

COOPERAÇÃO SUL-SUL E INTERDEPENDÊNCIA ASSIMÉTRICA: RELAÇÕES BRASIL-CHINA E OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO COMÉRCIO BILATERAL¹

Flavia Andrade de Sena²

RESUMO

O presente artigo analisa a evolução das relações entre Brasil e China entre 2007 e 2022, com foco nos impactos da pandemia de Covid-19 sobre o comércio bilateral. A partir de abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, investiga-se a consolidação de uma relação marcada por interdependência assimétrica, na qual o Brasil se insere como exportador de commodities e a China como potência manufatureira e tecnológica. Argumenta-se que, apesar de tensões diplomáticas pontuais, especialmente no governo Bolsonaro, a estrutura econômica da relação permaneceu estável, sendo inclusive reforçada durante a pandemia. Conclui-se que a cooperação sanitária e comercial durante a crise global evidenciou a centralidade da China para a economia brasileira e aprofundou padrões históricos de dependência e complementaridade.

Palavras-chave: Brasil - comércio - China; relações econômicas internacionais; COVID-19, pandemia de, 2020-2023.

ABSTRACT

This article analyzes the evolution of relations between Brazil and China between 2007 and 2022, focusing on the impacts of the Covid-19 pandemic on bilateral trade. From a qualitative approach, based on bibliographic review and documentary analysis, the consolidation of a relationship marked by asymmetric interdependence is investigated, in which Brazil is inserted as an exporter of commodities and China as a manufacturing and technological power. It is argued that, despite punctual diplomatic tensions, especially in the Bolsonaro government, the economic structure of the relationship remained stable, being even reinforced during the pandemic. It is concluded that health and trade cooperation during the global crisis highlighted China's centrality for the Brazilian economy and deepened historical patterns of dependence and complementarity.

Keywords: Brazil - trade - China; international economic relations; COVID-19 pandemic, 2020-2023.

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Bacharelado em Relações Internacionais, da Universidade de Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), sob a orientação do Prof. Dr. Victor Martins de Souza.

² Graduanda em Relações Internacionais e Bacharela em Humanidades pela UNILAB.

1 INTRODUÇÃO

A ascensão da China no sistema internacional contemporâneo constitui um dos fenômenos mais relevantes da economia política global. Desde as reformas iniciadas em 1978, o país asiático experimentou uma transformação estrutural que o reposicionou como potência central no comércio internacional, nas cadeias globais de valor e na governança econômica mundial.

A partir de sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, a China acelerou sua integração econômica global, ampliando sua demanda por commodities e redefinindo fluxos comerciais com países emergentes, especialmente o Brasil. Esse processo consolidou uma relação de complementaridade econômica, caracterizada pela exportação brasileira de produtos primários e pela importação de bens industrializados, tecnologia e insumos estratégicos.

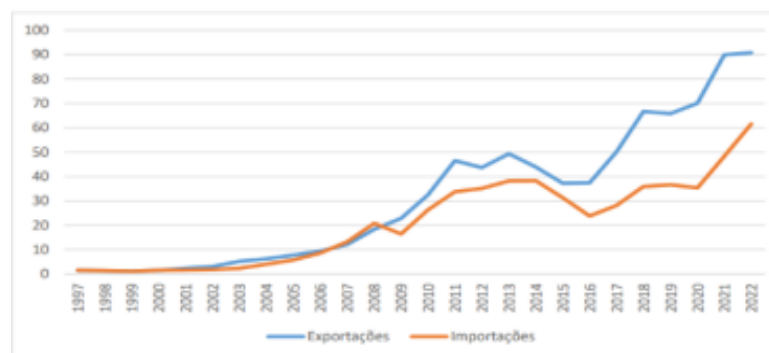
Nesse contexto, o presente estudo analisa a evolução das relações Brasil–China entre 2007 e 2022, buscando compreender de que forma a cooperação bilateral influenciou os impactos comerciais durante a pandemia de Covid-19.

2 A ASCENSÃO CHINESA E A INSERÇÃO DO BRASIL NO COMÉRCIO GLOBAL

A transformação econômica da China redefiniu a estrutura do comércio internacional. Conforme dados do IPEA, o país tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil desde 2009, sendo responsável por parcela significativa do superávit da balança comercial brasileira.

