi utilizado como indicador principal o fluxo de investimentos externos diretos (IED), a presença de financiamentos, empréstimos e projetos de infraestrutura financiados pelo país asiático.

3. Duas Décadas de Relações Sino-Brasileiras: Alinhamentos, Tensões e Reaproximação

Nos dois primeiros governos de Lula (2003 a 2010), a diplomacia brasileira buscou criar parcerias estratégicas com países do Sul global (Oliveira, 2006; Braga, 2020). O ativismo diplomático presidencial de Lula foi uma das características desse período que visava diversificar as parcerias estratégicas (Vigevani; Cepaluni, 2007). Essas parcerias diversificadas davam a oportunidade ao Brasil de se apresentar como uma ponte entre países desenvolvidos e em

desenvolvimento (Burges, 2013). Em 2004, o Brasil foi um dos primeiros países do mundo a reconhecer a China como economia de mercado, um marco de extrema importância para a China pelo reconhecimento do ator regional mais importante na América do Sul (Oliveira, 2006). Depois, em 2009, a institucionalização do que viria a ser os BRICS, a primeira reunião de cúpula em 2010 e a chegada da África do Sul ao bloco também marcaram o período (Silva, 2015).

Essa política externa em busca de autonomia pela diversificação de parcerias e fóruns foi uma das principais características dos governos Lula 1 e 2. O governo Dilma teve menos protagonismo internacional no uso da imagem presidencial e buscou a manutenção dos objetivos de autonomia e desenvolvimento tradicionais do governo Lula (Cornetet, 2014). Em seus governos (2011 a 2016) o cenário internacional bem distinto de seu predecessor, Dilma passou por choques internacionais como os efeitos retardados da Crise de 2008, a Primavera Árabe, pela crise do Euro e pela redução dos efeitos do *boom* das *commodities*. O cenário projetado sobre a presidenta do Brasil naquele período era de uma política externa menos articulada, sem um projeto de longo prazo (Saraiva; Gomes, 2016). Esse cenário externo durante seu primeiro governo e a crise doméstica que seguiu no seu segundo mandato demonstraram a mudança do cenário internacional e a dificuldade interna de articulação (Berringer; Belasques, 2020).

A parceria estratégica sino-brasileira foi reforçada com o desenvolvimento da agenda dos BRICS, destacadamente, o Arranjo Contingente de Reservas e o Novo Banco de Desenvolvimento (Bastos ; Hiratuka, 2017). O primeiro governo de Dilma (2011 a 2014) foi marcado por visitas iniciais com políticos e empresários em abril de 2011, assinatura de acordos de defesa, ciência e tecnologia, cooperação esportiva, indústria e a busca de atração de capital chinês na área de tecnologia (Pires, 2015). Em 2015, a visita do presidente Xi Jinping também resultou na assinatura de 35 acordos bilaterais representando um total de 53 bilhões de dólares.

As relações sino-brasileiras durante os governos Lula e Dilma evoluíram para além das características econômicas e comerciais. Em 2004, a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) foi criada com o intuito de estimular o diálogo entre Brasil e China para coordenar e aprofundar a cooperação bilateral.

Diante do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff a política externa brasileira teve uma relativa estagnação e um isolamento do presidente Temer. O golpe parlamentar não foi visto com bons olhos para fora do país, o desprestígio pela administração Temer foi a marca internacional entre 2016 e 2018, selando assim um menor protagonismo internacional, pouco crítico a governança global e com uma tentativa tímida de aproximação com países desenvolvidos (Silva; Holleben, 2022; Bressan, Menezes e Ribeiro, 2021).

Desde o início, o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro foi marcado por constantes atritos com o principal parceiro comercial do Brasil, isto é, a China. O alinhamento incondicional de Bolsonaro aos Estados Unidos de Donald Trump (2017-2021), refletiu em certos ataques feitos contra a China e parecia ignorar a importância daquele país para diferentes setores da nossa economia. Assim, a política externa de Bolsonaro representou de certa forma uma ruptura com a atuação internacional do Brasil desde a redemocratização em 1985 (Bressan, Menezes e Ribeiro, 2021). Esse alinhamento ideológico gerou diversos atritos entre China e Brasil durante o seu governo, o pragmatismo de grupos econômicos foi o amortecedor para que os atritos não virassem prejuízos comerciais. Esses grupos oscilavam entre o pragmatismo ligado à economia e à ideologia (Sousa, Abrão e Porto, 2023; Guimarães; Silva, 2021). O ex-vice-presidente Hamilton Mourão passou a trabalhar nas relações Brasil-China a fim de afastar os atritos e manter o diálogo de alto nível entre os dois países. Esse papel Mourão desempenhou ao longo do governo Bolsonaro tendo visitado o gigante asiático em maio de 2019. As hostilidades de Bolsonaro e do seu ex-Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo (2019-2021), não tiveram consequências sobre os investimentos e as relações comerciais Brasil-China.

