

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARIA ROBÉRIA FEITOSA DE SOUSA

**ENTRE GRÃOS E DIPLOMACIA: A CONEXÃO BRASIL-CHINA NA SOJA (2000-
2024)**

**Sant'Ana do Livramento
2025**

MARIA ROBÉRIA FEITOSA DE SOUSA

ENTRE GRÃOS E DIPLOMACIA: A CONEXÃO BRASIL-CHINA NA SOJA (2000-2024)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa, como requisito para obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Altacir Bunde

Coorientador: Igor Palma Barbosa

**Sant'Ana do Livramento
2025**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

Sousa, Maria Robéria Feitosa de.

Entre grãos e diplomacia: a conexão Brasil-China na soja (2000-2024)
/ Maria Robéria Feitosa de Sousa. – Santana do Livramento, 2025.
[n] f. : il. ; 30 cm.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal
do Pampa, Curso de Relações Internacionais, Campus Santana do
Livramento, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Altacir Bunde. Coorientador: Igor Palma Barbosa.

1. Diplomacia agrícola. 2. Brasil–China. 3. Soja. I. Bunde, Altacir. II.
Barbosa, Igor Palma. III. Universidade Federal do Pampa. IV. Título.

MARIA ROBÉRIA FEITOSA DE SOUSA

ENTRE GRÃOS E DIPLOMACIA: A CONEXÃO BRASIL-CHINA NA SOJA (2000-2024)

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Federal do
Pampa, como requisito para obtenção do
Título de Bacharel em Relações
Internacionais.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 27 de novembro de 2025

Banca examinadora:

Prof. Dr. Altacir Bunde
Orientador
UNIPAMPA

Prof. Igor Palma Barbosa
UNIPAMPA

Prof. (titulação). (Nome do membro da banca)
UNIPAMPA



Assinado eletronicamente por **ALTACIR BUNDE, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 28/11/2025, às 18:40, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **FERNANDO PEDRO MEINERO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 28/11/2025, às 20:50, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **IGOR PALMA BARBOSA, PROFESSOR MAGISTERIO SUPERIOR - SUBSTITUTO**, em 29/11/2025, às 11:01, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1911312** e o código CRC **ADB8844A**.

AGRADECIMENTO

Este trabalho é fruto de uma caminhada que começou no interior de Pernambuco e que, aos poucos, foi se tornando um projeto de vida. Chegar até aqui significou enfrentar limitações financeiras, saudade, incertezas e a difícil adaptação a uma nova cidade, Sant'Ana do Livramento. Em muitos momentos, pensei em desistir; em todos eles, encontrei pessoas que me estenderam a mão, me ensinaram a perseverar e acreditaram no meu potencial. A elas, registro minha gratidão.

Apreendi, ao longo do curso, que um TCC não é apenas um produto acadêmico: é também uma rede de afetos, de oportunidades e de aprendizados compartilhados. Cada conselho, cada revisão, cada palavra de incentivo e cada gesto de cuidado fizeram diferença para que eu permanecesse firme. Por isso, agradeço nominalmente a quem caminhou ao meu lado.

Acima de tudo, agradeço a Deus, pela força nos momentos de fraqueza, pela proteção ao longo do caminho e pela provisão que abriu portas quando os recursos eram escassos. Nos dias de dúvida, encontrei nele o descanso e a direção; nas alegrias, gratidão e propósito. Que este trabalho honre o cuidado e a graça que me sustentaram até aqui.

À Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), pelo ambiente público e plural de formação, pela Assistência Estudantil e pela oportunidade de ser beneficiária da Moradia Estudantil. Essas políticas fizeram diferença concreta no meu percurso, garantindo condições de permanência e estudo. Agradeço à equipe da assistência e da moradia pelo acolhimento cotidiano, e aos(as) servidores(as) acadêmicos(as), aos porteiros, ao pessoal da manutenção, ao pessoal da limpeza e da biblioteca que, com dedicação, sustentam nosso aprendizado.

Ao Prof. Dr. Altacir Bunde, meu orientador, pela orientação que ultrapassou as fronteiras deste trabalho e acompanhou toda a minha trajetória na graduação. Obrigada pelo rigor metodológico, pela leitura crítica e pela paciência com minhas idas e vindas, dúvidas e reescritas. Sua confiança, suas indicações bibliográficas e a disponibilidade constante foram essenciais para dar forma, foco e maturidade a esta pesquisa.

Ao Prof. Igor Palma, cuja contribuição foi decisiva para a execução do projeto. Agradeço pelas leituras atentas dos rascunhos, pelas provocações intelectuais que me fizeram aprimorar argumentos e pela generosidade em dividir tempo e

conhecimento. Seu incentivo nos momentos de maior cansaço foi fundamental para eu seguir adiante.

Ao Prof. Dr. Rafael Vitória Schmidt, que me acolheu quando cheguei a Sant'Ana do Livramento e abriu portas para estudar e trabalhar. Seu apoio naquele início — quando tudo era novo e incerto — foi um ponto de virada na minha trajetória. Sem a oportunidade que me concedeu, este momento não seria possível.

Às agências e programas de fomento — PROBIC e FAPERGS — pelas bolsas que ampliaram minhas condições de estudo e pesquisa. O apoio financeiro e institucional foi determinante para que eu pudesse dedicar tempo à investigação, participar de atividades acadêmicas e concluir este trabalho com responsabilidade.

À minha família: meus tios Rejane Feitosa, Reginaldo Feitosa e Robertinho Feitosa; minha avó Izaldete Feitosa; minha bisavó Alzira Feitosa. Obrigada por cada mensagem, oração, telefonema e gesto de cuidado. Vocês me ensinaram valores que carreguei em cada etapa desta jornada: honestidade, humildade e coragem. Agradeço também a Rayane Feitosa, que entrou em nossas vidas trazendo luz, generosidade e apoio em momentos decisivos.

Aos meus colegas e amigos Maiara de Andrade dos Santos, Washington dos Santos Peres, Tuany de Souza Melhado Lopes, Maria Victoria Macedo da Silveira, Camille Vieira Paulo, Julia Fernandes Rosa, Paulo da Costa Wai Wai, Heikichi Hirose Cobre Silva, Paulo Damasceno, Gabrielle Remedi de Oliveira, Gabriela Moraes e Gustavo Michels Langer.

À Eduarda Castro, minha melhor amiga, que a graduação me deu e a vida confirmou. Obrigada por dividir gargalhadas e lágrimas, por ouvir meus medos, por comemorar cada pequena conquista e por me lembrar, tantas vezes, de confiar no processo. Sua amizade foi abrigo nas horas difíceis e celebração nas horas felizes.

À minha amiga, professora, mãe e irmã Geane Cristina, presença constante mesmo na distância. Seus conselhos serenos, suas palavras de calma e o seu cuidado comigo foram fundamentais para eu não me perder nos dias mais pesados. Deus colocou você no meu caminho como um presente — e eu sigo colhendo os frutos dessa presença.

À minha amiga e comadre Rosileide Xavier Moraes, pela sintonia que atravessa quilômetros e datas — até o aniversário em comum nos lembra disso. Obrigada por cada mensagem de apoio, por cada palavra de incentivo e por acreditar em mim quando eu duvidei.

Estendo este agradecimento aos(às) colegas de curso, professores(as) e funcionários(as) que, direta ou indiretamente, colaboraram com esta trajetória: nas discussões em sala, nos grupos de estudo, nas bancas, nas orientações rápidas de corredor, nas dúvidas resolvidas na secretaria, nas indicações de leitura e nos empréstimos da biblioteca. A universidade é feita de pessoas, e eu tive a alegria de aprender com muitas delas.

Por fim, agradeço a todos(as) que, de algum modo, contribuíram para que este trabalho se tornasse possível. Se ele carrega meu nome, ele também carrega as mãos, as vozes e os gestos de quem caminhou comigo. Que esta conquista seja compartilhada com cada um(a) de vocês.

“A agricultura é a mais antiga e vigorosa
parceria da história do mundo”.

Roberto Rodrigues (agrônomo)

RESUMO

Este projeto investiga, em perspectiva qualitativo-analítica, como a diplomacia agrícola brasileira contribuiu para o crescimento e a consolidação das exportações de soja para a China entre 2000 e 2024, articulando estratégias estatais e resultados comerciais em um contexto de interdependência assimétrica. Ancorado em quatro eixos, diplomacia econômica/agrícola, teorias de RI aplicadas ao comércio (com ênfase no liberal-institucionalismo e em leituras críticas como o realismo periférico), política externa brasileira orientada à autonomia e papel do Estado na promoção do agronegócio, o estudo interpreta a soja como vetor geoeconômico central da relação bilateral. Parte-se do argumento de que a ação coordenada de MRE, MAPA e Apex-Brasil, incluindo negociação de barreiras sanitárias, promoção comercial e diplomacia técnica, foi determinante para a expansão do complexo soja no mercado chinês, embora condicionada por fatores domésticos (políticas internas, logística, sustentabilidade) e externos (exigências regulatórias, choques de demanda, pressões concorrenciais). Metodologicamente, combina revisão bibliográfica, análise documental (discursos e relatórios oficiais; posicionamentos em organismos multilaterais) e estudo de caso do eixo Brasil–China. Os dados evidenciam o acoplamento entre a demanda chinesa e a oferta brasileira, bem como a centralidade da soja na geração de divisas e nos superávits comerciais. Ao mesmo tempo, confirmam que essa interdependência é assimétrica, marcada pela concentração da pauta em commodities de baixo valor agregado e pela dependência de um único mercado, o que gera vulnerabilidades. Conclui-se que a diplomacia agrícola foi decisiva para consolidar o Brasil como fornecedor estratégico de soja para a China, mas que a autonomia econômica de longo prazo exige diversificação de mercados, agregação de valor e fortalecimento da governança socioambiental.

Palavras-chave: diplomacia agrícola; Brasil–China; soja.

ABSTRACT

This project investigates, from a qualitative-analytical perspective, how Brazilian agricultural diplomacy contributed to the growth and consolidation of soybean exports to China between 2000 and 2024, articulating state strategies and commercial results in a context of asymmetric interdependence. Anchored in four axes economic/agricultural diplomacy, IR theories applied to trade (with an emphasis on liberal institutionalism and critical readings such as peripheral realism), Brazilian foreign policy oriented toward autonomy, and the role of the state in promoting agribusiness the study interprets soybeans as a central geoeconomic vector of the bilateral relationship. It starts from the argument that the coordinated action of the MRE, MAPA, and Apex-Brasil, including the negotiation of sanitary barriers, trade promotion, and technical diplomacy, was decisive for the expansion of the soybean complex in the Chinese market, although conditioned by domestic factors (internal policies, logistics, sustainability) and external factors (regulatory requirements, demand shocks, competitive pressures). Methodologically, it combines a literature review, document analysis (official speeches and reports; positions in multilateral organizations), and a case study of the Brazil-China axis. The data highlight the link between Chinese demand and Brazilian supply, as well as the central role of soybeans in generating foreign exchange and trade surpluses. At the same time, they confirm that this interdependence is asymmetrical, marked by the concentration of the trade agenda on low value-added commodities and dependence on a single market, which creates vulnerabilities. It is concluded that agricultural diplomacy was decisive in consolidating Brazil as a strategic supplier of soybeans to China, but that long-term economic autonomy requires market diversification, value addition, and strengthening of socio-environmental governance.

Keywords: agricultural diplomacy; Brazil–China; soy.

RESUMEN

Este proyecto investiga, desde una perspectiva cualitativo-analítica, cómo la diplomacia agrícola brasileña contribuyó al crecimiento y la consolidación de las exportaciones de soja a China entre 2000 y 2024, articulando las estrategias estatales y los resultados comerciales en un contexto de interdependencia asimétrica. Enmarcado en cuatro ejes diplomacia económica/agrícola, teorías de las relaciones internacionales aplicadas al comercio (con énfasis en el liberalismo institucional y lecturas críticas como el realismo periférico), política exterior brasileña orientada hacia la autonomía y el papel del Estado en la promoción del agronegocio el estudio interpreta la soja como un vector geoeconómico central en la relación bilateral. Sostiene que la acción coordinada del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) y Apex-Brasil, que incluyó la negociación de barreras sanitarias, la promoción comercial y la diplomacia técnica, fue decisiva para la expansión del complejo de la soja en el mercado chino, si bien condicionada por factores internos (políticas internas, logística, sostenibilidad) y externos (requisitos regulatorios, fluctuaciones de la demanda, presiones competitivas). Metodológicamente, este estudio combina una revisión bibliográfica, un análisis documental (discursos e informes oficiales; cargos en organizaciones multilaterales) y un estudio de caso del eje Brasil-China. Los datos resaltan la interdependencia entre la demanda china y la oferta brasileña, así como la importancia de la soja en la generación de superávits comerciales y de divisas. Al mismo tiempo, confirman que esta interdependencia es asimétrica, marcada por la concentración de la agenda exportadora en productos básicos de bajo valor agregado y la dependencia de un único mercado, lo que genera vulnerabilidades. Se concluye que la diplomacia agrícola fue decisiva para consolidar a Brasil como proveedor estratégico de soja para China, pero que la autonomía económica a largo plazo requiere diversificación de mercados, agregación de valor y fortalecimiento de la gobernanza socioambiental.

Palabras clave: diplomacia agrícola; Brasil–China; soja.

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 – Demanda da China por importações de soja x Fornecimento de importações de soja pelo Brasil 65

Gráfico 2 – Exportações de soja do Brasil para a China - Valor (US\$ FOB) por ano 67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAPA — Associação Brasileira dos Produtores de Algodão.

ACFI — Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos.

APEX-BRASIL — Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.

B2B — *Business-to-Business* (modelo de relação entre empresas; numerônimo).

B20 — Business 20 (grupo de engajamento empresarial do G20).

BRICS — Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

CBERS — China–Brazil Earth Resources Satellite (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres).

CEBC — Conselho Empresarial Brasil–China.

COMEX STAT — Plataforma oficial de estatísticas de comércio exterior do Governo do Brasil.

COSBAN — Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação.

EMBRAPA — Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

FAO — Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura).

FHC — Fernando Henrique Cardoso.

FUNAG — Fundação Alexandre de Gusmão.

G20 — Grupo das Vinte Maiores Economias.

ICMS — Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IVCR — Índice de Vantagem Comparativa Revelada.

MAPA — Ministério da Agricultura e Pecuária.

MDIC — Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

MDI — *Margem de Dumping Individual*.

MERCOSUL — Mercado Comum do Sul.

MRE — Ministério das Relações Exteriores.

OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

OIE — Organização Mundial da Saúde Animal (sigla histórica **OIE**; denominação atual WOA).

OMC — Organização Mundial do Comércio.

ONU — Organização das Nações Unidas.

PEB — Política Externa Brasileira.

RTRS — Round Table on Responsible Soy (Mesa Redonda da Soja Responsável).

SPS — *Sanitary and Phytosanitary Measures* (Medidas Sanitárias e Fitossanitárias).

SUL–SUL — Cooperação Sul–Sul.

UNCTAD — United Nations Conference on Trade and Development (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento).

VIGIAGRO — Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (do MAPA).

T-Rex — Monitoramento de requisitos.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO: DIPLOMACIA AGRÍCOLA E COMÉRCIO INTERNACIONAL	14
2.1 Diplomacia agrícola e diplomacia econômica	15
2.2 Teorias das Relações Internacionais aplicadas ao comércio internacional	19
2.3 Política externa brasileira e a busca por autonomia econômica	23
2.4 O papel do Estado na promoção comercial do agronegócio	29
3. A RELAÇÃO BRASIL-CHINA: PANORAMA HISTÓRICO E ATUAL (2000- 2024).....	33
3.1 Evolução histórica das relações diplomáticas Brasil-China	36
3.2 A entrada da China na OMC e seus impactos no agronegócio	39
3.3 A soja como principal produto da pauta exportadora brasileira	45
3.4 Interdependência comercial Brasil-China: riscos e oportunidades.....	47
4. A DIPLOMACIA AGRÍCOLA BRASILEIRA NO COMÉRCIO DE SOJA COM A CHINA	51
4.1 Arranjo institucional e governança SPS (Itamaraty, MAPA, Apex-Brasil)	53
4.2 Promoção, facilitação e coordenação com o setor privado.....	59
4.3 Resultado da influência da diplomacia agrícola na exportação de soja para a China	62
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71

1. INTRODUÇÃO

A relação entre Brasil e China, nas últimas décadas, tem se consolidado como uma das mais estratégicas no cenário global, especialmente no que se refere ao comércio de commodities agrícolas. Dentre os produtos que sustentam essa parceria, a soja ocupa posição de destaque, sendo responsável por uma parcela significativa da balança comercial brasileira. Em 2023, por exemplo, o complexo soja respondeu por mais de 40% do valor total das exportações agropecuárias brasileiras para a China, evidenciando a importância econômica e diplomática desse grão (MAPA, 2023).

A consolidação do Brasil como maior exportador mundial de soja e a posição da China como seu principal comprador geram interdependência entre esses dois atores. Contudo, essa interdependência está longe de ser neutra: ela é mediada por interesses estratégicos, políticas comerciais e ações diplomáticas. Nesse contexto, a diplomacia agrícola, ramo da diplomacia econômica voltado à promoção de interesses do setor agropecuário, emerge como instrumento crucial na manutenção e expansão do mercado externo da soja (OCDE, 2021; FAO, 2020).

A chamada diplomacia agrícola brasileira tem ganhado força nos últimos anos, impulsionada por instituições como o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Apex-Brasil, que atuam na promoção comercial, mediação de barreiras sanitárias e abertura de mercados. A relação com a China exige não apenas capacidade produtiva e logística, mas também habilidade diplomática para atender às exigências regulatórias, ambientais e comerciais do parceiro asiático (Mendonça, 2012; Vigeveani; Cepaluni, 2007).

Diante desse cenário, se observa que a diplomacia agrícola ocupa um papel central na consolidação do Brasil como fornecedor estratégico de soja para a China. Mais do que uma simples relação comercial, essa parceria envolve articulações políticas, institucionais e diplomáticas que buscam equilibrar interesses econômicos com exigências técnicas e regulatórias. Assim, compreender as estratégias e os desafios enfrentados pelo Estado brasileiro nesse processo é fundamental para analisar como o país tem construído sua presença no mercado chinês de soja e quais são os limites e potencialidades dessa atuação no longo prazo.

Para orientar a investigação, apresenta-se a seguinte questão: Como a diplomacia agrícola brasileira, entre 2000 e 2024, contribuiu para a consolidação das exportações de soja para a China, considerando as estratégias adotadas e os principais desafios enfrentados nesse processo?

A hipótese que orienta este estudo é que a diplomacia agrícola brasileira, no período de 2000 a 2024, tem contribuído significativamente para o aumento das exportações de soja para a China, por meio de estratégias como a negociação de acordos comerciais e a participação em feiras internacionais. No entanto, a efetividade dessa diplomacia é influenciada por fatores como as políticas internas brasileiras, as demandas do mercado chinês e as pressões de outros atores internacionais, limitando seu impacto a longo prazo.

A escolha do tema “Entre Grãos e Diplomacia: A Conexão Brasil-China Na Soja (2000-2024)” se justifica por uma série de fatores interligados, tanto do ponto de vista empírico quanto teórico. A soja representa hoje o principal produto da pauta exportadora brasileira, sendo responsável por aproximadamente 14% do valor total das exportações do país em 2023, com destaque para a China, que absorveu mais de 70% dessa produção (Comex Stat, 2024).

Esse dado por si só evidencia a centralidade econômica e geopolítica dessa commodity, situando o Brasil como um ator estratégico nas dinâmicas do comércio internacional agrícola. A relevância da soja para a economia nacional vai além da geração de divisas. A cadeia produtiva do grão movimenta setores como transporte, armazenamento, logística portuária, além de impactar o meio ambiente e as populações locais. Nesse sentido, compreender os mecanismos que sustentam a inserção internacional da soja brasileira, em especialmente os instrumentos diplomáticos envolvidos nesse processo, torna-se uma tarefa urgente e estratégica.

A diplomacia agrícola, enquanto campo de atuação do Estado, tem se consolidado como peça-chave na articulação entre interesses econômicos e a política externa, particularmente em relação à China, principal parceiro comercial do Brasil desde 2009 (OCDE, 2021; FAO, 2020). Do ponto de vista acadêmico, a justificativa encontra respaldo na lacuna existente entre os estudos de Relações Internacionais voltados à diplomacia tradicional (política, militar, cultural) e aqueles que abordam a atuação econômica do Estado em defesa de setores estratégicos, como o agronegócio. Embora autores como Lima e Hirst (2006), Vigevani e Cepaluni (2007) tenham discutido a busca por autonomia da política externa brasileira no pós-Guerra

Fria, ainda são escassas as análises focadas especificamente na diplomacia agrícola como instrumento de projeção internacional e consolidação de mercados. Além disso, ao investigar as estratégias do Brasil para manter e expandir sua presença no mercado chinês de soja, o presente trabalho dialoga diretamente com debates contemporâneos sobre segurança alimentar, sustentabilidade ambiental, diplomacia econômica e desigualdade nas relações internacionais.

Em um mundo cada vez mais tensionado por disputas comerciais, choques logísticos e exigências ambientais, a forma como o Brasil negocia sua inserção como potência agrícola global impacta não apenas sua economia interna, mas também sua imagem externa e sua capacidade de influenciar agendas multilaterais (Mendonça, 2012; MRE, 2022). Outro fator que reforça a relevância deste estudo é o risco associado à concentração das exportações em um único destino, como a China (Comex Stat, 2024). Embora essa parceria traga benefícios de escala e previsibilidade (Keohane; Nye, 2000), também pode representar vulnerabilidades estratégicas, caso haja mudanças nas políticas de importação chinesas, disputas tarifárias ou crises diplomáticas (OCDE, 2021; FAO, 2024).

Entender os fundamentos da diplomacia agrícola nesse contexto pode permitir não apenas uma análise crítica da dependência comercial, mas também a identificação de caminhos para uma atuação internacional mais diversificada e soberana. No que tange à aplicabilidade prática, os resultados desta pesquisa podem contribuir para a formulação de políticas públicas mais eficazes na promoção internacional do agronegócio, reforçar a importância da cooperação entre ministérios e agências especializadas, e oferecer subsídios para o debate sobre a diversificação de mercados e o fortalecimento da diplomacia técnica e comercial brasileira. Além disso, este estudo é particularmente relevante para profissionais e estudantes das áreas de Relações Internacionais, Comércio Exterior, Economia Agrícola e Políticas Públicas.

Por fim, a pesquisa se justifica por seu potencial de contribuir para uma melhor compreensão do papel do Brasil no sistema internacional contemporâneo, em um momento em que a geoeconomia das commodities assume lugar de destaque nas disputas entre grandes potências e países emergentes. Estudar o caso da soja brasileira na relação com a China é, portanto, uma oportunidade de compreender como o Brasil negocia seus interesses, suas vulnerabilidades e suas ambições dentro de uma ordem global em transformação.

