

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

PIETRO CARLOS DE SOUZA RODRIGUES

Governança e Regulação Transnacional Privada
Os Limites do Sistema Agroindustrial da Soja

São Paulo

2013

PIETRO CARLOS DE SOUZA RODRIGUES

Governança e Regulação Transnacional Privada
Os Limites do Sistema Agroindustrial da Soja

Dissertação apresentada ao Departamento de
Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo para a obtenção do título de Mestre em
Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Cândia Veiga

São Paulo

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

R696g Rodrigues, Pietro Carlos de Souza
Governança e Regulação Transnacional Privada - Os
Limites do Sistema Agroindustrial da Soja / Pietro
Carlos de Souza Rodrigues ; orientador João Paulo
Cândia Veiga. - São Paulo, 2013.
149 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Relações Internacionais. 2. Política Internacional.
3. Governança global. 4. Economia institucional. 5.
Regulação privada. I. Veiga, João Paulo Cândia, orient.
II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Pietro Carlos de Souza Rodrigues

Governança e Regulação Transnacional Privada
Os Limites do Sistema Agroindustrial da Soja

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas para a obtenção do
título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em

Banca examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

DEDICATÓRIA

Para meu pai, por me ensinar a ser paciente e perseverante na vida. À minha mãe, que com o sorriso me ensina a viver.

Para Carlos Battisti (*in memoriam*). Por ter sido um exemplo na jornada ao Grande Acampamento.

AGRADECIMENTOS

Foi uma longa jornada. Com altos e baixos. Não poderia deixar de agradecer a quem esteve e está comigo nesta trilha. Por isto, sou inteiramente grato ao meu pai, José Carlos Rodrigues, pela postura com que enfrenta as dúvidas e os problemas. É um grande exemplo, o melhor que poderia desejar ter. Agradeço ao meu irmão Diego, por me mostrar como um outro mundo é possível, e por tentar fazer deste um lugar melhor. Ao Ramon, meu irmão mais novo, o mais centrado e determinado entre nós, pelo exemplo. A todos vocês, que me ensinam, cada um à sua maneira, a lidar com vida, dedico este trabalho. E à nossa mãe, que nos ensina com o sorriso e a força de viver, dedico os abraços que encerram este texto.

Agradeço, ao Professor João Paulo Cândia Veiga, que para além de orientador, tornou-se um amigo. Agradeço as viagens a campo, a paciência, os ensinamentos e o entusiasmo. Agradeço pelas conversas e conselhos sobre o mundo. Por me apoiar toda vez que precisei de apoio. E por acreditar em mim quando tive dúvidas sobre minhas escolhas.

Agradeço ao professor Jacques Marcovitch, pelos conselhos sobre a vida e o que se pode fazer dela. Sou grato pelas conversas, pelas oportunidades de ouvir seus ensinamentos e por me fazer lembrar, sempre, que podemos ter objetivos amplos, ainda que nos sejam exigidas algumas renúncias. Ao professor Décio Zylbersztajn, por me mostrar o mundo do agro de outro ponto de vista. Agradeço por me fazer despertar para um tema importante, as vezes esquecido pelas Ciências Sociais brasileiras. Às sempre dispostas e generosas professoras Elizabeth Balbachevsky e Janina Onuki. E ao professor Amâncio Oliveira, por toda atenção, críticas e encaminhamentos sobre o trabalho.

Sou muito grato a Alberto Pfeifer, pela oportunidade de aprender com quem mais entende do que faz. Pelo exemplo, pelos conselhos e pela confiança.

Aos funcionários do Departamento de Ciência Política da USP, muito obrigado. Sei que nós, todos os que passaram por lá, temos muito a agradecer-los pelo profissionalismo. Mas, sinto-me realmente feliz por notar que toda vez que precisei de alguma ajuda, da impressão de uma folha até as dúvidas burocráticas mais insensíveis, fui recebido com um grande sorriso. Obrigado Rai, Vasne, Léo, Ana e Márcia, pela alegria. Vocês são ótimos.

Aos meus amigos de Itu, irmãos de criação, que não me deixaram um dia sequer sem rir, também dedico este trabalho. É bom saber que ao voltar para casa tenho a companhia de vocês, sempre familiar. Obrigado, André Navarro (Dré), André Pace (Jimmy), Alex Resende (Lecão), Caio Marques (Caiones), Cesar Resende (Cesão), Guilherme Marques (Gui), J.

Marcos Oliveira (Marks), Leandro Guilger (Lele), Murillo Graciano (Muringa), Paulo Tarchiani (Lerinha). Sem nossas viagens, churrascos, conversas e companheirismo, essa vida seria muito mais dura.

Em São Paulo fiz amigos que me acompanharam em todo o percurso deste mestrado. Aprendi muito com eles sobre a vida, sobre sociologia, sobre música, cinema, sobre relacionamentos e sobre a amizade. Obrigado André Sollero, Luis Serrao, Luiz Zalaf, Rafael Grilli, Rafael de Souza, Leonardo Lins, Ana Malavazi e Nina Simões. Os cafés e nossas noites de conversa, onde quer que fossem, aliviaram a pressão e me faziam saber, que apesar dos percalços, tudo se ajeita ao final. Obrigado Gabriela Rosa, pelo companheirismo, pelo conforto, pela infindável atenção, e também por ajudar na dura tarefa de revisar este texto.

Agradeço aos meus amigos de lar, tão próximos que os confundo com minha própria família. Compartilharam cada início de alegria, resquício de medo, alívio de estresse, quartos e comida! Meus caros amigos da vida, Felipe Lui, Rafael Souza, Saulo Monteiro, Rodrigo Martins, Guilherme Portilho e Thomas Knaus! Obrigado por todos esses anos, por serem tão leves, e por me ouvirem, com a paciência dos monges, reclamar sobre a vida.

O Departamento de Ciência Política me trouxe, mais do que a oportunidade de aprender, amigos muito especiais. Saúdo e agradeço aos grandíssimos, pessoas que muito admiro, Marcos Paulo Lucca-Silveira, Miguel Barrientos, Thiago Nascimento Silva, Samuel Godoy e Osmany Porto! Fizeram os textos, as metodologias, os seminários de quinta, os happy hours e as salas de estudo muito mais agradáveis!

Na vida, tantas pessoas mais, sempre atentas a me ouvir falar sobre os problemas, sobre as angústias, medos, alegrias e planos. Obrigado por acreditarem mais em mim do que eu mesmo, Débora Justo, Eleonora Petrolini e Marco Gallina. Obrigado!

Agradeço à Abiove, por toda a atenção dispendida para a realização deste trabalho.

E, por fim, agradeço à CAPES, pelo auxílio sem o qual este trabalho não seria possível.

“In recent decades, traditional governance mechanisms have started to become destabilized and new governance arrangements have emerged. Such shifts in governance have occurred in the private, semi-private and public spheres, and at (and in-between) the local, regional, national, transnational and global levels. Changes have taken place in the forms and mechanisms of governance, the location of governance, governing capacities and styles of governance. These changes have been the subject of a variety of literatures and disciplines, including political science, law, public administration, economics, business administration and sociology as well as geography and history. These literatures all give the term ‘governance’ different meanings. Nevertheless, the concept could function as a bridge between disciplines, and it might stimulate comparisons between rather different phenomena, which, when viewed under the more abstract perspective of governance, might be found to have something in common.