Em 2022, a vitória de Lula já indicava que a rota das relações com a China retornaria a normalidade política: o presidente chinês Xi Jinping ressaltou a importância das relações entre Brasil e China e a prontidão para elevar sua parceria estratégica entre os países (Qi, 2022). Estava terminando o período de duras críticas ideológicas à China e de isolamento internacional do Brasil.

O fim do governo Bolsonaro marca o que o novo chanceler do Brasil viria a chamar de “o Brasil ao grande palco das relações internacionais” (Vieira, 2023). A diplomacia presidencial de Lula começou antes mesmo de seu terceiro mandato com a presença na COP 27 em 2022, mostrando que a política ambiental seria um de suas características no novo mandato. Seus 100 primeiros dias contaram com 16 reuniões de trabalho com chefes de Estado e de governo, confirmando agendas para o resto do ano e uma visita à China que foi postergada por questões de saúde do presidente (Sousa, Abrão e Porto, 2023). A visita à China trouxe a assinatura de documentos comerciais, tecnológicos, agrícolas e espaciais e também o aprofundamento da Parceria Estratégica Global.

Em âmbito regional, marcou o retorno brasileiro à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), e a reativação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). No entanto, as relações com a Venezuela não prosperaram desde o início do governo Lula, embora os esforços da diplomacia brasileira são patentes. Lula convidou Nicolás Maduro para a Cúpula de Brasília em maio de 2023. Um dos objetivos do Brasil era retirar a Venezuela do relativo isolamento político na região. Em outubro de 2023 o Brasil foi um dos signatários do Acordo de Barbados que previa a suspensão de parte das sanções contra a Venezuela pelos Estados Unidos estava condicionada a realização de eleições no país. Depois de tentar diferentes manobras para não cumprir o Acordo, Maduro acabou por realizar as eleições em julho de 2024. O Brasil não reconheceu a vitória de nenhum candidato e desde então o governo Lula se afastou paulatinamente do regime de Maduro. Some-se a isso a reivindicação de dois terços do território da Guiana pela Venezuela que corresponde a região de Essequibo.

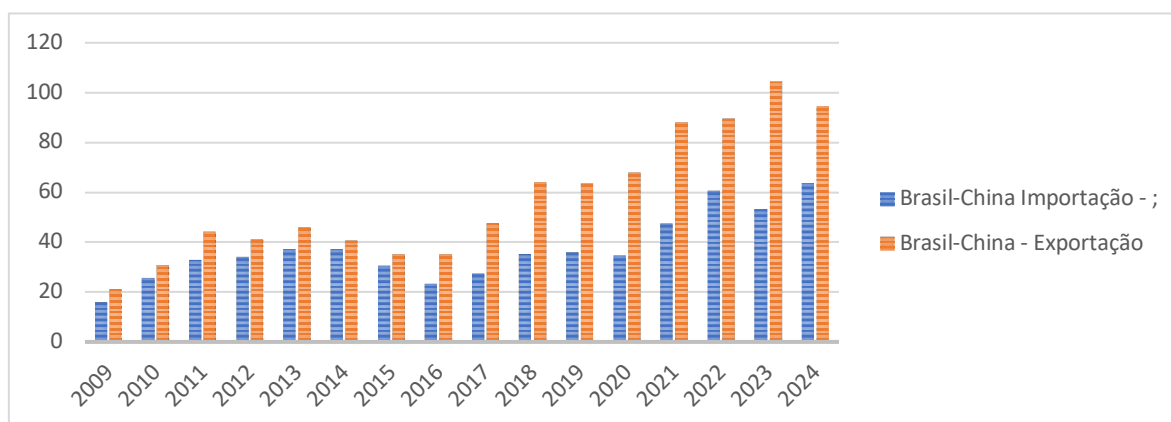
4. A Dimensão Econômica da Parceria Brasil-China

A importância econômica da China para a economia brasileira é inegável. Porém, a assimetria entre os dois países é grande e isso é motivo de intensos debates acerca do real significado da parceria estratégica entre os dois países. Se olharmos apenas para a dimensão comercial concentrada do lado brasileiro em produtos primários, não é difícil concluirmos que essa assimetria deixa o Brasil em uma posição de relativa dependência econômica da China.

O Brasil, ainda que mantenha superávit comercial com a China, segue o caminho de uma especialização produtiva conduzida pelo setor do agronegócio no qual predomina produtos com baixa complexidade tecnológica e valor agregado. Do outro lado, a China possui uma extensa lista de produtos exportados para o Brasil com média e alta complexidade tecnológica.