Com o alinhamento dessa justificativa, definem-se os objetivos da investigação. O Objetivo geral é, analisar a influência da diplomacia agrícola brasileira no aumento e na consolidação das exportações de soja para a China no período de 2000 a 2024, identificando as estratégias diplomáticas empregadas e seus impactos na relação comercial bilateral. Objetivos específicos: Discutir diplomacia agrícola e comércio internacional; abordar o panorama histórico e atual da relação Brasil-China; analisar a diplomacia agrícola do comércio de soja do Brasil com a China.

Para sustentar a análise proposta, a presente pesquisa parte da articulação de quatro eixos teóricos centrais, que dialogam entre si para construir uma base analítica sólida sobre a atuação da diplomacia agrícola brasileira na relação comercial com a China, tendo como objeto específico a soja. Esses eixos são: a diplomacia econômica e a diplomacia agrícola, as teorias das Relações Internacionais aplicadas ao comércio internacional, a política externa brasileira e sua busca por autonomia econômica, e o papel do Estado na promoção comercial do agronegócio.

A atuação desses agentes, em conjunto, constitui a base da diplomacia agrícola, que pode ser entendida como uma das formas mais concretas de ação externa do Estado voltada à promoção econômica. A articulação desses quatro eixos teóricos permite construir um olhar crítico e multidimensional sobre o comércio internacional da soja entre Brasil e China. A diplomacia agrícola não será aqui tratada apenas como instrumento técnico de exportação, mas como parte de um projeto político e econômico mais amplo, no qual o Estado, os agentes diplomáticos e as instituições multilaterais interagem de forma estratégica. Ao lançar mão dessas abordagens, a pesquisa busca compreender com profundidade como o Brasil tem se posicionado nesse campo, quais são os limites de sua ação e quais possibilidades se abrem no contexto do comércio exterior agrícola.

Em termos procedimentais, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, exploratória e analítica, visando compreender a atuação da diplomacia agrícola brasileira nas exportações de soja para a China dentro do contexto do comércio exterior. A escolha por essa abordagem justifica-se pela natureza do objeto investigado, que envolve interpretações políticas, institucionais e estratégicas, impossíveis de serem reduzidas a dados puramente quantitativos.

De acordo com Minayo (2001), a pesquisa qualitativa é especialmente apropriada para analisar fenômenos sociais complexos e relacionamentos institucionais, como a atuação diplomática no comércio internacional. Do ponto de

vista metodológico, a pesquisa está estruturada em três frentes principais: revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso. A revisão bibliográfica será utilizada como etapa inicial e base teórica do trabalho, visando mapear o que já foi produzido sobre os conceitos de diplomacia econômica, diplomacia agrícola, política externa brasileira e comércio internacional. Autores como Lima e Hirst (2006), Vigevani e Cepaluni (2007), Mendonça (2012) e Keohane e Nye (1989) fornecerão os principais referenciais conceituais, além de documentos de instituições como a FAO, OCDE, MAPA, MRE e OMC.

A análise documental consistirá no exame de fontes primárias e secundárias relacionadas à atuação institucional do Estado brasileiro no comércio agrícola, com foco nas exportações de soja para a China. Serão analisados discursos oficiais do Ministério das Relações Exteriores (MRE), relatórios de desempenho comercial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), estratégias de promoção da Apex-Brasil, além de posicionamentos do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Essas fontes serão utilizadas para identificar as ações concretas da diplomacia brasileira e os instrumentos empregados na promoção do agronegócio no mercado chinês.

O estudo de caso será o terceiro pilar metodológico e terá como foco a relação bilateral entre Brasil e China no setor da soja. O estudo de caso permite uma análise profunda de um fenômeno particular, considerando seu contexto histórico, político e econômico (Yin, 2001).

A escolha desse método justifica-se pela singularidade e relevância da parceria Brasil-China no comércio da soja, que envolve volumes expressivos, ações diplomáticas frequentes e forte impacto sobre a economia nacional. O recorte temporal da análise abrangerá o período de 2000 a 2024, permitindo observar a consolidação do Brasil como maior fornecedor mundial de soja e a ascensão da China como principal destino das exportações brasileiras.

Os dados estatísticos que darão suporte à análise serão coletados de bases oficiais como o Comex Stat, da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), além de bancos de dados da FAO e da OCDE. Também serão consultadas matérias de imprensa especializada, relatórios técnicos, notas diplomáticas e registros de eventos bilaterais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: DIPLOMACIA AGRÍCOLA E COMÉRCIO INTERNACIONAL

O arcabouço conceitual e analítico que sustenta a investigação sobre a diplomacia agrícola no eixo Brasil–China, com foco no complexo soja. Parte-se da noção de diplomacia econômica como o conjunto de ações do Estado voltadas à promoção de interesses econômicos no exterior, negociação de acordos, atração e facilitação de investimentos, defesa de empresas e promoção de produtos (Lima; Hirst, 2006), entendida no Brasil como prática historicamente construída que articula comércio, finanças, tecnologia e uma burocracia especializada (Almeida, 2001). A partir dessa base, delimita-se a diplomacia agrícola como o braço setorial da diplomacia econômica aplicado às cadeias agroalimentares, envolvendo acesso a mercados, regras sanitárias e fitossanitárias (SPS), cooperação técnica e instrumentos de financiamento, com ênfase em previsibilidade regulatória e sustentabilidade (Mendonça, 2012; OCDE, 2021; ABRAPA, 2025).

Do ponto de vista teórico, o capítulo combina duas lentes. A primeira é o liberal-institucionalismo, segundo o qual instituições e regimes reduzem incertezas, coordenam expectativas e viabilizam cooperação por meio de normas e procedimentos (Keohane; Nye, 1987). Essa moldura ajuda a explicar por que práticas ligadas à OMC, entendimentos sanitários e diálogos técnico-diplomáticos estabilizam o intercâmbio de soja. A segunda é a economia política internacional de inspiração realista, que ressalta hierarquias, assimetrias e o papel do poder na configuração das interdependências: quem depende mais é mais vulnerável, e instituições não eliminam disputas distributivas (Gilpin, 2001; Nye, 1990). A tradição brasileira sobre autonomia, pela participação e pela diversificação, fornece o elo operacional entre essas perspectivas, ao propor engajamento qualificado em regimes e, simultaneamente, ampliação de parceiros e instrumentos para ampliar a margem de manobra do país (Vigevani; Cepaluni, 2011; Miyamoto, 2011).

Com esse enquadramento, a diplomacia agrícola brasileira é analisada como política pública que articula MRE, MAPA, Apex-Brasil e setor privado para abrir mercados, harmonizar padrões e gerir riscos (Lyrio; Pontes, 2016; Luz, 2020). No plano empírico, a relação com a China oferece um laboratório privilegiado: de um lado, a consolidação da demanda e a recomposição/expansão de habilitações sanitárias;

de outro, a necessidade de mitigar vulnerabilidades decorrentes da concentração de destino e de mudanças regulatórias (Princípios, 2024; CEBC, 2015). O capítulo também considera a diplomacia agrícola chinesa, inserida em estratégia mais ampla de segurança alimentar e internacionalização, caracterizada por diretrizes centrais e execução multiescalar com forte participação empresarial (Zhang, 2019), o que permite contrastar arranjos institucionais e instrumentos.

Organizado em quatro movimentos, o capítulo: (2.1) define diplomacia econômica e diplomacia agrícola e explicita seus instrumentos; (2.2) mobiliza teorias de RI para explicar cooperação sob assimetria e o papel de instituições, poder e soft power; (2.3) discute a política externa brasileira e a busca de autonomia econômica, situando continuidades e inflexões de 2000 a 2024, com atenção ao eixo Brasil–China; (2.4) e analisa o papel do Estado na promoção comercial do agronegócio, destacando coordenação institucional, SPS, facilitação e promoção. Essa arquitetura teórico-operacional permite conectar conceitos, mecanismos e evidências, orientando a análise sobre como o Brasil pode participar para influenciar e diversificar para reduzir vulnerabilidades, convertendo reputação técnico-regulatória em capacidade de atração e resultados sustentáveis no comércio internacional de soja (Nye, 1990; Vigevani; Cepaluni, 2011; OCDE, 2021).

2.1 Diplomacia agrícola e diplomacia econômica

A diplomacia econômica é o conjunto de ações do Estado para defender e promover interesses econômicos no exterior, que envolve negociar acordos comerciais, atrair e facilitar investimentos, apoiar empresas em disputas internacionais e promover produtos e serviços em outros mercados (Lima; Hirst, 2006). Essa visão é compatível com a leitura histórica de Almeida, 2001, aponta que desde o século XIX, o Brasil organizou uma prática contínua que junta comércio, finanças, investimentos, tecnologia e uma burocracia própria para lidar com o tema. Em termos simples: trata-se de usar a política externa para criar oportunidades econômicas e reduzir riscos.

A diplomacia agrícola é o braço setorial dessa agenda, aplicado às cadeias agroalimentares, com isso trabalha o acesso a mercados, as regras sanitárias e

fitossanitárias (SPS¹), a cooperação técnica, o investimento e o financiamento do setor, sempre com foco em segurança alimentar e sustentabilidade. Na prática, isso significa negociar barreiras sanitárias, apoiar certificações e rastreabilidade, organizar missões comerciais e participar de foros como OMC e FAO (Mendonça, 2012; OCDE, 2021). A abordagem é coerente com a definição operativa acima: são os mesmos instrumentos, aplicados ao agro.

Do ponto de vista histórico, o país consolidou bem cedo rotinas de comércio e finanças externas e construiu capacidades estatais, que deram suporte à ação diplomática econômica. Essa herança explica três traços que seguem atuais: (i) pragmatismo para combinar abertura e proteção seletiva; (ii) coordenação institucional de longo prazo; e (iii) uso combinado das vias multilateral, regional e bilateral (Almeida, 2001).

Em comércio, o Brasil apostou na OMC e em coalizões como o G20 Comercial (²), buscando aumentar os subsídios e reduzir barreiras que afetam o agro. Quando as negociações multilaterais travaram, combinou essa frente com acordos regionais e bilaterais para manter a agenda ativa. Em investimentos, o país inovou com os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), que privilegiam governança e prevenção de conflitos (pontos focais/ombudsperson e comitês conjuntos) em vez de arbitragens, investidor-Estado. Pontuando a “promoção informa e atrai; facilitação estabelece procedimentos comuns” (Cornetet, 2019, p. 129–131).

No agro, a diplomacia brasileira foca na remoção de obstáculos SPS, em habilitações sanitárias, certificações e promoção de imagem, seguindo recomendações internacionais de previsibilidade regulatória e convergência de padrões (Mendonça, 2012; OCDE, 2021). Evidências recentes com a China mostram recomposição de habilitações e ampliação de listas de frigoríficos, resultado de trabalho técnico —diplomático persistente (Princípios, 2024).

¹ SPS significa Sanitary and Phytosanitary measures. É o conjunto de regras do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC (geralmente chamado de “Acordo SPS/MSF”). Essas regras permitem que um país proteja a saúde humana, animal e vegetal (ex.: segurança de alimentos, pragas e doenças) sem criar barreiras comerciais injustificadas. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/sps_s.htm>

² O G20 (Grupo dos Vinte) é o principal fórum de coordenação econômica internacional, que reúne as maiores economias para discutir crescimento inclusivo e sustentável, resiliência das cadeias globais de valor e governança do comércio e do investimento. Sob a Presidência brasileira (2024), as prioridades destacadas incluíram inclusão social e combate à fome, desenvolvimento sustentável e transição energética, inovação e produtividade, além de reforma da governança global, como sintetizado no Comunicado Final do B20 Brasil (órgão empresarial vinculado ao G20). (B20 BRASIL, 2024). Disponível em: <<https://www.gov.br/g20/pt-br>>

A China incorporou a diplomacia agrícola à sua “grande diplomacia”, ligada à estratégia *Going Global* ⁽³⁾ e à segurança alimentar.

A diplomacia agrícola da China tem muitas características, incluindo: o governo central desempenhando um papel de liderança; agências ministeriais realizando programas específicos; governos locais sendo responsáveis pela implementação; e empresas atuando como participantes ativos⁴ (tradução nossa) (Zhang, 2019, P. 557).

Em termos práticos, o país combina cooperação técnica, financiamento, parcerias produtivas no exterior e abertura de mercados, diversificando origens de suprimento e fortalecendo empresas chinesas em insumos, logística e processamento.

Há convergências, ambos querem acesso e consolidação de mercados, tratam seriamente de SPS e valorizam o multilateralismo. As diferenças estão no desenho institucional e na escala. O Brasil combina OMC, Mercosul e acordos seletivos; inova com ACFI; e concentra capital diplomático em regulação, sanidade e promoção setorial. A China centraliza diretrizes, descentraliza a execução (ministérios, governos locais, empresas) e usa com força instrumentos financeiros e empresariais no exterior para garantir abastecimento e ampliar presença global (Zhang, 2019).

Na relação bilateral, a China tornou-se o principal destino das exportações brasileiras, sobretudo do agro, enquanto o investimento chinês no Brasil se concentrou em infraestrutura (energia e transportes), com participação direta menor na produção primária (Princípios, 2024). Para o Brasil, o desafio é agregar valor e diversificar.

Materiais institucionais recentes também ajudam a comunicar o conceito em linguagem simples. A ABRAPA sintetiza que a diplomacia agrícola envolve “regras do comércio internacional e de abertura de mercados” e também “diretrizes de segurança alimentar e manejo sustentável”, independentemente do porte do produtor; ou seja, ela é um conjunto de regras e práticas que permitem vender e comprar alimentos com qualidade e segurança (ABRAPA, 2025).

³ Globalização (tradução nossa).

⁴ China's agricultural diplomacy has many features, including: the central government playing a leading role; ministerial agencies undertaking specific programs; local governments being responsible for implementation; and enterprises acting as active participants.(Zhang, 2019, p. 557)

Em palavras da professora Carol Pavese, a diplomacia agrícola “consolida mercados, negocia barreiras comerciais e fortalece a presença de produtos em regiões estratégicas”, por meio de ações coordenadas entre governos, setor privado e organismos internacionais (ABRAPA, 2025). Esses enunciados têm valor pedagógico e são coerentes com o uso acadêmico do termo (Mendonça, 2012; OCDE, 2021).

Para o Brasil, uma estratégia de médio prazo combina três eixos: Primeiro aprofundar a frente multilateral em agricultura, com foco em subsídios e SPS na OMC, mantendo coalizões como o G20 Comercial; Segundo ampliar acordos regionais e bilaterais que reduzam custos de conformidade e reconheçam equivalência regulatória, especialmente em carnes, grãos e fibras; E terceiro usar os ACFI para conferir a previsibilidade aos investimentos ligados à logística, armazenagem e processamento, o que ajuda a agregar valor antes da exportação (Cornetet, 2019; Mendonça, 2012; OCDE, 2021). O resultado esperado é maior diversificação de mercados e redução de riscos cambiais e de demanda.

Do lado chinês, a coordenação multiescalar, governo central, ministérios, governos locais e empresas que sustentam metas de segurança alimentar e reduz a vulnerabilidade a choques externos. Na prática, isso significa apoiar projetos de cooperação técnica, financiar infraestrutura ligada a cadeias agroalimentares e firmar parcerias produtivas no exterior (Zhang, 2019). Para parceiros como o Brasil, isso traz oportunidades (maior acesso e investimentos logísticos) e desafios (evitar concentração setorial e dependência de poucos produtos). Materiais institucionais brasileiros, como os da ABRAPA, lembram que a diplomacia agrícola só é efetiva quando alinha regras de comércio, segurança alimentar e manejo sustentável — três pilares que fortalecem a aceitação dos produtos no longo prazo (ABRAPA, 2025; OCDE, 2021).

A Diplomacia econômica e diplomacia agrícola são categorias úteis e complementares. Ambas combinam instrumentos de comércio, investimento e regulação para abrir mercados, reduzir riscos e melhorar a posição do país nas cadeias globais. Brasil e China perseguem objetivos parecidos com arranjos institucionais diferentes. No Brasil, destacam-se a atuação técnica em SPS e a inovação dos ACFI; na China, a coordenação central com execução multiescalar e forte ênfase em segurança alimentar. Em comum, a importância de governança, previsibilidade e cooperação para resultados sustentáveis.

2.2 Teorias das Relações Internacionais aplicadas ao comércio internacional

A relação Brasil–China no setor da soja pode ser compreendida, de modo acessível e rigoroso, a partir do diálogo entre o liberal-institucionalismo e perspectivas críticas que realçam hierarquias e assimetrias do sistema internacional. Começa-se pela intuição liberal de que as instituições internacionais, entendidas como conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão, reduzem incertezas, criam expectativas estáveis e, assim, viabilizam a cooperação quando os atores projetam ganhos mútuos.

Keohane e Nye (1987), enfatizam que regimes e organizações não são meros cenários, mas arenas que moldam agendas, padronizam comportamentos e diminuem custos de transação. Em termos simples, quando há regras conhecidas, mecanismos de monitoramento e canais diplomáticos previsíveis, torna-se mais fácil para vendedores e compradores firmarem contratos, escalarem produção e resolverem controvérsias sem recorrer a medidas unilaterais que desorganizariam o comércio. No caso da soja, práticas ligadas à OMC, entendimentos sanitários e diálogos técnico-diplomáticos recorrentes criaram uma moldura institucional que conferiu previsibilidade a exportadores brasileiros, tradings e importadores chineses, favorecendo um intercâmbio de longa duração. Ao sublinhar essa dimensão, a literatura de interdependência complexa oferece dois elementos importantes para o caso empírico. Primeiro, a observação de que a interdependência econômica, ao conectar fluxos de comércio, finanças e informação, cria incentivos à estabilidade, porque eventuais rupturas geram custos recíprocos e perdas de bem-estar.

Como sintetiza Nye (1990, p. 166), o exercício do poder no mundo contemporâneo não se resume à coerção: há também recursos “para fazer outros quererem o que você quer” — o chamado *soft power* — que se apoia em cultura, valores e instituições (tradução nossa). Segundo, Keohane e Nye (1987) ressaltam que a arquitetura institucional permite aos atores “arrumar a agenda” (agenda-setting), escolhendo fóruns, regras e *linkages* mais favoráveis à cooperação; em outras palavras, o modo como se organiza a conversa internacional influencia os resultados. Na prática, o Brasil e a China, ao consolidarem fluxos de soja, aprenderam a operar em regras, procedimentos e rotinas que evitam escaladas de conflito e estabilizam expectativas.

Contudo, essa narrativa precisa ser complementada por um olhar atento às relações de poder. A economia política internacional de inspiração realista, e com destaque para a abordagem de Gilpin (2001), lembra que, mesmo em ambientes denso-institucionais, o sistema continua anárquico e hierárquico, e que os Estados perseguem interesses sob condições de poder desigual.

Gilpin (2001, p. 81–84) observa que instituições podem reduzir ineficiências e incertezas, mas “as relações econômicas entre Estados quase sempre envolvem relações de poder”, e a interdependência costuma ser assimétrica, gerando vulnerabilidades exploráveis (tradução nossa).

Em linguagem direta, quem depende mais fica mais exposto. Nye (1990, p. 157) acentua a mesma ideia ao definir a interdependência como “dependência mútua desequilibrada”, na qual o menos vulnerável pode manipular a relação por meio de custos de saída, controle de informação ou escolha de fóruns (tradução nossa). Para países em desenvolvimento, como o Brasil, a lição é pragmática: aproveitar ganhos da abertura e das instituições, sem descuidar das assimetrias estruturais que podem pressionar preços, condicionar padrões sanitários ou concentrar riscos em poucos destinos de exportação.

É precisamente nesse ponto que a reflexão brasileira sobre autonomia ganha atualidade. Vigevani e Cepaluni (2011), interpretam a política externa como busca graduada de capacidade de decisão, que define a autonomia como uma construção incremental, que combina instrumentos de poder duro e brando, variando conforme contextos internos e externos.

A autonomia é sempre uma questão de grau, dependendo dos atributos de poder (tanto duro quanto brando) dos Estados e das condições externas que eles enfrentam (Vigevani; Cepaluni, 2011, p. 29–30).

Daí decorrem vias ideal-típicas: autonomia pela participação (engajar-se em regimes e instituições para influenciar normas e ampliar previsibilidade) e autonomia pela diversificação (espalhar parcerias, mercados e instrumentos, inclusive no eixo Sul–Sul), ambas particularmente úteis para países periféricos que precisam negociar em ambientes de interdependência assimétrica (Vigevani; Cepaluni, 2011, P. 30–37). Em termos operacionais, essas vias não se excluem; combinam-se conforme as oportunidades e os constrangimentos de cada conjuntura.

Se entende a política externa como política pública, com fases de formulação, implementação, coordenação e avaliação, torna-se mais nítido o papel da diplomacia setorial. No campo agropecuário, a chamada diplomacia agrícola articula ministérios, agências reguladoras, embaixadas, setor privado e comunidades epistêmicas para abrir mercados, harmonizar padrões e defender interesses em contenciosos. A literatura sobre processo decisório em política externa destaca que arranjos institucionais domésticos são determinantes para o desempenho externo: quando há coordenação interministerial, mecanismos de consulta e capacidade técnica, a ação internacional é mais coerente e eficaz (Faria, 2021).

Isso vale para a soja: negociações sanitárias, certificações, estatísticas confiáveis e canais de *issue-management* ⁽⁵⁾ evitam interrupções e constroem reputação. Essa reputação conecta-se diretamente ao *soft power* setorial. Em mercados de commodities padronizadas, a confiança na qualidade, na estabilidade da oferta e no cumprimento de prazos é um ativo político-econômico. Como explica Nye (1990), o *soft power* repousa na capacidade de atração e na legitimidade; quando uma política setorial combina previsibilidade técnica com atuação institucional consistente, reduz-se a necessidade de *hard power*.

Não se trata, evidentemente, de romantizar a cooperação: recorde-se que, para Gilpin (2001), a busca estatal por segurança e independência econômica permanece central; por isso, é racional investir em capacidades domésticas (logística, financiamento, tecnologia), ao mesmo tempo que se participa de regimes e fóruns que definem “quem decide o quê, quando e onde”. O resultado é uma estratégia híbrida: participar para influenciar, diversificar para negociar melhor.

Aplicando essa lente ao eixo Brasil–China, a consolidação do comércio de soja emerge como combinação de três movimentos encadeados. Primeiro, um mecanismo institucional que reduziu incertezas e coordenou expectativas, da OMC aos

⁵ *Issue-management* (gestão de temas) refere-se ao conjunto de rotinas de coordenação voltadas a identificar, priorizar e acompanhar assuntos específicos da agenda externa — por exemplo, sanidade vegetal, tarifas, logística ou certificações — articulando órgãos domésticos (ministérios, agências, missões no exterior) e foros internacionais para prevenir controvérsias, reduzir custos de transação e alinhar posições. Em termos teóricos, vincula-se à capacidade de “arrumar a agenda” (*agenda-setting*) e de gerir *linkages* entre temas em diferentes instituições, como discutem Keohane e Nye, bem como à concepção da política externa como política pública, que exige mecanismos de formulação, implementação e avaliação interinstitucional (Keohane; Nye, 1987; Faria, 2021). A gestão de temas, portanto, é um instrumento de diplomacia operacional que combina previsibilidade institucional (lógica liberal-institucional) e cálculo de poder (economia política realista) para mitigar vulnerabilidades e ampliar a margem de manobra do Estado no comércio internacional agrícola (Gilpin, 2001).

entendimentos sanitários, incluindo rotinas diplomáticas e instrumentos de solução de controvérsias (Keohane; Nye, 1987; Gilpin, 2001).