Kees Van Kersbergen & Frans Van Warden: ‘Governance’ as a bridge between disciplines, 1994

“Temos um potencial competitivo e formidável no agronegócio, que levará o Brasil ao primeiro mundo. Porém, há uma longa tarefa de casa para realizar: organizar-se. O mundo está sem governança e para governar é preciso estratégia. Depois disso, é preciso informar, comunicar, convencer, dentro e fora do Brasil. E, por fim, aproveitar a chance inédita de ganhar a guerra.”

Roberto Rodrigues, Ministro da Agricultura no Governo Lula (2003-2006)

RESUMO

A ascensão de atores não estatais tem suscitado agendas de pesquisa que questionam a centralidade do Estado e de seus agentes na área de Relações Internacionais. A emergência do setor privado (empresas) e do chamado terceiro setor (ONGs) em temas de Regulação e Governança Global têm promovido um profícuo debate, de caráter interdisciplinar, com outras áreas do campo das Humanidades, especialmente o Direito e a Economia. A presente dissertação buscou demonstrar como o sucesso da atuação de atores não estatais na provisão de regras internacionais, para temas como meio ambiente, padrões trabalhistas, e responsabilidade socioambiental, depende de um grande número de variáveis, dificilmente circunscritas a uma única dimensão de análise. A pesquisa realiza uma ampla sistematização bibliográfica das diferentes literaturas em Ciência Política, Relações Internacionais e Economia Institucional e das Organizações sobre regulação e governança privada na busca de denominadores comuns para a compreensão do alcance e dos limites da atuação de atores privados na promoção de regras internacionais de comércio. O estudo de caso em tela versa sobre as dificuldades de influência e adesão dos agentes do sistema produtivo da soja no Brasil à iniciativa transnacional da Associação Internacional da Soja Responsável (RTRS), a partir de um modelo síntese elaborado para integrar as diferentes literaturas. As dimensões levantadas neste estudo evidenciam que variáveis políticas e econômicas geram incentivos para a criação de regras internacionais privadas capazes de harmonizar padrões de produção e comércio de soja em escala global. No entanto, argumenta-se que tais incentivos, no Brasil, não contribuem para a constituição de um ambiente institucional e econômico favorável ao sucesso das iniciativas transnacionais privadas de regulação. Dessa forma, o resultado é uma não conformidade entre os incentivos internacionais e a coordenação dos agentes privados brasileiros para a regulação da soja.

Palavras-chave: *Governança Privada, Regulação Transnacional Privada, RTRS, Associação Internacional da Soja Responsável, Sistema Agroindustrial, Soja, Harmonização Regulatória, Relações Internacionais, Política Internacional, Mesa Redonda, Governança Global, Meio Ambiente.*

ABSTRACT

The rise of non-state actors has evoked research agendas that challenge the centrality of the State and its agents in the field of International Relations. The emergence of the private sector (businesses) and of the so-called third sector (NGOs) on Regulation and Global Governance issues have promoted a fruitful interdisciplinary debate with other areas of humanities, especially Law and Economics. This dissertation sought to demonstrate how non state actors' success performance in the provision of international rules for issues such as environment, labor standards and environmental responsibility, depends on a large number of variables, hardly confined to a single dimension of analysis. The research conducts an extensive bibliographic systematization of different literatures in Political Science, International Relations and Institutional and Organizational Economics regarding regulation and private governance, seeking for common denominators to understand the scope and limits of private actors' role in the promotion of international trade rules. The case study on the screen discusses the Brazilian soybean producers' difficulties to influence and adhere to the transnational initiative of the International Association on Responsible Soy (RTRS), using a synthesis model developed to integrate different literatures. The dimensions raised in this study show that political and economic variables generate incentives for the creation of private international rules adequate for harmonizing soybean production and trade patterns globally. However, it is argued that such incentives in Brazil do not contribute to the creation of an institutional and economic environment propitious to the success of transnational private regulatory initiatives. Thus, the result is a non-conformity between international incentives and coordination of Brazilian private agents for soybean regulation.

Keywords: *Private Governance, Transnational Private Regulation, RTRS, Roundtable on Responsible Soy, Soybean, Agribusiness Systems, Regulatory Harmonization, International Relations, International Politics, Roundtable, Global Governance, Environment.*

Sumário

1. INTRODUÇÃO	1
2. QUESTÕES METODOLÓGICAS	5
2.1. Organização do Trabalho	6
2.2. Sobre os Objetivos da Pesquisa.....	8
3. DISCUSSÃO TEÓRICA	9
3.1. Globalização e Novos Atores nas Relações Internacionais.....	9
3.2. Abordagens Teóricas para Regulação e Governança	16
3.3. Economia Política (Internacional) e Regulação Privada	22
3.3.1. A Regulação Privada na Ciência Política e nas Relações Internacionais.....	25
3.4. Arenas de Negociação e Formação de Interesses.....	34
3.4.1. Análise Institucional.....	35
3.4.2. Análises Institucionais-ideacionais	38
3.5. Abordagens de Economia Institucional.....	42
3.5.1. Regulação Privada e Economia Institucional	43
3.5.2. Custos de Transação, Contratos e Mecanismos de Governança	48
3.5.3. Sistemas Agroindustriais, Estratégias e Sustentabilidade	51
3.5.4. Os Subsistemas Estritamente Coordenados (SSEC)	53
4. CONSTRUINDO HIPÓTESES E UM MODELO ANALÍTICO.....	56
4.1. O Problema de Pesquisa.....	56
4.1.1. Harmonização Regulatória.....	56
4.1.2. Os Limites da Harmonização Regulatória.....	61
4.2. Modelo Analítico.....	67
4.2.1. Proposta de Modelo Analítico.....	67
5. APLICAÇÃO DO MODELO ANALÍTICO	76
5.1. Organizações Internacionais e Ambiente Institucional Internacional - (Dimensão 1).....	78
5.1.1. A Diretiva Europeia de Energia Renovável	82
5.2. Sociedade Civil e Criação de Mecanismos Transnacionais Privados de Regulação para a Cadeia da Soja - (Dimensão 2).....	85
5.2.1. O Surgimento das Iniciativas Privadas de Regulação no Sistema da Soja.....	85
5.3. Políticas Públicas - (Dimensão 3)	91
5.4. Características e os Modos de Coordenação e Representação de Cadeias Produtivas Nacionais - (Dimensão 4).....	95
5.4.1. Representação de Interesses e Perfil dos Produtores de Soja.....	99

5.5.	Arenas Privadas de Negociação - (Dimensão 5)	102
5.5.1.	Conflitos entre Demandas dentro da Mesa Redonda da Soja Responsável	103
5.6.	O Debate em Torno das Regras - (Dimensão 6)	106
5.7.	Estrutura e Incentivos do Mercado Internacional - (Dimensão 7)	110
5.7.1.	A China e as Exportações da Soja Brasileira	112
5.7.2.	Demandas por Atributos do Mercado Internacional	114
	Síntese e Considerações Analíticas	117
	CONCLUSÃO	119
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais

ANEC – Associação Internacional dos Exportadores de Cereais

APROSOJA – Associação Brasileira dos Produtores de Soja

ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático

BCI – Better Cotton Initiative

BNTs – Barreiras Não-Tarifárias

BONSUCRO ou BSI – Better Sugarcane Initiative

BRICS – Acrônimo de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CTs – Custos de Transação

EI – Economia Institucional

EMNs – Empresas Multinacionais

EUA – Estados Unidos da América

EU-RED – Diretiva Europeia de Energia Renovável

FSC – Forest Stewardship Council

GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade*

GEEs – Gases de Efeito Estufa

G-20 – Grupo das 20 maiores economias do mundo

G7/G8 – Grupo dos Países mais industrializados e Desenvolvidos do mundo, mais a Rússia.
(Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e o Canadá)

G77 – Coalizão de 77 países em Desenvolvimento para atingir a objetivos comuns

ICONE – Instituto de Estudos do Comércio e Negociações

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MSC – Marine Stewardship Council

NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comercio

NSMD – Non-State Market Driven Standard Systems

OI – Organizações Internacionais

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

RI – Relações Internacionais

RSPO – Round Table on Sustainable Palm Oil

RSS – Regulatory Standard Setting

RTRS – Round Table on Responsible Soy ou Associação Internacional da Soja Responsável

SAG – Sistema Agroindustrial

SECEX – Secretaria de Comercio Exterior

SRB – Sociedade Rural Brasileira

STDF – Standards and Trade Development Facilities

UE – União Europeia

UNITAID – é uma Iniciativa Global de Ajuda às questões sobre saúde

USDA – Departamento de Agricultura dos Estados Unidos

WWF – World Wide Fund for Nature

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS.