Em 2024, a China comprou cerca de 28% de tudo o que o Brasil exportou. Isso resultou em um superávit de U\$30,73 bilhões em favor do Brasil. Desde que a República Popular da China assumiu a primeira posição de parceiro comercial brasileiro em 2009, todos os anos foram de superávit brasileiro como mostra a Figura 2 (Comexstat, 2024).

Figura 2 - Gráfico da evolução de Exportações e Importações do Brasil para a China 2009-2024 em bilhões de dólares



Fonte: COMEXSTAT (2024), elaboração própria

Em 2024, os cinco produtos mais exportados do Brasil para a China concentraram 87% do valor de tudo que foi vendido. As importações chinesas são bem distintas, existe uma diversificação de produtos do parceiro chinês, precisando de 65 itens para chegar na mesma proporção de valor. Enquanto o Brasil tem os seus cinco maiores produtos sendo commodities (soja, petróleo bruto, minério de ferro, carne bovina e celulose), a China exporta produtos de maior valor agregado como maquinários, automóveis e itens de tecnologia.

O Brasil foi o principal receptor de investimentos chineses entre 2008 e 20217 na América Latina (American Enterprise Institute, 2025;). E no período de 2018 e 2023, o Brasil caiu para a quinta posição na região (Cariello, 2023). Nos últimos anos, os investimentos externos diretos da China têm se diversificado e está presente em quase todos os estados brasileiros. A instalação de fábricas de automóveis chinesas no país é um sinal importante dessa diversificação. Ao mesmo tempo, é um desafio para o processo de reindustrialização do país, uma vez que a competição chinesa pode levar à debilidade de parte do setor industrial brasileiro. O debate sobre a desindustrialização brasileira no século XXI é um dos temas mais importantes e ganha ainda mais relevância na medida em que a China avança sobre diferentes setores (Rosales, 2021; Menezes e Bragatti, 2020).

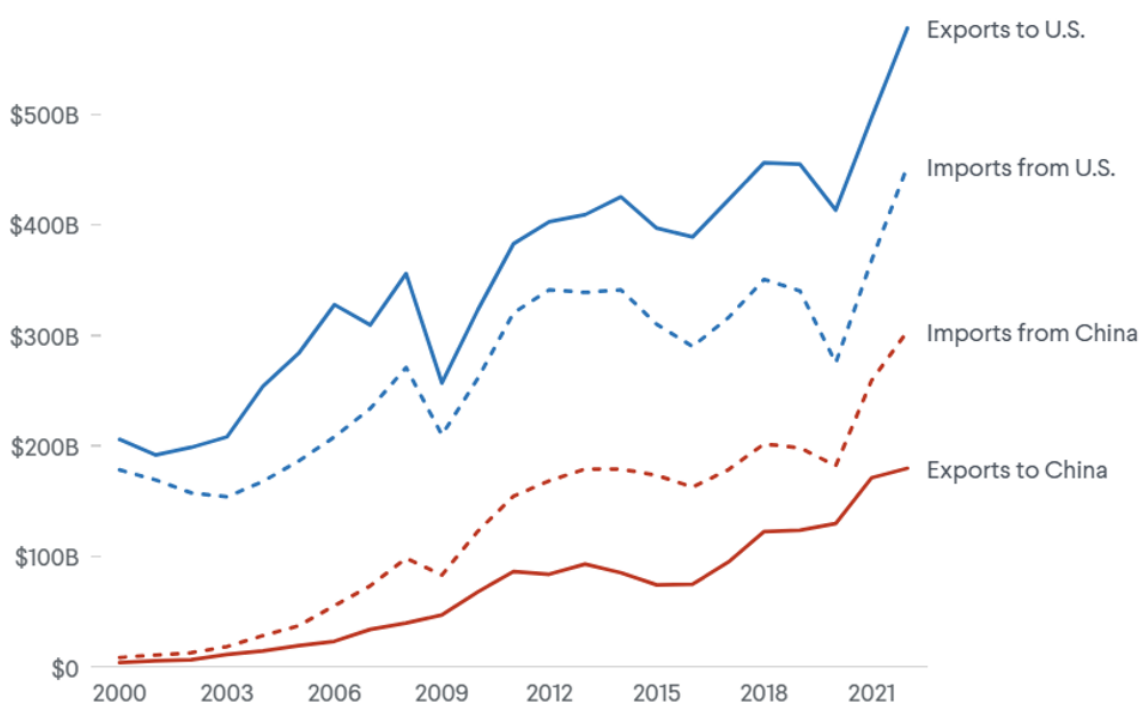
Essa disputa transcendeu as relações bilaterais entre Estados Unidos e China e por meio de influência, fluxo de comércio e investimentos afetou países no entorno latino-americano como alternativa aos fluxos bilaterais sino-estadunidenses. Um dos efeitos foi o investimento com intuito de reordenar cadeias de produção presentes na China, reduzir os riscos associados à China e de diversificação de negócios (Rosales, 2021). Esse cenário é marcado pela contínua busca dos EUA para tentar moldar a economia global (Bojikian; Menezes, 2023). Assim, os investimentos, passam a ser um instrumento, utilizado de formas distintas por essas potências.