Segundo, uma gestão pragmática das assimetrias, reconhecendo que a concentração de um comprador relevante aumenta a exposição a choques de demanda, preços e mudanças regulatórias, o que recomenda políticas de mitigação por estoques, seguro de crédito à exportação, infraestrutura multimodal e, sobretudo, diversificação paulatina de mercados e de instrumentos financeiros (Nye, 1990; Gilpin, 2001).

Terceiro, a construção de credibilidade técnico-regulatória como elemento de *soft power* setorial, isto é, a capacidade de “fazer outros quererem o que você quer” porque confiam nas instituições, nos dados e na previsibilidade operacional do ofertante (Nye, 1990, p. 166, **tradução nossa**).

Esses movimentos não anulam tensões, mas criam barreiras de saída: quando a interdependência “normalmente traz benefícios em ambas as direções”, romper o vínculo comercial passa a ter custos políticos e econômicos que desestimulam ações disruptivas (Nye, 1990, p. 167, **tradução nossa**).

A autonomia pela participação convida o Brasil a aprofundar presença qualificada em fóruns técnicos e políticos que regulam o comércio agrícola, do Comitê SPS da OMC a instâncias regionais e bilaterais, visando antecipar mudanças normativas, apresentar evidências e moldar padrões. Já a autonomia pela diversificação orienta a ampliar parceiros, modalidades contratuais e cadeias de valor, inclusive com estratégias de agregação de valor e certificações socioambientais que abrem nichos e elevam o poder de barganha (Vigevani; Cepaluni, 2011). Em ambos os casos, a diplomacia agrícola funciona como ponte entre a promessa liberal de cooperação regrada e a cautela realista com hierarquias e vulnerabilidades; trata-se de usar instituições para reduzir custos e, simultaneamente, fortalecer capacidades internas para negociar sob assimetria.

A cooperação Brasil-China em soja não se explica apenas por “mãos invisíveis” do mercado, nem tampouco por determinismos de poder. É o entrelaçamento de regras, aprendizado institucional e interesses estatais que confere resiliência ao vínculo. Ao reconhecermos, com Gilpin (2001), que “as relações econômicas quase sempre envolvem relações de poder”, e, com Keohane e Nye (1987), que instituições moldam agendas e reduzem incertezas, abrimos espaço para uma estratégia brasileira ancorada em autonomia incremental: participar para influenciar, diversificar

para reduzir vulnerabilidades e, por meio de uma diplomacia agrícola tecnicamente qualificada, transformar reputação em capacidade de atração.

Como lembra Nye (1990, p. 157), a interdependência é “mútua, mas desequilibrada” (tradução nossa); por isso mesmo, uma política externa pragmática, atenta a normas e a poder, é o caminho para preservar ganhos, ampliar margens de manobra e sustentar um eixo que hoje é vital para a inserção internacional do agronegócio brasileiro.

Diante disso, conclui-se que a relação Brasil-China no setor da soja é uma cooperação resiliente que se sustenta na interseção do liberal-institucionalismo com a economia política crítica. O sucesso do comércio é explicado, inicialmente, pela lógica liberal de que instituições internacionais (como a OMC e acordos sanitários) reduzem incertezas e criam previsibilidade (Keohane e Nye), viabilizando contratos e a estabilidade da interdependência econômica, que impõe custos recíprocos em caso de ruptura.

Contudo, a perspectiva realista de Gilpin alerta que o sistema internacional é hierárquico e assimétrico, gerando vulnerabilidades para o lado mais dependente (o Brasil, em função da concentração de mercado), o que exige uma política externa de autonomia incremental (Vigevani e Cepaluni). Essa estratégia combina a autonomia pela participação em regimes internacionais para influenciar regras e a autonomia pela diversificação de mercados e instrumentos.

Portanto, o vínculo da soja é resultado da combinação de um arcabouço institucional que coordena expectativas, uma gestão pragmática das assimetrias para mitigar riscos, e a construção de credibilidade técnico-regulatória como soft power setorial, utilizando a diplomacia agrícola para transformar reputação em capacidade de atração e sustentar os ganhos em um eixo vital, mas mutuamente desequilibrado, para o agronegócio brasileiro.

2.3 Política externa brasileira e a busca por autonomia econômica

Desde o início dos anos 2000, a Política Externa Brasileira (PEB) tem oscilado entre aproximações táticas aos centros tradicionais de poder e a afirmação de uma agenda própria de desenvolvimento. Em ambas as situações, a ideia de autonomia aparece como núcleo normativo e operacional, não como isolamento, mas como “capacidade de participar e influenciar as questões mundiais”, exercida por meio de

presença ativa em regimes, foros e arranjos de cooperação (Vigevani; Cepaluni, 2011). Ao longo do período 2000–2024, a literatura identifica três caminhos complementares: autonomia pela distância (seleção e prudência quanto a compromissos), autonomia pela participação (engajamento institucional para moldar regras) e autonomia pela diversificação (ampliação de parceiros para aumentar poder de barganha) (Vigevani; Cepaluni, 2011; Miyamoto, 2011; Cornetet, 2018).

Nesse arco temporal, a diplomacia econômica, e de modo particular a diplomacia agrícola, tornou-se um dos instrumentos mais eficazes para sustentar a autonomia econômica: amplia superávits, reduz vulnerabilidades externas e cria rotas de inserção qualificada. A relação com a China, pela escala e estabilidade da demanda, reconfigurou prioridades e fluxos, transformando o agronegócio, com a soja à frente, em ativo estratégico da inserção internacional (Altemani De Oliveira, 2004; CEBC, 2015; Borges; Martins; Nagual, 2024).

A fase final do governo Fernando Henrique Cardoso (2000–2002) consolidou a lógica da autonomia pela participação, com reforço de credenciais multilaterais e negociação em frentes paralelas (como Mercosul – União Europeia) para reduzir assimetrias e aumentar previsibilidade institucional (Miyamoto, 2011). A aproximação econômica com a Ásia ganhava contornos ainda exploratórios, mas já se inseriu em uma percepção de que a diversificação de destinos ancoraria melhor a posição brasileira.

Com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003, início do primeiro mandato, a política externa manteve o engajamento em instituições multilaterais, mas passou a operar uma estratégia deliberada de diversificação típica das agendas Sul–Sul, combinando diplomacia presidencial, expansão do comércio e uso intensivo de instrumentos de diplomacia agrícola (Vigevani; Cepaluni, 2011; Cornetet, 2018). O movimento coincidiu com o chamado boom das commodities (2003–2010), que foi a fase de preços internacionais elevados e demanda crescente, sobretudo asiática, que ampliou volumes, melhorou termos de troca e reforçou a centralidade da soja na pauta exportadora brasileira (Altemani De Oliveira, 2004; CEBC, 2015).

Para capturar esse ciclo, a diplomacia setorial acionou quatro frentes: (i) negociações sanitárias e fitossanitárias (SPS) para habilitação de plantas e adequação de protocolos (resíduos, rastreabilidade, pragas quarentenárias, certificações), realização de auditorias técnicas e revisão de listas de

estabelecimentos, a fim de remover barreiras e reduzir incertezas regulatórias (Cornetet, 2018); (ii) missões empresariais e oficiais ao Leste Asiático, com agendas de prospecção, encontros B2B ⁽⁶⁾ e assinatura de memorandos para facilitar contratos e logística; (iii) promoção em feiras e roadshows organizados com apoio de Apex-Brasil e postos no exterior (degustações técnicas, estandes setoriais, inteligência de mercado), para consolidar a imagem de qualidade e garantir previsibilidade de demanda; e (iv) diálogo regulatório contínuo em comissões e grupos de trabalho com autoridades estrangeiras, visando harmonização de exigências e prazos (Almeida, 2023; CEBC, 2015; Cornetet, 2018).

Essa engrenagem exigiu coordenação estreita entre o Itamaraty (negociação político-institucional e abertura de canais de alto nível), o MAPA (tratativas SPS, inspeções e equivalências), a Apex-Brasil (promoção comercial e inteligência), e o setor privado organizado (padronização de oferta, certificações, cumprimento de protocolos e logística). O resultado foi a conversão de um ciclo favorável de preços em acesso estável a mercados, com custos de transação menores (menos atrasos, menores perdas de embarque e maior previsibilidade contratual) e maior autonomia econômica, conforme delineado pela literatura sobre autonomia pela diversificação (Vigevani; Cepaluni, 2011; Altemani De Oliveira, 2004; CEBC, 2015; Cornetet, 2018).

Entre 2011 e 2016, a PEB manteve a busca de autonomia por diversificação, mas em ambiente externo menos favorável. O governo Dilma ajustou prioridades, reequilibrando atenção a parceiros tradicionais e reduzindo o engajamento político com a Ásia a termos predominantemente comerciais, o que exigiu reforço da promoção e defesa de interesses na pauta agrícola (Cornetet, 2018). Ainda assim, o eixo com a China preservou sua centralidade, absorvendo grande parte das exportações do complexo soja e garantindo divisas em contexto de desaceleração global (CEBC, 2015).

Entre 2016 e 2018 com o mandato de Michel Miguel Elias Temer Lulia, consolidou-se no discurso oficial a ideia de “desideologização” da política externa, era entendida como substituição de marcas político-programáticas por um pragmatismo orientado à previsibilidade regulatória e à atração de negócios. Na prática, isso

⁶ B2B (business-to-business) designa transações, relações comerciais ou ações de marketing entre empresas (e não entre a empresa e o consumidor final), típicas de cadeias de suprimentos — por exemplo, fornecedores de insumos que vendem para indústrias, ou plataformas de e-commerce corporativo entre empresas. É comum em contratos de fornecimento contínuo, compras técnicas e acordos com prazos de pagamento (trade credit).

significou priorizar agendas de facilitação de comércio, segurança jurídica e convergência regulatória com parceiros tradicionais, além de reduzir o escopo de iniciativas de liderança político-estratégica no Sul Global. A literatura, porém, caracteriza o período como de “desengajamento estratégico”, porque, embora houvesse esforços pontuais de abertura e promoção, faltou densidade de projeto: não se estruturaram coalizões de longo prazo, não se investiu na construção de posições de agenda em foros centrais, e a política para a Ásia careceu de arquitetura consistente (planos, metas e instrumentos) que fosse além do curto prazo (Cornetet, 2018; Almeida, 2023).

Essa avaliação decorre, em parte, do caráter reativo da inserção internacional: preferiu-se administrar litígios e barreiras caso a caso, com menor investimento em mecanismos de governança continuada (comissões de alto nível, marcos SPS de médio prazo, roadmaps de diversificação) que haviam ganhado força em momentos anteriores. Nesse contexto, a diplomacia comercial agrícola permaneceu como amortecedor externo: manteve superávits, trabalhou habilitações sanitárias e fitossanitárias, e forneceu previsibilidade de divisas num quadro de crescimento baixo, evidenciando que a engrenagem público-privada do agro (Itamaraty, MAPA, Apex-Brasil e setor exportador) continuou operando, ainda que sem um desenho estratégico abrangente para a Ásia (Cornetet, 2018).

Entre 2019 e 2022, no período de mandato de Jair Messias Bolsonaro, a PEB experimentou ruptura discursiva e alinhamento preferencial aos Estados Unidos, com críticas ao multilateralismo e desarticulação das redes Sul–Sul. A literatura registra uma “postura consideravelmente hostil” em relação à China em momentos específicos, inclusive com promessas de rever parcerias e frear investimentos, o que contrasta com a forte dependência comercial do agronegócio brasileiro do mercado chinês (Borges; Martins; Nagual, 2024). Como observa Almeida (2023), esse padrão representou descontinuidade em relação ao desenho histórico de inserção do Brasil, com perda momentânea de capacidade de coordenação externa.

A partir de 2023 com o segundo mandato de Lula, até os dias atuais, evidencia-se reativação do multilateralismo, reaproximação regional e recomposição de pontes com parceiros extra-regionais, em especial a China. Houve relançamento de canais de alto nível e uma diplomacia presidencial voltada a resultados, com anúncios de investimentos e de mecanismos para facilitar o comércio, inclusive discussões sobre liquidações em moedas locais em certos fluxos (Almeida, 2023).

No plano setorial, a sustentabilidade passou a ocupar papel transversal, incidindo diretamente sobre a diplomacia agrícola: rastreabilidade, combate ao desmatamento e adequação a exigências de cadeias “livres de desmatamento” tornaram-se condicionantes para manter e ampliar acesso a mercados, inclusive no Leste Asiático (Almeida, 2023; CEBC, 2015).

Como arranjo institucional, a diplomacia agrícola brasileira opera em rede: MRE, Ministério da Agricultura (comércio e defesa agropecuária), Apex-Brasil, bancos públicos e organizações empresariais. Seus instrumentos mais recorrentes foram: (i) negociações SPS (sanitárias e fitossanitárias) e solução de barreiras técnicas; (ii) missões públicas-privadas e feiras; (iii) facilitação de comércio, logística e aduanas; (iv) construção de previsibilidade regulatória por comissões e diálogos setoriais; e (v) *advocacy* em foros multilaterais quando normas emergentes afetavam o acesso. Em conjunturas adversas (2008–2009; 2014–2016; 2020–2021), o desempenho do agro — puxado pela soja — funcionou como “âncora externa”, preservando superávits e a disponibilidade de divisas (Cornetet, 2018; CEBC, 2015).

No eixo Brasil–China, a interdependência trouxe ganhos e também vulnerabilidades. Entre os ganhos, destacam-se a previsibilidade de demanda, a escala do mercado e a possibilidade de planejamento de longo prazo no campo, indústria de insumos e logística. Entre as vulnerabilidades, a concentração em um principal destino expõe a choques de preço, disputas geopolíticas e mudanças regulatórias. Por isso, a PEB combinou aproximação com Pequim com esforço de diversificação de mercados (Sudeste Asiático, Oriente Médio, União Europeia) e de instrumentos financeiros (seguros de crédito, arranjos bilaterais, discussão sobre uso de moedas locais) (Almeida, 2023; CEBC, 2015). A literatura alerta, desde cedo, para a necessidade de “diversificar e agregar valor” à pauta, reduzindo a dependência de grão in natura e ampliando exportações de derivados, como farelo e óleo (CEBC, 2015).

Do ponto de vista conceitual, autonomia e diplomacia agrícola convergem quando a ampliação de mercados e a estabilidade de receitas fortalecem a margem de manobra do Estado. Em termos práticos, isso significa: (a) atenuar pressões de transações correntes por meio de superávits do agro; (b) transformar vantagens comparativas (escala, produtividade, calendário) em vantagens competitivas sustentáveis (padrões sanitários e ambientais, logística eficiente, previsibilidade regulatória); e (c) usar a participação em regimes (como SPS e comércio) para

influenciar requisitos técnicos. Nessa lógica, a agenda contemporânea exige integrar comércio, sanidade, finanças e clima na narrativa de confiabilidade do produto brasileiro, o que reforça a necessidade de uma diplomacia coerente e multiescalar (Miyamoto, 2011; Cornetet, 2018; Almeida, 2023).

Em termos de trajetórias governamentais, o final de FHC consolidou a autonomia pela participação; os dois mandatos de Lula adicionaram a autonomia pela diversificação, adensando o vetor Sul–Sul e abrindo espaço para uma diplomacia agrícola mais ativa e coordenada (Vigevani; Cepaluni, 2011; Cornetet, 2018). O governo Dilma preservou a centralidade do agro e da China como destino, mas reequilibrou a ênfase com parceiros tradicionais em um ambiente externo menos favorável, o que exigiu reforço das engrenagens operacionais (Cornetet, 2018). A gestão Temer projetou pragmatismo regulatório, ainda que com menor densidade estratégica para a Ásia; em seguida, a fase 2019–2022 introduziu uma ruptura discursiva e tensões com a China, contrariadas pela persistência da interdependência comercial do agronegócio (Borges; Martins; Nagual, 2024).

A partir de 2023, a recomposição do multilateralismo e a reaproximação sino-brasileira restabeleceram a previsibilidade e recolocaram a sustentabilidade como eixo transversal, com impactos diretos na competitividade do complexo soja (Almeida, 2023). Em conjunto, essas oscilações mostram que a autonomia brasileira se sustenta melhor quando há coerência entre o andar “político-estratégico” (cúpulas, coalizões, regimes) e o andar “operacional” (SPS, facilitação, promoção comercial), isto é, quando a diplomacia de cúpula e a diplomacia técnica avançam de forma sincronizada.

Do ponto de vista de política pública, a experiência acumulada em 2000–2024 sugere quatro frentes para consolidar a autonomia com base na diplomacia agrícola, mantendo o eixo Brasil–China forte, porém menos vulnerável: (i) sofisticação da pauta, ampliar a participação de derivados (farelo, óleo, lecitina) e insumos ligados à cadeia, respondendo à recomendação recorrente de “diversificar e agregar valor” (CEBC, 2015); (ii) governança sanitária e ambiental e antecipar exigências de rastreabilidade e conformidade, internalizando padrões internacionais para evitar barreiras técnicas e reputacionais (Almeida, 2023; Cornetet, 2018); (iii) gestão de riscos comerciais e financeiros — expandir seguros de crédito, instrumentos de hedge e discussões sobre liquidações em moedas locais quando pertinentes, reduzindo custos de transação e exposição cambial (Almeida, 2023); e (iv) diplomacia de diversificação de destinos e

aprofundar Sudeste Asiático, Oriente Médio e União Europeia sem enfraquecer a parceria com Pequim (Altemani De Oliveira, 2004; CEBC, 2015).

Essas linhas mantêm a coerência com a tradição de autonomia delineada por Vigevani e Cepaluni (2011), pois ampliam a margem de manobra do Brasil em mercados relevantes, preservam receitas estratégicas e reforçam a capacidade do país de formular, e não apenas seguir, regras do jogo internacional.

Neste sentido, observa-se que a PEB desde os anos 2000 tem buscado a autonomia econômica — entendida como capacidade de influenciar questões mundiais — por meio de estratégias de participação institucional e, principalmente, diversificação de parceiros (Vigevani; Cepaluni, 2011). Nesse contexto, a diplomacia agrícola provou ser um instrumento estratégico eficaz, liderado pela soja, para ampliar superávits e reduzir vulnerabilidades, especialmente na relação com a China.

A efetividade da PEB oscilou ao longo dos governos, sendo mais robusta quando houve sincronia entre a diplomacia político-estratégica (cúpulas e coalizões) e a diplomacia operacional/técnica (negociações sanitárias, promoção comercial e facilitação de comércio). A conclusão é que, para consolidar a autonomia, o Brasil deve sofisticar a pauta (agregar valor), antecipar padrões ambientais/sanitários e diversificar mercados e instrumentos financeiros, transformando os ganhos da interdependência com a China em margem de manobra estratégica.

2.4 O papel do Estado na promoção comercial do agronegócio

A inserção internacional do agronegócio não depende apenas de vantagens naturais ou de ganhos de produtividade; reclama uma mediação ativa do Estado por meio de políticas de promoção comercial, diplomacia econômica e coordenação institucional (Lyrio e Pontes, 2016). No Brasil, essa mediação se expressa, sobretudo, na atuação do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), em articulação com órgãos setoriais como o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e agências de apoio à internacionalização de empresas e produtos, a exemplo da Apex-Brasil (Almeida, 2023; Lyrio; Pontes, 2016).

Essa engrenagem institucional sustenta o que este trabalho denomina de diplomacia agrícola: um conjunto de práticas de política externa orientadas à abertura de mercados, à defesa de interesses comerciais e sanitários, à resolução de

contenciosos e à criação de ambientes regulatórios estáveis para as exportações agropecuárias brasileiras (Lyrio; Pontes, 2016; Luz, 2020).

Do ponto de vista estratégico, a PEB vincula historicamente a inserção econômica do país à promoção de desenvolvimento, diversificação de mercados e adensamento produtivo. Em termos programáticos, isso implica usar a ação externa para ampliar a participação do Brasil na economia mundial e “mudar o perfil estrutural” dessa inserção, aproximando-a de ganhos de competitividade e de ciência e tecnologia (Lyrio e Pontes, 2016). Ao agronegócio, essa diretriz confere orientação: a diplomacia não se limita a apoiar a venda de commodities, mas deve também alavancar investimentos, parcerias tecnológicas e inserção em cadeias globais de valor.

Em termos operacionais, a diplomacia agrícola se estrutura na combinação de três frentes. A primeira é a promoção comercial, que inclui a identificação de oportunidades, apoio a missões empresariais, participação em feiras e o uso dos postos no exterior para inteligência de mercado. Nessa dimensão, a rede de embaixadas e consulados, reforçada por áreas específicas de Promoção Comercial no MRE, desempenha um papel central, ao lado de órgãos como o MAPA no tratamento de temas sanitários e fitossanitários (Almeida, 2023). A segunda frente é a negociação e defesa de interesses: barreiras tarifárias e não tarifárias, acordos sanitários, compromissos técnicos e disciplinas na OMC e em foros setoriais (FAO, UNCTAD, OIE ⁽⁷⁾). A terceira é a cooperação econômica e técnica, por meio de comissões bilaterais e planos de ação que organizam agendas e fluxos de projetos.

O caso sino-brasileiro ilustra bem esse arranjo. A arquitetura bilateral COSBAN, planos decenais e comunicados conjuntos, ordena prioridades, corrige gargalos e eleva a previsibilidade para fluxos de comércio e investimento. (Lyrio; Pontes, 2016) Documentos oficiais registram a disposição de “fortalecer a comunicação e coordenar posições nas discussões sobre agricultura nas organizações internacionais competentes”, bem como o compromisso de combater distorções como subsídios à exportação agrícola (Brasil, 2016). A diplomacia agrícola, nesse sentido, combina promoção, regulação e defesa, com impactos diretos sobre cadeias como a soja. (Lyrio e Pontes, 2016; Christoffoli; Almeida, 2022)

⁷ OMSA/WOAH (antiga OIE – Office International des Epizooties): organização intergovernamental responsável por normas internacionais de saúde animal e referências técnicas adotadas nas medidas sanitárias do comércio agropecuário.

Essa ação estatal opera, contudo, sobre uma realidade marcada por interdependências. De um lado, o agronegócio brasileiro ganhou densidade ao integrar-se a mercados dinâmicos, em especial o chinês; de outro, essa integração elevou a exposição a ciclos de demanda, preços e disputas geopolíticas. Estudos recentes destacam que a relação Brasil–China envolve dependências assimétricas: o Brasil depende do acesso ao mercado chinês para sustentar seu modelo exportador, enquanto a China depende, em parte, da oferta brasileira para sua indústria de rações (Christoffoli; Almeida, 2022). A diplomacia agrícola, portanto, não é apenas instrumento de promoção, mas também de gestão de riscos: diversificação de destinos, negociação de salvaguardas sanitárias, acordos de facilitação e cooperação técnica para qualificar padrões e reduzir vulnerabilidades.