FIGURA 1: SIGNIFICADOS DO USO DO CONCEITO DE REGULAÇÃO.....	17
FIGURA 2: TRIÂNGULO DA GOVERNANÇA	27
FIGURA 3: UNPACKING THE ACTION ARENA	36
FIGURA 4: MODELO ANALÍTICO (<i>FRAMEWORK</i>) PARA ANÁLISE INSTITUCIONAL	36
FIGURA 5: MODELO DE SAG	52
FIGURA 6: SUBSISTEMA COORDENADO	55
FIGURA 7: MODELO ANALÍTICO	68
FIGURA 8: MODELO ANALÍTICO DESAGREGADO.....	75
FIGURA 9: O MULTISSISTEMA DO COMÉRCIO GLOBAL.....	79
FIGURA 10: SISTEMA DOS ESTADOS X SISTEMAS DAS TRANSNACIONAIS	80
FIGURA 11: EXEMPLOS DE CERTIFICADOS VOLUNTÁRIOS PARA O AGRONEGÓCIO	82
FIGURA 12: INICIATIVAS DE SUSTENTABILIDADE DE BIOCOMBUSTÍVEIS NA UNIÃO EUROPEIA.....	83
FIGURA 13: SAG DA SOJA NO BRASIL	97
FIGURA 14: REPRESENTAÇÃO POR PAÍS E <i>CONSTITUENCIES</i> DOS MEMBROS DA RTRS (2012)	106
FIGURA 15: PANORAMA DA CADEIA DA SOJA BRASILEIRA	110
FIGURA 16: PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS PELO BRASIL	111
FIGURA 17: COMÉRCIO BILATERAL BRASIL- CHINA (2002 – 2011).....	112
FIGURA 18: EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A CHINA (1996 - 2010)	113
FIGURA 19 DESTINOS DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO	113
FIGURA 20: DESTINO DAS EXPORTAÇÕES DA SOJA BRASILEIRA	115
QUADRO 1: USOS DO CONCEITO DE GOVERNANÇA	19
QUADRO 2: MODELOS DE REGULAÇÃO PRIVADA	23
QUADRO 3: PRINCIPAIS QUESTÕES E ARGUMENTOS SOBRE GOVERNANÇA PRIVADA	24
QUADRO 4: TIPOS DE REGRAS E SEUS EFEITOS.....	38
QUADRO 5: RESULTADOS POSSÍVEIS DAS TENTATIVAS DE INTEGRAÇÃO REGULATÓRIA.....	62
QUADRO 6: POSICIONAMENTO DO RTRS QUANTO À EU-RED	84
QUADRO 7: ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PRESENTES NA RTRS.....	88
QUADRO 8: POSICIONAMENTO DA WWF QUANTO À CRIAÇÃO E OBJETIVOS DA RTRS	89
QUADRO 9: CRITÉRIO 4.4 DA RTRS.....	108
QUADRO 10: ANEXO 4.4 – DE 16/09/2013.....	109
QUADRO 11: SÍNTESE	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
TABELA 1: PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES DE REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES DO SAG DA SOJA	99
TABELA 2: TAMANHO MÉDIO DOS ESTABELECIMENTOS PRODUTORES DE SOJA NAS REGIÕES CENTRO-OESTE E SUL	100
TABELA 3: DESPESAS INCORRIDAS NA PRODUÇÃO DA SOJA POR ESTADO.....	100
TABELA 4: EXPECTATIVA DE CERTIFICAÇÃO DA PRODUÇÃO DE SOJA PELA RTRS.....	102
TABELA 5: PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO	111
TABELA 6: PARTICIPAÇÃO DA CHINA NA PAUTA DE EXPORTAÇÃO DO AGRONEGÓCIO DO BRASIL PARA O MUNDO.....	114

1. INTRODUÇÃO

Uma marca recente de como são tomadas decisões e definidas as regras sobre temas de comércio e meio ambiente em nível transnacional irá nos mostrar um cenário diferente do habitual *rule-making*¹ promovido pelos Estados soberanos: o protagonismo do setor privado. “*What is going on here?*”²? Quem cria as regras que constroem e balizam o comércio internacional de produtos agroindustriais no mundo? Como as regras são criadas e quais as implicações políticas e econômicas para a atuação de empresas, ONGs, e outros atores não estatais na governança global? Iniciativas privadas são viáveis ou é sempre necessário um ‘ponto focal’ através da regulação pública provida por governos e Organizações Internacionais? O propósito deste trabalho é precisamente contribuir para o entendimento acerca dos alcances e dificuldades do papel dos atores privados na criação e harmonização de regras internacionais de comércio. Mais especificamente, este trabalho busca, a partir de um estudo de caso sobre o processo de criação de regras socioambientais para o sistema produtivo da soja, contribuir para a compreensão de como os atores privados proveem bens públicos por meio de esquemas regulatórios e a possibilidade de convergência de regras privadas em nível global para sistemas produtivos agroindustriais.

Tradicionalmente, a Política e as Relações Internacionais, enquanto objetos de estudo e áreas do conhecimento dentro das chamadas humanidades, sempre foram pensadas a partir dos Estados e de seus agentes, as Organizações Internacionais (Avant, Finnemore e Sell, 2010). A rápida transformação da economia internacional ao longo do século XX foi fundamental para a desestabilização dos mecanismos tradicionais de governança ancorados em processos decisórios intergovernamentais. Estados e Organizações Internacionais passaram a enfrentar desafios para lidar com novos temas, maior acesso à informação, avanço de tecnologias e maiores exigências de participação de parte da sociedade civil em novas arenas decisórias. Estas mudanças, vetores das transformações dos mecanismos tradicionais de governança, incentivam transformações nas instituições políticas que, embora tentem responder às novas demandas, não respondem satisfatoriamente às exigências de participação e flexibilização questionadas pelas partes interessadas, como empresas e

¹ Muitas das expressões e palavras no texto foram mantidas no idioma inglês. Esta opção se baseou na observação de que estes termos são mais comumente usados nesta língua, de tal maneira que se encontram praticamente incorporadas ao jargão acadêmico de língua portuguesa.