De todo o investimento externo direto feito no mundo, entre o período de 2018 e 2022, 12,41% dele foi feito pelos Estados Unidos e 11,92% pela China. Proporcionalmente aos seus Produtos Internos Brutos (PIB) a China investiu 0.97% enquanto os americanos 0,64% (Dussel Peters, 2024). Ambos são os

maiores parceiros na balança comercial de diversos países da América Latina. Na América do Sul o gigante asiático tem avançado mais (Roy, 2025).

As tensões geopolíticas recentes entre Estados Unidos e China, intensificaram a competição por influência na América Latina e, na América do Sul, o Brasil ocupa posição central nesse tabuleiro (Menezes e Bragatti, 2020). A presença significativa, ao longo dos anos, de ambas as potências como grandes importadores e exportadores de produtos dos países latino-americanos é apresentada na Figura 3. A ascensão chinesa vem ocorrendo na região, mas os Estados Unidos seguem na liderança comercial na América Latina e Caribe. Após a pandemia, parece haver uma intensificação acentuada do comércio da região com ambos os países.

Figura 3 – Estados Unidos e China – Importações e Exportações para América Latina e Caribe em bilhões de dólares



Fonte: Diana Roy, *Council on Foreign Relations*, 2025

O total acumulado de investimento direto estrangeiro da China na América Latina e Caribe em 2023 foi de U\$147,85 bilhões. No mesmo ano, o

investimento feito em 33 projetos foi de U\$ 8,7 bilhões e geraram 26 mil empregos, uma redução em relação ao ano anterior de 43% e 37% respectivamente. A China foi responsável por 10,60% do IED na região no período de 2020 a 2023 (Dussel Peters, 2024).

Na região, o Brasil segue como um dos principais receptores de IED e o número de transações mostra que entre 2000 e 2023 o Brasil foi o segundo país (com 163 transações), depois do México (com 166 transações), no recebimento de IED da China. Essa dinâmica de investimento nas duas maiores economias da América Latina teve sua concentração nos EUA entre 2005 e 2009 com 11 projetos, em contraste com o Brasil que teve 9 projetos. O retorno mexicano ao pódio de investimentos chineses ocorreu entre 2020 e 2023 quando recebeu 54 projetos e o Brasil 28 (ibid., 2024).

O Brasil tem US\$ 1,3 trilhão de dólares investidos no país por empresas de outros países. Nesse montante, a República Popular da China possui 4,28% do investimento direto no Brasil, representando U\$44,9 bilhões de dólares investidos até 2023. A segmentação dos investimentos chineses é apresentada na Tabela 1 e mostra a concentração (em 2023) em dois setores, sendo o primeiro a indústria extrativa e o segundo é o setor de eletricidade e gás.

Tabela 1 - Investimentos Diretos Chineses no Brasil em 2023 em bilhões de dólares

Setor de Investimento	Valor Investido em milhões de dólares	%
A - Agricultura, Pecuária, Produção Florestal e Aquicultura	\$ 769,95	1,71%
B - Indústrias Extrativas	\$ 23.213,84	51,69%
C - Indústrias de Transformação	\$ 2.510,52	5,59%
D - Eletricidade e Gás	\$ 13.869,47	30,88%
F - Construção	\$ 315,17	0,70%
G - Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	\$ 1.625,69	3,62%
H - Transporte, Armazenagem e Correio	\$ 146,32	0,33%
I - Alojamento e Alimentação	\$ -	0,00%
J - Informação e Comunicação	\$ 347,47	0,77%
K - Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	\$ 1.723,03	3,84%

L - Atividades Imobiliárias	\$	177,79	0,40%
Outros	\$	210,19	0,47%

Fonte: Relatório de Investimentos Diretos - Banco Central do Brasil (2024).
Elaboração própria

A China é uma importante investidora na América Latina e, sobretudo, nas maiores economias da região. No Brasil, concentrou seus investimentos em indústrias extrativistas e de energia no ano de 2023. Essa importância é traduzida também na balança comercial brasileira, na qual o parceiro asiático tem a primeira posição desde 2009.