Para além do comércio, a presença de empresas estatais e privadas estrangeiras no complexo soja – com destaque para a ascensão de tradings e investimentos de origem chinesa – evidencia o papel do Estado como coordenador de interesses e regulador de externalidades. A tarefa pública envolve, por um lado, dar suporte institucional à internacionalização (promoção, seguros, financiamento, acordos) e, por outro, assegurar que a atração de capitais se alinhe a objetivos de desenvolvimento (infraestrutura logística, rastreabilidade, sustentabilidade e agregação de valor). Trabalhos que analisam a geoeconomia dos investimentos no complexo soja sublinham que ganhos de financiamento e escala podem coexistir com riscos de captura de renda e reprimarização; por isso, recomenda-se a integração desses fluxos a estratégias de desenvolvimento nacional e ao fortalecimento de capacidades domésticas (Trentin, 2023).

No plano normativo, a diplomacia agrícola brasileira tem recorrido a via multilateral e a coalizões plurilaterais para defender regras que ampliem acesso a mercados e coíbam práticas desleais. A participação ativa em negociações na OMC e em foros especializados busca reduzir barreiras técnicas, harmonizar padrões e sustentar previsibilidade para exportadores. Ao mesmo tempo, a estratégia de diversificação de parcerias com a América do Sul, África, Ásia e mercados desenvolvidos, faz com que amplie horizontes para as exportações agropecuárias e cria espaços para cooperação em ciência, tecnologia e inovação, inclusive em agricultura e segurança alimentar (Lyrio; Pontes, 2016).

Cabe notar que, quando a diplomacia é fragilizada, os efeitos recaem também sobre a promoção econômica. Diagnósticos sobre o período 2019–2022 indicam que

a desorganização de rotinas multilaterais e o isolamento relativo comprometeram frentes de atuação tradicionais do Itamaraty, inclusive a promoção comercial, exigindo posterior reconstrução institucional (Almeida, 2023). Em contraste, a revalorização de uma diplomacia profissional e multilateralista tende a potencializar as funções de promoção e defesa do agronegócio, ao recompor canais e credibilidade para negociar, cooperar e resolver controvérsias.

No caso papel do Estado na promoção comercial do agronegócio brasileiro envolve: (i) coordenação interinstitucional entre MRE, MAPA e entes de apoio à internacionalização; (ii) diplomacia econômica ativa para abrir mercados, harmonizar padrões e defender interesses; (iii) cooperação estruturada com parceiros estratégicos, como a China, em plataformas bilaterais e multilaterais; e (iv) regulação e indução para alinhar investimentos e comércio aos objetivos de desenvolvimento sustentável, agregação de valor e resiliência. Trata-se de um eixo teórico-operacional que articula promoção, regulação e governança internacional e que, quando profissionalizado e orientado por uma estratégia de inserção, constitui um ativo decisivo para a competitividade externa do agro brasileiro.

Diante disso, conclui-se que a inserção internacional do agronegócio brasileiro, fundamental para o seu sucesso, depende de uma mediação ativa do Estado, que se manifesta por meio da diplomacia agrícola — um conjunto de práticas de política externa voltadas à abertura de mercados, defesa de interesses sanitários e comerciais e criação de estabilidade regulatória para as exportações (Lyrio; Pontes, 2016).

Essa ação é sustentada por uma engrenagem institucional que articula o Itamaraty (MRE) com órgãos setoriais como o MAPA e a Apex-Brasil. Estrategicamente, a diplomacia agrícola combina promoção comercial, negociação de barreiras (tarifárias e SPS) e cooperação técnica (ex: COSBAN com a China) para não apenas vender commodities, mas também alinhar o comércio e o investimento (estrangeiro) com os objetivos de desenvolvimento, agregação de valor e sustentabilidade nacional. Em última análise, o papel do Estado é crucial para gerir os riscos da interdependência assimétrica e transformar vantagens comparativas em competitividade externa resiliente, sendo a coordenação interinstitucional profissionalizada o ativo decisivo para o agro brasileiro.

3. A RELAÇÃO BRASIL-CHINA: PANORAMA HISTÓRICO E ATUAL (2000-2024).

A trajetória das relações entre Brasil e China tem se caracterizado por um dinamismo crescente e por um processo de aproximação marcado por interesses estratégicos, afinidades diplomáticas e complementaridades econômicas. Desde o estabelecimento formal das relações diplomáticas em 1974, os dois países têm fortalecido seus laços por meio de uma cooperação estratégica e ampla. Essa relação passou a ser compreendida não apenas sob o prisma do intercâmbio comercial, mas também como parte de uma inserção maior nas transformações da governança internacional.

Conforme destaca Becard (2011), a aproximação entre Brasil e China reflete o interesse comum em reformar a ordem internacional vigente, ampliando o protagonismo dos países em desenvolvimento. Essa convergência política se expressa em fóruns multilaterais como o BRICS, o G20 e a ONU, onde ambos os países atuam em defesa de uma multipolaridade e mais representativa. No âmbito bilateral, a Parceria Estratégica, estabelecida em 1993 e elevada a Parceria Estratégica Global em 2012, consolidou uma arquitetura institucional robusta, com mecanismos regulares de diálogo político e cooperação técnica.

O crescimento do comércio bilateral foi impulsionado por fatores estruturais e conjunturais. A demanda chinesa por commodities e o avanço da industrialização no país asiático coincidiram com a especialização exportadora brasileira em produtos agroindustriais e minerais. De acordo com o BRICS, essa complementaridade comercial levou a China a se tornar, a partir de 2009, o principal parceiro comercial do Brasil, respondendo por cerca de um terço das exportações brasileiras em 2023.

Paralelamente ao avanço comercial, a cooperação científica e tecnológica ganhou relevância. Projetos como o CBERS ⁽⁸⁾ (satélite sino-brasileiro de

⁸ Refere-se ao programa China–Brazil Earth Resources Satellite (*Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres*), fruto de uma cooperação tecnológica entre Brasil e China com o objetivo de desenvolver e operar satélites de sensoriamento remoto. O programa envolve, pelo lado brasileiro, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a Agência Espacial Brasileira (AEB) e o setor industrial nacional; pela China, participam a Academia Chinesa de Tecnologia Espacial (CAST), a Administração Espacial Nacional da China (CNSA), o CRESDA e a CLTC. Os satélites CBERS fornecem imagens da superfície terrestre para aplicações em áreas como agricultura, meio ambiente, geologia e gestão hídrica. Desde o primeiro lançamento, em 1999, até o CBERS-04A, lançado em 2019, os custos e responsabilidades vêm sendo compartilhados entre os dois países, com crescente participação brasileira no

sensoriamento remoto), parcerias em energia renovável e intercâmbios acadêmicos demonstram a amplitude da agenda bilateral. Jaguaribe (2016) observa que o desafio atual é transformar essa cooperação em um vetor de inovação e desenvolvimento sustentável para o Brasil, superando a dependência da exportação de produtos primários.

No âmbito institucional, fontes oficiais como o MRE (2025) evidenciam a densidade da relação bilateral, com dezenas de acordos vigentes em áreas como saúde, infraestrutura, agricultura, cultura e defesa. A visita do presidente Lula à China em 2023, por exemplo, resultou em novos marcos para a cooperação financeira e comercial, como o incentivo ao uso de moedas locais em transações bilaterais e a ampliação do financiamento para projetos sustentáveis.

A evolução da diplomacia sino-brasileira também deve ser compreendida sob a ótica da interdependência complexa (Umbelino, 2021). Esse referencial ajuda a entender a profundidade das relações em contexto de multipolaridade, organizadas por fluxos comerciais, tecnológicos, ambientais e institucionais (Rosito, 2016). Ainda que o Brasil tenha ampliado sua inserção comercial por meio da China, persistem desafios ligados à assimetria na cadeia produtiva, à reprimarização da pauta exportadora e aos impactos socioambientais decorrentes da expansão do agronegócio (Oliveira, 2010).

Ainda que Brasil e China tenham alcançado o status de potências emergentes no Sistema Internacional, ambos são caracterizados como semiperiferia, dadas as suas estruturas produtivas que combinam a exportação de bens primários com a produção de bens de médio e alto valor agregado. Contudo, a trajetória de desenvolvimento diverge: a China priorizou o crescimento industrial, alcançando a posição de segunda maior economia global, enquanto o Brasil manteve uma ênfase na produção e exportação de *commodities* (Aguirre e Bunde, 2021).

Essa diferença se reflete na dinâmica comercial bilateral, onde a influência chinesa se manifesta na balança comercial brasileira. O crescimento econômico chinês atua como um motor de demanda por produtos básicos do Brasil, impulsionando o comércio exterior. Não obstante a existência de acordos comerciais

desenvolvimento e na fabricação dos equipamentos. <CBERS – Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres. São José dos Campos: INPE, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/engenharia-e-tecnologia/engenharia-e-tecnologia-espacial/cbers>. Acesso em: 25 maio. 2025.>

e financeiros, a relação sino-brasileira é marcada por assimetrias estruturais. O Brasil exibe uma dependência considerável em relação a essa parceria, vulnerabilidade que se torna evidente em períodos de instabilidade política ou declarações governamentais que questionam a continuidade do relacionamento bilateral (Aguirre e Bunde, 2021). Desse modo, a inserção do Brasil, embora vantajosa em termos de *superávits*, exige uma gestão ativa das assimetrias para mitigar a vulnerabilidade decorrente da concentração de mercado.

Diante desse cenário, conclui-se que, a relação Brasil-China, elevada a uma Parceria Estratégica Global, reflete a complexa inserção de duas potências semiperiféricas no sistema internacional. Embora marcada por uma convergência política em fóruns como o BRICS e por uma complementaridade econômica que impulsionou a China ao posto de principal parceiro comercial do Brasil, essa parceria é inegavelmente moldada por assimetrias estruturais. O impulso chinês à demanda por *commodities* brasileiras tem gerado superávits e estabilidade comercial, mas acentuou simultaneamente a reprimarização da pauta exportadora brasileira e a vulnerabilidade decorrente da alta concentração de mercado (Aguirre e Bunde, 2021; Rosito, 2016).

Do ponto de vista teórico, toma-se aqui a vulnerabilidade da interdependência como categoria central: ainda que o Brasil possa ajustar políticas ou buscar novos mercados, os custos de substituição permanecem elevados devido à estrutura das cadeias, à concentração de destinos e a capacidades tecnológicas assimétricas, o que limita alternativas e amplia os efeitos de choques externos. Diferentemente da sensibilidade (efeitos imediatos antes de qualquer ajuste), a vulnerabilidade mensura os custos que persistem mesmo após ajustes de política, pois dependem da disponibilidade e do custo de alternativas (Keohane; Nye, 2000; Umbelino, 2021). Aplicado ao caso Brasil-China/soja, isso significa que a ampliação da inserção comercial convive com restrições estruturais na cadeia e na pauta, que tornam o país mais exposto a mudanças no ambiente externo (Rosito, 2016; Coronel Et Al., 2008).

Portanto, a sustentabilidade e o aprofundamento dessa relação estratégica dependem da capacidade diplomática brasileira de gerir ativamente essas assimetrias, buscando a diversificação e a agregação de valor à sua pauta, a fim de mitigar a dependência e transformar a interdependência em um vetor de desenvolvimento sustentável e autonomia econômica de longo prazo.

3.1 Evolução histórica das relações diplomáticas Brasil-China

A trajetória das relações bilaterais sino-brasileiras, que remontam ao século XIX, foi formalmente rompida em 1949 com a fundação da República Popular da China (RPC), sendo normalizada apenas em 1974 sob o Governo Geisel. Este marco, favorecido pela conjuntura internacional, refletiu o interesse brasileiro em diversificar parceiros e estabelecer intercâmbio comercial, cooperação econômica e diálogo político com Pequim. Sinais prévios de aproximação, como a participação brasileira na Feira de Cantão (1971) e a primeira exportação de minério de ferro (1973), precederam o acordo comercial de 1978 (CEBC, 2014, p. 14; Aguirre e Bunde, 2021).

A consolidação política foi reforçada pela primeira visita de um Chefe de Estado brasileiro à China, pelo presidente João Figueiredo, em 1984 (CEBC, 2014, p. 17). Durante a década de 1980, os laços se intensificaram com a troca de produtos industrializados por *commodities* e, notavelmente, a assinatura do protocolo do programa CBERS em 1988, um marco da cooperação tecnológica bilateral (CEBC, 2014, p. 16; Holanda, 2016, p. 37).

Com a reconfiguração da ordem pós-Guerra Fria, Brasil e China estabeleceram uma Parceria Estratégica em 1993 — a primeira entre dois países em desenvolvimento —, refletindo a convergência diplomática em fóruns como a ONU e o G20 (Serpa, 2016, p. 11). Embora o comércio tenha se concentrado em produtos primários brasileiros e manufaturados chineses a partir de 2000, o aprofundamento estratégico da relação ganhou um notável ímpeto após a Crise Financeira Global de 2008 (CEBC, 2014, p. 33).

Sob a liderança dos governos de Lula e Hu Jintao, a relação consolidou-se, transcendendo o comércio e alcançando a esfera geopolítica. Essa intensificação reflete a convergência de interesses em um cenário de multipolaridade e a busca mútua por maior protagonismo na governança internacional, solidificando a China como parceiro central para a inserção brasileira e alicerçando a atual Parceria Estratégica Global (Aguirre e Bunde, 2021).

A partir de 2009, com a China se tornando o principal parceiro comercial do Brasil, a relação passou a ser definida por uma interdependência assimétrica, onde a demanda chinesa por *commodities* se tornou um fator estrutural para o desempenho econômico brasileiro, em detrimento da diversificação da pauta exportadora (Aguirre e Bunde, 2021).

Essa dinâmica geoeconômica impulsionou a entrada de investimento direto chinês (IDE) no Brasil, concentrado majoritariamente em infraestrutura e energia, visando garantir a logística para o escoamento de *commodities* e a segurança energética. No entanto, essa especialização da pauta brasileira tem sido objeto de crítica acadêmica, que aponta o risco de reprimarização e a dificuldade em integrar as exportações brasileiras em cadeias globais de maior valor agregado, limitando o potencial de desenvolvimento tecnológico autônomo (Jaguaribe, 2016).

Para gerir a complexidade e a escala dessa interdependência, Brasil e China estabeleceram mecanismos institucionais de alta densidade, como a COSBAN, que coordena agendas em diversas áreas, desde agricultura e finanças até ciência e tecnologia (Brasil, 2016).

A diplomacia bilateral no século XXI tem se concentrado em utilizar esses canais para a gestão de riscos, buscando a harmonização de padrões regulatórios (SPS) e a promoção de instrumentos financeiros alternativos, como o incentivo ao uso de moedas locais no comércio, visando reduzir a vulnerabilidade cambial e aumentar a margem de manobra do Brasil (Almeida, 2023). A reativação e a priorização desses canais em momentos de oscilação política demonstram o reconhecimento mútuo da irreversibilidade estratégica da parceria.

As perspectivas futuras da relação exigem que a agenda bilateral vá além do volume comercial, concentrando-se na qualidade da inserção e nos temas de sustentabilidade. A crescente exigência global por produtos rastreáveis e livres de desmatamento impõe novos desafios à diplomacia agrícola brasileira, que precisa alinhar o acesso a mercados com padrões ambientais rigorosos (Almeida, 2023).

A cooperação em áreas de tecnologia verde e bioeconomia representa uma oportunidade para o Brasil, no sentido de utilizar o capital político e financeiro da parceria para induzir a inovação doméstica e diversificar sua matriz produtiva, mitigando o histórico viés extrativista da relação e fortalecendo a sua posição como ator relevante em um sistema internacional multipolar (Jaguaribe, 2016).

A transformação da Parceria Estratégica em Parceria Estratégica Global, em 2012, marcou a consolidação da China como principal parceiro comercial do Brasil — posição alcançada em 2009. O comércio bilateral saltou de US\$ 2,3 bilhões em 2000 para US\$ 83,3 bilhões em 2013, com crescimento médio de 30% ao ano (CEBC, 2014).

A cooperação científica também se aprofundou com o avanço do CBERS, projetos em nanotecnologia, biotecnologia e energias renováveis (Holanda, 2016). A criação da COSBAN e o fortalecimento do CEBC contribuíram para institucionalizar a relação.

A visita do presidente Xi Jinping ao Brasil, em 2014, consolidou 56 acordos bilaterais. Segundo declaração oficial, “O Brasil é nosso parceiro estratégico abrangente no Hemisfério Sul” (Graça Lima, 2016, p. 23). Entre 2015 e 2024, a parceria se aprofundou. Destacam-se a presença do vice-presidente chinês Li Yuanchao na posse de Dilma Rousseff; o Plano de Ação Conjunta 2015–2021; e a visita do primeiro-ministro Li Keqiang. Mesmo durante a pandemia da Covid-19, os canais diplomáticos se mantiveram ativos (Borges et al., 2024).

A partir de 2023, com o retorno de Lula à Presidência, houve uma retomada do multilateralismo e da diplomacia pragmática. A visita de Lula à China resultou em mais de 15 acordos, incluindo memorandos em comércio, segurança alimentar e cooperação espacial. A implementação do CBERS-6 e a adoção do uso de moedas locais reforçam a autonomia bilateral (Horta, 2023).

Conforme Amorim (2021), a aproximação com a China tem natureza funcional: não decorre de afinidade ideológica, mas de complementaridades objetivas e de interesses estratégicos convergentes. Em outras palavras, trata-se de um vínculo ancorado em resultados, comércio, investimento, cooperação e posição do Brasil no sistema internacional, mais do que em identidade política.

Em primeiro lugar, há complementaridade econômica: o Brasil oferta alimentos, energia e minérios em escala, enquanto a China sustenta demanda robusta e oferece bens de capital, insumos e financiamento, eixo material que explica a expansão do intercâmbio desde os anos 2000 (Rosito, 2016; CEBC, 2015). Essa lógica reduz custos de transação e viabiliza ganhos de escala para o agronegócio e para a cadeia de infraestrutura logística (Brasil, 2025).

Em segundo lugar, a parceria é instrumental para a estratégia de inserção internacional do Brasil: diversifica mercados, amplia margem de autonomia negociadora e melhora o poder de barganha em fóruns multilaterais e plurilaterais (BRICS, G20, OMC), sem exigir alinhamento político irrestrito (Lyrio; Pontes, 2016; Becard, 2011). Esse movimento, de natureza pragmática, é compatível com a tradição da política externa brasileira de buscar autonomia pela diversificação e pela construção incremental de capacidades (Rosito, 2016; Becard, 2011).

Em terceiro lugar, o caráter funcional manifesta-se na cooperação setorial (ciência e tecnologia, infraestrutura, finanças, sanitário-fitossanitário), cujo desenho responde a problemas concretos, aumento de produtividade, acesso a mercado, padronização regulatória e financiamento de longo prazo, e não a afinidade ideológica (Jaguaribe, 2016; Brasil, 2025). Ao mesmo tempo, a literatura recente destaca que, mesmo em ciclos de reorientação doméstica, a dimensão econômica-comercial da agenda com a China mostra continuidade pela sua utilidade prática (Borges; Martins; Nagual, 2024; Horta, 2023; Maciel, 2023).

Por fim, tratar a relação como oportunidade estratégica implica reconhecer benefícios e gestionar riscos: concentração de destino, assimetrias tecnológicas e reprimarização exigem diplomacia econômica ativa (promoção, defesa comercial, negociação regulatória) e políticas de agregação de valor (Rosito, 2016; CEBC, 2015). Em termos conceituais, a parceria funcional amplia sensibilidade mútua de curto prazo e, se bem governada, pode reduzir vulnerabilidades de médio prazo por meio de diversificação e upgrading produtivo, sem pressupor convergência ideológica (Amorim, 2021; Rosito, 2016).

Diante do que foi apresentado, conclui-se que a relação bilateral Brasil-China evoluiu de uma normalização diplomática em 1974 para uma Parceria Estratégica Global consolidada em 2012, refletindo a crescente convergência geopolítica e complementaridade econômica. O notável aprofundamento pós-2008 consolidou a China como principal parceiro comercial do Brasil. Contudo, a parceria é marcada por uma assimetria estrutural, na qual a demanda chinesa por *commodities* acentua o risco de reprimarização da pauta brasileira, limitando seu potencial de valor agregado. Portanto, a sustentabilidade futura da parceria exige uma diplomacia pragmática focada na gestão de riscos, na diversificação da matriz produtiva e na integração de temas como sustentabilidade e tecnologia, visando converter a interdependência em autonomia estratégica para o Brasil.

3.2 A entrada da China na OMC e seus impactos no agronegócio

A inserção efetiva da China no Sistema Internacional e sua notável ascensão econômica foram catalisadas a partir de 1984, com a implementação da política de abertura e a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE). Essas zonas funcionaram como plataformas de reforma, atraindo Investimento Estrangeiro Direto

(IED) e impulsionando a promoção de exportações. A estratégia inicial baseou-se na desvalorização cambial sistemática, um mecanismo crucial que garantiu a competitividade externa dos produtos chineses, favorecendo o rápido acúmulo de reservas internacionais e atuando como um pilar no combate à pobreza (Aguirre e Bunde, 2021).

Este modelo orientado para o comércio foi fundamental para o país, ganhando um novo patamar de institucionalização com a adesão à OMC em 2001, após catorze anos de negociações. Essa oficialização, em 11 de dezembro de 2001, representou um marco histórico na integração da China ao sistema multilateral de comércio, exigindo um amplo conjunto de reformas internas, especialmente no setor agrícola, tradicionalmente sensível. A intensificação do modelo pós-OMC, embora tenha provocado pressões inflacionárias e demandas por revalorização cambial, demonstrou a eficácia da geoeconomia chinesa: em 2011, o país alcançou um volume de exportações de US\$ 1,65 trilhão e acumulou reservas próximas de US\$ 3,25 trilhões, solidificando sua posição como uma das principais potências exportadoras e financeiras globais (Aguirre e Bunde, 2021).

Segundo Ke Bingsheng e Guang Hua Wan (2003), a adesão "atraiu enorme atenção e causou especulação generalizada", em especial devido à magnitude das mudanças exigidas no setor agrícola, que na época empregava cerca de 900 milhões de pessoas. A China assumiu compromissos significativos, incluindo a redução de tarifas de importação, a eliminação de subsídios à exportação, a implementação de cotas tarifárias (TRQs)⁹ e reformas institucionais para aumentar a transparência e previsibilidade do seu sistema comercial.