² Pergunta-chave de estudos sobre as instituições. É comumente associada a estudos que se baseiam em autores como Douglas North, Oliver Williamson e Ronald Coase.

organizações da sociedade civil (Kersbergen e Van Waarden, 2004). A economia política global crescentemente se tornou mais integrada e interdependente. Empresas multinacionais (EMNs) ganharam destaque na coordenação de cadeias produtivas, e seu papel não apenas se circunscreveu à maior integração dos mercados, mas também passou a ser relevante na provisão de políticas públicas e regras internacionais de comércio. Mais recentemente, atores da sociedade civil passaram a atuar de maneira decisiva em demandas por regulação social, ambiental e trabalhista. É o caso da atuação de ONGs, das *advocacy network coalitions* (Keck e Sicking, 1998), e de instituições de interesse público-civil. Todas elas passaram a acompanhar as decisões tomadas em organizações multilaterais estatais, dentro dos *boards* executivos de EMNs. Também tornaram-se protagonistas junto às empresas e outras organizações de mercado (bancos, facilitadores, entre outros) em processos de criação de regras internacionais em temas sociais, ambientais e trabalhistas vinculados ao comércio internacional.

O aumento da influência de atores não estatais³ na criação de regras, normas e códigos de conduta de cadeias produtivas globais vem gerando iniciativas institucionais privadas que tem como objetivo regular e prover governança a alguns setores econômicos, como é o caso das *commodities* agrícolas. Em termos gerais, as regras criadas no âmbito internacional têm especial importância para atores estatais e privados. Primeiro, por representarem esforços comuns de respostas às possibilidades do estabelecimento de barreiras não tarifárias em mercados exigentes, como o europeu. Em segundo lugar, adquirem importância dado que alteram o equilíbrio da competitividade entre os principais países produtores: uma vez que a adequação a padrões internacionais se torna imperativa, a convergência aos padrões criados gera custos de adaptação que, por sua vez, impactam no posicionamento competitivo dos setores produtivos nacionais no comércio internacional.

Os temas que são objetos de participação mais ativa do setor privado nas arenas transnacionais são, em geral, aqueles em que os Estados têm maiores dificuldades de chegar a consensos dentro das arenas multilaterais intergovernamentais de negociação, como é o caso da OMC⁴. A participação do empresariado brasileiro nas instituições privadas de regulação e governança, por esse motivo, é intensa. São participantes ativos nas negociações

³ Empresas, ONGs, Bancos privados, tradings, cooperativas, entre outros.

⁴ Como reiterado diversas vezes, são temas que dizem respeito a padrões trabalhistas, meio ambiente e direitos humanos. Ver Gereffi et al. (2005) e Abbott e Snidal (2009).

*multistakeholders*⁵ de criação de padrões produtivos internacionais privados, como são exemplos o *Forest Stewardship Council* (FSC), a BONSUCRO (*Better Sugarcane Initiative*), o *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO) e a *Roundtable on Responsible Soy*⁶ (RTRS). Tais iniciativas, endereçadas ao estabelecimento de regras globais de sustentabilidade social e ambiental, buscam elevar os padrões das cadeias produtivas e são, por si mesmas, ameaças à competitividade de importantes setores produtivos brasileiros, uma vez que passam a ser adotados como requisitos de entrada em países desenvolvidos⁷.

A soja, *commodity* global por excelência em que o Brasil é protagonista no mercado internacional, é essencial para as economias de vários países latino-americanos⁸, e para os EUA. Para o setor, mais do que as tecnologias vinculadas à competitividade, são os atributos ligados a processos produtivos como meio ambiente, direitos trabalhistas, rastreabilidade e transgenia os principais temas de sua agenda internacional. Desde 2006, a partir da criação da Moratória da Soja - um pacto de não comercialização da soja proveniente da Amazônia -, surgiu uma iniciativa transnacional que possui dentre seus fomentadores atores de diversas naturezas (produtores, *tradings*, bancos financiadores internacionais, ONGs, entre outros). A RTRS, criada com o objetivo de definir regras globais para a produção e comercialização da soja, rapidamente se constituiu como a principal arena de discussão e formulação de regras para o sistema produtivo da *commodity* em âmbito transnacional. Contudo, anos depois da criação da iniciativa, o sistema produtivo ainda se encontra fragmentado em termos regulatórios. Os agentes do sistema da soja brasileiros e estadunidenses, principais produtores e exportadores mundiais, têm dificuldades em aderir e influenciar a arena regulatória transnacional. Consequentemente, a iniciativa carece do apoio de parte dos principais *stakeholders* internacionais, dificultando a harmonização regulatória setorial em âmbito global.

⁵ Negociações *multistakeholders* são estabelecidas em arenas em que atores de diversas naturezas negociam as regras a serem adotadas por toda a cadeia produtiva global - como são exemplos os casos que envolvem as chamadas Mesas Redondas (*Round Tables*)

⁶ RTRS do Inglês *Round Table on Responsible Soy*, ou Associação Internacional de Soja Responsável. A Instituição, fundada na Suíça em 2006, mantém sua Secretaria Executiva em Buenos Aires, Argentina. Maiores informações conferir em <http://www.responsiblesoy.org>.

⁷ A Diretiva Europeia de Energia Renovável (EU-RED) é um exemplo. Criada em âmbito comunitário (UE) a Diretiva tem o propósito de reduzir o nível de emissões Gases de Efeito Estufa (GEEs) nas atividades econômicas dos países membros. Criada em 2009, a Diretiva “detalha como cada um dos países deve ajudar para atingir a meta geral: 20% de toda a energia utilizada dentro da UE deve ser oriunda de fontes renováveis até 2020” (SGS, 2011, p.6). Para atingir seus objetivos, a União Europeia estabeleceu critérios de sustentabilidade que devem ser seguidos por todos seus potenciais fornecedores de energia. O que há de novo no modelo adotado pela UE, no entanto, é o fato de que quem cumpre o papel de oferta de critérios verificáveis, neste caso, são as iniciativas privadas de regulação, como a BONSUCRO, RSPO e RTRS.

⁸ Exemplos são Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina.

Ao contrário da expectativa de harmonização de regras para *commodities* globais a partir de incentivos de mercado - como ocorre em casos bem sucedidos como o de gestão de florestas (FSC) e o da cadeia do óleo de palma (RSPO) - o caso da soja parece depender de um grande número de fatores sobrepostos, que afetam diferentemente a disposição para a cooperação das partes interessadas. O estudo de caso em tela permite a reflexão acerca de como o ambiente institucional nacional e os incentivos de mercado complementam e definem, em última instância, a capacidade de harmonização de regras setoriais em nível internacional através de iniciativas privadas. Ademais, o estudo da governança do sistema da soja destaca os interesses muitas vezes conflitantes das partes interessadas, as características nacionais do sistema produtivo, e sua interação com as políticas públicas domésticas. A hipótese aqui esboçada é a de que, neste caso, *a possibilidade de convergência regulatória é comprometida pelas dificuldades dos agentes privados nacionais em coordenarem suas ações devido a incentivos políticos e econômicos, locais e internacionais, conflitantes, os quais dificultam também o ajuste equilibrado na arena transnacional dos interesses das partes*. A interação destes fatores, como será demonstrada, favorece a não harmonização de regras para o sistema produtivo.

O presente trabalho busca contribuir com o debate analisando os fundamentos da criação, evolução e limites observados para as iniciativas privadas de regulação e governança de sistemas agroindustriais, a partir do estudo de variáveis econômicas e políticas que definem os arranjos regulatórios existentes para o sistema agroindustrial da soja. Entendido como um estudo de caso relevante, uma vez que a soja é uma das principais *commodities* exportadas pelo Brasil, e que as discussões sobre as possibilidades de regulação e governança sobre sua cadeia global são comuns à grande parte das principais *commodities* mundiais, o trabalho procura atender a três objetivos: 1) a partir da discussão da literatura recente sobre o fenômeno da regulação privada, apresentar um modelo analítico para a compreensão da governança transnacional; 2) avaliar a pertinência do modelo a partir de sua aplicação ao estudo de caso do sistema produtivo da soja; e 3) a partir dele, procura inferir proposições válidas para iniciativas análogas de outros sistemas produtivos e, por conseguinte, verificar o impacto da atuação de atores privados nas relações internacionais, isto é, a combinação de seus efeitos sobre as estruturas produtivas nacionais vis-à-vis à governança transnacional.