Entre 2007 e 2022, o comércio bilateral cresceu de forma consistente, impulsionado principalmente por três produtos: soja, minério de ferro e petróleo. Esses produtos chegaram a representar mais de 70% das exportações brasileiras para a China.

Gráfico 1. Exportações para a China e importações da China, em US\$ bilhões, 1997-2022.



Obs.: inclui Hong Kong e Macau.

Fonte: Secex. Elaboração própria.

Em 2021, por exemplo, aproximadamente 60 milhões de toneladas de soja brasileira foram exportadas para a China, consolidando o país como principal destino da commodity. Vale reforçar que, de acordo com dados da FAO, embora a China seja um grande produtor de alimentos, o país não supre toda a demanda da sua população, logo, por questões de segurança alimentar, a China tem o Brasil como um parceiro estratégico.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS RELAÇÕES (2007–2022)

Durante o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007–2010), o Brasil adotou uma política externa de caráter multilateralista, com forte ênfase no Sul Global, retomando uma diretriz dos primeiros mandatos de Lula. Nesse período, a China consolidou-se como principal parceiro comercial brasileiro.

Nos governos seguintes, especialmente Dilma Rousseff e Michel Temer, a relação manteve continuidade estrutural, ainda que sob contextos econômicos distintos.

No governo Bolsonaro (2019–2022), embora tenham ocorrido tensões diplomáticas iniciais, a dependência comercial brasileira limitou qualquer ruptura significativa. A China permaneceu como principal destino das exportações brasileiras.

Segundo Maria Regina Soares de Lima, a política externa brasileira reflete diretamente a interação entre estruturas institucionais domésticas e o cenário

internacional, o que explica variações de discurso sem alteração estrutural da dependência econômica.

4 DIFERENÇAS ENTRE OS REGIMES POLÍTICOS E EFEITOS NA COOPERAÇÃO

O Brasil constitui-se como uma democracia presidencialista multipartidária, conforme a Constituição de 1988, com forte pluralismo político e alternância de poder. (CF/1988)

Em contraste, a China opera sob um regime de partido único liderado pelo Partido Comunista Chinês (PCC), caracterizado por centralização decisória e planejamento de longo prazo. Estatuto do Partido Comunista Chinês). O próprio Xi Jinping, atual líder chinês, galgou todos os postos da política, em âmbito do PCC, para ocupar hoje o cargo máximo de chefe do poder executivo. No contexto do governo Mao Tsé-Tung, o pai de Xi Jinping foi perseguido politicamente.

Segundo Elias Jabbour, especialista em China, o modelo chinês permite maior coordenação estatal e continuidade estratégica, enquanto o sistema brasileiro tende à fragmentação decisória, sobretudo em razão das alternâncias de poder, o que é comum em democracias presidencialistas e parlamentares. Nos termos pensados por Jabour, essas diferenças impactam diretamente na formulação de políticas públicas, já que o PCC toma decisões de forma centralizadas; na velocidade de resposta a crises, uma vez que o planejamento chinês consiste numa medida estatal e não medida governamental, e, uma estabilidade da política externa mais duradoura no tempo, processo que foi iniciado nos anos 1970.

5 A PANDEMIA DE COVID-19 E A DIPLOMACIA DA SAÚDE

A pandemia de Covid-19 intensificou a interdependência entre Brasil e China, especialmente no setor da saúde.

A China tornou-se fornecedora essencial de insumos farmacêuticos ativos, equipamentos de proteção individual (EPIs), respiradores e vacinas.

Sucedeu, no contexto da pandemia de Covid-19, a parceria entre o governo chinês e o Instituto Butantan e a Sinovac, conforme a presente matéria retirada do site

do Instituto Butantan. Porém, tiveram grandes entraves, no contexto da pandemia, devido à falta de pragmatismo do governo Bolsonaro, o qual implementou uma política externa subserviente aos Estados Unidos e a Israel, em detrimento de boas relações com Pequim, devido à questões ideológicas e pautas alinhadas ao governo de Donald Trump.

Neste período, destacaram-se as polêmicas envolvendo o governo de Jair Bolsonaro e o diplomata Ernesto Araújo, à época Ministro das Relações Exteriores do Brasil, cujas críticas à China eram endossadas pelo Presidente Bolsonaro. Tais críticas marcaram profundamente a política externa brasileira entre 2019 e 2021.