As tarifas de importação para produtos agrícolas foram significativamente reduzidas. Produtos como carne, frutas e vinhos passaram a ter tarifas entre 10% e 20%, representando quedas de até 65% (Ke; Wan, 2003, P. 3). Para produtos considerados sensíveis, como trigo, milho, arroz, algodão e óleo vegetal, foi estabelecido um sistema de cotas tarifárias com tarifas reduzidas (1% a 3%) dentro

⁹ Tariff-Rate Quotas, ou em português, Cotas Tarifárias, é um instrumento de política comercial que combina dois elementos: cotas de importação e tarifas aduaneiras diferenciadas. Nesse regime, um determinado volume de importações de um produto pode entrar no país com uma tarifa reduzida ou nula (dentro da cota); no entanto, as quantidades que excedem esse limite são tributadas com tarifas mais elevadas (fora da cota).<WTO – World Trade Organization. Tariff quotas and agricultural market access. Geneva: WTO, 2020. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_tariff_quota_e.htm. Acesso em: 29 maio. 2025.>

das cotas, mas com tarifas que ultrapassaram 70% fora das cotas (Ke; Wan, 2003, P. 4). Essa abertura gradual e controlada buscava equilibrar a liberalização comercial com a proteção dos produtores domésticos.

No que diz respeito aos subsídios, a China comprometeu-se a eliminar os subsídios à exportação e limitar os subsídios internos segundo os parâmetros da "Caixa Âmbar" da OMC⁽¹⁰⁾. Acordou-se um teto de 8,5% do valor da produção, percentual intermediário entre os 10% permitidos para países em desenvolvimento e os 5% aplicados a países desenvolvidos (Ke; Wan, 2003, P. 5). Estimativas apontam que o nível efetivo de apoio era negativo, entre -5% e -10%, refletindo a fragilidade do sistema de subsídios até então vigente.

Entre os produtos mais afetados, a soja teve destaque. A tarifa de importação foi reduzida a 3% e não foram estabelecidas cotas tarifárias para o produto (Lin, 2001, P. 4), o que favoreceu diretamente a importação de soja dos Estados Unidos e, posteriormente, do Brasil. Essa mudança causou impacto direto na região nordeste da China, onde a soja era intensamente produzida. Lin (2001, p. 5) destaca que "a importação de milho e soja provavelmente reduzirá substancialmente a renda dos agricultores do Nordeste", propondo como solução o investimento estatal em pesquisa agrícola e inovação tecnológica para aumentar a produtividade.

Contudo, os impactos da adesão foram heterogêneos. Setores como a hortifruticultura, a aquicultura e os produtos agrícolas processados, intensivos em mão de obra, beneficiaram-se da maior abertura comercial. A China soube aproveitar sua vantagem comparativa em trabalho abundante e de baixo custo, o que favoreceu regiões costeiras mais industrializadas (Lin, 2001). Em contraste, culturas intensivas em terra, como algodão e milho, sofreram perdas expressivas, especialmente nas regiões centrais e ocidentais.

¹⁰ A "Caixa Âmbar" (em inglês, *Amber Box*) é uma das classificações da OMC para os subsídios agrícolas que distorcem o comércio internacional. Esses subsídios estão relacionados a políticas que influenciam diretamente a produção e os preços agrícolas, como apoio financeiro baseado no volume produzido ou nos preços mínimos garantidos. Conforme estabelecido no Acordo sobre Agricultura da OMC, os países membros se comprometeram a reduzir progressivamente esse tipo de apoio, pois ele afeta negativamente a competitividade e o acesso a mercados. Ao lado das Caixas Verde (subsídios permitidos) e Azul (subsídios com restrições específicas), a Caixa Âmbar representa os mecanismos mais sujeitos a limites e compromissos de redução no sistema multilateral de comércio. OMC – Organização Mundial do Comércio. Acordo sobre Agricultura: Resumo das disposições principais. Genebra: OMC, 2020. Disponível em: https://www.wto.org/portuguese/tratop_p/agric_p/ag_intro03_domestic_p.htm. Acesso em: 31 maio. 2025.

As reformas institucionais também foram relevantes. O regime de licenciamento comercial passou a ser mais transparente, permitindo a entrada de empresas privadas no comércio exterior, desde que obedecessem aos padrões estabelecidos. Isso representou uma mudança estrutural na forma como a China conduzia sua política comercial (Ke; Wan, 2003), substituindo gradativamente o modelo centralizado de licenças por um sistema mais orientado ao mercado.

No plano internacional, os efeitos da adesão chinesa à OMC no agronegócio foram amplos e transformadores. Glauber (2021, 2023) aponta que as importações agrícolas chinesas cresceram, em média, 15% ao ano após a entrada na OMC, enquanto as exportações cresceram a uma taxa menor, de 8% ao ano. Isso transformou a China em um grande importador líquido, com déficit de mais de US\$ 100 bilhões no comércio agrícola em 2020.

Esse reposicionamento deve-se, em grande parte, à elevação da renda per capita, à urbanização acelerada e à mudança nos hábitos alimentares. A demanda por produtos de maior valor agregado, como carnes, laticínios e óleos vegetais, aumentou significativamente, substituindo gradualmente os grãos e raízes na dieta tradicional (Glauber, 2021). A soja se tornou commodity central, devido à sua utilização em rações para a produção de proteína animal.

Para o Brasil, a adesão chinesa à OMC representou uma oportunidade singular de expansão comercial. A previsibilidade trazida pelas regras multilaterais e o dinamismo da economia chinesa permitiram ao Brasil expandir sua produção de soja, direcionando-a ao mercado chinês. A consolidação do "complexo soja-carne", estruturado a partir da demanda chinesa por ração animal, reforçou a interdependência entre os dois países (Silva, 2025).

Entretanto, essa interdependência apresenta assimetrias. O Brasil permanece como exportador de commodities de baixo valor agregado, enquanto a China aprofunda sua base industrial e sua sofisticação tecnológica. No marco da interdependência complexa, essas assimetrias devem ser analisadas em duas camadas articuladas: sensibilidade e vulnerabilidade (Keohane; Nye, 2000; Umbelino, 2021).

Sensibilidade diz respeito aos efeitos imediatos que resultam de mudanças nas condições externas antes de qualquer ajuste de política — por exemplo, variações de demanda chinesa por soja e carnes, alterações súbitas em Requisitos Sanitários e Fitossanitários (SPS), reconfigurações logísticas ou de frete marítimo, e oscilações de

preços internacionais, tudo isso com impactos rápidos sobre preços internos, receitas de exportação e escoamento (Rosito, 2016).

Já a vulnerabilidade capta os custos que persistem mesmo após ajustes, pois decorrem de condicionantes estruturais: dependência de poucos mercados, reprimarização da pauta, assimetria tecnológica e poder de mercado concentrado em elos críticos (insumos, logística, processamento), o que limita a substituição de destinos e a subida na cadeia de valor (Negri; Alvarenga, 2011; Coronel Et Al., 2008; Umbelino, 2021).

Sob esse prisma, Silva (2025) caracteriza um “equilíbrio desigual” nas relações sino-brasileiras no complexo soja-carne: embora o intercâmbio seja mutuamente vantajoso, a captura de valor é assimétrica, com a China ocupando posições de comando em segmentos industriais e tecnológicos (rastreamento, processamento, padrões técnicos), enquanto o Brasil se especializa no fornecimento primário. Essa estrutura intensifica a sensibilidade brasileira a choques de curto prazo — um embargo temporário, a elevação de exigências técnicas, ou a mudança no mix de consumo chinês — e, sobretudo, alimenta vulnerabilidades de médio prazo, pois diversificar mercados, mudar padrões produtivos e internalizar etapas de maior valor requerem investimentos intensivos, aprendizado tecnológico e coordenação institucional (Silva, 2025; Umbelino, 2021).

No plano regulatório e institucional, a interdependência complexa se manifesta nos regimes de padrões e nos arranjos de governança que moldam o comércio agrícola: negociações SPS, certificações, rastreabilidade ambiental e requisitos de sustentabilidade atuam como barreiras/portas de acesso e podem deslocar margens de lucro ao longo da cadeia (Rosito, 2016). Em termos de sensibilidade, mudanças regulatórias na China (ou em grandes compradores) repercutem rapidamente na logística e nos custos de conformidade brasileiros; em termos de vulnerabilidade, a assimetria de capacidades (tecnologia, laboratórios, sistemas de dados, financiamento) torna mais oneroso e demorado o ajuste estrutural para cumprir e influenciar tais padrões (Umbelino, 2021). A consequência é um espaço de manobra menor para exportadores primários quando comparados a atores que dominam padrões, design e processamento.

Os efeitos socioambientais relacionados à expansão do agronegócio — como desmatamento e concentração fundiária — compõem a face territorial da interdependência. Eles aparecem, de um lado, como sensibilidade (pressões

imediatas sobre uso da terra, conflitos e custos reputacionais) e, de outro, como vulnerabilidade de longo prazo, pois consolidam trajetórias de ocupação e estruturas fundiárias difíceis de reverter sem políticas de alta complexidade e custo (Oliveira, 2010). Essa combinação aprofunda a dependência de um modelo primário-exportador e pode restringir a licença social e regulatória do setor no futuro.

À luz disso, a resposta estratégica requer distinguir gestão de sensibilidades (instrumentos de curto prazo: diplomacia regulatória SPS, facilitação logística, seguro e hedge, coordenação público-privada) de redução de vulnerabilidades (agenda de médio/longo prazo: diversificação geográfica de mercados, upgrading produtivo e tecnológico, agregação de valor e políticas de inovação e financiamento). Essa abordagem é coerente com a prática brasileira de diplomacia econômica e com o objetivo de ampliar margens de autonomia na inserção internacional, sem romper com os ganhos obtidos na relação com a China (Brasil, 2025; Rosito, 2016).

No plano da governança internacional, a China tem desempenhado papel cada vez mais ativo na OMC. Embora inicialmente tenha adotado postura mais discreta, passou a participar ativamente dos comitês agrícolas e sanitários, tanto como demandante quanto como reclamada no Órgão de Solução de Controvérsias. Sua atuação tem contribuído para modificar os rumos das normas multilaterais no comércio agrícola.

Neste sentido, a adesão da China à OMC em 2001 foi um marco que institucionalizou seu modelo de crescimento e impôs reformas significativas no seu setor agrícola, resultando na redução de tarifas e na limitação de subsídios internos, embora com mecanismos de proteção controlada para produtos sensíveis. A principal consequência para o comércio foi a completa liberalização da importação de soja, o que transformou a China em um gigante importador líquido de alimentos, impulsionado pela urbanização e pela mudança de hábitos alimentares. Para o Brasil, essa abertura representou uma oportunidade de expansão maciça no "complexo soja-carne", consolidando a China como mercado central. Contudo, esse cenário criou uma interdependência assimétrica, mantendo o Brasil como exportador primário e expondo-o a riscos de reprimarização da pauta e a problemas socioambientais, exigindo uma gestão estratégica dessa relação para garantir a qualidade da sua inserção internacional.

3.3 A soja como principal produto da pauta exportadora brasileira

A soja consolidou-se como o principal produto da pauta exportadora brasileira ao longo das últimas décadas, desempenhando papel estratégico no desenvolvimento econômico do país e na estruturação de sua inserção no comércio internacional. Essa ascensão não se deu de maneira espontânea, mas como resultado de um conjunto de fatores estruturais, políticos e conjunturais que reconfiguraram o modelo agrícola nacional, promovendo a consolidação do agronegócio e, ao mesmo tempo, ampliando a dependência brasileira de produtos primários.

Historicamente, a introdução da soja no Brasil ocorreu de forma mais expressiva na Região Sul, mas foi a partir da década de 1970 que a cultura passou a ocupar posição de destaque, especialmente com a expansão da fronteira agrícola para o Cerrado, no Centro-Oeste. Conforme Oliveira (2010), esse processo foi viabilizado por uma combinação de crédito rural, apoio político-institucional e adaptação de tecnologias agrícolas às condições edafoclimáticas ⁽¹¹⁾ da região. A Embrapa desempenhou papel fundamental ao desenvolver variedades de soja adaptadas ao Cerrado, viabilizando sua exploração em larga escala.

A partir dos anos 2000, o mercado internacional assumiu protagonismo decisivo. O crescimento acelerado da economia chinesa e o aumento do consumo de proteína animal elevaram significativamente a demanda por farelo de soja, principal insumo para a alimentação de animais em larga escala. A China tornou-se, então, o principal destino da soja brasileira, reposicionando o Brasil como fornecedor estratégico global. Conforme dados do MDIC (Brasil, 2023), entre 2005 e 2022, a soja respondeu por mais de 35% do valor total das exportações brasileiras, superando produtos como minério de ferro e petróleo bruto.

Esse crescimento está diretamente ligado à formação do chamado "complexo soja", que compreende a produção e exportação de grão, farelo e óleo. Oliveira (2010) observa que a diversificação das formas de comercialização e a integração vertical com a indústria processadora fortaleceram o modelo agroexportador, embora tenham

¹¹ Passa a ser entendido como combinação dos fatores do solo (edáficos) e climáticos que influenciam diretamente o desenvolvimento da vegetação, a produtividade agrícola e a aptidão de uma determinada região para cultivos específicos. <EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Zoneamento agrícola e condições edafoclimáticas. Brasília: Embrapa, 2022. Disponível em: <https://www.embrapa.br/tema-zoneamento-agricola>. Acesso em: 30 maio. 2025.>

reforçado a dependência das condições do mercado internacional. O câmbio, por exemplo, exerce papel central: a valorização do real tende a prejudicar a competitividade dos exportadores, enquanto sua desvalorização estimula a expansão da produção e das áreas cultivadas.

O predomínio da soja na pauta exportadora também tem impactos estruturais. Segundo Garcia (2019), a reprimarização da economia brasileira nas últimas décadas tem comprometido a participação de setores industriais mais sofisticados. Dados do MDIC (Brasil, 2023) revelam que produtos manufaturados representaram apenas 9,2% das exportações em 2022, contrastando com o peso das commodities. Negri e Alvarenga (2011) apontam que houve perda de aproximadamente 25% na participação da indústria de transformação entre 2005 e 2022.

Coronel et al. (2008) indicam que, em 2004, o Brasil já era um dos maiores exportadores mundiais de soja em grão, farelo e óleo, superado apenas por Estados Unidos e Argentina. O Índice de Vantagem Comparativa Revelada (IVCR) da soja em grão alcançou 32,86, refletindo a elevada competitividade do produto. Contudo, o estudo também destaca barreiras à agregação de valor, como a Lei Kandir⁽¹²⁾, que isenta de ICMS as exportações de produtos primários, desestimulando o processamento doméstico.

A exportação de farelo de soja, embora com crescimento mais modesto, manteve IVCRs⁽¹³⁾ positivos e teve como destinos principais a União Europeia e a Tailândia. Já o óleo de soja encontrou mercados relevantes no Irã, China e Índia. Apesar dos bons níveis de competitividade, essas formas processadas enfrentam restrições sanitárias, barreiras tarifárias e exigências técnicas que limitam sua expansão.

No plano socioambiental, a expansão da soja tem gerado preocupações significativas. O avanço sobre áreas de vegetação nativa, especialmente no Cerrado

¹² A Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996) dispõe sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e estabeleceu a isenção desse imposto nas exportações de produtos primários e semielaborados. <BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o ICMS, nos termos do art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 1996.>

¹³ Investimentos Verticalmente Coordenados na Rede de Suprimentos, conceito utilizado para descrever arranjos contratuais, financeiros ou societários que ligam diferentes elos da cadeia agroalimentar — da produção ao processamento, transporte e exportação. <SILVEIRA, José Maria da. Coordenação vertical e governança nas cadeias agroindustriais: uma abordagem institucional. In: BUAINAIN, Antônio Márcio et al. (org.). O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, 2014. p. 573–599.>

e na Amazônia Legal, a monocultura intensiva e o uso excessivo de agrotóxicos são alvos de críticas de organismos internacionais. Conforme Becard (2011), a especialização primária compromete não apenas a sustentabilidade ambiental, mas também a autonomia econômica nacional, na medida em que limita o desenvolvimento de cadeias produtivas tecnologicamente mais complexas.

Assim, embora a soja represente uma vantagem econômica considerável, sua centralidade também revela desafios estruturais e ambientais. A dependência de commodities, a baixa agregação de valor e os impactos ecológicos configuram um panorama que exige uma estratégia nacional mais integrada. A diversificação da pauta exportadora, o fortalecimento da indústria agroalimentar e a promoção de práticas sustentáveis devem compor a agenda estratégica de um projeto de desenvolvimento que valorize o papel do Brasil como fornecedor global, mas que também privilegie a soberania produtiva e ambiental.

3.4 Interdependência comercial Brasil-China: riscos e oportunidades

A relação comercial entre o Brasil e a China consolidou-se como um dos principais pilares da pauta econômica brasileira nas últimas décadas. A soja, principal commodity exportada pelo Brasil, simboliza essa interdependência, trazendo benefícios expressivos, mas também riscos estruturais que merecem análise cuidadosa. O conceito de interdependência complexa, formulado por Keohane e Nye (2012), permite compreender as múltiplas dimensões dessa relação: ainda que baseada em ganhos mútuos, ela não elimina as assimetrias e vulnerabilidades envolvidas.

A China, atualmente a maior importadora global de soja, tornou-se uma consumidora líquida do produto, impulsionada pelo processo de urbanização, industrialização e mudanças nos hábitos alimentares, como o aumento da ingestão de proteínas animais. Isso elevou a necessidade de rações à base de farelo de soja, intensificando a demanda pelo grão. Segundo Umbelino (2021), a China passou a importar cerca de 87% da soja que consome, majoritariamente dos Estados Unidos e do Brasil. Esse cenário reposicionou o Brasil como fornecedor estratégico, especialmente a partir dos anos 2000, com o aprofundamento das trocas comerciais sino-brasileiras.

Em 2019, o Brasil respondeu por 47,3% das exportações mundiais de soja, enquanto os EUA detinham 34,6% (Umbelino, 2021, p. 34). A guerra comercial entre China e Estados Unidos, iniciada em 2018, acentuou a vantagem brasileira, diante das tarifas impostas aos produtos norte-americanos, o que reforçou a centralidade do Brasil como parceiro confiável no fornecimento de insumos agroalimentares. Contudo, essa dependência comercial da China expõe o Brasil a riscos significativos, especialmente diante de eventuais reconfigurações políticas, sanitárias ou econômicas no mercado chinês.

Sob a ótica de Keohane e Nye (2012), a "vulnerabilidade" expressa os custos que um país pode sofrer mesmo após tentar se adaptar a mudanças externas. Se a China impuser novas barreiras sanitárias, ambientais, ou decidir diversificar suas fontes de importação, o Brasil poderá enfrentar perdas significativas, dada sua estrutura produtiva voltada à exportação de commodities. A rigidez dessa estrutura, somada à baixa agregação de valor e à concentração em poucos produtos, limita a capacidade de resposta brasileira frente a choques externos.

Umbelino (2021) observa que o Brasil apresenta uma dependência maior que os Estados Unidos em relação à soja, devido à menor diversificação produtiva e à centralidade do agronegócio em sua economia. Isso torna o país mais sensível a oscilações na demanda chinesa, intensificando sua condição de vulnerabilidade. A concentração da pauta exportadora em bens primários, como soja, minério de ferro e petróleo, aprofunda essa dependência e dificulta a inserção em cadeias globais mais sofisticadas. Por outro lado, a interdependência sino-brasileira também gera oportunidades. O papel do Brasil como fornecedor confiável lhe confere poder de barganha em negociações bilaterais, além de atrair investimentos chineses em infraestrutura, logística e inovação no setor agroindustrial. A previsibilidade da demanda chinesa permite maior estabilidade nos fluxos comerciais e favorece o planejamento de longo prazo do agronegócio brasileiro.

Para transformar essas oportunidades em ganhos sustentáveis, é fundamental adotar uma estratégia de diversificação produtiva e de agregação de valor. Umbelino (2021) defende o fortalecimento das cadeias produtivas nacionais, a elevação do conteúdo tecnológico das exportações e a ampliação da presença brasileira em mercados alternativos. Trata-se de promover uma inserção internacional mais qualificada, com menor exposição a riscos e maior capacidade de inovação.

Da Silva, Leal e Pereira (2024) mostram que, entre 2017/18 e 2018/19, as exportações brasileiras de soja para a China cresceram 11,5%, enquanto as dos Estados Unidos caíram 21,74%; no segundo trimestre de 2018, o índice de interdependência alcançou 0,717, sinalizando forte densidade comercial.

Contudo, no marco da interdependência complexa, importa distinguir sensibilidade de vulnerabilidade: a primeira traduz os efeitos imediatos de variações externas antes de qualquer ajuste (por exemplo, oscilações de demanda chinesa, alterações súbitas em requisitos sanitário-fitossanitários e mudanças logísticas que afetam preços internos e receitas), ao passo que a segunda remete aos custos que persistem mesmo após ajustes de política, por dependerem da disponibilidade e do custo de alternativas estruturais (Keohane; Nye, 2000; Umbelino, 2021; Rosito, 2016).

Sob essa lente, a qualidade da interdependência Brasil–China permanece assimétrica: o país segue especializado em commodities de baixo valor agregado, enquanto a China amplia sua base industrial e tecnológica, o que limita a capacidade brasileira de upgrading e reforça a exposição a termos de troca desfavoráveis (Negri; Alvarenga, 2011; Coronel Et Al., 2008).

Essa configuração produz vulnerabilidade por diferentes vias que se retroalimentam, concentração de destino e lock-in de mercado, dependência de padrões regulatórios (SPS, rastreabilidade, critérios ambientais) definidos por grandes compradores e gargalos domésticos de infraestrutura e financiamento, fazendo com que a substituição de mercados e a mudança de posição na cadeia envolvem custos elevados, prazos longos e coordenação institucional complexa (Umbelino, 2021; Rosito, 2016).

Em termos de política, a mitigação dessa vulnerabilidade não se esgota na gestão de sensibilidades conjunturais; requer diversificação geográfica, agregação de valor (óleo, farelo, proteína vegetal, biorrefinarias), diplomacia regulatória ativa para moldar e cumprir padrões e investimentos logístico-tecnológicos capazes de ampliar a autonomia de decisão do Brasil sem romper com os ganhos econômicos da parceria (Brasil, 2025; Rosito, 2016).

Becard (2011) argumenta que a interdependência sino-brasileira reflete tanto a estratégia chinesa de garantir suprimentos quanto às limitações internas do Brasil, como a falta de articulação entre Estado e setor produtivo. A “Agenda China”, lançada em 2008, buscou superar essas limitações, propondo aumento do valor agregado das exportações, mas obteve resultados limitados.

Adicionalmente, o “efeito China” sobre a indústria nacional é perceptível: a entrada de produtos chineses, muitas vezes com preços mais competitivos, impacta negativamente o setor industrial brasileiro. As barreiras não tarifárias e sanitárias impostas aos produtos brasileiros de maior valor agregado dificultam o acesso a esse mercado e mantêm o país na posição de exportador de matérias-primas.

Assim, a aproximação comercial estratégica com a China, embora promissora, exige uma abordagem estratégica. É preciso fortalecer a capacidade de formulação de políticas industriais e comerciais de longo prazo, articular políticas externas com inovação e sustentabilidade, e avançar na construção de uma inserção internacional mais autônoma. Como sintetiza Becard (2011), superar as vulnerabilidades e assimetrias dessa relação é condição essencial para que o Brasil assuma um papel mais propositivo e soberano no cenário global.