O retorno de Lula à presidência em 2023 também é marcado por uma posição bem diferente da China no mundo. Em 2003 a China era a 6ª maior economia enquanto o Brasil era a 14ª, hoje, os chineses assumem a segunda posição e o Brasil na 10ª (Fundo Monetário Internacional, 2024). O PIB chinês passou de três vezes o brasileiro, para nove vezes de 2003 até 2025. Essas assimetrias acompanharam o perfil comercial da relação durante esse crescimento (exportação de *commodities* para China e importação de produtos industrializados). No âmbito político ambos participam de fóruns multilaterais, agendas em comum e têm potencializado suas relações bilaterais.

5. China e os desafios para o Brasil no Lula 3

Vinte anos depois, os desafios para o Brasil são bem distintos do primeiro mandato de Lula. Esses desafios domésticos e internacionais criam oportunidades e dificuldades para movimentos tradicionais da política externa brasileira. A integração regional e o relacionamento com os vizinhos; a disputa entre Estados Unidos e China; as estratégias de expansão de infraestrutura chinesa por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota, entre outros, estão no centro das preocupações da política externa brasileira. Em contraste aos seus antecessores, Lula demonstra uma postura ativa e propositiva, e tem que lidar com as duas maiores potências globais, que são seus maiores parceiros comerciais, em uma disputa econômica na região.

A Cúpula de Presidentes Sul-americanos em maio de 2023 buscou trocar pontos de vista sobre a cooperação e integração no subcontinente (MRE, 2023a).

Revista Espaço & Geografia, v. 28, 2025 (DOI: 10.26512/2236-56562025e58656).

<https://periodicos.unb.br/index.php/espacoegografia/index>

Menezes, Bueno & Bezerra

Um dos resultados para a integração sul-americana foi o desenho das cinco rotas de integração Sul-Americana (MPOG, 2024a) (Figura 4). Após o lançamento das rotas, o governo brasileiro, no mesmo ano de comemoração de 50 anos de relações com a China, apresentou as rotas em busca de parcerias com a iniciativa privada e com o governo chinês (MPOG, 2024b).

Figura 4 - 5 Rotas de Integração Sul-Americana



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento (2024)

Essas rotas têm um duplo papel de potencializar o comércio com os países da América do Sul e reduzir o custo e o tempo para o envio de mercadorias para seus vizinhos e para a Ásia (Agência Brasil, 2024a). O objetivo é agilizar e economizar tempo e dinheiro no envio de *commodities* para Ásia e também de produtos de maior valor agregado brasileiros para seus vizinhos, uma vez que eles têm uma demanda do Brasil de bens industriais, ou seja, o inverso da relação Brasil e China (MPOG, 2024c; Menezes, Ribeiro e Fingeremann, 2025).

O caso do Consenso de Brasília é um exemplo das complexas relações entre Brasil e China no contexto da integração regional sul-americana. Esta articulação estratégica, materializada com a criação das 5 Rotas de Integração Sul-Americanas em convergência com Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), evidencia como o país buscou sistematicamente as capacidades chinesas em investimento e construção de infraestruturas para consolidar sua liderança regional. Outrossim, o país asiático, como é de praxe na sua visão de desenvolvimento como exportador de bens públicos, consegue viabilizar iniciativas chinesas alinhadas à estratégia nacional, como a Nova Rota da Seda, em um sistema de parcerias com os países do entorno.

A Nova Rota da Seda, ou Iniciativa Cinturão e Rota, é uma estratégia internacional chinesa de expansão empresarial e diplomática por meio da construção de infraestrutura. Na América do Sul, 9 dos 12 países aderiram a iniciativa chinesa até 2023 (Nedopil, 2023) e o Brasil ficou de fora. A expectativa da adesão do Brasil era dada para a comemoração de cinquenta anos da parceria estratégica, mas não ocorreu. A decisão foi tomada para não criar um desgaste na relação com Estados Unidos, dessa forma não potencializar a disputa entre os dois países e manter a posição brasileira diplomática de não alinhamento.

Paradoxalmente, não aderir a Nova Rota da Seda, que daria acesso a recursos financeiros e parcerias de infraestrutura, não impediu que essa estratégia chinesa se alinhasse a outras agendas brasileiras como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Nova Indústria Brasil (NIB), Plano de Transformação Ecológica e as Rotas de Integração Sul-Americanas. Esse

alinhamento ficou marcado pela palavra “sinergias” entre os dois países (Agência Brasil, 2024b).

