



# TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

493

**Segurança Alimentar da China e a reorganização do  
sistema agroalimentar global: o lugar do Brasil**

**Antônio Márcio Buainain  
Pedro Abel Vieira Junior**

**Abril 2026**



**ie** Instituto de  
economia

# Segurança Alimentar da China e a reorganização do sistema agroalimentar global: o lugar do Brasil

Antônio Márcio Buainain <sup>1</sup>  
Pedro Abel Vieira Junior <sup>2</sup>

## Resumo

A segurança alimentar da China, moldada por restrições estruturais e pela memória histórica das grandes fomes, tornou-se um dos principais vetores organizadores do sistema agroalimentar global. A entrada chinesa no mercado internacional de alimentos reconfigurou fluxos comerciais, deslocou fronteiras agrícolas e redefiniu vantagens comparativas em diversas regiões do mundo. O Brasil foi o país que mais se beneficiou dessa transformação: a complementaridade entre as limitações chinesas e as vantagens agroecológicas e tecnológicas brasileiras permitiu uma expansão acelerada da agricultura nacional, apesar de gargalos logísticos e institucionais persistentes. Esta expansão foi catalisada por um choque de demanda sem precedentes, mas só se materializou porque encontrou, no Brasil, uma base científica, tecnológica e institucional construída ao longo de décadas, com participação decisiva do Estado. No entanto, a interdependência resultante é assimétrica e instável. A China, desconfortável com a dependência de poucos fornecedores, tem ampliado esforços para diversificar origens, fortalecer a produção doméstica e reduzir vulnerabilidades externas. O Brasil, por sua vez, enfrenta o desafio de ancorar sua posição no mercado chinês em bases políticas mais sólidas, capaz de oferecer previsibilidade e segurança a longo prazo. O artigo argumenta que, se o passado da relação sino-brasileira foi guiado pelos sinais do mercado, o futuro dependerá da capacidade de construir arranjos políticos e institucionais que transformem uma interdependência necessária — mas incerta — em uma parceria estratégica sustentável.

**Palavras-chave:** Segurança alimentar chinesa; Reorganização do sistema agroalimentar global; Interdependência sino-brasileira; Expansão agrícola brasileira.

## Abstract

### *China's food security and the reorganization of the global agri-food system: the role of Brazil*

China's food security, shaped by structural constraints and the historical legacy of major famines, has become one of the central forces reorganizing the global agri-food system. China's large-scale entry into world food markets has reshaped trade flows, shifted agricultural frontiers, and redefined comparative advantages across multiple regions. No country benefited more from this transformation than Brazil: the complementarity between China's structural limitations and Brazil's agroecological and technological strengths enabled a rapid expansion of Brazilian agriculture, despite persistent logistical and institutional bottlenecks. This expansion was triggered by an extraordinary demand shock but only materialized because it encountered a robust scientific, technological, and institutional foundation built over decades, with a decisive role played by the Brazilian state. Yet the resulting interdependence is asymmetric and unstable. China, uneasy with its reliance on a small group of suppliers, has intensified efforts to diversify origins, strengthen domestic production, and reduce external vulnerabilities. Brazil, in turn, faces the challenge of anchoring its position in the Chinese market on more

---

(1) Professor titular do Instituto de Economia da Unicamp / Pesquisador do Instituto de Ciências e Tecnologias em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) e do Centro de Economia Aplicada, Agricultura e Meio Ambiente (CEA/IE/Unicamp). E-mail: [buainain@unicamp.br](mailto:buainain@unicamp.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1779-5589>.

(2) Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), lotado na Secretária de Inteligência e Relações Estratégicas da Embrapa. E-mail: [pedro.vieira@embrapa.br](mailto:pedro.vieira@embrapa.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5888-2603>.

durable political foundations capable of providing long-term predictability and security. The article argues that while the past of Sino-Brazilian relations was shaped by market dynamics, their future will depend on the capacity to build political and institutional arrangements that transform a necessary — but uncertain — interdependence into a stable strategic partnership.

**Keywords:** Chinese food security; Reorganization of the global agri-food system; Sino-Brazilian interdependence; Brazilian agricultural expansion.

**Códigos JEL:** Q17, Q18, F14, F52, F60.

## 1 Introdução

A segurança alimentar na China é, antes de tudo, uma questão estrutural. O país abriga quase 20% da população mundial, mas dispõe de apenas 7% das terras aráveis e enfrenta severas desigualdades na disponibilidade de água entre o Norte árido e o Sul úmido (FAO, 2023; World Bank, 2022). Essa configuração cria um dilema permanente: a China tem população demais para suas terras e água; e terra e água de menos para o padrão de consumo que aspira sustentar. Nenhum outro grande país opera sob uma restrição tão aguda entre demanda potencial e capacidade produtiva interna (State Council, 2019).

Mas a relevância da segurança alimentar na China não nasce apenas da geografia. Ela está inscrita na memória histórica de privações, colapsos produtivos e instabilidade política. No final do período imperial, a combinação de guerras internas, choques climáticos e invasões estrangeiras produziu ciclos repetidos de fome (Lardy, 2014). No século XX, o episódio mais traumático — a Grande Fome de 1958–1962 — resultou da desorganização agrícola promovida pelo Grande Salto Adiante, levando à morte de dezenas de milhões de pessoas (Dikötter, 2010; Yang, 2012). A Revolução Cultural (1966–1976) desmontou redes de pesquisa e extensão, dispersou quadros técnicos e agravou a instabilidade produtiva (Huang; Rozelle, 2020).

Por essa razão, “segurança alimentar” na China assume um sentido político e estratégico muito diferente daquele utilizado no Ocidente: significa estabilidade social, legitimidade do Estado e soberania nacional. As diretrizes chinesas — expressas em documentos como o No. 1 Central Document (vários anos, especialmente 2004, 2013 e 2017), a *National Food Security Strategy* (Ministry of Agriculture, 2014) e o 14th Five-Year Plan (NDRC, 2021) — enfatizam autossuficiência mínima em grãos básicos, amplos estoques reguladores, forte coordenação estatal, P&D agrícola intensivo e diversificação internacional das fontes de suprimento.

Assim, compreender a segurança alimentar da China significa, simultaneamente, compreender um dos vetores organizadores do sistema agroalimentar global contemporâneo. O tema é global não apenas por sua escala, mas porque os caminhos que a China escolheu para enfrentar seus constrangimentos internos tiveram efeitos diretos sobre preços, fluxos comerciais, padrões de investimento e estratégias de desenvolvimento agrícola em diversos países — especialmente no Brasil (Gale, 2023; OECD-FAO, 2023). E as escolhas que vier a fazer terão também impactos diretos sobre o comércio agropecuário internacional e sobre os sistemas agrícolas em todo o mundo.