4. A DIPLOMACIA AGRÍCOLA BRASILEIRA NO COMÉRCIO DE SOJA COM A CHINA

Este capítulo descreve como o Estado brasileiro mobiliza instrumentos práticos de diplomacia agrícola para manter e ampliar o acesso da soja ao mercado chinês, sem retomar a teoria de interdependência (já tratada no Cap. 3). A abordagem combina política externa (Itamaraty), política setorial (MAPA) e promoção comercial (Apex-Brasil), com base em documentos oficiais e literatura de diplomacia econômica.

Em termos operacionais, a ação se organiza em três frentes que se retroalimentam: (a) cumprimento de exigências sanitárias e fitossanitárias (SPS); (b) promoção do produto e redução de custos de transação; e (c) respostas a demandas crescentes de sustentabilidade e rastreabilidade. O resultado esperado é um ciclo de previsibilidade regulatória, posicionamento comercial, contratos e estabilidade de fluxos.

A primeira frente é o cumprimento de SPS, que depende de coordenação fina entre chancelaria, autoridade sanitária e setor privado. O Acordo SPS da OMC dá o arcabouço: garante o direito de proteger saúde humana, animal e vegetal, mas condiciona as medidas à ciência, necessidade e não discriminação — linguagem que norteia a interlocução técnica com autoridades chinesas e disciplina a operação cotidiana brasileira.

À luz desse marco, o MAPA estrutura a conformidade por meio do T-Rex, padronizando informações e orientando exportadores sobre documentação e apresentação às unidades VIGIAGRO. A orientação institucional é inequívoca e serve como “regra de ouro” operacional para a cadeia da soja.

Como as exigências podem mudar sem aviso, o MAPA recomenda confirmação prévia junto às autoridades do país importador; é aqui que a diplomacia do Itamaraty (via SECOMs e postos) se articula ao braço técnico para dirimir dúvidas, ajustar modelos de certificados, negociar auditorias e habilitações e viabilizar certificação eletrônica e inspeção pré-fronteira. Esse pacote de cooperação — com equivalência e resposta coordenada a emergências — têm sido formalizado em memorandos como o firmado com a Indonésia, que ilustra o tipo de solução institucional reaplicável a arranjos com parceiros asiáticos, inclusive a China.

A segunda frente — promoção e redução de custos de transação — converte conformidade em presença efetiva. De um lado, a Apex-Brasil lidera pavilhões e agendas B2B (como na Anuga, com 146 empresas, incluindo grãos e cereais), aciona parcerias varejistas na China (a exemplo do projeto com a Shanghai Sugar Cigarette & Wine, em mais de mil lojas) e ativa vitrines de marca-país (como a Casa Brasil em Pequim), enquanto institucionaliza inteligência de mercado (estudos, Radar Comercial e ferramentas que divulgaram 2,6 mil oportunidades do PNE) (Apex-Brasil, 2007, s.p.; 2004, s.p.; 2008, s.p.; 2003/2004, s.p.; 2015, s.p.).

De outro, a agenda de facilitação — que dialoga com recomendações do B20 ao G20 — busca digitalização, janela única, gestão de risco e coordenação fronteiriça para reduzir tempo, incerteza e retrabalho nos fluxos (B20, 2022, s.p.). Em chave de gestão, medem-se *leads* gerados e convertidos, valor/recorrência de pedidos, tempo de despacho e taxa de não conformidade documental, além de interrupções evitadas por ação coordenada.

A terceira frente responde a sustentabilidade e rastreabilidade, hoje condicionantes de mercado. Compradores e reguladores exigem evidências ambientais e sistemas confiáveis; a diplomacia técnica/comercial atua para explicar normas brasileiras, harmonizar critérios e comunicar evidências, conectando instrumentos domésticos às expectativas chinesas (FUNAG/MRE, 2016).

Na prática, a saída é produzir guias de conformidade, buscar reconhecimento de sistemas de rastreabilidade e reduzir questionamentos repetidos — e, do lado de promoção, traduzir isso em narrativas de valor nos materiais e ações com redes e importadores (Apex-Brasil, 2003/2004, s.p.; 2015, s.p.).

Neste sentido, a diplomacia agrícola brasileira no caso da soja é um método. Alinhar o que é decidido no plano multilateral (SPS/OMC) e bilateral (COSBAN, visitas de alto nível) com a execução técnico-sanitária (MAPA) e a ativação comercial (Apex-Brasil). Ao mensurar resultados — habilitações, prazos de resposta, modelos de certificados atualizados, missões técnicas concluídas; *leads*, conversões, tempos de despacho, guias de conformidade e reconhecimento de sistemas — o Brasil demonstra como a passagem entre grãos e diplomacia se traduz em acesso ao mercado chinês.

4.1 Arranjo institucional e governança SPS (Itamaraty, MAPA, Apex-Brasil)

A inserção do complexo soja brasileiro no mercado chinês depende de uma arquitetura institucional que combina diplomacia política, regulação técnico-sanitária e promoção comercial. No Brasil, essa arquitetura é operada, de forma complementar, por três vértices: o MRE, o MAPA e a Apex-Brasil.

Em linhas gerais, o MRE oferece o teto político e o canal de diálogo regulatório com autoridades estrangeiras; o MAPA conduz as negociações e a implementação de requisitos sanitários e fitossanitários (SPS), certificados, auditorias e habilitações; e a Apex-Brasil transforma previsibilidade regulatória em desempenho comercial por meio de promoção, inteligência de mercado e apoio a empresas. Trata-se de uma orquestração. Decisões técnicas e comunicações oficiais passam por MRE/MAPA; a Apex amplia capilaridade, reputação setorial e conexão com compradores (OMC, 1995; Apex-brasil, 2003–2015; FUNAG/MRE, 2016; Brasil, MAPA, 2025a; 2025b; 2025c).

No eixo Brasil–China, o MRE é o fiador da coordenação político-diplomática e da interface regulatória que dá consequência às pautas técnicas do MAPA. A governança bilateral se organiza, no alto nível, pela Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), copresidida pelos vice-presidentes e desdobrada em subcomissões temáticas. A partir de 2022, o desenho institucional passou a incluir, de modo explícito, “agricultura” e “temas sanitários e fitossanitários”, institucionalizando o canal para tratar SPS e temas do complexo soja dentro da agenda econômica (Brasil, MRE, 2022). Essa engenharia diplomática reduz incerteza, dá previsibilidade a cronogramas de inspeções e habilitações e facilita a solução de pendências junto a ministérios e agências reguladoras chinesas (FUNAG/MRE, 2016).

A atuação do MRE se materializa em sessões plenárias da COSBAN, notas conjuntas com o MAPA e acompanhamentos de visitas de Estado, nas quais se registram avanços regulatórios e instrumentos de cooperação com capítulos de “inspeção e quarentena”. Esses instrumentos criam o ambiente político-jurídico para o andamento de auditorias e a atualização de modelos de certificados que impactam diretamente a competitividade do farelo de soja e de proteínas concentradas na China (Brasil, MRE, 2019; 2022). Ou seja, o Itamaraty constrói a ponte política e mantém, via SECOMs e postos no exterior, canais cotidianos para esclarecer dúvidas técnicas,

encaminhar consultas e dar consequência a entendimentos regulatórios (FUNAG/MRE, 2016).

O Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da OMC é o pilar jurídico que baliza a ação do MAPA e estrutura o diálogo com as contrapartes. Em termos de princípios, o Acordo estabelece que:

Os Membros têm o direito de adotar medidas sanitárias e fitossanitárias para a proteção da vida ou saúde humana, animal ou vegetal, desde que tais medidas não sejam incompatíveis com as disposições do presente Acordo. (...) Os Membros assegurarão que qualquer medida sanitária e fitossanitária seja aplicada apenas na medida do necessário (...), seja baseada em princípios científicos e não seja mantida sem evidência científica suficiente (...). As medidas sanitárias e fitossanitárias não serão aplicadas de forma a constituir restrição velada ao comércio internacional. (OMC, 1995, s/p.).

O Acordo também define o escopo operacional das medidas SPS:

As medidas sanitárias e fitossanitárias incluem toda legislação pertinente, decretos, regulamentos, exigências e procedimentos, incluindo, inter alia, critérios para o produto final, processos e métodos de produção, procedimentos para testes, inspeção, certificação e homologação, regimes de quarentena (...), procedimentos de amostragem e métodos de avaliação de risco e requisitos para embalagem e rotulagem diretamente relacionadas com a segurança dos alimentos. (OMC, 1995, s/p.).

No plano operativo, o MAPA centraliza, por destino, os requisitos vigentes no T-Rex, com orientações sobre documentação, certificação e apresentação às unidades VIGIAGRO. A diretriz institucional é cristalina:

A exportação de produtos vegetais e artigos regulamentados está condicionada ao atendimento das exigências fitossanitárias impostas pelos países importadores. Os requisitos fitossanitários de exportação, quando conhecidos, serão disponibilizados pelo Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas – DSV/MAPA na tabela de Requisitos Fitossanitários de Exportação (T-Rex). Os requisitos (...) poderão ser apresentados nas Unidades MAPA da Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO) do ponto de egresso (...). (Brasil, MAPA, 2025c, s/p.).

Dado que as exigências podem ser alteradas unilateralmente pelas autoridades do destino, o MAPA recomenda confirmação prévia:

Os requisitos fitossanitários disponibilizados no T-Rex poderão ser alterados a qualquer momento pelas Organizações Nacionais de Proteção Fitossanitária (ONPF) dos países importadores, sem aviso prévio, motivo pelo qual recomenda-se que os mesmos sejam previamente confirmados pelo exportador junto às autoridades fitossanitárias do país importador. (BRASIL, MAPA, 2025c, s/p.).

Além do fluxo documental, o MAPA negocia e executa auditorias e habilitações de plantas/terminais, atualiza modelos de certificados (com migração para certificação eletrônica) e firma memorandos de entendimento que elevam a segurança regulatória, a rastreabilidade e a cooperação técnica. Exemplo ilustrativo:

O MoU tem como objetivo criar e consolidar a cooperação entre o Brasil e a Indonésia em temas de sanidade animal, vegetal e certificação (...). O documento abrange (...) certificação eletrônica e inspeção pré-fronteira, investigações conjuntas em casos de fraude (...), ações em análise de risco, rastreabilidade, vigilância e resposta a emergências. (...) Entre as áreas previstas de colaboração estão também o reconhecimento de equivalência de medidas sanitárias, a capacitação técnica, o intercâmbio de experiências e a realização de atividades conjuntas de facilitação do comércio. (BRASIL, MAPA, 2025c, s/p.).

Embora o exemplo acima envolva a Indonésia, a lógica institucional — certificação eletrônica, inspeção pré-fronteira, equivalência e resposta coordenada — é replicável aos entendimentos com a China e a outros destinos asiáticos (Brasil, MAPA, 2025b), favorecendo previsibilidade e continuidade do escoamento de soja, farelo e derivados.

A Apex-Brasil converte conformidade SPS (garantida por MRE/MAPA) em presença de mercado. Historicamente, a Agência lidera pavilhões e agendas B2B em feiras globais — essenciais para acessar redes varejistas asiáticas e importadores — e ativa vitrines de marca-país em projetos especiais.

Apex-Brasil lidera a participação das empresas brasileiras de alimentos na Anuga, principal feira de alimentação do mundo (...). Foram 146 empresas brasileiras no evento, abarcando os setores de (...) grãos e cereais, entre outros.(APEX-Brasil, 2007, s/p.).

Para acesso a canais na China, a Agência acionou parcerias com grandes varejistas e iniciativas de ativação:

Em parceria com a Shanghai Sugar Cigarette & Wine, uma das maiores cadeias varejistas da China, a Apex-Brasil leva (...)Durante dois meses, mais de mil lojas da rede participam do projeto 'O Melhor do Brasil'.(APEX-Brasil, 2004, s/p.).

Essa ativação em rede varejista evidencia a estratégia de conversão de imagem-país em presença de prateleira, além de gerar aprendizado sobre preferências do consumidor e requisitos logísticos no mercado chinês. A partir desse tipo de ação tática, abre-se espaço para iniciativas de visibilidade institucional e

relacionamento de alto impacto. Criação da Casa Brasil, em Pequim, para funcionar durante os Jogos Olímpicos (...).(Apex-Brasil, 2008, s/p.). Na frente de inteligência de mercado, a Agência estruturou estudos e ferramentas para orientar decisões das empresas e do setor público:

A Apex-Brasil começa a produzir estudos e análises de inteligência comercial, que balizam o planejamento das ações de promoção comercial (...). (Apex--Brasil, 2003/2004, s/p.).

A institucionalização da inteligência permite maior seletividade geográfica e setorial, evitando dispersão de recursos e priorizando nichos de maior elasticidade de demanda. Em seguida, a cooperação com a Secex aprofunda o acesso a dados e eleva a capacidade analítica do empresariado.

Em parceria com a Secex, a Apex-Brasil desenvolve o Radar Comercial, instrumento de consulta e análise de dados relativos ao comércio exterior (...). (Apex--Brasil, 2004, s/p.).

Com essa base informacional, a agência evolui para ferramentas abertas ao público empresarial, ampliando transparência e prospecção ativa de nichos estratégicos e conectando-as ao planejamento do PNE.

Lançamento da ferramenta de geoprocessamento online para disseminação de oportunidades comerciais (...) divulga mais de 2,6 mil oportunidades de mercado mapeadas no Plano Nacional de Exportações (PNE). (Apex--Brasil, 2015, s/p.).

Essas frentes ampliam a capilaridade comercial do agro brasileiro na Ásia, inclusive para derivados de soja (farelos/proteínas vegetais), nos quais a narrativa de qualidade, rastreabilidade e sustentabilidade — associada à conformidade SPS e a compromissos bilaterais — precisa ser traduzida em posicionamento de produto e relacionamento com compradores e redes (FUNAG/MRE, 2016).

O arranjo MRE–MAPA–Apex, ancorado no Acordo SPS, materializa-se em quatro ciclos: (i) monitoramento de requisitos (T-Rex) e agenda de auditorias/habilitações; (ii) coordenação diplomática para dirimir dúvidas regulatórias e pactuar cronogramas (COSBAN, visitas de Estado, notas conjuntas); (iii) padronização documental e certificação eletrônica; e (iv) promoção/inteligência para transformar previsibilidade em contratos.

Para acompanhar resultados, propõem-se indicadores compatíveis com a pauta Brasil–China: plantas habilitadas/reauditadas; tempo médio de resposta a notificações SPS e consultas; frequência de atualização de modelos de certificados; número de missões técnicas concluídas; e eventos de promoção associados a mercados sensíveis a SPS. O objetivo é evidenciar, com dados, como a diplomacia agrícola brasileira converte governança SPS em acesso efetivo e estável ao mercado chinês de soja.

A diplomacia econômica e a promoção setorial operaram para dar escala de relacionamento com importadores e redes chinesas. Feiras âncoras e ativações em canais de varejo criaram vitrines que reduziram o tempo entre o primeiro contato e o pedido, com impacto direto na soja e derivados (farelo e proteínas vegetais). As ações de exposição, combinadas a material institucional e agendas B2B, elevaram a confiança na capacidade de fornecimento do Brasil e estabilizaram a carteira de negociações (Apex-Brasil, 2007 — Anuga; 2004 — Shanghai SC&W; 2008 — Casa Brasil). Em termos práticos, ampliou-se a prospecção, validou-se a demanda e converteram-se oportunidades em contratos.

O ciclo seguinte deslocou o foco para seleção de nichos e praças com base em dados. A produção de estudos, a criação do Radar Comercial (parceria Secex) e a ferramenta de geoprocessamento ligada ao PNE pavimentaram uma promoção mais direcionada, com maior conversão de contatos em pedidos e planejamento logístico mais previsível (Apex-Brasil, 2003/2004 — Estudos; 2004 — Radar; 2015 — Geoprocessamento). O efeito econômico está no encurtamento do ciclo de prospecção e na melhoria da qualidade da carteira de negociações, o que sustenta continuidade de embarques de soja para a China.

Documentos analíticos sobre a evolução do complexo soja mostram a consolidação da China como principal destino e a crescente densidade dos fluxos, com reflexos sobre preços internos, logística e decisões de investimento (Brasil–China, *Evolução do Complexo Soja*, 2014–2019). Esse período confirma que promoção mais previsibilidade regulatória se traduzem em volume e recorrência. Em termos de política externa, a pauta agrícola aparece de modo mais explícito na relação bilateral — e os registros oficiais preservados pela FUNAG ressaltam a centralidade de soja e derivados no diálogo econômico (FUNAG/MRE, 2016).

O enquadramento multilateral do Acordo SPS funcionou como parâmetro técnico contra incertezas, permitindo ajustes de certificados, auditorias e habilitações

sem transformar exigências em barreiras. No plano bilateral, comunicados e fact sheets do Itamaraty registram a agricultura como tema constante do alto nível (COSBAN e visitas oficiais), o que reforçou a ponte política para a execução técnica e evitou paralisações prolongadas do fluxo (Brasil, MRE, 2019; 2022; 2025 – notas de imprensa sobre Brasil–China). Resultado visível para a soja: menor risco de interrupções, mais previsibilidade de liberação e contratos mais estáveis com grandes compradores chineses (FUNAG/MRE, 2016).

As recomendações do B20 ao G20 trouxeram linguagem de janela única, digitalização, gestão de risco e coordenação fronteiriça como fatores diretos de competitividade (B20, 2022). O Brasil internalizou essa agenda em memorandos operacionais que tratam de certificação eletrônica, inspeção pré-fronteira, análise de risco, rastreabilidade e equivalência — um desenho replicável nos arranjos com a Ásia, inclusive China (Brasil, MAPA, 2025a; 2025b). A diretriz de procedimentos consolidada no T-Rex reduz reprocessos documentais, orienta o exportador e acelera decisões nos portos (Brasil, MAPA, 2025c). Para a soja, observam-se redução de formalidades documentais, agilização de liberações, diminuição de custos indiretos (armazenagem/espera) e menor probabilidade de paralisações por dúvidas documentais.

A diplomacia técnica e a promoção passaram a explicar normas brasileiras, alinhar expectativas e comunicar evidências a compradores e reguladores, convertendo conformidade em diferenciação reputacional (FUNAG/MRE, 2016). No plano da promoção, o uso de narrativas de valor e guias de conformidade diminuiu questionamentos repetidos e criou estabilidade de relacionamento (Apex-Brasil, 2015; 2003/2004). O efeito para o grão e seus derivados no mercado chinês é um ganho reputacional de confiança, decisivo em contextos de volatilidade.

As ações concluídas evitaram interrupções e sustentaram embarques recorrentes de soja para a China, reduziram incertezas e prazos mediante certificação eletrônica, inspeção pré-fronteira e análise de risco (OMC, 1995; Brasil, MAPA, 2025a; 2025b; 2025c; B20, 2022; Brasil, MRE, 2019; 2022). No plano comercial, a promoção orientada por dados elevou a taxa de conversão e a qualidade da carteira de negociações (Apex-Brasil, 2003/2004; 2004; 2007; 2008; 2015), enquanto a comunicação consistente de conformidade, sustentabilidade e rastreabilidade reforçou a confiança do comprador e a resiliência contratual (FUNAG/MRE, 2016; APEX-Brasil, 2015).

Entre 2000 e 2025, a combinação de resposta regulatória ancorada no SPS/OMC, facilitação documentada em memorandos do MAPA e promoção baseada em dados da Apex-Brasil aumentou a previsibilidade, reduziu custos e ampliou a estabilidade do comércio de soja com a China. Ou seja, a previsibilidade sustenta confiança e, por conseguinte, contratos — explicando a profundidade e a resiliência da demanda chinesa pela soja brasileira, com potencial de replicação para outros mercados asiáticos.

4.2 Promoção, facilitação e coordenação com o setor privado

No contexto da conexão Brasil–China na soja, a etapa que sucede a governança SPS é transformar previsibilidade regulatória em presença efetiva de mercado por meio de um tripé composto por promoção, facilitação e coordenação com o setor privado, articulado a uma camada transversal de sustentabilidade e rastreabilidade.

Em promoção e inteligência, a prioridade é converter visibilidade em relacionamentos qualificados com compradores chineses, enquanto a facilitação se orienta para reduzir custos e tempos de transação (documentos, inspeção, liberação, logística) e a coordenação setorial alinha posições técnicas e agendas proativas de conformidade. A literatura sobre sustentabilidade operacional da soja mostra que gargalos de transporte, armazenagem e portos modulam a competitividade externa; por isso, agendas de facilitação e de melhoria logística precisam caminhar junto com as ações de promoção e com padrões de qualidade e rastreio aceitos no destino (Rosa; Makiya, 2011; Brito; Silva; Leão, 2023; IPEA, 2023).

Em Rosa e Makiya (2011), a noção de “trade-offs” logísticos destaca a interdependência entre custo, tempo e qualidade no escoamento para exportação e evidencia o papel crítico de corredores, silos e terminais na previsibilidade percebida por redes e importadores chineses. Nesse sentido, o argumento central não é duplicar instrumentos já descritos, mas mostrar como decisões de promoção, facilitação e coordenação, tomadas e executadas ao longo do tempo, se converteram em previsibilidade comercial e reputação de confiabilidade para o complexo soja no mercado chinês.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a gestão de trade off com relação a algumas variáveis relacionadas à sustentabilidade operacional da soja, entre elas, o deslocamento a grandes distâncias, demanda de transporte que é sazonal e portos com deficiência de infraestrutura, permitindo o escoamento da produção para exportação. [...] apontando a sobrecarga de alguns portos como o Paranaguá no Brasil e a alta concentração dos meios de transporte no rodoviário, o que faz com que o grão aumente seu preço. O artigo também pretende apontar problemáticas relacionadas à armazenagem e sua relação com o transporte, pela sua escassez. (Rosa; Makiya, 2011, P. 1).

Do ponto de vista de facilitação, a literatura especializada em logística do complexo soja converge ao indicar que redução de custos e de variância de prazos depende de investimentos em armazenagem na origem, integração modal (rodo-ferro-hidrovia), terminais especializados e sistemas de gestão baseados em dados (Brito; Silva; Leão, 2023).

A implicação prática para a diplomacia econômica setorial é que ações de promoção devem estar acopladas a métricas operacionais (tempo médio do certificado ao embarque, taxa de não conformidade documental, fila em pontos de egresso) e a mensagens consistentes sobre previsibilidade de entrega e integridade do produto.

No âmbito da logística, o setor de soja enfrenta desafios como a infraestrutura limitada de armazenagem e transporte e os altos custos de frete. [...] há uma necessidade de investimentos em infraestrutura de transporte e armazenagem, bem como de soluções logísticas mais eficientes. Após a colheita, a soja é armazenada em silos e transportada para os terminais portuários brasileiros por rodovias, ferrovias ou hidrovias. [...] Os principais portos para a exportação são Santos, Paranaguá e São Francisco do Sul, além de Belém e Santarém na região Norte. (Brito; Silva; Leão, 2023, P. 6).