Ao contornar a Nova Rota da Seda, o governo brasileiro preserva certo espaço de autonomia. E ao mesmo tempo afasta a possibilidade de abrir uma nova frente de atrito com o governo de Trump. Conforme Vigevani e Ramanzini Jr. (2023, p. 22), “a possibilidade de utilização da China como elemento de contrapeso aos Estados Unidos” pelo Brasil cresceu no desenrolar dos anos 2010.

Internacionalmente, foi uma forma de não aumentar atritos entre Estados Unidos e China, como foi na disputa pelo 5G no qual o governo Bolsonaro fez movimentações pró Estados Unidos e anti China. Mantendo uma política externa equilibrada (De Sousa, Abrão, Souza Porto, 2023) e alinhando as duas agendas, internacional e nacional, o governo Lula 3 assinou acordos que aproximam o conteúdo das agendas nacionais (PAC, NIB e Rotas de Integração) com a China.

As rotas de integração vão ao encontro com políticas de integração regional, redução do custo de transporte de produtos industrializados e de baixo valor agregado nacional e a diminuição do tempo da distribuição logística brasileira para a América Latina e Ásia. Esse tipo de aliança é essencial para planos para a integração latino-americana, para a expansão dos projetos chineses e para desviar de possíveis dificuldades de articulação interna do governo brasileiro (Menezes, Ribeiro e Fingeremann, 2025).

Por outro lado, as reformas econômicas mais recentes da China visam aumentar a eficiência de investimentos, aumentar a internacionalização de serviços chineses, exportar mais produtos tecnológicos e absorver metas ambientais no processo de expansão empresarial chinesa (Rosales, 2021). Essas reformas ocorrem durante a disputa entre Estados Unidos e China, no caráter tecnológico, assim como foi o caso do 5G no Brasil (Bojikian; Menezes, 2023), e com a reaproximação do governo Lula 3, esses benefícios tecnológicos devem ter uma maior presença, diferentemente do que era em seus dois primeiros mandatos, marcados por um comércio pautado em *commodities*.

As sinergias vão além do simples discurso como demonstra uma série de entendimentos e compromissos destacados na Declaração Conjunta sobre a

formação conjunta da Comunidade de Futuro Compartilhado Brasil-China por um Mundo mais Justo e um Planeta mais Sustentável na qual os países apresentam sua interconexão entre as agendas para os próximos anos. Além da aproximação de agendas, ambos os países passam a ter trocas significativas em projetos grandes e importantes para ambos, com possibilidade de desenvolvimento tecnológico conjunto e sem serem pressionados a escolher um lado em uma disputa geopolítica. Isso é fruto de uma política externa pragmática brasileira e com ganhos comerciais dos dois lados.

6. Considerações Finais

O revigoração da parceria estratégica com a China no governo Lula 3 não significa que as contradições e desafios impostos pelo dinamismo da economia chinesa e a crescente influencia global não enseje preocupações da diplomacia brasileira. O fortalecimento da multipolaridade nas relações internacionais é um dos objetivos compartilhados por Brasil e China. E o Brics+ tem sido um espaço crucial para isso.

Para isso, certas bifurcações estão postas no horizonte como a escolha por um modelo de exportação de *commodities* que no limite compromete a agenda socioambiental do Brasil, agravada com o contexto de mudança climática e o encarecimento dos alimentos e, por outro lado, um caminho que garanta um reposicionamento do país na divisão técnica e territorial do trabalho. Evidente que o campo das discussões políticas nem sempre converge para o que preconiza a abordagem da economia, principalmente com a atuação sem precedentes dos Estados Unidos na atual guerra tarifária cuja escalada assustou o mundo e os próprios agentes do capital financeiro. Daí o desafio que se impõe para a diplomacia brasileira.

Entre os agentes políticos, econômicos e governamentais é improvável qualquer desgaste significativo com a China, diferentemente do observado na gestão precedente. As tensões persistem em relação aos Estados Unidos e suas posições anti-China, visto que grupos políticos do governo anterior, que funcionaram como reprodutores de narrativas americanas contrárias à China, permanecem incrustados na estrutura burocrática estatal. Os agentes econômicos

Menezes, Bueno & Bezerra

reconhecem a relevância chinesa no equilíbrio comercial, enquanto os governamentais enxergam uma oportunidade para impulsionar as prioridades da administração atual.

A ascensão econômica e política chinesa nas últimas décadas mostra a força do país asiático. O Brasil, ainda que não tenha tido avanços econômicos e tecnológicos tão intensificados, tem um histórico de alianças e transita muito bem na sociedade internacional. Dessa forma, o Brasil passa a ser um importante parceiro especialmente em momentos de tensão internacional. O Brasil é um importante fornecedor de alimentos para o gigante chinês e tem um histórico de atração de capital chinês, em áreas necessárias para a manutenção das cadeias de valor global como indústrias extrativistas e empresas voltadas para a energia limpa como a solar e a eólica. Outro ponto de destaque é o mercado consumidor brasileiro que é um atrativo, especialmente para o processo de internacionalização das empresas chinesas em busca de novos mercados, como no caso da produtora de carros BYD.