Do ponto de vista teórico-metodológico, os objetivos do estudo estão ancorados nas recomendações de Keohane, King e Verba (1994 : p. 16 e 17), e foram desenhados de modo a:

- a) dispor de um desenho de pesquisa que avalia pressupostos não questionados ou sub-

questionados pela literatura; b) dar atenção a alguns dos importantes tópicos que foram negligenciados pela literatura em Ciência Política e Relações Internacionais que, trazidos aqui ao debate, podem contribuir para uma ampliação da compreensão tanto da complexidade do fenômeno da regulação/governança privada quanto do olhar para questões específicas; e c) mostrar como teorias e evidências projetadas por outros propósitos em outras literaturas podem ser aplicadas para resolver problemas existentes que são, normalmente, encarados como não relacionados.

Para os estudos sobre governança global, harmonização regulatória e governança privada, os entendimentos aqui apresentados auxiliam a entender como os constrangimentos estruturais limitam o alcance das iniciativas privadas de governança para o sistema produtivo da soja e, possivelmente, para outros sistemas. Da mesma forma, indicam possibilidades de aprofundamento das divisões entre padrões produtivos e dificuldade de convergência regulatória através de iniciativas privadas, tendo em vista os constrangimentos das forças de mercado.

2. QUESTÕES METODOLÓGICAS

O tema da regulação é amplamente estudado em várias disciplinas da grande área das Ciências Sociais. Particularmente, as Ciências Econômicas tiveram maior tradição neste tipo de estudo. Dentro das áreas de Ciência Política, Relações Internacionais, Sociologia e Direito, a regulação tem ganhado espaço recentemente, principalmente pelo crescimento do número de pesquisas em temas como governança global, regimes internacionais, a influência de atores civis nas arenas políticas e dinâmicas econômicas. Dadas estas características, este trabalho tentou compreender, parcimoniosamente, como as diversas disciplinas e correntes do pensamento poderiam contribuir para a compreensão de um fenômeno que envolve atores políticos, de mercado e organizações civis, em níveis de interação que vão desde as Organizações Internacionais até as estratégias empresariais e organizacionais locais/nacionais. O objetivo de estudar atores de natureza tão diversas, em diferentes níveis de análise, e a partir de temas que cruzam disciplinas e fronteiras é uma tarefa que exige cuidado para que o foco não se perca. Por esta razão, o trabalho procurou organizar o debate sempre que possível, de modo a deixar claro como interagem as disciplinas, atores e níveis de análise. Responder à indagação científica da presente proposta de pesquisa é identificar quais são as variáveis que explicam as dificuldades dos *stakeholders* brasileiros em aderir e

influenciar a iniciativa regulatória transnacional, de maneira que atendesse aos interesses e posições dos atores privados e acomodasse, assim, os custos distributivos entre as partes interessadas participantes na agenda de negociação dentro da RTRS.

2.1. Organização do Trabalho

Quais são as condições que dificultam a possibilidade de harmonização regulatória para o sistema da soja por meio da regulação transnacional privada?

Para responder a pergunta que orientou este trabalho optou-se pela realização de um estudo de caso, que se mostrou suficiente para demonstrar como as várias características da regulação e governança transnacional privada para a cadeia da soja interagem e afetam a coordenação dos agentes do setor. Os instrumentos metodológicos utilizados na pesquisa são basicamente de dois tipos: i) ampla análise da bibliografia pertinente e; ii) realização de entrevistas.

A análise bibliográfica da literatura específica e dos documentos disponíveis sobre as negociações dentro da RTRS foram cruciais para o desenvolvimento da pesquisa. A partir da organização da bibliografia sobre várias das dimensões da atuação política de agentes privados elaborou-se um modelo analítico, que visa situar como as diferentes abordagens oferecem caminhos e explicações que, antes de se excluírem, são complementares nas análises de instituições privadas de governança.

Além da análise e manipulação da literatura especializada, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com agentes relevantes no sistema da soja (nas esferas pública e privada), a fim de revelar o posicionamento e a profundidade do envolvimento dos mesmos com os processos de tomada de decisão e posicionamento estratégico a respeito da criação de regras transnacionais privadas. Buscou-se nas entrevistas verificar como os agentes observavam a influência de cada uma das dimensões aqui levantadas (e que serão expostas no capítulo 4 e 5) sobre as dificuldades enfrentadas para a governança desse sistema. As entrevistas também procuraram encontrar motivações que explicam as dificuldades enfrentadas pelos *stakeholders* brasileiros para a criação/influência de regras válidas internacionalmente e que, ao mesmo tempo, atendam a seus interesses.

, a possibilidade de convergência regulatória é comprometida pelas dificuldades dos agentes privados nacionais em coordenarem suas ações devido a incentivos políticos e

econômicos, locais e internacionais, conflitantes, os quais dificultam também o ajuste equilibrado na arena transnacional dos interesses das partes

A hipótese deste trabalho, segundo a qual “a possibilidade de convergência regulatória é comprometida pelas dificuldades dos agentes privados nacionais em coordenarem suas ações devido a incentivos políticos e econômicos, locais e internacionais, conflitantes, os quais dificultam também o ajuste equilibrado na arena transnacional dos interesses das partes”, foi mantida de maneira ampla e genérica. O intuito desta opção foi o de destacar que a explicação para o não sucesso de harmonização das regras para o sistema da soja a partir da iniciativa da RTRS é multicausal. Esta característica, em primeiro lugar, esclarece que as explicações causais são difíceis de serem aferidas. Isto se dá uma vez que as características do fenômeno social e as interpretações das partes interessadas são divergentes, atribuindo as dificuldades de cooperação a um conjunto amplo de razões. Em segundo lugar, a multicausalidade apontada permitiu desenvolver um dos objetivos que nortearam a pesquisa, que é o de esboçar um modelo compreensivo replicável, a partir do qual é possível avaliar o peso de cada uma das explicações (dimensões) sobre o sucesso ou não da difusão e convergência de regras internacionais privadas para sistemas agroindustriais.

Este estudo trabalhou com apenas uma única hipótese, a qual atribui a um conjunto de fatores as dificuldades de harmonização regulatória para o sistema da soja. A perspectiva de optar por uma única hipótese e de evitar a confrontação de hipóteses que porventura pudessem ser recuperadas da literatura, parte da compreensão de que estas oferecem explicações parciais, que não explicariam o conjunto de questões aqui levantadas. Ao invés de contrapor uma a uma, este estudo utilizou destes pontos de vista para a elaboração de um modelo compreensivo geral dentro do qual as diversas perspectivas estão presentes.