Nas últimas três décadas, a combinação de crescimento econômico acelerado, urbanização e mudança nos padrões de consumo transformou a China no maior importador mundial de alimentos,

particularmente soja, milho, carnes e fibras (USDA-ERS, 2024). O déficit estrutural de segurança alimentar do país passou a organizar o mercado internacional, deslocando fronteiras agrícolas, influenciando preços, estimulando investimentos logísticos e redefinindo vantagens comparativas em países exportadores (Abbott; Hurt; Tyner, 2015).

Poucos países foram tão diretamente impactados quanto o Brasil. A complementaridade entre restrições chinesas e abundância brasileira de terra, água, tecnologia tropical e capacidade empresarial converteu o Brasil no principal fornecedor agrícola da China (Gasques *et al.*, 2023; Vieira Filho, 2018). Ao mesmo tempo, essa relação ampliou a exposição brasileira a movimentos internos da economia chinesa, a tensões geopolíticas e à necessidade de elevar sua própria produtividade e governança para aproveitar de forma sustentável essa interdependência crescente.

Este artigo parte dessa perspectiva — a segurança alimentar chinesa como questão estrutural, histórica e global — para discutir como a trajetória da China reconfigurou o mercado mundial de alimentos e examinar como o Brasil se insere nessa equação estratégica.

## **2 A política chinesa de segurança alimentar: trajetória histórica e redefinições estratégicas**

A trajetória da política de segurança alimentar da China revela um padrão constante de adaptação a choques estruturais e a limites ambientais, mas também um traço distintivo: o país transforma vulnerabilidades históricas em diretrizes permanentes de Estado. História, geografia e política convergem para produzir um sistema altamente coordenado, sustentado por sucessivas camadas de aprendizado — muitas delas derivadas de fracassos dramáticos.

A memória das grandes fomes do século XX permanece como elemento organizador da ação estatal. O colapso agrícola provocado pelo Grande Salto Adiante (1958-1962), resultado da tentativa de acelerar a industrialização pela reorganização coercitiva do campo, segue sendo um trauma coletivo e um marco de governança. Obras como as de Dikötter (2010) e Yang (2012) são contundentes ao demonstrar que o fracasso não decorreu apenas de condições ambientais adversas, mas sobretudo da combinação entre ideologia, planejamento irrealista e distorções informacionais — um alerta permanente sobre os riscos da manipulação política da agricultura.

A Revolução Cultural (1966-1976) reforçou essa lição: a destruição das instituições de pesquisa, o esvaziamento de quadros técnicos e a violência política evidenciaram que a fragilidade da ciência agrícola pode comprometer a segurança do país (Huang & Rozelle, 2020). Esses episódios consolidaram a crença — ainda dominante — de que a segurança alimentar é indissociável da estabilidade social e da legitimidade do Partido. Não é uma política setorial: é um pilar de Estado.

A partir das reformas de 1978, a China entra em um ciclo de crescimento que amplia exponencialmente a demanda por alimentos. O Estado, porém, reage com cautela. Durante quase duas décadas, insiste na doutrina da autossuficiência total, mesmo quando ela revela sua inviabilidade diante do aumento da renda, da urbanização acelerada e da competição por terras em um território limitado e com desigualdades hídricas profundas (FAO, 2023; World Bank, 2022). Esse período evidencia o caráter defensivo da política agrícola chinesa: mais do que maximizar eficiência, a prioridade era minimizar risco sistêmico.

O ponto de inflexão ocorre nos anos 1990, quando a China introduz um pragmatismo que redefiniria sua política alimentar: a retirada da soja do núcleo dos grãos estratégicos. Como mostram análises do USDA-ERS (2024), a soja é reconceitualizada como insumo industrial, e não como alimento essencial. Essa mudança revela uma decisão política cuidadosa: ao concentrar esforços em arroz, trigo e milho — e aceitar dependência externa em soja e óleos vegetais —, a China substitui a autossuficiência rígida por um modelo de segurança seletiva baseado em produção doméstica mais importações maciças.

A entrada na OMC, em 2001, consolida essa mudança ao institucionalizar a abertura seletiva e transformar o comércio exterior em pilar da política alimentar chinesa. O efeito é imediato. A China torna-se o maior importador mundial de soja e reorganiza cadeias produtivas em vários continentes, incentivando a expansão agrícola em regiões de fronteira, sobretudo na América do Sul. Como argumentam Abbott, Hurt e Tyner (2015), a demanda chinesa acelera a integração do mercado global e contribui decisivamente para o boom das commodities agrícolas dos anos 2000.

A transformação mais profunda, no entanto, surge a partir de 2013, quando o governo adota o conceito de “segurança alimentar abrangente”, incorporado nos Documentos Centrais n. 1. Essa formulação articula três pilares: estoques estatais robustos e autossuficiência mínima nos grãos essenciais; diversificação ativa de fornecedores externos; e investimentos massivos em ciência agrícola, biotecnologia e tecnologias de mitigação da vulnerabilidade ambiental. A segurança alimentar passa a ser tratada como sistema integrado: a produção doméstica é necessária, mas não suficiente.

Essa orientação não elimina a preocupação estrutural com a dependência externa, reforçada por episódios como a peste suína africana e as tensões com os Estados Unidos, mas a canaliza para uma estratégia dupla: reduzir vulnerabilidades em produtos sensíveis e ampliar a presença internacional em setores estratégicos. Surge, assim, um modelo híbrido: a China é simultaneamente uma das agriculturas mais protegidas do mundo e um de seus maiores importadores; uma potência de forte intervenção estatal e, ao mesmo tempo, um ator central na integração global dos mercados de alimentos.