Talvez uma das principais controvérsias foi a tensão ideológica que no mais das vezes suplantou o pragmatismo econômico. Enquanto a ala ideológica do governo adotava um discurso crítico ao comunismo chinês, por vezes, sem embasamento, e alinhado aos Estados Unidos, setores do agronegócio, da indústria e da diplomacia tradicional alertavam para os riscos de desgaste com o principal parceiro comercial do Brasil, inclusive setores conservadores. A matéria da jornalista Lisandra Paragassu, de 19 de março de 2020, com o título [“Araújo critica embaixador chinês”](#), é sintomático deste período de tensão. O chanceler Ernesto Araújo tornou-se um dos principais símbolos dessa mudança diplomática, a qual buscava se afastar dos chineses. Influenciado por uma visão fortemente conservadora de um grupo de pessoas, Araújo defendia que o chamado “globalismo” ameaçava a soberania nacional, devido à propagação do que ele denominou como “marxismo cultural”. As ideias levantadas por Araújo foram facilmente acatadas pela extrema direita brasileira, sendo endossadas pelo negacionismo do então governo, e colocou o Brasil no epicentro de uma das maiores pandemias dos últimos 100 anos, com aproximadamente 715 mil vítimas, de acordo com o Painel Coronavírus, do Ministério da Saúde (Fonte: Ministério da Saúde).

Em seus discursos e textos, Araújo frequentemente associava organismos multilaterais, como a Organização Mundial da Saúde, a agendas ideológicas. Essa postura gerou críticas por romper com a tradição histórica do Itamaraty, marcada por pragmatismo e equilíbrio diplomático, colocando o Brasil no centro de uma calamidade de saúde mundial, pois instituições respeitadas, como a Fiocruz, o Instituto Butanta, a rede SUS e a própria OMS, passaram a ser descredibilizadas por órgãos oficiais do governo. Boa parte dos quatro ministros da saúde do governo Bolsonaro passaram a divergir da agenda do governo em relação à pandemia. Luiz Henrique Mandetta

(jan/2019 - abril/2020), por exemplo, defendia medidas de isolamento social e a implementação das recomendações da OMS, indo de encontro ao discurso negacionista do núcleo do governo, o que causou a sua demissão em abril de 2020; Nelson Teich, cientista muito respeitado no meio médico, permaneceu apenas um mês no cargo, pois foi pressionado por Bolsonaro para recomendar o uso de hidroxicloroquina contra Covid, medicamento que não há comprovação médica; Eduardo Pazuello (mai/2020 - mar/2021), um general do exército, sem formação médica, estimulou tratamento precoce, fomentou uma crise de oxigênio em Manaus, o que agravou ainda mais a crise e, sob pressão política e social, foi demitido do cargo; Marcelo Queiroga, médico cardiologista que permaneceu até o fim do cargo (mar/2021-dez/2022). Foi na gestão de Queiroga que, sob pressão dos profissionais de saúde, de institutos de pesquisa, da universidade e da oposição, acelerou-se a vacinação e ocorreu a queda das mortes por Covid, ocasionando a transição para a fase endêmica da doença.

Assim, ao mesmo tempo que o governo de Bolsonaro tinha dificuldades de conter os avanços da pandemia, devido ao negacionismo mencionado anteriormente, a relação com a China vinha se deteriorando, sobretudo no auge da pandemia de Covid-19. Em 2020, o deputado Eduardo Bolsonaro, filho do presidente, publicou mensagens responsabilizando a China pela disseminação do coronavírus, em tom semelhante ao utilizado por setores da direita norte-americana, como Donald Trump, Steve Bannon e Elon Musk. A embaixada chinesa reagiu duramente, acusando o parlamentar de comportamento irresponsável. Em vez de conter a crise de forma conciliatória, Ernesto Araújo, Chanceler à época, criticou a reação do embaixador chinês, o que foi interpretado por muitos como um agravamento do conflito diplomático.

Outro episódio bastante controverso foi o uso, por Araújo, da expressão “comunavírus”, em artigo no qual sugeria que a pandemia estaria sendo instrumentalizada para expandir projetos autoritários de inspiração comunista. Postura como estas foi descredibilizando o Brasil internacionalmente. A postura de Araújo foi amplamente criticada por acadêmicos, diplomatas e parlamentares, que enxergaram nela um componente conspiratório e ideológico incompatível com a responsabilidade institucional do cargo. Além disso, a retórica anti-China trouxe prejuízos materiais para o Brasil, especialmente na obtenção de insumos farmacêuticos para produção de vacinas.