A opção pela observação de como o SAG (Sistema Agroindustrial) da soja se comporta no Brasil é justificada pelo entendimento de que a abordagem identificaria como os incentivos políticos e econômicos, locais e internacionais, influenciam o comportamento dos agentes brasileiros levando-os a apoiar a RTRS ou buscar novos canais de comercialização nos quais o padrão criado pela Associação Internacional não é exigido. Procedeu-se de maneira a identificar como se desenham as relações dos agentes que operam no Brasil quando têm como alvo o mercado europeu e o mercado chinês. Esta forma de abordagem tentou encontrar sinais de que as regras privadas para setores produtivos como o da soja encontram dificuldades para a harmonização regulatória uma vez que os incentivos de mercado sugerem a diferenciação da *commodity* em atributos não tangíveis, como os padrões produtivos socioambientais durante sua

produção.

Em resumo, a análise aqui proposta seguiu os seguintes passos e intenções:

- a) Sistematizou a literatura sobre governança e regulação privada.
- b) Buscou compreender como a literatura corrente, em uma perspectiva interdisciplinar, explica os limites da atuação dos atores privados em temas de governança.
- c) Elaborou um modelo analítico que pudesse elucidar, de maneira esquemática, quais eram as variáveis e dimensões levantadas pela literatura sobre governança privada. Da mesma forma, procurou demonstrar como estas dimensões e variáveis poderiam ser compreendidas em seu conjunto, e como poderiam interagir.
- d) Aplicou o modelo analítico ao caso do sistema da soja. As informações foram encontradas a partir de pesquisas sobre dados e documentos e, principalmente, por meio de entrevistas com diversos *stakeholders* do SAG da soja.
- e) A partir do modelo, criou-se um quadro geral que demonstra quais e como as dimensões constroem o comportamento dos agentes do sistema da soja.
- f) Com base no material elaborado, propõe-se uma leitura sobre o caso específico, assim como são feitas considerações que podem ser replicadas em eventuais pesquisas futuras sobre sistemas agroindustriais.

2.2. Sobre os Objetivos da Pesquisa

Esta pesquisa não se limita apenas à responder a hipótese de trabalho. Tem por finalidade também entender quais são os limites da regulação privada, quais são seus pontos fracos, em que medida são alternativas viáveis frente à regulação tradicional estatal e, principalmente, quais são as chances de que as regras criadas por atores privados se tornem efetivamente globais (constituindo-se em ‘pontos focais’ com autoridade reconhecida pelos agentes). Com este objetivo, pretende-se demonstrar que, apesar da formação de mercados globais para *commodities* agrícolas, a convergência e harmonização de regras internacionais em temas como meio ambiente, trabalho e direitos humanos ainda não encontram na configuração atual das cadeias produtivas, incentivos de mercado suficientes para que haja convergência entre as regras setoriais globais definidas por atores privados. Dessa forma, a capacidade de harmonização regulatória por meio da regulação privada, ainda está distante no

horizonte de curto e médio prazo. Em termos específicos, os objetivos desta pesquisa podem ser sumarizados da seguinte maneira:

- i) Explicar a ascensão da governança transnacional privada em escala global;
- ii) Entender como acontece a interação entre o *design* institucional, as políticas públicas domésticas e a coordenação integrada da cadeia produtiva de uma *commodity*;
- iii) Discutir os fatores que dificultam a harmonização de regras internacionais para a cadeia da soja;
- iv) Entender as dificuldades e razões para o sucesso da promoção de bens públicos – regras de sustentabilidade – por agentes privados.

3. DISCUSSÃO TEÓRICA

Devido à interdisciplinaridade inerente ao tema da governança privada, uma separação estrita das diversas teorias existentes é uma tarefa exaustiva e, provavelmente, fadada ao fracasso em razão da grande quantidade de abordagens que proliferaram nos últimos anos a respeito do assunto. Porém, como veremos, embora tratem de um mesmo grande tema, as diversas disciplinas e correntes possuem questões próprias (ou mais frequentemente acionadas) que, observadas suas sobreposições, contribuem para uma compreensão geral dos novos mecanismos de regulação/governança global.

3.1. Globalização e Novos Atores nas Relações Internacionais

Muito se produziu a respeito de atores não estatais e novos mecanismos de interação entre Estados, empresas e representantes da sociedade civil nas Relações Internacionais desde a publicação de “Power e Interdependence” de Keohane e Nye (1977)⁹. Introduzindo um paradigma de compreensão concorrente à visão realista¹⁰ (estatocêntrica) das Relações Internacionais, o trabalho seminal dos autores gerou uma extensa agenda de pesquisa

⁹ Ainda nos anos 1970 outros trabalhos importantes indicavam visões similares acerca das Relações Internacionais. Cf. Young (1972).

¹⁰ Por Realismo consideram-se as teorias que se baseiam no entendimento da centralidade dos Estados (atores únicos e racionais), em um sistema internacional anárquico. Neste entendimento, os Estados estariam permanentemente em tensão e, por esta razão, sua capacidade de influenciar outros países seria dada, em larga medida, pela capacidade de coerção. Ver: Waltz (1979).

(Milner e Moravcsik, 2009, p.4). A partir de então, muitos trabalhos passaram a analisar o papel dos atores não estatais dentro do contexto das mudanças na política internacional motivadas pela globalização¹¹. Na literatura em Relações Internacionais, especialmente na área de Economia Política Internacional, o crescimento do número de estudos sobre o papel das empresas e do empresariado nas RIs cresceu exponencialmente a partir dos anos 1990. No decurso da abertura econômica e com o aprofundamento de processos de integração regional¹² em marcha nos anos noventa, a redefinição do papel do empresariado e seu protagonismo em áreas específicas da governança internacional passaram a ser objeto de profundo interesse, resultando em significativa produção bibliográfica (Bartley, 2011; Backer, 2011; Büthe e Mattli, 2011; Detomasi, 2007; Hall e Biersteker, 2002; Forrer et al., 2012; Levi e Prakash, 2003, Gereff e Mayer, 2012; Scherer, Palazzo e Baumann, 2006).

Do ponto de vista dos atores sociais, empresas são protagonistas do ambiente de negócios em que operam, isto é, não são apenas tomadoras de regras do ambiente institucional provido pelos Estados de forma hierárquica. Elas fazem parte dos agentes que o promovem. Em um mundo de economia competitiva e integrada, as marcas/logos e a própria reputação das empresas são elementos que incentivam e garantem a adesão destas ao papel de beneficiadoras e protagonistas do ambiente de negócios em escala global, regional e local. Seus papéis também estão ligados ao comportamento de ONGs, consumidores e Estados. Consumidores mais exigentes podem usar de sua capacidade de escolha para discernir que produtos e serviços comprar. Estados, além de estabelecerem regras específicas para a atuação de empresas, podem exigir garantias de que empresas cumpram determinados requisitos a padrões sociais e ambientais para que produtos e serviços sejam transacionados. ONGs podem utilizar de estratégias de difamação e denúncia para convencer consumidores a não comprar certos produtos e serviços. Barreiras não tarifárias são ameaças constantes e o papel das empresas em ações conjuntas com Estados, ONGs e outros atores são, cada vez mais, importantes para evitá-las.

Dentre os diversos temas que floresceram a partir do comum entendimento de um novo padrão de interação entre empresas, Estados e outros atores sociais, talvez os de maior destaque tenham sido o da regulação e o da governança. A criação, manutenção, e evolução das regras (ou instituições, como preferem os economistas), tornou-se um debate acalorado

¹¹ Milner e Rosendorf, 1996; Haufler, 2001, 2003; Slaughter, 2004; Avant, Finemore e Sell, 2010; Hale e Held, 2011.