Transversalmente, sustentabilidade e rastreabilidade tornam-se critérios de aceitação e diferenciação. O estudo do Ipea (TD 2917) sublinha que normas voluntárias de sustentabilidade (NVS) operam como um “pisso privado” de requisitos ambientais, sociais e de segurança alimentar, muitas vezes mais rigoroso que o padrão público; quando internalizadas e comunicadas, reduzem questionamentos reiterados e alinham expectativas com grandes compradores internacionais, inclusive redes e plataformas digitais que intermediam demanda na China (IPEA, 2023).

A coordenação com entidades setoriais é decisiva para consolidar guias de conformidade, padronizar evidências e negociar reconhecimentos ou equivalências em cadeias sensíveis como a soja, ao mesmo tempo em que a promoção precisa traduzir esses atributos em narrativas de valor (qualidade, regularidade, responsabilidade socioambiental) nos materiais e nas agendas B2B.

As NVS consistem em um conjunto de normas criadas por entidades privadas, e/ou organizações não governamentais, e/ou empresas. Elas costumam ser mais abrangentes que os padrões públicos, como é o caso das medidas sanitárias e fitossanitárias e das barreiras técnicas ao comércio, pelo fato de incluírem requisitos mais rigorosos no intuito de abarcar a complexidade que envolve o desenvolvimento sustentável. (IPEA, 2023, p. 9).

Entre esses dois enunciados, observa-se que, no comércio de soja entre Brasil e China, as NVS operam, de fato, como uma referência privada de conformidade orientando políticas de compras de *tradings* e redes varejistas, sinalizam critérios mínimos de elegibilidade e, em muitos casos, superam o padrão público ao exigir abatimento de emissões, salvaguardas sociais e transparência de cadeia (IPEA, 2023). Esse “ piso privado ” condiciona a aceitação no destino e desloca parte da disputa competitiva para atributos verificáveis — rastreabilidade, documentação e monitoramento — que precisam ser antecipados nos materiais de promoção e nos acordos com compradores.

Do ponto de vista operacional, quando a promoção incorpora evidências auditáveis e a facilitação logística reduz a variância de prazos (documentos, inspeção, despacho e acesso a portos), a probabilidade de questionamentos e reprocesso cai, melhorando taxa de conversão e previsibilidade de embarques (Brito; Silva; Leão, 2023). A literatura logística sobre a soja lembra que gargalos de armazenagem, concentração rodoviária e congestionamento portuário afetam custo e qualidade do produto entregue; por isso, integrar promoção a planos de armazenagem na origem, integração modal e terminais especializados reforça a credibilidade perante importadores chineses (Rosa; Makiya, 2011; Brito; Silva; Leão, 2023).

Em paralelo, a coordenação com entidades setoriais e a adoção de certificações reconhecidas internacionalmente — como RTRS e ProTerra — funcionam como traduções práticas das NVS para a realidade da cadeia brasileira, reduzindo assimetrias de informação e repetição de exigências; quando comunicadas de forma consistente, essas credenciais tornam-se diferenciais reputacionais em agendas B2B e materiais de marketing setorial (IPEA, 2023). Ou seja, articular promoção (narrativas e materiais), facilitação (processos e logística) e padrões socioambientais verificáveis é condição para transformar previsibilidade regulatória em presença sustentada no mercado chinês de soja (IPEA, 2023; Brito; Silva; Leão, 2023; Rosa; Makiya, 2011).

Essas normas têm um escopo muito diversificado, diferem em conteúdo, forma de preparação, credibilidade e custos. [...] fazem parte do contexto de adequação dos mercados globais e das cadeias globais de valor a práticas mais sustentáveis que englobem aspectos ambientais, sociais, éticos e de segurança alimentar. (IPEA, 2023, p. 9).

Por isso as normas são importantes na promoção, facilitação e coordenação setorial que, quando articuladas, ampliam a previsibilidade percebida por importadores chineses, encurtam tempos e reduzem a variância de custos, e convertem conformidade socioambiental em ativo reputacional.

Em termos de monitoramento, métricas de resultado, as normas devem acompanhar o ciclo completo: contatos/*leads* gerados, taxa de conversão e valor/recorrência dos pedidos (promoção); tempo médio de processamento, taxa de não conformidade, fila em pontos de egresso e adesão à certificação eletrônica (facilitação); guias de conformidade publicados, reconhecimentos de sistemas de rastreabilidade e queda de questionamentos repetidos (coordenação/sustentabilidade). O efeito agregado é transformar a passagem “entre grãos e diplomacia” em desempenho exportador para a China, com menor incerteza, custo competitivo e confiança no produto brasileiro.

4.3 Resultado da influência da diplomacia agrícola na exportação de soja para a China

O Gráfico 1 compara a demanda total da China por importações de soja em grão e o volume fornecido pelo Brasil, entre 2001 e 2024, em toneladas. A linha vermelha representa o total de importações chinesas e a linha verde indica as compras de soja brasileira pela China, ambas com base em dados do ITC TradeMap. A leitura conjunta das duas curvas mostra um movimento de forte expansão e de crescente acoplamento entre a demanda chinesa e a oferta brasileira: ao longo do período, a China multiplica por várias vezes o volume importado, enquanto o Brasil transforma-se, de fornecedor complementar, em principal origem dessas compras, elevando substancialmente sua participação relativa nesse mercado (ITC, 2024; MAPA, 2024).

No início da série, entre 2001 e 2004, observa-se um patamar ainda relativamente baixo de importações chinesas, partindo de cerca de 13,9 milhões de toneladas e avançando para pouco mais de 20 milhões de toneladas, ao passo que o

Brasil exporta à China algo em torno de 3 a 6 milhões de toneladas. Trata-se de uma fase de transição em que a União Europeia ainda é o principal destino da soja brasileira, respondendo por aproximadamente 60% das exportações em 2001, enquanto a China participa com cerca de 20% (MAPA, 2024).

Nessa etapa, a diplomacia econômica brasileira opera um movimento gradual de diversificação de mercados, no qual a China é incorporada como parceiro estratégico, mas ainda não central. A diplomacia agrícola atua sobretudo na abertura do mercado, na negociação de requisitos sanitários e na construção da imagem do Brasil como fornecedor confiável, em linha com o papel de promoção comercial e de redução de barreiras descrito por Lima e Hirst (2006) e por Mendonça (2012).

A partir de meados da década de 2000, o gráfico revela uma primeira inflexão importante: entre 2005 e 2009, a curva da demanda chinesa sobe de aproximadamente 28 para mais de 40 milhões de toneladas, ao passo que as compras de soja brasileira pela China aumentam de cerca de 8 para mais de 20 milhões de toneladas. O crescimento das duas curvas é quase paralelo, sinalizando que parcela crescente da expansão das importações chinesas passa a ser suprida pelo Brasil. Essa dinâmica coincide com o fortalecimento institucional da parceria sino-brasileira, com a criação da COSBAN e de planos de cooperação agrícola de médio e longo prazo, bem como com a consolidação de mecanismos de diálogo regulatório entre Itamaraty, MAPA e seus contrapontos chineses. A diplomacia agrícola opera, nesse contexto, como vetor de coordenação entre Estado e setor privado, reduzindo custos de transação e garantindo previsibilidade regulatória para que empresas brasileiras possam responder ao ciclo favorável de preços e ao “boom” de demanda identificado pelo MAPA (2024).

No período entre 2010 e 2013, as curvas registram novo salto. O total importado pela China ultrapassa 50 milhões de toneladas e se aproxima de 60 milhões de toneladas, enquanto as compras de soja brasileira avançam de cerca de 16 para mais de 30 milhões de toneladas. De acordo com o estudo do MAPA (2024), a China foi responsável por mais de 80% do incremento do comércio mundial de soja em grãos entre 2001 e 2022, ao mesmo tempo em que o Brasil respondeu por aproximadamente 60% do aumento da produção global de soja.

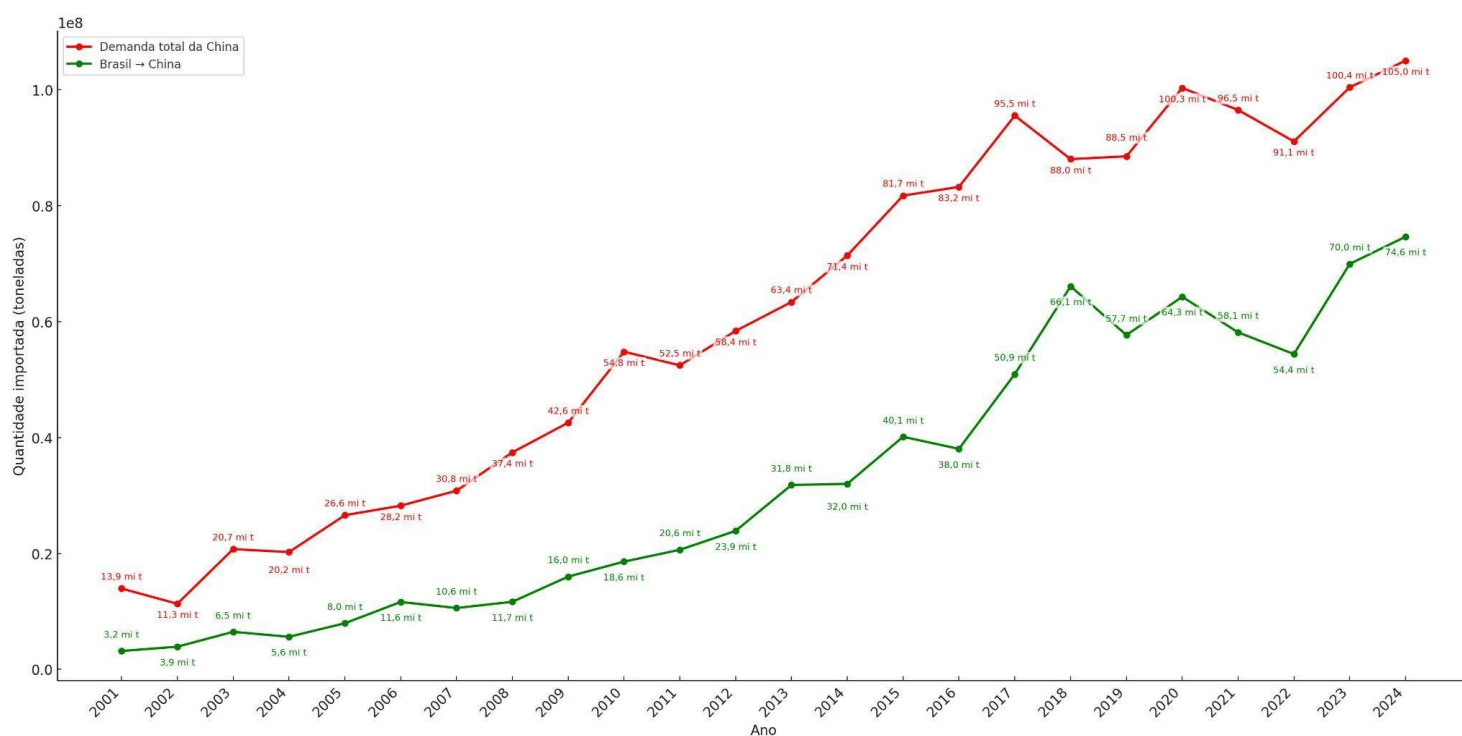
Em outras palavras, o gráfico traduz, em termos empíricos, essa dupla centralidade: a China como “demanda motriz” e o Brasil como principal origem adicional de oferta. A diplomacia agrícola contribui para esse acoplamento ao negociar

habilitações de plantas, aperfeiçoar certificados sanitários e organizar missões empresariais e feiras de promoção, permitindo que a capacidade produtiva brasileira – expandida sobretudo via abertura de novas áreas – seja efetivamente convertida em vendas para o mercado chinês (Mendonça, 2012; MAPA, 2024).

Entre 2014 e 2018, observa-se a fase de maior aproximação entre as duas curvas. As importações totais da China continuam em trajetória ascendente, ultrapassando 80 milhões de toneladas e chegando, em alguns anos, a patamares próximos de 90 a 95 milhões de toneladas, ao passo que a linha referente às compras de soja brasileira cresce ainda mais rapidamente, aproximando-se de 40 milhões de toneladas em meados do período e atingindo um patamar superior a 60 milhões de toneladas em 2017–2018.

O estudo do MAPA (2024) mostra que, em 2018, cerca de 72,4% da safra brasileira de soja foi exportada, com a China respondendo pela maior parte dessas aquisições. Tal movimento está ligado, por um lado, à combinação entre safra recorde, elevada competitividade produtiva e preços internacionais atrativos; por outro, a choques externos – como o acirramento das tensões comerciais entre Estados Unidos e China – que deslocam parte da demanda chinesa para o Brasil. A literatura sobre o oligopólio da soja, incluindo a análise de Völz e Duarte (2023), indica que, nesse contexto, tradings multinacionais e empresas chinesas ampliam sua atuação na originação de soja brasileira para atender à demanda chinesa, processo facilitado por um ambiente diplomático que sinaliza segurança jurídica e estabilidade nas regras do jogo.

GRÁFICO 1 - Demanda da China por importações de soja x Fornecimento de importações de soja pelo Brasil



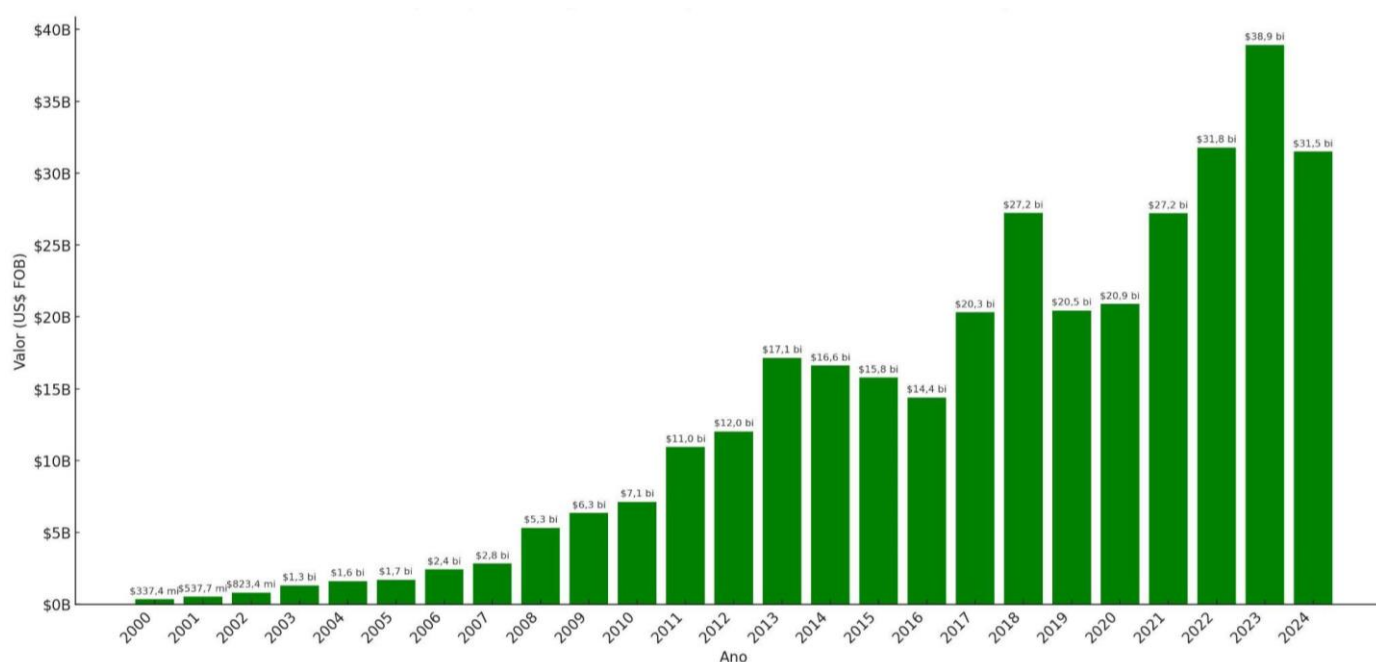
Fonte: ITC TradeMap (HS 1201, Quantities) ⁽¹⁴⁾

Essa reorientação da demanda chinesa em direção ao Brasil não se dá de forma automática. Ela é mediada por uma diplomacia agrícola que atua em múltiplas frentes de “issue-management”, isto é, de gestão contínua de temas sensíveis como sanidade vegetal, inspeção de cargas, rastreabilidade e padrões de qualidade. Ao manter canais técnicos e políticos ativos – por meio de comissões mistas, adidos agrícolas e diálogos SPS – o Estado brasileiro contribui para minimizar o risco de interrupções repentinas nas compras chinesas em função de barreiras sanitárias ou controvérsias regulatórias (Lima; Hirst, 2006; Mendonça, 2012). O resultado visível no gráfico é que períodos de forte expansão da demanda chinesa tendem a ser acompanhados por aumentos proporcionais – e, em alguns anos, até superiores – das exportações brasileiras para a China.

No intervalo entre 2019 e 2020, o gráfico registra a consolidação de um novo patamar. As importações chinesas se aproximam de 100 milhões de toneladas, atingindo esse valor em 2020, enquanto o Brasil mantém exportações elevadas, pouco abaixo desse limiar, com volumes superiores a 60 milhões de toneladas. O documento do MAPA (2024) destaca que, nesse momento, a China passa a responder por mais de 60% do comércio mundial de soja em grãos e que cerca de 60% de tudo o que o país asiático importa é fornecido pelo Brasil. Embora fatores domésticos chineses – como o surto de Peste Suína Africana (PSA), que reduz temporariamente o plantel de suínos e, portanto, a demanda por farelo de soja – expliquem certa estabilização da curva de importações, a manutenção do Brasil como principal fornecedor decorre também da capacidade de sua diplomacia agrícola de preservar a confiança e de adaptar-se aos ajustes regulatórios decorrentes dessa crise sanitária.

Na parte final da série, entre 2021 e 2024, as curvas mantêm tendência de alta, ainda que com oscilações. A linha vermelha indica que a demanda chinesa se estabiliza em torno de 90 a 100 milhões de toneladas, voltando a crescer nos dois últimos anos do recorte, enquanto a linha verde revela uma pequena redução das exportações brasileiras em 2021–2022, seguida por nova expansão em 2023–2024, quando o Brasil volta a superar 70 milhões de toneladas vendidas para a China. Esses movimentos refletem, de um lado, variações sazonais de produção – como quebras de safra e recuperações posteriores – e, de outro, o efeito de uma safra recorde em 2022/2023, que eleva a participação brasileira na produção mundial de soja para mais de 40% (MAPA, 2024).

GRÁFICO 2 - Exportações de soja do Brasil para a China - Valor (US\$ FOB) por ano



Fonte: Comex Stat ⁽¹⁵⁾

O Gráfico 2 apresenta a evolução do valor das exportações de soja em grão do Brasil para a China, em dólares FOB, entre 2000 e 2024, com base nos dados do Comex Stat. Diferentemente do Gráfico 1, que enfatiza a trajetória em toneladas, aqui a ênfase recai sobre a receita gerada, ou seja, sobre o quanto a soja vendida à China se converteu em divisas para a economia brasileira. Observa-se uma trajetória nitidamente ascendente, marcada por mudanças de patamar ao longo do período: no início dos anos 2000, as vendas somavam algumas centenas de milhões de dólares por ano; ao final da série, passam a representar dezenas de bilhões de dólares anuais. Em termos econômicos, o gráfico torna visível como a relação sino-brasileira em torno da soja deixou de ser apenas um fluxo crescente de volume e passou a ocupar lugar central na geração de receita de exportação do agronegócio brasileiro (MAPA, 2024; Brasil, 2024a).

¹⁵ Disponível em < <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>> Acesso em: 27 maio. 2025.

Nos primeiros anos da série, aproximadamente entre 2000 e 2004, o valor exportado de soja para a China ainda é relativamente modesto, sobretudo se comparado ao que será observado nas décadas seguintes. A pauta comercial brasileira de soja permanece mais distribuída entre diferentes mercados, e a China aparece como um comprador relevante, mas ainda não dominante em termos de receita. Nesse contexto, a diplomacia econômica e agrícola atua de forma incremental, abrindo espaço para o grão brasileiro no mercado chinês por meio da negociação de requisitos sanitários, da construção de canais de diálogo técnico e da promoção inicial em feiras e missões empresariais (Lima; Hirst, 2006; Mendonça, 2012; MAPA, 2024). Embora o impacto sobre o saldo comercial ainda seja limitado, o gráfico sugere a formação de uma base sobre a qual se apoiará a expansão posterior.

A partir de meados da década de 2000, em paralelo ao chamado “boom das commodities”, o gráfico registra o primeiro salto expressivo nos valores exportados. Entre meados dos anos 2000 e o início da década de 2010, as receitas anuais saem da casa de poucos bilhões e alcançam um patamar superior a 10 bilhões de dólares. De acordo com o estudo do MAPA (2024), o comércio mundial de soja em grão multiplicou-se nesse período, impulsionado sobretudo pela demanda chinesa.

Ao mesmo tempo, os preços internacionais da soja atingiram picos próximos ou superiores a 600 dólares por tonelada em 2008 e 2012, o que ajuda a explicar por que a curva de valores cresce ainda mais rapidamente do que a curva de volumes (MAPA, 2024). Nessa fase, a diplomacia agrícola contribui para que o Brasil converta o cenário favorável de preços em ganhos efetivos de receita, ao reduzir incertezas regulatórias e sinalizar previsibilidade aos importadores chineses.

Esse avanço não é apenas resultado de condições de mercado. Ele também reflete um ambiente diplomático mais estruturado, com a criação de instâncias de coordenação como a COSBAN, a intensificação do diálogo SPS e a profissionalização da promoção comercial agrícola. Ao articular Itamaraty, MAPA, Apex-Brasil e setor privado, a diplomacia agrícola oferece um arcabouço institucional que permite às tradings e aos produtores brasileiros firmar contratos de fornecimento de maior fôlego e consolidar relacionamentos comerciais de longo prazo com compradores chineses (Mendonça, 2012; MAPA, 2024). O efeito combinado de preços elevados, aumento de volume e melhoria das condições de acesso se traduz no salto do valor exportado observado no gráfico.

Entre o início e a metade da década de 2010, o Gráfico 1 aponta a consolidação

de um novo patamar: em vários anos, as vendas de soja para a China superam de forma recorrente a casa dos 15 bilhões de dólares. Ainda que haja oscilações, o padrão geral é de manutenção de receitas elevadas. Esse comportamento está relacionado ao fato de que, mesmo após a queda das cotações internacionais para níveis próximos de 400 dólares por tonelada entre 2015 e 2020, conforme registra o MAPA (2024), o Brasil mantém e amplia sua participação no fornecimento à China.