Durante a CPI da Covid, em 2021, Ernesto Araújo foi questionado sobre se seus atritos com a China haviam prejudicado o acesso brasileiro a vacinas e insumos. Críticos argumentaram que a deterioração diplomática com Pequim dificultou negociações em um momento crítico da pandemia. Embora Araújo negasse responsabilidade direta, senadores e analistas apontaram contradições entre seu depoimento e declarações públicas anteriores.

A grande contradição do período estava no peso econômico da China para o Brasil. Desde 2009, a China ocupa a posição de principal parceiro comercial brasileiro, sendo destino central de exportações como soja, minério de ferro e petróleo. Por isso, setores empresariais criticaram a condução ideológica da política externa, argumentando que conflitos diplomáticos poderiam comprometer interesses econômicos estratégicos. Essa tensão entre discurso político e dependência comercial expôs divisões dentro do próprio governo Bolsonaro.

Em síntese, as polêmicas entre o governo Bolsonaro, Ernesto Araújo e a China refletem um embate maior sobre os rumos da diplomacia brasileira. De um lado, havia uma política externa ideologizada, centrada em alinhamentos políticos e disputas narrativas; de outro, persistia a necessidade de manter relações estáveis com um parceiro econômico indispensável. O caso tornou-se um dos exemplos mais emblemáticos de como posicionamentos diplomáticos podem produzir efeitos concretos sobre comércio, saúde pública e credibilidade internacional do país.

6 IMPACTOS NO COMÉRCIO BILATERAL DURANTE A PANDEMIA

Apesar da crise global, o comércio Brasil–China manteve crescimento ou estabilidade em setores estratégicos.

Evidências indicam que, mesmo com os percalços, o agronegócio brasileiro cresceu em exportações, a China aumentou a demanda por alimentos, as cadeias logísticas foram mantidas e, em linhas gerais, o superávit brasileiro com a China permaneceu elevado.

Segundo dados do IPEA (2021–2022), a pandemia não interrompeu a expansão comercial, mas reforçou a dependência estrutural brasileira, mesmo com críticas de membros do governo Bolsonaro e do próprio presidente ao governo chinês.

7 CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que as relações Brasil–China entre 2007 e 2022 são estruturadas por uma lógica de interdependência econômica consolidada, marcada por forte assimetria produtiva. A pandemia de Covid-19 não rompeu, mostrou possivelmente a diferença de funcionamento entre grupos políticos que se alternam no poder, como no Brasil, e uma modalidade de Estado na qual o grupo político no poder é permanente nos termos do Partido Comunista Chinês, como na China. Os chineses presenciaram isso bem quando da alternância do governo Bolsonaro para o terceiro mandato do presidente Lula.

Por fim, a presente pesquisa analisa a parceria entre Brasil e China no recorte de tempo entre 2007 a 2022, visando analisar como a cooperação de muitos anos foi importante para lidar com as questões no período da pandemia da Covid-19. Com isso, ao fim da pesquisa é possível considerar que a ascensão da China foi um fator que gerou impacto em toda economia internacional e que é um dos principais parceiros comerciais ao qual o Brasil mantém uma relação bilateral e estratégica.

O contexto histórico mostrou que, apesar das mudanças de governo e das questões ideológicas ao longo do período estudado (2007-2022), a relação sino-brasileira se manteve, isso se deve a interdependência econômica construída nos últimos tempos.

As questões ideológicas entre Brasil e China influenciam até certo ponto, tendo em vista a forma de conduzir a política externa de cada um, porém, devido a interdependência os fatores econômicos e questões comerciais prevalecem na relação bilateral de ambos e a pandemia da Covid-19 serviu como um “teste” para isso, já que em meio às tensões diplomáticas a cooperação e a chamada “Diplomacia da Saúde” se mostrou extremamente importante para contornar a crise.

A pesquisa mostrou que apesar do momento atípico, a pandemia não impediu o crescimento comercial entre os dois países, pelo contrário, a demanda chinesa pelos produtos brasileiros aumentou, enquanto que no Brasil, a tecnologia e os insumos estratégicos vindos da China foram de fundamental importância para o enfrentamento da crise.