A iniciativa BRICS+ conta hoje com seis países para além dos 5 originais, hoje representa 39% do PIB mundial, os países deste bloco foram destino de 34% das exportações brasileiras e 36% das importações em 2024. A iniciativa multilateral é uma das principais apostas do governo e um fórum em expansão multi-nível com países parceiros da região como Cuba e Bolívia. Em 2025, sob a presidência brasileira, a Cúpula dos BRICS ocorreu no Rio de Janeiro e é cercada por disputas internacionais vindas dos Estados Unidos da América sob a presidência de Donald Trump. A imposição de tarifas exorbitantes contra o Brasil em julho de 2025 e a abertura de investigação comercial com base na Seção 301 apontam que o Brasil deve seguir diversificando o destino das suas exportações e sem descuidar das tensões geopolíticas que marcar a terceira década do século XXI e que é marcada pela tentativa de retomada da hegemonia dos EUA.

6. Referências Bibliográficas

Agência Brasil. Rotas de integração sul-americana começam a ser inauguradas em 2025. 18. jul. 2024a. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2024-11/brasil-e-china-assinam-acordos-bilaterais>

Agência Brasil. Brasil e China assinam acordos bilaterais. 11 de nov. 2024b. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2024-11/brasil-e-china-assinam-acordos-bilaterais>

American Enterprise Institute. China Global Investment Tracker. Washington, D.C.: AEI, [s.d.]. Disponível em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

Bastos, P. P. Z.; Hiratuka, C. A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência. IE Unicamp: **Textos para Discussão**, v. 306, 2017, 43p.

Berringer, T.; Belasques, B. As relações Brasil-China nos governos Lula e Dilma: burguesia interna e subordinação conflitiva. **Carta Internacional**, v. 15, n. 3, p. 151-173, 2020.

Bojikian, N.; Menezes, R. G. A supremacia em disputa: a guerra tecnológica contra a China e o desenvolvimentismo nada oculto, mas exclusivo, dos Estados Unidos. In: Cruz, S., Bojikian, N. (Orgs.). Tempos difíceis: o primeiro tempo do governo Biden e as eleições de meio de mandato. São Paulo: Unesp, p. 133-165, 2023.

Braga, P. S. Democratização, política externa e direitos humanos: uma releitura do caso brasileiro. **Carta Internacional**, v. 15, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/983>

Brasil. Presidência da República. Nove nações são anunciadas como ‘países parceiros’ do BRICS. Brasília, 17 de janeiro de 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/brics/nove-nacoes-sao-anunciadas-como-2018países-parceiros2019-do->

Menezes, Bueno & Bezerra

[brics#:~:text=Nos%20%C3%BAltimos%20dias%20da%20presid%C3%A2ncia,Kazan%2C%20em%20outubro%20de%202024](#)

Brasil. Secretaria de Comunicação Social. Abertura de mercados para o Brasil na Nigéria, México e EUA potencializa agronegócio em 2025. Brasília, 29 de janeiro 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/abertura-de-mercados-para-o-brasil-na-nigeria-mexico-e-eua-potencializa-agronegocio-em-2025>.

Bressan, R.; Menezes, R. G.; Ribeiro, A. Aos trancos e barrancos: o Mercosul na política externa brasileira (2015-2021). **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 32-54, 2021.

Burges, S. Brazil as a Bridge between Old and New Powers? **International Affairs**, v. 3, n. 89, p. 577-594, 2013.

Cariello, T. Investimentos chineses no Brasil: novas tendências em tecnologias verdes e parcerias sustentáveis. Rio de Janeiro: **CEBC**, 2023.

_____. Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020). Rio de Janeiro: **CEBC**, 2021.

CNN Brasil. Tarifaço de Trump: veja linha do tempo conforme se aproxima fim da trégua. **CNN Brasil**, 21 ago. 2019. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/tarifaco-de-trump-veja-linha-do-tempo-conforme-se-aproxima-fim-da-tregua>.

Cornetet, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

Dussel Peters, E. Monitor of Chinese OFDI in Latin America and the Caribbean 2024. **Red ALC-China**, 2024. Disponível em: https://docs.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_MonitorOFDI_2024_Eng.pdf

Estados Unidos. Departamento de Defesa. National Defense Strategy. Washington, DC: **Department of Defense**, 2022. Disponível em: <https://www.defense.gov/National-Defense-Strategy/>

Menezes, Bueno & Bezerra

Fiori, José Luís. A Síndrome de babel e a nova doutrina de segurança dos Estados Unidos. **IPEA: Revista Tempo do mundo**, v. 4, n. 2, p. 47-56, 2018.