¹² Um dos exemplos é a criação do MERCOSUL, a partir do Tratado de Assunção, em 1994.

em suas mais diversas faces e manifestações. Da mesma forma, a questão da provisão de regulação em ambientes policêntricos, sem ‘pontos focais’ exclusivos constituídos *a priori* pela autoridade do Estado e/ou de Organizações Internacionais formais, também passou a ter atenção crescente na literatura (Hall & Biersteker, 2002; Rosenau, 2000).

O mundo da política foi sempre marcado pelo predomínio das relações entre instituições formais (públicas). Tradicionalmente, coube sempre ao poder público a determinação acerca da forma de organização do Estado, e a ele coube definir a regulação de inúmeras atividades produtivas setoriais que necessitavam de coordenação (Rosenau, op. cit.). Reconhecidos como fonte tanto das regras institucionais que garantem o bom ambiente para os negócios como de autoridade de provisão de regras acerca do modo de produção e operação em termos sociais, ambientais e trabalhistas, os atores públicos continuam sendo os atores-chave para a regulação e a governança das regras que constroem os fluxos de comércio internacional. Embora esta atribuição seja mantida, com a ascensão de novos atores nas interações entre governos, empresas e Organizações Internacionais formais (como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, entre outros) passaram a se destacar como cruciais na composição da governança das relações comerciais globais. O aprofundamento destas tendências fez também emergir novos atores dentro dos Estados (como as cidades) e fora deles, como as EMNs e ONGs, alterando prontamente a configuração dos arranjos institucionais de regulação e governança. O padrão de interação entre estes atores mudou substancialmente desde então: empresas, ONGs, Organizações Internacionais, Estados e entidades subnacionais, passaram a criar mecanismos de governança, regulação e cooperação em arenas denominadas de transnacionais, onde os Estados não atuam mais sozinhos. Com isso, tem início uma fase de grande ‘inovação institucional’ (Hale e Held, 2011), resultado da variedade de arranjos institucionais presentes em arenas transnacionais que passam a dispor de autoridade para assumir os mecanismos de coordenação de atividades produtivas e comerciais.

A partir de instituições intergovernamentais como a Organização das Nações Unidas, por exemplo, surgiram iniciativas como o *Global Compact*, um programa de adesão voluntária por parte de EMNs a dez princípios fundamentais (trabalho, meio ambiente, direitos humanos e corrupção). Da interação entre ONGs e organismos internacionais como o Banco Mundial, por exemplo, mecanismos de *accountability* e fóruns de diálogos com *stakeholders* foram criados. Fruto da interação entre empresas e ONGs, principalmente,

instituições privadas transnacionais¹³ de governança foram criadas nas mais diferentes áreas, como a gestão de florestas (FSC), manejo de pesca (MSC), emissões de gases de efeito estufa (*GHG Protocol*) padrões trabalhistas e ambientais para a produção de importantes *commodities* agrícolas internacionais como o óleo de palma (RSPO), a soja (RTRS), cana de açúcar e biocombustíveis (BonSucro, BSI), algodão (BCI), entre tantos outros instrumentos.

A inserção de novos atores nos processos econômicos e o aumento dos fluxos de comércio alteraram de forma definitiva a oferta e demanda por regulação (Vogel, 2008). A interação entre negócios, política e economia gerou debates nas mais diferentes áreas do conhecimento, desde questões técnicas sobre o objeto da regulação até as estratégias empresariais na definição das posições das empresas em negociações de regras, passando pelo processo de criação da regulação e sua relação com a autoridade estatal, e pelo estudo das regras criadas em si (legitimidade, autoridade, mecanismos de *enforcement*, *compliance*, entre outros).

O debate sobre a relação entre governos e empresas tem uma divisão bastante clara dentro das diversas áreas do conhecimento. Dentro da Ciência Política, a tradição se circunscreveu às áreas de políticas públicas e Relações Internacionais. Preocupados com as causas e efeitos da ação estatal no âmbito doméstico e internacional, as principais questões entre os cientistas políticos e internacionalistas se dá no estudo da influência de interesses privados sobre as escolhas públicas, ressaltando temas clássicos como a captura da ação e regulação estatal por empresas, a interferência de interesses privados nas decisões em matéria de política externa e políticas públicas, entre outros¹⁴. Nas Ciências Sociais aplicadas como a Economia, a Administração e o Direito, o debate ganha outros contornos. Na Economia, as preocupações se dão em torno de dois eixos, (i) a preocupação com a eficiência da ação estatal na promoção de ambiente institucional adequado para ação das empresas, e (ii) o processo de criação e evolução das instituições estatais *pari passu* às transformações que ocorrem dentro das organizações (firmas). Na Administração, a aproximação das firmas ao Estado foi tradicionalmente tratada pelas portas do Direito. A preocupação principal, assim entendida, diz respeito ao formato dos contratos e dos instrumentos de coordenação das atividades econômicas, de certa forma previamente

¹³ A definição da arena transnacional é a mesma sugerida por Hale e Held, “refere-se a interações que cruzam as fronteiras nacionais em níveis diferentes de soberania – soberania” (2011, p.4). Para um maior aprofundamento sobre o tema ver Risse-Kappen (1995).

¹⁴ De grande destaque, também, são as análises multiníveis, como a elaborada por Evans, Jacobson e Putnam (1993).

definidos pelos Estados, e seus efeitos sobre a organização interna das firmas. Já no Direito, além da aproximação com estudos das organizações seja via Economia ou através da Administração, também se deu junto à Ciência Política e às Relações Internacionais. Autores consagrados na literatura de Relações Internacionais e Direito Internacional (Cutler, 2006 ; Slaughter, 2004), entre outros, destacam temas como o surgimento de novas fontes de autoridade para além dos Estados, a possível competição e os limites da ação privada frente aos Estados e o processo de aprendizado e transformação das regras internacionais a partir da influência da ação de empresas e de ONGs.

O tema da regulação dentro das Ciências Sociais como um todo e sua inerente natureza multidisciplinar ressalta a importância do uso de ferramentas conceituais das diversas áreas que se debruçam sobre o tema. As diversas perspectivas acerca das interações entre Economia, Ciência Política e Administração despertaram recentemente o interesse de pesquisadores da área de Economia Política Internacional. Este estudo se baseia nas concepções de Vogel (2008), Baron (2005), Ruggie (2004, 2005) e Kobrin (2009) sobre a maneira de acessar as lógicas da política e dos negócios que permeiam a visão do empresariado. Para os autores, ao estudar o processo de barganha que existe entre Estados, empresas, Organizações Internacionais e ONGs, sempre que interesses estão em jogo, é quase um pressuposto a necessidade de articular argumentos que cruzem disciplinas. Baron (2005)¹⁵, ao destacar a importância dos temas de economia política dentro da grande área das Ciências Sociais, sublinha a natureza multidisciplinar da empreitada, e a consequente importância do uso de ferramentas conceituais das áreas de Relações Internacionais, Ciência Política, Economia, Administração e Direito. Apoiado por esta concepção de desenvolvimento analítico, esta pesquisa assume também este pressuposto. Mais do que um objeto de estudo em disputa entre disciplinas, está presente aqui a ideia de que tanto a construção do problema quanto o modo de se lidar com ele, exigem uma articulação interdisciplinar. Este procedimento, no entanto, não está isento de críticas. A delimitação dos conceitos utilizados nas diversas áreas, os pressupostos teórico-comportamentais dos agentes, assim como os pressupostos normativos da natureza e função dos atores estatais e privados, estão constantemente em debate. Ainda que os limites teóricos desta pesquisa não sejam o objeto dela, estas questões deverão aparecer sempre que se considerar oportuno.