Esse desenho estratégico é reafirmado e atualizado no 15º Plano Quinquenal (2026–2030), que recoloca a segurança alimentar no centro da estratégia nacional de resiliência econômica e geopolítica<sup>3</sup>. O plano reforça a autossuficiência seletiva, a proteção da “linha vermelha” das terras cultiváveis, a aceleração da modernização tecnológica da agricultura e, de forma explícita, a

---

(3) O 15º Plano Quinquenal da China (2026–2030) reafirma a segurança alimentar como prioridade estratégica de Estado, articulando-a aos objetivos de resiliência econômica, estabilidade social e segurança nacional no horizonte 2035. No campo agroalimentar, o plano enfatiza: (i) a manutenção da “linha vermelha” de aproximadamente 120 milhões de hectares de terras cultiváveis, com investimentos em terras irrigadas de alto padrão; (ii) a intensificação da modernização tecnológica da agricultura, com foco em inovação científica, biotecnologia, agricultura digital e redução de perdas; (iii) a elevação da eficiência produtiva doméstica como forma de mitigar vulnerabilidades externas; e (iv) a diversificação gradual de fornecedores internacionais de alimentos estratégicos, combinada a instrumentos regulatórios e comerciais destinados a proteger produtores domésticos. O plano adota abordagem ampla de segurança alimentar e nutricional, incorporando dimensões de disponibilidade, acesso, estabilidade, qualidade e utilização saudável dos alimentos, em consonância com diretrizes já presentes nos Documentos Centrais n. 1 e nos planos quinquenais anteriores.

diversificação de fornecedores externos como mecanismo de mitigação de riscos. Ao fazê-lo, confirma que a dependência de importações — especialmente de poucos parceiros estratégicos — segue sendo percebida em Pequim como vulnerabilidade a ser gerida, e não como condição confortável de longo prazo.

É nesse movimento — marcado por tensões entre autossuficiência, abertura, tecnologia e geopolítica — que se define a atual política chinesa de segurança alimentar, e onde emergem oportunidades e riscos para países exportadores como o Brasil.

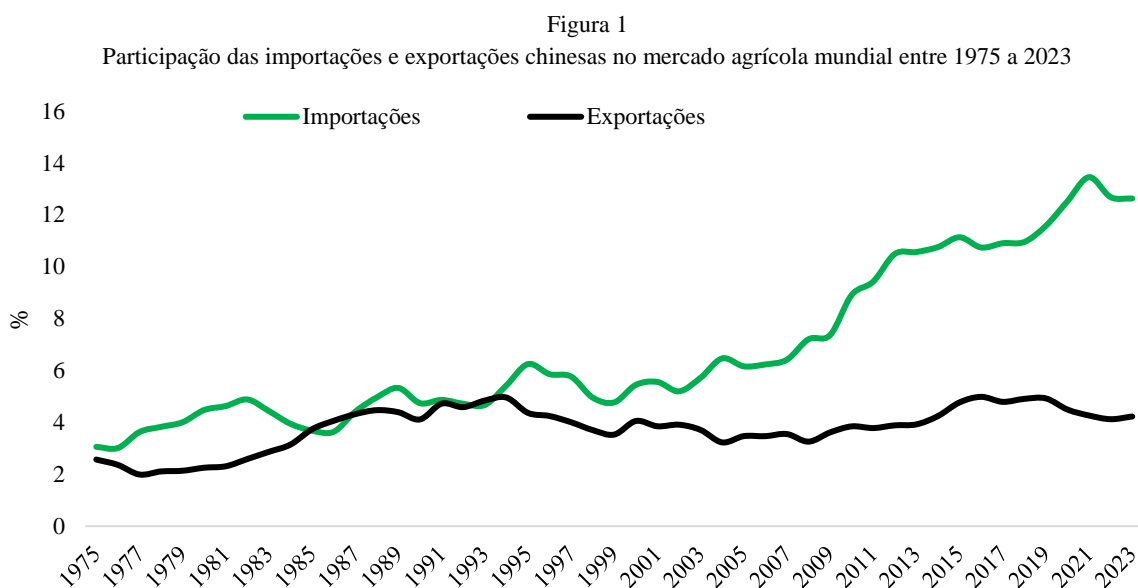
### **3 A China como reorganizadora do sistema agroalimentar global**

A entrada da China no mercado internacional de alimentos não produziu apenas um aumento de demanda. Ela alterou a própria lógica de funcionamento do sistema agroalimentar global. A política chinesa de segurança alimentar — estruturada para controlar riscos internos, estabilizar preços e garantir reservas — acabou produzindo efeitos externos de grande magnitude, redefinindo fluxos, deslocando fronteiras agrícolas e reorganizando vantagens comparativas em diferentes regiões do mundo.

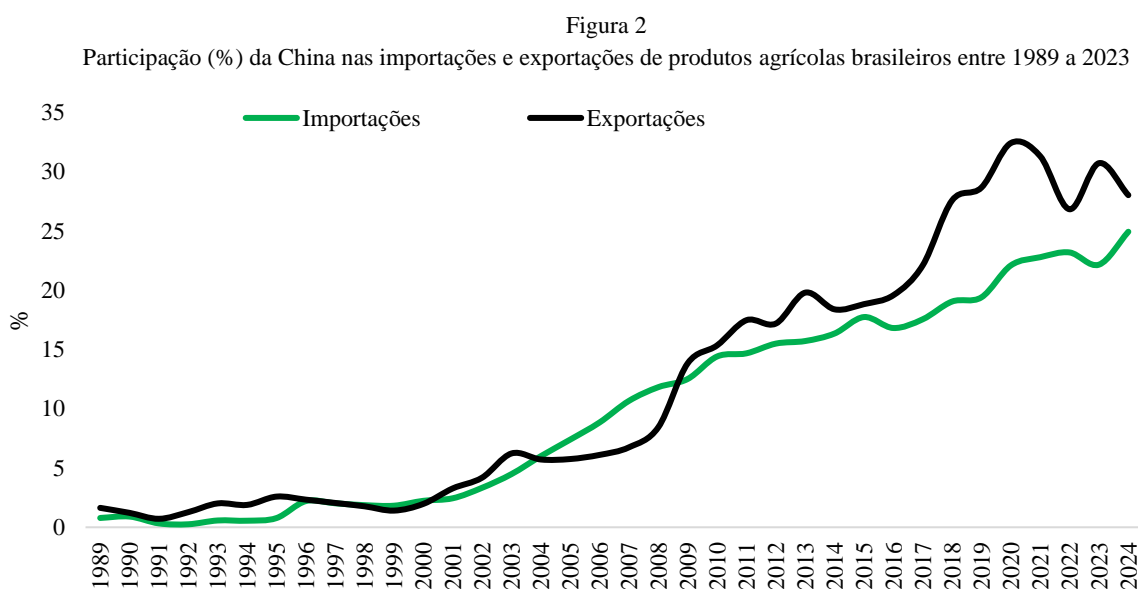
A partir dos anos 2000, a China deixa de ser um importador marginal e passa a operar como o ator dominante nos mercados de soja, milho, algodão, carnes e fibras. É ela, mais do que qualquer outro país, que determina volumes, preços, origens, padrões de qualidade e horizontes de investimento. Abbott, Hurt e Tyner (2015) destacam que nenhum país, em tão pouco tempo, deslocou de forma tão profunda as bases estruturais do comércio agrícola internacional. O mecanismo central dessa transformação é simples: o déficit estrutural de segurança alimentar da China converteu-se no elemento organizador das cadeias globais de suprimento, impondo ao mundo sua escala, sua lógica de compra e seus critérios de risco.