Fundo Monetário Internacional. World Economic Outlook Database. Disponível em: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/A_DVEC/WEOWORLD

Guimarães, F.; Silva, I. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. **International Affairs**, v. 97, n. 2, 2021.

HASKEL, J.; SLAUGHTER, M. J. America's Brexit Phase. *Foreign Affairs*, 10 jun. 2025. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/americas-brexit-phase>.

Menezes, R. G.; Ribeiro, A; Fingermann, N. O Brasil de volta à região: a integração regional no governo Lula. In: Ortiz Morales, C. y Menezes, R. (Eds.). *Política exterior y desafíos regionales en el siglo XXI: integración física, productiva y recursos estratégicos*. Bogotá: Fondo Editorial-Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, p. 51-74, 2025.

Menezes, R. G.; Bragatti, M. Dragon in the “backyard”: China's investment and trade in Latin America in the context of crisis. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, n. 3, p. 446-461, 2020.

Ministério das Relações Exteriores (MRE). Consenso de Brasília. Brasília, 20 de novembro de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-sobre-a-formacao-conjunta-da-comunidade-de-futuro-compartilhado-brasil-china-por-um-mundo-mais-justo-e-um-planeta-mais-sustentavel.

Ministério das Relações Exteriores. Consenso de Brasília. Brasília, 30 de maio de 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasilia-2013-30-de-maio-de-2023a

Menezes, Bueno & Bezerra

Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Comex Stat: sistema de estatísticas de comércio exterior. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Presidente Lula cria Comissão Interministerial para a Infraestrutura e Planejamento da Integração da América do Sul. Brasília, 29 de maio de 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/presidente-lula-cria-comissao-interministerial-para-a-infraestrutura-e-planejamento-da-integracao-da-america-do-sul>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tebet apresenta Rotas de Integração na China. Brasília, 05 de junho de 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/tebet-apresenta-rotas-de-integracao-na-china>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Projeto das Rotas de Integração Sul-Americana representa desenvolvimento, emprego e renda, diz ministra do Planejamento. Brasília, 05 de junho de 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/tebet-apresenta-rotas-de-integracao-na-china>

Nedopil, C. Countries of the Belt and Road Initiative. Shanghai, Green Finance & Development Center, FISF Fudan University, 2023 (www.greenfdc.org)

Oliveira, H. A. Brasil-China: uma relação sul-sul. Rio de Janeiro: **Cadernos Adenauer**, n. 1, p. p117-127, 2006.

Pires, M. C. Notas sobre a parceria estratégica Brasil-China. In: Soria, A. García, P. (Eds). China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales, San José, C. R. : FLACSO, CAF, p. 249-279, 2015.

Menezes, Bueno & Bezerra

Qi, W. Xi congratulates Lula on Brazil election victory; smoother bilateral ties expected. **Global Times**, 31 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn/page/202210/1278367.shtml>

Rosales, O. La Irrupción de China y las tensiones en la gobernabilidad económica mundial. In: Ocampo, J. (Org.). *Governança Internacional e Desenvolvimento*. São Paulo: Edusp, p. 163-197, 2021.

Roy, D. China's influence in Latin America: Argentina, Brazil, and Venezuela. Council on Foreign Relations, 12 mar. 2024. Disponível em: <https://www.cfr.org/background/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri>

Saraiva, Miriam; Gomes, Z. Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones internacionales**, v. 25, n. 50, p. 81-97, 2016.

Sousa, A. T.; Abrão, R. A.; Porto, L. F. A China na política externa do terceiro governo Lula: cem dias de reconstrução. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 68, p. 150-162, 2023.

Silva, A. L. R. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143-184, 2015.

Silva, A. L. R; Holleben, R. De Lula a Bolsonaro: rupturas e continuidades discursivas na política externa brasileira para os BRICS (2003-2020). UFGD, Dourados: **Monções: Revista de Relações Internacionais**, v. 11, n. 22, p. 200-226, 2022.

Tuathail, Gearóid Ó.; Agnew, John. Geopolitics and discourse: Practical geopolitical reasoning in American foreign policy. **Political geography**, v. 11, n. 2, p. 190-204, 1992.

Vieira, M. Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasília, 2 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasi-leira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira>

Menezes, Bueno & Bezerra

[por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasi-lia-2-de-janeiro-de-2023](#)

Vigevani, T.; Cepaluni, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

Vigevani, T.; Ramanzini Jr., H. Os desafios da integração regional no Sul global. São Paulo: Unesp, 2023.