Em outros termos, a eventual redução de preços é parcialmente compensada pelo aumento de volume e pela consolidação da soja como um dos principais itens da pauta bilateral, o que reforça o peso desse produto na formação do superávit comercial brasileiro (MAPA, 2024; Brasil, 2024a). Nesse contexto, a diplomacia agrícola cumpre papel de amortecedor, atuando para evitar que mudanças regulatórias ou barreiras sanitárias interrompam o fluxo de comércio justamente quando o país depende, em maior medida, de ganhos de competitividade via volume.

A partir de 2017, observa-se um novo salto na curva de valores, com exportações que se aproximam ou superam a casa dos 20 bilhões de dólares em vários anos, chegando a patamares ainda mais altos no final do período. Essa fase coincide com o acirramento de tensões comerciais entre Estados Unidos e China e com a consequente reorientação de parte da demanda chinesa para o Brasil, processo analisado por Völz e Duarte (2023) em termos de reconfiguração geoeconômica do oligopólio da soja. O que o gráfico evidencia é que esse reposicionamento não apenas aumenta o volume embarcado, mas também eleva significativamente a receita obtível pelo Brasil, reforçando a centralidade da soja nas contas externas.

Nesse contexto, a diplomacia agrícola atua como importante mediadora das assimetrias: à medida que a China se torna o principal destino da soja brasileira e que a pauta exportadora se concentra em torno desse produto, cresce a necessidade de gerir riscos de concentração de mercado e de choques externos. A atuação de adidos agrícolas, de comissões bilaterais e de mecanismos de consulta em temas sanitários e logísticos contribui para assegurar que eventos como a peste suína africana ou a pandemia de COVID-19 sejam administrados sem ruptura dos fluxos comerciais (MAPA, 2024). O gráfico revela que, mesmo em anos de maior volatilidade internacional, as receitas brasileiras com soja exportada para a China permanecem em patamares historicamente elevados, o que indica capacidade de adaptação do arranjo diplomático e institucional.

Na parte final da série, entre 2021 e 2024, o valor das exportações brasileiras

de soja para a China atinge seus níveis mais altos, com anos em que as vendas superam com folga a marca de 30 bilhões de dólares. Essa elevação reflete tanto a safra recorde brasileira — que ampliou a participação do país na produção mundial de soja — quanto o novo patamar de preços internacionais, que permaneceram, em média, acima de 500 dólares por tonelada a partir de 2021, chegando ao recorde de 727,06 dólares por tonelada em junho de 2022 (MAPA, 2024).

Em termos macroeconômicos, isso significa que a soja destinada à China passa a responder por parcela decisiva do superávit comercial brasileiro e da geração de divisas, com impactos diretos sobre a taxa de câmbio, a arrecadação de tributos associados ao comércio exterior e a dinâmica econômica de regiões fortemente especializadas na oleaginosa (MAPA, 2024; Brasil, 2024a).

A leitura do Gráfico 1, portanto, complementa a análise anterior baseada em volumes ao evidenciar a dimensão financeira da interdependência entre Brasil e China no setor da soja. Ao garantir acesso estável ao mercado, negociar condições sanitárias, apoiar a internacionalização de empresas e coordenar respostas a crises, a diplomacia agrícola contribuiu para que o país capturasse uma parte significativa da renda gerada pelo ciclo de valorização da soja no século XXI.

Ao mesmo tempo, os elevados valores das exportações para a China reforçam o caráter assimétrico dessa interdependência: a economia brasileira torna-se mais dependente de um único produto e de um único mercado, o que coloca desafios adicionais de política externa e de estratégia de desenvolvimento, discutidos nos capítulos teóricos deste trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar de que maneira a diplomacia agrícola brasileira, entre 2000 e 2024, contribuiu para o aumento e a consolidação das exportações de soja para a China, tomando o complexo soja como fio condutor para compreender a inserção internacional do agronegócio brasileiro. Partiu-se da constatação de que a soja se tornou o principal produto da pauta exportadora nacional e de que a China assumiu o papel de principal destino dessas vendas, configurando uma interdependência intensa, porém assimétrica.

A partir desse recorte, buscou-se articular um referencial teórico centrado na diplomacia econômica e agrícola, nas teorias das Relações Internacionais sobre cooperação sob assimetria, na política externa brasileira orientada pela busca de autonomia e no papel do Estado na promoção comercial do agronegócio, conectando essas dimensões à trajetória histórica e atual das relações Brasil–China e à evolução empírica do comércio de soja.

A relevância do tema se manifesta em pelo menos três planos. Em termos pessoais e formativos, o estudo permitiu consolidar conhecimentos na área de Relações Internacionais, com ênfase em comércio internacional e diplomacia econômica, aproximando o campo acadêmico da realidade concreta do mercado de trabalho em setores ligados ao agronegócio e ao comércio exterior.

Do ponto de vista científico, a pesquisa contribuiu para um diálogo ainda pouco explorado entre a literatura tradicional de política externa e teorias de interdependência, de um lado, e a prática da diplomacia agrícola, de outro, iluminando um campo em que o Estado atua de forma muito concreta, mas nem sempre analisada com a mesma profundidade que a diplomacia política ou de segurança. Para a sociedade, o tema é relevante porque ajuda a compreender como a posição do Brasil como potência agrícola global se articula com dilemas de desenvolvimento, segurança alimentar, sustentabilidade e dependência externa, em especial quando uma parcela significativa das divisas do país passa a depender de um único produto e de um único mercado.

No percurso analítico, o trabalho mostrou que a relação Brasil–China em torno da soja não é um mero resultado automático de vantagens comparativas ou da “mão invisível” do mercado. Ao reconstruir a trajetória da política externa brasileira desde o

início dos anos 2000 e ao examinar a elevação da parceria sino-brasileira a uma Parceria Estratégica Global, ficou evidente que a expansão do comércio foi acompanhada por um adensamento institucional: criação de comissões bilaterais, fortalecimento da COSBAN, planos de ação conjuntos e canais específicos para tratar de agricultura e de temas sanitários e fitossanitários.

Ao mesmo tempo, a adesão da China à OMC e a transformação do país em grande importador líquido de produtos agrícolas abriram uma janela de oportunidade que o Brasil soube aproveitar, articulando diplomacia política, acordos técnicos e instrumentos de promoção comercial para se projetar como principal fornecedor de soja.

Do ponto de vista empírico, os dados analisados indicam que a demanda chinesa por soja e o fornecimento brasileiro caminharam, ao longo de 2001 a 2024, em trajetória de crescente acoplamento. O Brasil passou de fornecedor complementar à principal origem das importações chinesas, tanto em volume quanto em valor.

Os gráficos considerados no trabalho evidenciam que, em diferentes fases, a diplomacia agrícola contribuiu para que o país não apenas acompanhasse a expansão da demanda, mas, em vários momentos, ampliasse sua participação relativa. O esforço coordenado entre Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, Apex-Brasil e setor privado consolidou uma engrenagem de governança sanitária, facilitação de comércio e promoção que reduziu incertezas, agilizou habilitações e certificações, organizou missões públicas-privadas e estruturou ações em feiras, roadshows e projetos de imagem-país. Nesse sentido, a diplomacia agrícola operou como mecanismo de conversão de vantagens produtivas em acesso efetivo e relativamente estável ao mercado chinês.

Os resultados também confirmam a pertinência de interpretar a relação à luz da interdependência complexa: há ganhos mútuos, mas eles se distribuem de forma desigual. O Brasil consolidou-se como grande exportador de soja em grão, reforçando superávits comerciais e garantindo divisas em momentos de crise, enquanto a China sustentou a modernização de seu sistema agroalimentar e a oferta de proteína animal.

No entanto, a especialização brasileira em commodities de baixo valor agregado, a concentração das exportações em poucos produtos e a dependência de um único destino amplificaram vulnerabilidades estruturais. A pesquisa mostrou que, mesmo quando a diplomacia agrícola atua como amortecedor de choques – negociando requisitos sanitários, administrando crises logísticas ou respondendo a

tensões comerciais entre outras potências –, ela não elimina a assimetria de poder nem a dificuldade de avançar rumo a formas mais sofisticadas de inserção, com maior agregação de valor e diversificação de mercados.

Em relação aos objetivos traçados, é possível afirmar que foram alcançados. O objetivo geral, que consistia em analisar a influência da diplomacia agrícola brasileira no aumento e na consolidação das exportações de soja para a China de 2000 a 2024, foi atendido ao se demonstrar, com base em dados e na reconstrução institucional, que o desempenho exportador não pode ser explicado apenas por fatores de oferta e demanda, mas também pela atuação coordenada do Estado na esfera externa.

Os objetivos específicos também foram contemplados: a discussão conceitual sobre diplomacia econômica e agrícola e sobre as teorias de Relações Internacionais aplicadas ao comércio internacional forneceu o enquadramento necessário; o panorama histórico e atual das relações Brasil–China permitiu situar a soja em um contexto geopolítico mais amplo; e a análise detalhada das frentes de atuação da diplomacia agrícola – governança SPS, promoção, facilitação e coordenação com o setor privado – evidenciou os mecanismos concretos por meio dos quais o Brasil consolidou sua posição no mercado chinês.

A hipótese inicial, segundo a qual a diplomacia agrícola brasileira contribuiu significativamente para o aumento das exportações de soja para a China, por meio de negociação de acordos, participação em feiras, gestão de barreiras sanitárias e criação de canais institucionais de cooperação, foi em grande medida confirmada. A pesquisa mostrou que, sem a combinação entre trabalho técnico-diplomático e promoção comercial, o país teria enfrentado maiores dificuldades para entrar, permanecer e expandir sua presença em um mercado altamente regulado e disputado.

Ao mesmo tempo, as análises reforçam a segunda parte da hipótese, que previa a existência de condicionantes internas e externas capazes de limitar os efeitos dessa diplomacia no longo prazo. Fatores como a volatilidade dos preços internacionais, a concentração da pauta exportadora, os gargalos logísticos, as pressões socioambientais e a própria estratégia chinesa de diversificar fornecedores e agregar valor em sua indústria agroalimentar foram identificados como elementos que mantêm a interdependência em um patamar assimétrico e reforçam a necessidade de uma política externa voltada à autonomia incremental, e não à simples

acomodação.

Como toda pesquisa, este trabalho apresenta limites que precisam ser reconhecidos. O recorte temporal, embora amplo, concentrou-se em um período específico de consolidação da parceria Brasil–China, deixando para estudos futuros a atualização sistemática dos dados para além de 2024.

A opção por uma abordagem qualitativa e por fontes secundárias – documentos oficiais, relatórios institucionais e literatura especializada – restringiu a incorporação de percepções de atores diretamente envolvidos na formulação e execução da diplomacia agrícola, como diplomatas, adidos agrícolas, representantes de empresas e organizações da sociedade civil. Além disso, o foco no caso da soja não permitiu explorar, com a mesma profundidade, as interações entre diplomacia agrícola e outros segmentos do agronegócio, nem os impactos locais diferenciados nas regiões produtoras.

Essas limitações abrem, contudo, caminhos para pesquisas futuras. Investigações comparativas entre a diplomacia agrícola brasileira em relação à China e a outros mercados relevantes – como União Europeia, Sudeste Asiático ou Oriente Médio – poderiam aprofundar o entendimento sobre estratégias de diversificação e sobre o espaço de manobra do Brasil em diferentes arranjos regulatórios.

Estudos que combinem análises quantitativas mais refinadas com entrevistas e pesquisa de campo em regiões produtoras ajudariam a captar como decisões tomadas em instâncias multilaterais e bilaterais repercutem no cotidiano de produtores, cooperativas, governos locais e comunidades afetadas. Outro desdobramento promissor consiste em examinar a diplomacia agrícola sob a ótica da governança agroalimentar, articulando mais diretamente temas como segurança alimentar, mudanças climáticas, normas privadas de sustentabilidade e disputas por terra e água.

Este trabalho procurou demonstrar que a conexão entre grãos e diplomacia, expressa no eixo soja Brasil–China, é um laboratório privilegiado para compreender como o Brasil negocia seus interesses, vulnerabilidades e ambições em uma ordem internacional marcada por interdependência assimétrica.

Ao mostrar que a diplomacia agrícola foi decisiva para transformar capacidade produtiva em acesso estável a um mercado central, ao mesmo tempo em que evidenciou os riscos de concentração e reprimarização, a pesquisa reforça a ideia de que a autonomia econômica não é um estado alcançado de uma vez por todas, mas

um processo em construção, que exige esforço contínuo de coordenação interna, atuação externa qualificada e capacidade de aprender e se adaptar.

As conclusões aqui apresentadas não pretendem esgotar o tema, mas contribuir para que o debate sobre a inserção internacional do agronegócio brasileiro e, em particular, sobre a relação com a China, seja conduzido com maior densidade analítica, senso crítico e atenção às múltiplas dimensões envolvidas.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro. [S. l.], ago. 2021.

APEX-BRASIL. Apex-Brasil lidera presença brasileira na Anuga com 146 empresas e o slogan “One Country, Many Flavors”. Brasília, 2007. Disponível em: <https://apexbrasil.com.br/content/memoria/br/pt/memoria.html>. Acesso em: 10 out. 2025.

APEX-BRASIL. Criação da Casa Brasil, em Pequim, para funcionar durante os Jogos Olímpicos. Brasília, 2008. Disponível em: <https://apexbrasil.com.br/content/memoria/br/pt/memoria.html> . Acesso em: 20 out. 2025.

APEX-BRASIL. Início da produção de estudos e análises de inteligência comercial. Brasília, 2003/2004. Disponível em: <https://apexbrasil.com.br/content/memoria/br/pt/memoria.html> . Acesso em: 19 out. 2025.

APEX-BRASIL. Lançamento da ferramenta de geoprocessamento online para disseminação de oportunidades comerciais (mais de 2,6 mil oportunidades do PNE). Brasília, 2015. Disponível em: <https://apexbrasil.com.br/content/memoria/br/pt/memoria.html>. Acesso em: 20 out. 2025.

APEX-BRASIL. Parceria com a Shanghai Sugar Cigarette & Wine para a promoção de produtos brasileiros; mais de mil lojas participam do projeto “O Melhor do Brasil”. Brasília, 2004. Disponível em: <https://apexbrasil.com.br/content/memoria/br/pt/memoria.html>. Acesso em: 20 out. 2025.

APEX-BRASIL. Radar Comercial — parceria com a Secretaria de Comércio Exterior (Secex). Brasília, 2004. Disponível em: <https://apexbrasil.com.br/content/memoria/br/pt/memoria.html>. Acesso em: 10 out. 2025.

B20. Comunique B20 – Recomendações de políticas ao G20. 24 fev. 2022. Disponível em: <https://www.b20indonesia2022.org>. Acesso em: 10 out. 2025.

BECARD, Danielly Silva Ramos. O que esperar das relações Brasil-China? *Revista*

de Sociologia e Política, v. 19, n. suplementar, p. 31-44, nov. 2011.

BORGES, Fábio; MARTINS, Luiza Maria; NAGUAL, Felipe. As relações diplomáticas e econômicas entre o Brasil e a China (2002–2023): continuidades, rupturas e desafios para o governo Lula 3. *Revista Princípios*, n. 169, p. 25–46, jan./abr. 2024. DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2024.169.003>.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Brasil e Indonésia firmam acordo para fortalecer cooperação em medidas sanitárias e fitossanitárias. Brasília, 23 out. 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/>. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Ministro Fávaro reforça parceria com Singapura e amplia cooperação comercial e agroambiental. Brasília, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Requisitos fitossanitários de exportação (T-Rex). Brasília, 2025c. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). República Popular da China – Relações bilaterais. Brasília, DF: MRE, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-popular-da-china>. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Discursos, artigos e entrevistas. Brasília: MRE, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Discurso do Presidente José Sarney durante visita à República Popular da China. Pequim, 4 jul. 1988. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. 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/jose-sarney-de-araujo-costa-1985-1990/discurso-durante-visita-a-republica-popular-da-china-pequim-4-de-julho-de-1988>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRITO, Daniel; SILVA, Gabriel Novais da; LEÃO, Airton Pereira da Silva. Estratégias de logísticas para o setor exportador de soja no Brasil. *RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar*, v. 4, n. 7, e473595, 2023. DOI: 10.47820/recima21.v4i7.3595.

BUNDE, Altacir; AGUIRRE, Márcia Luiza Cruz; RIZZI, Kamilla Raquel; CARLETTI,

Anna. Brasil e China e a dependência na semiperiferia: uma análise das relações econômicas (2009-2018). *Revista Tocantinense de Geografia*, v. 10, n. 20, p. 168–196, 2021. Disponível em:

<https://periodicos.ufnt.edu.br/index.php/geografia/article/view/11810>. Acesso em: 8 nov. 2025.

CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China. *Carta Brasil-China: 40 anos de relações diplomáticas entre Brasil e China*. Ed. especial, jan. 2015. Disponível em:

https://www.cebc.org.br/arquivos_cebc/carta-brasil-china/Ed_10.pdf. Acesso em: 1 jun. 2025.

CECHIN, Alicia; NONNENBERG, Marcelo José Braga. Normas voluntárias de sustentabilidade (NVS) e implicações sobre as exportações de produtos do agronegócio: soja. *Texto para Discussão*, n. 2917. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. DOI: 10.38116/td2917-port.

COMEX STAT. Portal de Estatísticas de Comércio Exterior – Ministério da Economia. Brasília: Governo Federal, 2024. Disponível em:

<https://comexstat.mdic.gov.br/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

CORONEL, D. A. et al. Exportações do complexo brasileiro de soja: vantagens comparativas reveladas e orientação regional. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, v. 17, n. 4, p. 20–32, out./dez. 2008.

DORSEY, Thomas et al. The impact of WTO accession. In: INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *China: competing in the global economy*. Washington, D.C.: IMF, 2001. cap. 12, p. 191-208. Disponível em:

<https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781589061781/ch012.xml>.

FAO – Food and Agriculture Organization. *The State of Food and Agriculture 2024*.

Roma: FAO, 2024. Disponível em: [https://www.fao.org/publications/home/fao-](https://www.fao.org/publications/home/fao-flagship-publications/the-state-of-food-and-agriculture)

[flagship-publications/the-state-of-food-and-agriculture](https://www.fao.org/publications/home/fao-flagship-publications/the-state-of-food-and-agriculture). Acesso em: 16 abr. 2025.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG); MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas — análises e documentos*. Brasília: FUNAG/MRE, 2016. Disponível em:

<https://funag.gov.br/loja/>. Acesso em: 24 out. 2025.

GARCIA, A. L. As exportações brasileiras entre 1998 e 2018: uma análise sobre a reprimarização. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) — Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

GLAUBER, Joseph W. China's accession to the WTO and its impact on global

agricultural trade. *IFPRI Discussion Paper* 02085. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2021. Disponível em:

<https://ssrn.com/abstract=4003596>. Acesso em: 29 maio 2025.

GLAUBER, Joseph W. China's accession to the WTO and its impact on global agricultural trade. In: GAO, Henry; RAESS, Damian; ZENG, Ka (eds.). *China and the WTO: a twenty-year assessment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023. p. 132-159. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781009291804.010>.

GRAÇA LIMA, José Alfredo. Perspectivas das relações sino-brasileiras após a visita do presidente Xi Jinping. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). *Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas: análises e documentos*. Brasília: FUNAG, 2016. p. 21–34. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/1174-brasil-e-china-40-anos.pdf>.

HOLANDA, Francisco Mauro Brasil de. 40 anos das relações Brasil-China: de onde viemos, onde estamos, para onde vamos. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). *Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas: análises e documentos*. Brasília: FUNAG, 2016. p. 35–55. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/1174-brasil-e-china-40-anos.pdf>.

KE, Bingsheng; WAN, Guang Hua. China's WTO entry and its impact on the agricultural sector. Canberra: Asia Pacific Press, 2003. (Working Paper 03-11, Asia Pacific School of Economics and Government, The Australian National University). Disponível em: <https://openresearch-repository.anu.edu.au/server/api/core/bitstreams/f628c359-8433-4594-9603-e791edc6eea6/content>.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. 3. ed. Boston: Longman, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Monica. *O Brasil e a política internacional: o desafio da autonomia*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

LIN, Justin Yifu. WTO accession and Chinese economy: impacts on agriculture, financial sector, and state-owned enterprises. Peking University; Hong Kong University of Science and Technology, 2001. Disponível em: https://www.rieti.go.jp/en/events/02042201/lin_1.pdf. Acesso em: 30 maio 2025.

MACIEL, Tadeu Morato. Avanços e desafios da política externa brasileira após 100 dias de governo Lula. *Orbis – Boletim Trimestral do LEBEP-UFF*, v. 1, n. 1, p. 20–24, 2023.

MENDONÇA, Maria Lúcia. *A diplomacia comercial brasileira: entre a política e o mercado*. Brasília: Ipea, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

NEGRI, F.; ALVARENGA, G. V. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. *Radar*, n. 13, p. 7-14, 2011.

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

Agricultural trade and markets. Paris: OECD, 2021. Disponível em:

<https://www.oecd.org/en/topics/agricultural-trade-and-markets.html>. Acesso em: 16 abr. 2025.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Geografia agrária do Brasil*. São Paulo:

Expressão Popular, 2010. Disponível em: <https://itr.ufrj.br/portal/wp-content/uploads/2017/10/t55.pdf>.

OMC – Organização Mundial do Comércio. *Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS)*. Genebra: OMC, 1995. Versão em português.

Disponível em: <https://www.wto.org/>. Acesso em: 24 out. 2025.

ROSITO, Tatiana. Evolução das relações econômicas Brasil-China e perspectivas futuras. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). *Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas: análises e documentos*. Brasília: FUNAG, 2016. p. 57–102. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/1174-brasil-e-china-40-anos.pdf>.

ROSA, Isabela Ferreira; MAKIYA, Ieda Kanashiro. Sustentabilidade da soja brasileira no mercado internacional: gestão de *trade-off*. In: *VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão*, 2011. Anais... [S. l.: s. n.], 2011.

SILVA, Lucimar; LEAL, Ricardo Aguirre; PEREIRA, Rafael Mesquita. O comércio exterior de soja no Brasil e as implicações da crise comercial entre China e EUA.

Revista de Economia e Agronegócio, v. 22, n. 3, 2024. Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210114_nt_dinte_n26.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

SILVA, Samuel Cardoso da. A entrada da China na OMC e os regimes alimentares internacionais: da revolução agrária ao complexo soja-carne. Marília: Unesp, 2025.

Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/2ccd7303-e3fb-4542-af6c-6a4df15a7532/content>.

UMBELINO, Ana Celina Lobo. O mercado da soja para o Brasil, os Estados Unidos e a China sob a perspectiva da interdependência complexa. 2021. 66 f. Trabalho de

Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) — Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia (de Sarney a Lula)*. São Paulo: Unesp, 2007. Disponível em:

<https://books.scielo.org/id/ryhtg>. Acesso em: 16 abr. 2025. (Correção de grafia: VIGEVANI.)

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ITC – International Trade Centre. *Trade Map: statistics for international business development* (HS 1201 – Quantities). Disponível em:

https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS_Graph.aspx?nvpm=1%7c156%7c%7c%7c%7c1201%7c%7c%7c4%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c2%7c2%7c1%7c2. Acesso em: 13 nov. 2025.