Esse movimento abriu oportunidades extraordinárias para países com grande disponibilidade de terra, água e capacidade empresarial, como Brasil, Argentina, Estados Unidos e Austrália. Mas nenhum se beneficiou tanto quanto o Brasil, cuja combinação de tecnologia tropical, expansão de fronteira, produtividade crescente e custos competitivos encontrou exatamente a demanda que a China estava disposta — e precisava — absorver. A geografia agrícola brasileira, que antes seguia sua própria racionalidade, passou, em grande medida, a responder aos sinais emitidos por Pequim.

Nesse contexto, em poucos anos a China tornou-se o maior importador agrícola do mundo, respondendo, em 2025, por cerca de 15% de todas as compras internacionais (Figura 1). Essa posição é ainda mais evidente em mercados estratégicos como soja (60% das importações globais), milho, trigo e carnes, além de adquirir volumes significativos de algodão, açúcar, lácteos e pescados.



Fonte: (FAO, 2025).



Fonte: COMEX (2025).

A ascensão do Brasil como principal fornecedor de soja para a China é o caso mais emblemático. Como mostram análises do USDA-ERS (2024), a decisão chinesa de importar soja em larga escala funcionou como estímulo direto à expansão da fronteira agrícola brasileira e à intensificação no uso da terra, especialmente no Cerrado e no binômio soja/milho, estruturando investimentos em logística, armazenagem, pesquisa e tecnologias de produção. O que costuma ser descrito como um “milagre agrícola brasileiro” tem, na prática, uma dimensão global: dependeu da

existência de um comprador de escala quase ilimitada, disposto a absorver volumes crescentes por décadas.

A partir dos anos 2010, o Brasil converteu-se no principal fornecedor agrícola da China, representando parcela expressiva de suas compras externas (Figura 2), especialmente de soja, carnes, açúcar e celulose. Essa interdependência sino-brasileira tornou-se uma das relações bilaterais agroalimentares mais relevantes do mundo, influenciando decisões de plantio, investimentos em logística e políticas de segurança alimentar em ambos os países.

A expansão das importações chinesas de milho, carnes, celulose, algodão e açúcar reposicionou o Brasil no mapa global da segurança alimentar, ampliando sua relevância estratégica. A China não apenas compra: ela ancora expectativas, dá previsibilidade a investimentos agrícolas de longo prazo e, muitas vezes, define quais cadeias se expandem e quais permanecem estagnadas. Em outras palavras, a demanda chinesa organiza a oferta global.

É nesse contexto que o debate sobre a suposta “reprimarização” da economia brasileira precisa ser relativizado. A crítica — recorrente em parte da literatura e frequentemente associada ao boom chinês — sustenta que o Brasil teria se especializado excessivamente em commodities de baixo valor agregado (Vieira Junior *et al.*, 2019). Essa leitura ignora um ponto central: a especialização brasileira resulta menos de limitações internas e mais da racionalidade chinesa. A China não demanda derivados, óleos ou farelos; demanda grãos inteiros, insumo estratégico para sua própria indústria de processamento e cadeias integradas de proteína animal. O valor agregado está onde a China quer que esteja — na China. A especialização brasileira, portanto, não expressa regressão estrutural, mas a forma específica de inserção que o maior comprador mundial permite, demanda e remunera.

O ponto central, portanto, não é apenas comparar duas trajetórias de modernização agrícola, mas reconhecer que o processo chinês — guiado por sua política de segurança alimentar — criou as condições para a expansão da agricultura brasileira. A reorganização agrícola da China tornou-se, ela própria, um fator ordenador da reorganização agrícola do Brasil. E, ao fazê-lo, expôs os limites e os riscos de um modelo excessivamente dependente de um único mercado, ainda que extremamente lucrativo.

Essa é a simetria fundamental: a China reorganizou sua agricultura para reduzir vulnerabilidades internas; o Brasil reorganizou a sua para explorar oportunidades externas criadas pela própria China. As duas estratégias são racionais, mas produzem estruturas de dependência distintas — e assimétricas.

É a partir desse diagnóstico que o artigo poderá avançar para discutir os desafios de longo prazo da agricultura brasileira e as implicações dessa interdependência para o desenvolvimento nacional.

#### **4 A expansão da agricultura brasileira e o papel estruturante do comércio com a China**

A expansão da agricultura brasileira nas últimas três décadas não pode ser compreendida apenas como resultado de vantagens naturais, nem exclusivamente como fruto do amadurecimento interno do sistema de pesquisa agrícola nacional. Tampouco é apenas consequência do empreendedorismo privado ou da abertura econômica. A trajetória que colocou o Brasil entre os maiores produtores e exportadores agrícolas do mundo é o produto de uma convergência singular:

um conjunto de transformações domésticas, tecnológicas e institucionais encontrou, no choque de demanda chinesa, a janela de oportunidade capaz de reorganizar a agricultura brasileira em escala inédita.

A partir dos anos 2000, a China provocou um verdadeiro boom das commodities. O rápido crescimento econômico, a urbanização acelerada e a mudança da dieta chinesa elevaram a demanda global por grãos, proteínas e fibras a patamares históricos. Nesse período, os preços internacionais atingiram níveis não vistos desde os anos 1970, como reconhecem a FAO e o Banco Mundial. Esse choque de demanda funcionou como um poderoso mecanismo de transmissão de incentivos para o setor agrícola brasileiro: margens mais altas, previsibilidade de mercado e expansão contínua da demanda reduziram — ou ao menos relativizaram — os constrangimentos estruturais que historicamente limitavam a competitividade do país.