Diante do exposto é possível concluir que a Cooperação entre Brasil e China apesar de suas questões estruturais e diferenças ideológicas e de regimes políticos o que tem prevalecido são os interesses econômicos e comerciais, além disso a

pesquisa apontou a necessidade do Brasil em ampliar os investimentos no campo tecnológico, buscando a independência neste setor, além disso, o presente trabalho contribuiu para avaliar o desempenho brasileiro e sua política externa, considerando que a China, um dos seus principais parceiros comerciais tem sido um ator bastante relevante na economia internacional, e essa relevância tende a crescer, considerando as atuais conjunturas: guerra no Oriente Médio que tem afetado diretamente Estados Unidos e Otan, política externa fortemente ideológica do governo de Donald Trump e estabilidade política e diplomacia multilateral chinesa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 47, jan/jun 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **China e a política internacional: ascensão, estratégia e impactos globais**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

ARANTES, Rogério Bastos. **Presidencialismo de coalizão e o sistema de justiça no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 22, n. 64, 2007.

ARBACHE, Jorge. **China e Brasil: oportunidades e desafios de uma parceria estratégica**. Brasília: IPEA, 2021.

ATALLAH, N. A.; CASTRO, A. A. **Revisão sistemática e Metalinguística e Metanálises: Evidências para melhores decisões clínicas**. Lemos Editorial. São Paulo, 1998.

BAGHDADI, Tanguy. **As bases da política externa de Lula**. Youtube, vídeo publicado na plataforma do Youtube no dia 19 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Z-Y0FI039OY>. Acesso em: 16 nov. 2025.

BARBOSA, Rubens Antonio. **A ascensão da China e seus desafios estratégicos para o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF: Senado, 1988.

BUSS, Paulo Marchiori; FONSECA, Luiz Eduardo (orgs.). **Diplomacia da Saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.

CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China. **Investimentos Chineses no Brasil (2007–2020): Histórico, Tendências e Desafios Globais**. Rio de Janeiro: CEBC, 2021. Disponível em: <https://www.cebc.org.br>. Acesso em: 16 nov. 2025.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: UnB, 2011.

COSTA, Alcides. **Governança, autoritarismo e desenvolvimento: uma análise do modelo chinês**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 61, n. 2, 2018.

DANTAS, Aline Chianca. **A cooperação Brasil–China em ciência e tecnologia e o papel da pandemia de Covid-19**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 65, n. 1, 2022.

HOBBSAWM, Eric. **O breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. **A economia política do modelo econômico chinês: o Estado, o mercado e os principais desafios**. Revista de Sociologia e Política, v. 20, n. 44, 2012.

IPEA. **Comércio bilateral Brasil-China cresce 44% e alcança US\$ 125 bilhões em negociações**. Brasília: Ipea, 01 dez. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

IPEA. Investimentos da China no Brasil, na África do Sul e na Índia: arranjos institucionais, atores e impactos. **Revista Tempo do Mundo**, n. 22, IPEA, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/240/208>. Acesso em: 16 nov. 2025.

IPEA. **Relatório sobre a cooperação Brasil–China na pandemia de Covid-19**. Brasília: Ipea, 2022.

JABBOUR, Elias; PAULA, Antônio. **China Hoje**. São Paulo: Boitempo, 2020.

LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília: FUNAG, 2018. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política externa: a diplomacia brasileira no século XXI, **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, 2013.

LIMA, Pedro Garrido da Costa. **Evolução recente da balança comercial Brasil-China**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 16 nov. 2025.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Política externa brasileira**. Dados, 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Exposição do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França, em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Senado Federal.** Brasília, 06/05/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

OLIVEIRA, H. A. Brasil-China: uma parceria predatória ou estratégica? **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 1, 2016.

OURIQUES, H. R.; outros. Brasil, China e Índia nas cadeias globais de valor da indústria farmacêutica. **Revista de Tecnologia & Sociedade**, v. 1, 2024.

SILVA, Lucimar Silva da; LEAL, Ricardo Aguirre; PEREIRA, Rafael Mesquita. O comércio exterior de soja do Brasil e os efeitos da crise comercial entre China e EUA. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL – ANPEC SUL, 27., 2024, Maringá. **Anais [...]**. Maringá: ANPEC Sul, 2024.

SUBCOMISSÃO DE SAÚDE – Itamaraty. **Relatório da Subcomissão de Saúde: Cooperação Bilateral em Saúde entre Brasil e China (2019–2022)**. Brasília: Itamaraty, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/. Acesso em: 16 nov. 2025.