Foi exatamente esse ambiente externo excepcional que permitiu que a agricultura brasileira se expandisse apesar de gargalos sistêmicos conhecidos: a precariedade das estradas e ferrovias, a baixa capacidade de armazenagem (Brasil armazena cerca de 70% do que produz; Estados Unidos, mais de 130%, considerando capacidade privada e comercial), a concentração portuária no Sul e Sudeste, o custo elevado do frete interno e a volatilidade cambial. Em condições normais, tais deficiências poderiam ter inviabilizado a produção em larga escala nos Cerrados e, mais tarde, no MATOPIBA. Mas, sob preços elevados e demanda contínua, esses gargalos se tornaram obstáculos administráveis — não barreiras intransponíveis.

Além do direcionamento da produção, a agricultura brasileira tornou-se amplamente dependente de insumos importados da China, especialmente fertilizantes e defensivos agrícolas. Essa dependência decorre do rápido crescimento do agronegócio brasileiro e da concentração da produção global de insumos químicos e minerais em território chinês. No caso dos fertilizantes, a China é um dos principais fornecedores de nitrogênio e fósforo; no caso do potássio, além da própria China, destacam-se Rússia, Belarus e Canadá, reforçando a vulnerabilidade brasileira. Além disso, o setor agrícola brasileiro depende de princípios ativos de agrotóxicos produzidos majoritariamente na China, que domina grande parte da indústria química mundial de síntese. Essa dependência deixa o país vulnerável a oscilações de preços internacionais, interrupções logísticas e restrições de exportação.

A Guerra da Ucrânia, a pandemia de COVID-19 e episódios de tensões diplomáticas evidenciaram os riscos dessa dependência, provocando alta de preços e atrasos na entrega de insumos críticos. Em resposta, o Brasil tem buscado estratégias de redução da vulnerabilidade, como a expansão da produção doméstica de fertilizantes, a diversificação de fornecedores — especialmente de potássio — e o estímulo à inovação em bioinsumos. Contudo, no curto e médio prazo, a dependência brasileira da China permanece elevada, dada a escala e competitividade da indústria chinesa.

É importante destacar que, ainda que o choque externo tenha funcionado como catalisador, o Brasil já havia construído, nas décadas anteriores, os alicerces internos necessários para aproveitar essa oportunidade — e o Estado brasileiro teve papel fundamental nessa construção. A narrativa liberal segundo a qual o agro teria florescido “apesar” do Estado não resiste à história: da ocupação dos Cerrados aos avanços tecnológicos, dos sistemas de crédito rural ao arcabouço regulatório de sementes, passando pela infraestrutura, pela defesa sanitária e pelo sistema robusto de pesquisa

pública, praticamente todos os vetores que sustentaram a expansão agrícola foram, em alguma medida, induzidos, coordenados ou viabilizados por políticas públicas. O Estado não apenas corrigiu falhas de mercado; ele construiu mercados inteiros.

Essa relação revela um traço estrutural da agricultura brasileira: a interdependência permanente entre inovação pública e investimento privado. O mesmo setor que, em momentos de otimismo, proclama a autossuficiência do mercado é também aquele que recorre ao Estado sempre que enfrenta limites sistêmicos — logísticos, creditícios, sanitários ou ambientais. Não por acaso, a expansão que se consolidou com a demanda chinesa só foi possível porque encontrou um Estado que, ao longo de décadas, havia construído uma base sólida de ciência e tecnologia tropical (liderada pela Embrapa), instrumentos de financiamento de longo prazo, sistemas de armazenagem regulada, programas de combate ao desmatamento e políticas fiscais, como a Lei Kandir (1996), que integraram o agro brasileiro à economia internacional.

Nesse contexto, destacam-se alguns vetores internos fundamentais: (i) a disseminação dos sistemas tecnológicos tropicais desenvolvidos pela Embrapa e parceiros, incluindo cultivares adaptadas ao Cerrado, plantio direto e sistemas integrados de produção; (ii) a chegada e difusão das sementes geneticamente modificadas, que reconfiguraram o manejo de pragas, ampliaram janelas de plantio e viabilizaram o avanço da segunda safra de milho; (iii) a reestruturação do mercado de sementes e insumos após as reformas dos anos 1990, abrindo espaço para multinacionais e estimulando competição tecnológica; (iv) a Lei Kandir (1996), que desonerou exportações e ampliou a rentabilidade da produção voltada ao mercado externo; (v) o fortalecimento das universidades e da pesquisa pública agrícola.

A coincidência desses fatores criou o ambiente doméstico necessário, mas foi a China que deu forma e escala ao ciclo. O comércio bilateral transformou-se na espinha dorsal do novo modelo agrícola brasileiro. Hoje, mais de 40% das exportações do agronegócio têm como destino o mercado chinês — uma proporção superior à observada em qualquer outro grande exportador global. Na soja, o número ultrapassa 70%; em carnes, varia entre 40% e 50%; em celulose e algodão, é igualmente expressivo (COMEX, 2025).

A demanda chinesa não é apenas grande: é estável, previsível e crescente — qualidades raras em mercados de commodities. Essa combinação reduziu o risco dos investimentos privados e permitiu um ciclo de expansão contínua, tanto em volume quanto em área, especialmente nos biomas Cerrado e MATOPIBA. O que se observa é menos uma resposta brasileira espontânea ao mercado global e mais uma reação estruturada ao apetite chinês, que passou a orientar grande parte das decisões de investimento, logística e pesquisa aplicada.

Essa trajetória explica por que os gargalos logísticos brasileiros foram, em grande medida, neutralizados pelo ciclo de preços altos. A rentabilidade excepcional abriu espaço para investimentos privados em armazenagem, plantas de esmagamento, tradings, estruturas logísticas e novas rotas de exportação, ainda que de forma insuficiente para um sistema agrícola da escala brasileira. A expansão não se deu apesar da China, mas porque havia China — e porque o país se tornou, na prática, o mercado organizador das cadeias produtivas brasileiras.

A expansão territorial e produtiva do agro brasileiro nas últimas décadas apresenta relação direta com a evolução da pauta de importações chinesa. A soja torna-se dominante quando a China

passa a importar grão (e não farelo ou óleo); o milho segunda safra explode quando a demanda chinesa por proteína animal e ração se intensifica; o algodão renasce quando a China reduz sua produção doméstica e amplia importações; carnes bovina e de frango se expandem quando o país asiático passa a depender de fornecedores externos para atender sua classe média crescente.

A expansão do agro brasileiro é um caso exemplar de interação entre capacidades internas e estímulos externos: a inovação nacional encontrou um mercado internacional disposto a absorver volumes crescentes. A China não apenas comprou; ela estruturou a expansão agrícola brasileira ao funcionar como destino certo, fonte de preços elevados e âncora de expectativas de longo prazo.

Em síntese, a expansão recente da agricultura brasileira deve ser entendida como um processo complexo, guiado por fatores domésticos decisivos, mas catalisado — e, em grande medida, moldado — pelo choque externo de demanda chinesa. O desafio, agora, é compreender os limites desse modelo, suas vulnerabilidades e suas possibilidades de diversificação — temas que emergem justamente da força dessa relação e da assimetria que ela inevitavelmente produz.

## **5 Autossuficiência impossível, dependência indesejada: a estratégia chinesa e o papel do Brasil**

A forte presença da China no mercado internacional de alimentos gerou um efeito ambivalente. De um lado, consolidou o país como principal demandante global e como reorganizador das cadeias agroalimentares. De outro, produziu um desconforto crescente em Pequim: a percepção de que sua segurança alimentar passou a depender, de maneira estrutural, de poucos fornecedores externos — sobretudo do Brasil. Essa dependência é vista, no imaginário chinês, como vulnerabilidade estratégica difícil de aceitar. Um país cuja identidade política foi moldada pela autossuficiência agrícola — e que carrega a memória milenar das fomes periódicas — convive mal com relações assimétricas que escapam ao seu controle.

Esse desconforto explica a multiplicidade de iniciativas que a China lançou nos últimos quinze anos para mitigar riscos externos. A mais visível é a diversificação de fornecedores, com avanço deliberado em países como Estados Unidos, Argentina, Ucrânia, Rússia, Canadá, Austrália e diversas nações africanas. A política de “não colocar todos os ovos na mesma cesta” tornou-se explícita nos Documentos Centrais n. 1 e nas diretrizes quinquenais, que sublinham a necessidade de fortalecer “canais múltiplos” de suprimento externo e reduzir riscos políticos.

Mas a diversificação, por si só, não basta. Daí a importância do vasto programa de investimentos externos conhecido como *Belt and Road Initiative* (BRI), com seus componentes terrestre (*Silk Road Economic Belt*) e marítimo (*Maritime Silk Road*). Muito mais do que um projeto de infraestrutura, a BRI expressa a visão chinesa de segurança nacional: estradas, ferrovias, portos, acordos logísticos e corredores internacionais de exportação e importação são instrumentos para reduzir incertezas, encurtar distâncias, garantir previsibilidade operacional e criar interdependências favoráveis (NDRC, 2015). A estratégia combina financiamento estatal, diplomacia de infraestrutura e ação coordenada de empresas “cabeça de dragão”. Não por acaso, vários dos projetos agrícolas, ferroviários e portuários financiados por empresas e bancos chineses na África, no Sudeste Asiático e na América Latina têm como objetivo explícito — ou implícito — criar novos fluxos potenciais de alimentos e matérias-primas.

Ao mesmo tempo, a China tem investido pesadamente em inovação agrícola doméstica como mecanismo de redução de vulnerabilidade. A estratégia envolve biotecnologia (ainda politicamente restrita, mas avançando), melhoramento genético acelerado, irrigação em larga escala, agricultura digital, robotização, expansão das grandes empresas integradoras e recuperação de solos degradados. Esses esforços têm produzido ganhos reais, mas ainda insuficientes para enfrentar o dilema estrutural do país — pouca terra, pouca água, muita gente — como reconhecem estudos do Banco Mundial e da FAO. Em conjunto, refletem a tentativa de construir uma agricultura intensiva em tecnologia e menos dependente de variáveis climáticas.

A reorganização interna da agricultura chinesa também obedece a essa lógica. As cooperativas modernas, a concentração de terras via arrendamentos, a integração entre pequenos produtores e grandes processadoras e a consolidação de redes de pesquisa com mais de mil institutos refletem um esforço deliberado para elevar produtividade, reduzir perdas e fortalecer cadeias críticas sob coordenação estatal. A China tenta, simultaneamente, produzir mais em casa e reduzir o peso relativo de qualquer fornecedor externo.

No entanto, apesar da escala desses esforços, o resultado mais provável — no horizonte previsível — é que o papel do Brasil não diminua de forma substancial. A China pode diversificar margens, mas dificilmente substituirá volumes. Pode ampliar compras em outros países, mas dificilmente encontrará, fora do Brasil, a combinação de terra, água, tecnologia tropical, produtividade crescente, capacidade empresarial e previsibilidade de oferta que sustenta o modelo atual. A dependência chinesa do Brasil é desconfortável para Pequim — mas é funcional. E, inversamente, a dependência brasileira da China é evidente — mas até aqui, altamente lucrativa.

Esse quadro cria uma relação de interdependência assimétrica e instável. O Brasil é fornecedor central, mas não indispensável; a China é compradora dominante, mas não plenamente segura. Ambos dependem um do outro, embora nenhuma esteja totalmente confortável com essa dependência. Para a China, trata-se de soberania; para o Brasil, de vulnerabilidade comercial e estratégica — especialmente porque sua posição pode ser erodida por movimentos chineses de diversificação.

Essa tensão aponta para um tema inevitável que será desenvolvido na seção seguinte: a expansão até aqui foi guiada pelo mercado, mas a sustentabilidade futura dessa relação exige acordos políticos. O mercado nos trouxe até aqui porque a demanda chinesa era praticamente infinita e o Brasil estava preparado para respondê-la. Mas a continuidade desse modelo — sua estabilidade, sua previsibilidade e sua capacidade de orientar investimentos de longo prazo — dependerá de entendimentos diplomáticos, garantias políticas e mecanismos institucionais que reduzam incertezas para ambos os lados.

Se o passado foi um encontro virtuoso entre oferta brasileira e demanda chinesa, o futuro dependerá de engenharia política, e não apenas de preços internacionais. Essa é a chave para transformar uma interdependência desconfortável em parceria estratégica — e sustentável.

## **6 Do mercado à política: o futuro da interdependência Sino-Brasileira**

A expansão agrícola brasileira e sua crescente integração ao mercado chinês resultam de um encontro histórico raro: de um lado, um país com extraordinária abundância de terra, água,

conhecimento tecnológico tropical e capacidade empresarial; de outro, uma economia continental com restrições estruturais duradouras e demanda praticamente ilimitada por alimentos, ração e fibras. Durante mais de duas décadas, essa complementaridade funcionou como motor poderoso para o crescimento do agronegócio brasileiro, reorganizando cadeias produtivas, deslocando fronteiras agrícolas e produzindo ganhos de produtividade que surpreenderam até os analistas mais otimistas.

Mas nenhum desses movimentos ocorreu em um vácuo institucional. A política de segurança alimentar chinesa — moldada pela memória das grandes fomes, pela vulnerabilidade territorial e pela obsessão por estabilidade — converteu-se no vetor organizador do sistema agroalimentar global. E foi essa mesma política que redefiniu o papel do Brasil no comércio internacional, convertendo-o no principal fornecedor de uma demanda que se expandia em velocidade e escala inéditas. A estrutura atual não é um acidente: é uma construção histórica baseada na interdependência entre capacidades internas brasileiras e necessidades estratégicas chinesas.

Entretanto, apesar dessa interdependência, a pauta exportadora brasileira para a China permanece notavelmente restrita. É verdade que milho, carne bovina e café ganharam espaço nos últimos anos, mas a concentração segue elevada. Paradoxalmente, o consumo alimentar chinês é um dos mais diversificados do mundo — e a agricultura brasileira, uma das cestas exportáveis mais amplas e competitivas do planeta. O problema não é falta de competência produtiva; é o conjunto de restrições regulatórias, sanitárias e institucionais impostas pela própria China, que limita o acesso de produtos brasileiros a segmentos para os quais o país tem oferta qualificada e competitiva. Falta mercado — não falta produto. Um upgrade das relações comerciais sino-brasileiras exige enfrentar diretamente esse gargalo. Diversificar a pauta — mediante acordos sanitários estáveis, previsibilidade regulatória, certificações conjuntas e cooperação técnica — reduziria vulnerabilidades brasileiras, abriria novas frentes produtivas e contribuiria para a própria segurança alimentar chinesa.

Essa necessidade de diversificação se insere em quadro mais amplo, já analisado por Elverdin e Piñeiro (2019), segundo o qual o comércio agrícola tornou-se engrenagem central da segurança alimentar global, respondendo por quase um quinto das calorias consumidas no planeta. Esses autores mostram que o Brasil, ao lado do Mercosul, ocupa posição singular como maior exportador líquido de alimentos do mundo, suprimindo mais de um terço do déficit agroalimentar global. Trata-se de responsabilidade geopolítica que vai além da lógica comercial: em um sistema em que poucos países concentram capacidade de fornecer volumes e estabilidade, o Brasil desempenha papel sistêmico. Ampliar — e sobretudo diversificar — o acesso ao mercado chinês é, portanto, tanto oportunidade econômica quanto contribuição ao equilíbrio global de segurança alimentar.

Esse quadro é ainda mais complexo quando se considera que, como destacam Vieira, Buainain *et al.* (2019), o desafio central da agricultura brasileira nos próximos anos será fortalecer sua resiliência diante de riscos múltiplos. Essa vulnerabilidade também afeta a China, cuja dependência externa expõe o país a choques de oferta, volatilidade e tensões geopolíticas. Ao diversificar sua presença no mercado chinês, o Brasil reduz sua própria exposição e contribui para arquitetura mais robusta de estabilidade mútua.

No entanto, essa interdependência é assimétrica e instável. A China depende das importações brasileiras, mas não está confortável com essa dependência; o Brasil depende das compras chinesas, mas não controla os elementos estruturantes que determinam a evolução da demanda. Ambos são,

simultaneamente, necessários e vulneráveis — e essa é a base de relação altamente lucrativa, porém fragilizada por incertezas.

A literatura especializada já observou que essa interdependência não pode ser gerida apenas pela lógica de mercado. Como argumenta Mendonça de Barros (2019), a crescente relevância do Brasil para a segurança agroalimentar chinesa exige estabilidade regulatória, transparência e mecanismos de confiança mútua capazes de transformar fluxo comercial intenso em relação estratégica. Confiabilidade não é atributo espontâneo: é ativo político que se constrói.

A China tem se esforçado para reduzir sua vulnerabilidade: diversifica fornecedores, expande a Belt and Road Initiative, investe em infraestrutura logística global, amplia sua presença agrícola na África, fortalece sua pesquisa agropecuária e reorganiza sua agricultura doméstica. Esses movimentos expressam longa tradição chinesa de buscar autonomia estratégica. Mas, no horizonte previsível, são insuficientes para substituir a combinação singular que o Brasil oferece. A China pode diversificar margens; dificilmente substituirá volumes.

O Brasil, por sua vez, não pode supor que sua posição privilegiada será permanente. A crença de que a China “depende demais” do Brasil ignora que o desconforto chinês é real, persistente e politicamente relevante — e que Pequim trabalhará para diluir essa dependência. A pior atitude estratégica brasileira seria confundir complementaridade com indispensabilidade.

É nesse contexto que se torna evidente o limite do que os mercados, sozinhos, podem produzir. O ciclo virtuoso que trouxe o Brasil até aqui foi conduzido pela economia: preços elevados, demanda sustentada, renda agrícola em ascensão e investimentos privados contínuos. O próximo ciclo, porém, dependerá de política.

Se a relação sino-brasileira quiser escapar da armadilha da volatilidade, será necessário construir mecanismos políticos, diplomáticos e institucionais que ofereçam previsibilidade mútua: acordos sanitários de longo prazo, mecanismos de resolução de disputas, convergência regulatória, cooperação em ciência e tecnologia agrícola, ampliação de canais diplomáticos permanentes e, sobretudo, entendimento explícito de que a segurança agroalimentar chinesa e a segurança econômica brasileira são dimensões complementares.

O passado foi guiado pela força do mercado e nossa hipótese é que o futuro dependerá da capacidade de estruturar essa interdependência em bases políticas sólidas. Isso significa construir parceria estratégica que não reproduza padrões de subordinação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento — padrões marcados por adesão automática à agenda do mais forte ou por alinhamentos ideológicos. Uma relação madura não nasce de afinidades circunstanciais, mas de interesses claramente definidos, negociados e compatibilizados com transparência e visão de longo prazo. Para isso, será indispensável que ambos abandonem posições rígidas, reconheçam a legitimidade das preocupações recíprocas e aceitem que parceria estratégica verdadeira envolve concessões, coordenação institucional e mecanismos permanentes de confiança.

Nesse sentido, a construção de uma parceria estratégica entre Brasil e China precisa incorporar, como um de seus elementos centrais, a gestão compartilhada dos riscos — climáticos, sanitários, regulatórios e geopolíticos — que caracterizam a agricultura contemporânea. Como argumentam Vieira, Buainain *et al.* (2019), a resiliência da agricultura brasileira será cada vez mais determinante para a segurança alimentar global. Essa resiliência depende de políticas estáveis,

instituições sólidas e mecanismos permanentes de avaliação e mitigação de riscos — exatamente o tipo de arquitetura que uma parceria madura sino-brasileira pode, e deve, ajudar a construir.

### Referências bibliográficas

ABBOTT, P.; HURT, C.; TYNER, W. Farm policy and the U.S. soybean industry: the case of Chinese demand. *American Journal of Agricultural Economics*, v. 97, n. 2, p. 436-455, 2015.

ANDA – Associação Nacional para Difusão de Adubos. *Anuário estatístico 2023*. São Paulo: ANDA, 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *COMEXSTAT – Estatísticas de comércio exterior*. Brasília: MDIC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/comexstats>. Acesso em: 21 nov. 2025.

CHEN, X. 中国粮食安全战略转型研究 (Research on the Transformation of China's Food Security Strategy). *农村经济 (Rural Economy)*, n. 5, p. 3-12, 2014.

CHINA. Communist Party of China; State Council. *No. 1 Central Document*. Beijing: CPC/State Council, 2004.

CHINA. Communist Party of China; State Council. *No. 1 Central Document*. Beijing: CPC/State Council, 2013.

CHINA. Communist Party of China; State Council. *No. 1 Central Document*. Beijing: CPC/State Council, 2017.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. *Capacidade estática de armazenagem*. Brasília: CONAB, 2024.

DIKÖTTER, F. *Mao's Great Famine: the history of China's most devastating catastrophe, 1958-1962*. New York: Walker & Company, 2010.

ELVERDIN, J.; PIÑEIRO, M. *The global food security landscape: trade, suppliers, and systemic risks*. Buenos Aires: IICA, 2019.

FAO – Food and Agriculture Organization. *The state of agricultural commodity markets (SOCO)*. Rome: FAO, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/publications/>. Acesso em: 21 nov. 2025.

FAO – Food and Agriculture Organization. *FAOSTAT statistical database*. Rome: FAO, 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/>. Acesso em: 21 nov. 2025.

FAO – Food and Agriculture Organization. *FAO-China Trust Fund for South-South Cooperation*. Rome: FAO, 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/south-south-cooperation/>. Acesso em: 21 nov. 2025.

FAO – Food and Agriculture Organization. *FAOSTAT – agricultural trade 1975-2025*. Rome: FAO, 2025.

GALE, F. *Growth and evolution in China's agricultural support policies*. Washington, D.C.: USDA Economic Research Service, 2013.

- GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; VALDES, C.; BACCHI, M. Produtividade total dos fatores da agricultura brasileira: evolução e níveis internacionais. *Revista de Política Agrícola*, v. 32, n. 2, p. 5-25, 2023.
- HUANG, J.; ROZELLE, S. *Invisible China: how the urban–rural divide threatens China’s rise*. Chicago: University of Chicago Press, 2020.
- INTERNATIONAL TRADE CENTRE. *Trade Map database*. Genebra: ITC, 2025. Disponível em: <https://www.trademap.org/>. Acesso em: 21 nov. 2025.
- LARDY, N. R. *Markets over Mao: the rise of private business in China*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2014.
- LI, X. 国家粮食安全的战略底线 (The Strategic Bottom Line of National Food Security). *中国农业科技导报* (*China Agricultural Science Bulletin*), v. 32, n. 4, p. 1-9, 2016.
- LICHTENBERG, E.; DING, C. Agricultural water scarcity in Northern China: economic issues and options. *China Economic Review*, v. 19, n. 4, p. 671-689, 2008.
- LIN, J. Y. Rural reforms and agricultural growth in China. *American Economic Review*, v. 82, n. 1, p. 34-51, 1992.
- MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária. *Estatísticas do agronegócio brasileiro*. Brasília: MAPA, 2025.
- MENDONÇA DE BARROS, L. *Segurança alimentar e estratégia nacional: o papel do Brasil no sistema global de alimentos*. São Paulo: INSPER, 2019.
- MINISTRY OF AGRICULTURE (CHINA). *China’s food security strategy*. Beijing: Ministry of Agriculture, 2014.
- MINISTRY OF NATURAL RESOURCES (CHINA). *Report on the arable land protection red line*. Beijing: Ministry of Natural Resources, 2019.
- NDRC – National Development and Reform Commission. *Vision and actions on jointly building the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road*. Beijing: NDRC; Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Commerce, 2015. Disponível em: [https://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201502/t20150228\\_119959.html](https://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201502/t20150228_119959.html). Acesso em: 21 nov. 2025.
- NDRC – National Development and Reform Commission. *Guidelines on accelerating the establishment of a new development pattern (dual circulation)*. Beijing: NDRC, 2020.
- NDRC – National Development and Reform Commission. *14th Five-Year Plan for national economic and social development of the People’s Republic of China*. Beijing: NDRC, 2021.
- OECD; FAO. *Agricultural outlook 2023–2032*. Paris: OECD Publishing; Rome: FAO, 2023. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/>. Acesso em: 21 nov. 2025.
- STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE. *Food security in China (White Paper)*. Beijing: SCIO, 2019. Disponível em: [http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2019-10/14/content\\_75228576.htm](http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2019-10/14/content_75228576.htm). Acesso em: 21 nov. 2025.

UNITED NATIONS. *Belt and Road agricultural cooperation report*. New York: United Nations, 2022.

USDA – United States Department of Agriculture. *China's soybean import outlook 2023-2030*. Washington, D.C.: USDA, 2023.

USDA – United States Department of Agriculture. *China: agricultural policy and trade reports*. Washington, D.C.: USDA, 2024. Disponível em: <https://www.ers.usda.gov/>. Acesso em: 21 nov. 2025.

USDA-ERS – United States Department of Agriculture, Economic Research Service. *China's agricultural trade and import outlook*. Washington, D.C.: USDA-ERS, 2024.

VIEIRA, P. A.; BUAINAIN, A. M.; ALMEIDA, E. *et al. Desafios da agricultura brasileira: riscos, vulnerabilidades e resiliência*. Brasília: IPEA, 2019.

WEN, T. *八次危机：中国的真实经验 (Eight Crises: China's Real Experience)*. Beijing: CITIC Press, 2013.

WORLD BANK. *World development indicators*. Washington, D.C.: World Bank, 2022. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 21 nov. 2025.

YANG, J. *Tombstone: the Great Chinese Famine, 1958–1962*. New York: Farrar, Straus & Giroux, 2012.