¹⁵ A interdisciplinaridade do tema se confunde com a trajetória pessoal de muitos autores da área. Baron, por exemplo, originalmente do campo dos negócios, passou a estudar Ciência Política a partir da compreensão de que o componente político era um dos pilares da atuação estratégica das empresas.

Este *détour*¹⁶ epistemológico é importante para esclarecer que a articulação de temas, conceitos e problemas de mais de uma área do conhecimento é frequente na literatura sobre governança global, regulação, economia política internacional, entre outros.

Para a Ciência Política e as Relações Internacionais, áreas nas quais os novos temas de governança global são bastante representativos, os novos mecanismos e padrões de interação para a criação de regras internacionais são variáveis de suma importância uma vez que implicam em transformações relacionadas, em geral, a temas sensíveis ao comércio internacional, além de apontar tendências e descreverem novos desafios para a coordenação de atividades produtivas dentro e fora dos Estados. Um dos grandes desafios diz respeito à crescente dificuldade dos Estados em coordenar atividades produtivas em âmbito global, de modo que as iniciativas transnacionais privadas surgem como instrumentos *complementares* às lacunas regulatórias deixadas pelos Estados. Por esta razão, regras transnacionais privadas são consideradas por muitos autores como tentativas de provisão de bens públicos¹⁷ globais por agentes privados.

Uma das áreas em que tais processos políticos transnacionais encontram destaque é a da agricultura, principalmente em discussões sobre padrões produtivos de *commodities* agrícolas. Trata-se de uma área sensível onde há demandas da sociedade civil internacional de grande visibilidade junto à opinião pública. Ao mesmo tempo, a agricultura é uma das áreas em que os Estados encontram maiores dificuldades para a criação de regras internacionais. As dificuldades de inclusão do tema nas rodadas de negociação são comuns à boa parte das negociações multilaterais de comércio. Um exemplo importante é o *framework* multilateral do GATT/OMC que teve suas negociações obstaculizadas e adiadas indefinidamente na Rodada Doha no momento em que a agenda agrícola finalmente havia ingressado na agenda multilateral intergovernamental.

Com uma forte inclinação a pensar a nova dinâmica das relações entre os Estados e os novos atores a partir da temática da globalização¹⁸, os desequilíbrios, prejuízos e assimetrias entre Estados e empresas devido ao processo de integração são vistos na literatura das Relações Internacionais como sinais de que os Estados e as Organizações Internacionais não seriam mais capazes de dar respostas satisfatórias às questões globais em algumas

¹⁶ Palavra do idioma francês que significa rodeio, atalho, circunlóquio.

¹⁷ Bens Públicos são caracterizados pela produção de benefícios que não são exclusivos nem rivais. Diz-se sobre os bens que geram benefícios amplos, difusos, tal como a sustentabilidade, que afeta à comunidade global. Ver Olson, 1999.

¹⁸ Cf. Keohane (2000); Kumar & Messner (2010).

temáticas, principalmente no caso das novas demandas normativas do período pós Guerra-fria. Os tradicionais atores para a provisão do *rule-making* global não teriam as características necessárias para a produção de governança e coordenação nas arenas transnacionais, que exigem: 1) Grande flexibilidade negocial; 2) Diferentes recursos para a criação, manutenção e monitoramento de regras muito além dos instrumentos tradicionais de *enforcement* (Kruger, 1996); e 3) Adesão voluntária às regras que resultam muito mais de um consenso mínimo do mercado do que a escolha pública avalizada pela soberania dos Estados.

As transformações da economia global impõem uma série de dificuldades às instituições políticas tradicionais no provimento de regulação e governança das atividades produtivas em escala regional e global. Nas palavras de Gereffi et al., "*The response to globalization reflects a growing awareness that the new global economy has outstripped the existing capacities of governments, international institutions, and citizens to govern in ways that advance the interests and values of individuals, communities and nations.*" (Gereffi et al., 2005: 41). A constatação dos autores é a mesma de Abbott & Snidal (2009), em que "*the scale and structure of contemporary global production challenge the capacity of even highly developed states to regulate activities that extend beyond their borders*" (p. 44). Ambos os trabalhos¹⁹ destacam a insuficiência das atribuições e competências dos Estados em regular as atividades econômicas devido às alterações na economia internacional, destacando-se a crescente internacionalização das cadeias dos processos produtivos – as cadeias globais de valor.

Este cenário de dificuldade para as ações governamentais gera uma ampla oportunidade para o adensamento de novos tipos de governança, como a regulação privada. As regras, normas e códigos de conduta privados, muitas vezes traduzidos sob a forma de certificados², selos ou *labels* de adesão voluntária, ganham espaço através da coordenação de grande parte dos setores de produção e serviços, nas mais diversas áreas. Cumpram as funções de criação de arenas para a discussão e proposição de regras e instrumentos que atestam o *compliance* das empresas aos padrões gerados a partir destas iniciativas. Estes padrões, é importante ressaltar, frequentemente incorporam dimensões e atributos que dificilmente são vistos ou obtidos dentro das regras criadas por meio de organizações intergovernamentais. Dizem respeito aos mais diferentes atributos, como as características dos produtos orgânicos, comércio justo, direitos humanos, mudança climática, direitos

¹⁹ Outros trabalhos seguem a mesma argumentação. Ver: Arts (2008) e Stringham (2011).

trabalhistas, sanidade, saúde pública, rastreabilidade, entre tantos outros. Portanto, tais iniciativas, além de assumirem ou complementarem as áreas nas quais as organizações intergovernamentais possuem dificuldades, têm o mérito de incorporar temas à regulação que estavam fora da agenda internacional de comércio.

Os formatos destas novas iniciativas são bastante diversos. Segundo Pattberg (2004), além das formas públicas e privadas de governança, outro tipo de governança também recebeu significativa atenção, a de caráter híbrido, caracterizada pela existência de parcerias entre atores públicos (os Estados e as Organizações Internacionais formais), e privados. O que definiria, para o autor, a diferença da regulação privada para os demais tipos é o fato de que são formadas por atores privados em que o Estado não participa ou, participando, não representa nenhum tipo de autoridade suprema (Pattberg, 2005: 54).

Como vimos até aqui, uma nova dinâmica de interação entre os Estados e atores não estatais passou a ser fundamental para a discussão de temas sobre a governança global. Do outro lado da questão, na perspectiva da sociedade civil, as mudanças de valores e exigências, novas demandas normativas que configuram um novo sistema de crenças que orienta o comportamento dos consumidores, explica a crescente demanda social por *standard*²⁰s capazes de medir o impacto e atestar o *compliance* dos atores às normas e regras derivadas destes macroprocessos de governança (mecanismos privados, público-privados e públicos de regulação). No entanto, se esses instrumentos conferem legitimidade aos arranjos institucionais privados, e se por esse motivo acabam sendo reconhecidos e internalizados pelas Organizações Internacionais, é ainda uma questão em aberto (Büthe e Mattli, 2011; Mbengue, 2011). Na realidade, a literatura é ambígua. Não se sabe ao certo se esses instrumentos regulatórios substituem os Estados e as Organizações Internacionais, ou se os/as complementam com atribuições e competências que vão além da funcionalidade tradicional definida pela autoridade pública constituída.

3.2. Abordagens Teóricas para Regulação e Governança

Uma breve passada pelo “estado da arte” dos diversos usos do termo “governança” e “regulação” demonstra que ambos se encontram frequentemente associados. Jordana e

²⁰ Standards são sinônimos, na literatura, de padrões e certificados. O uso da palavra no idioma inglês já foi incorporado ao vocabulário em português.

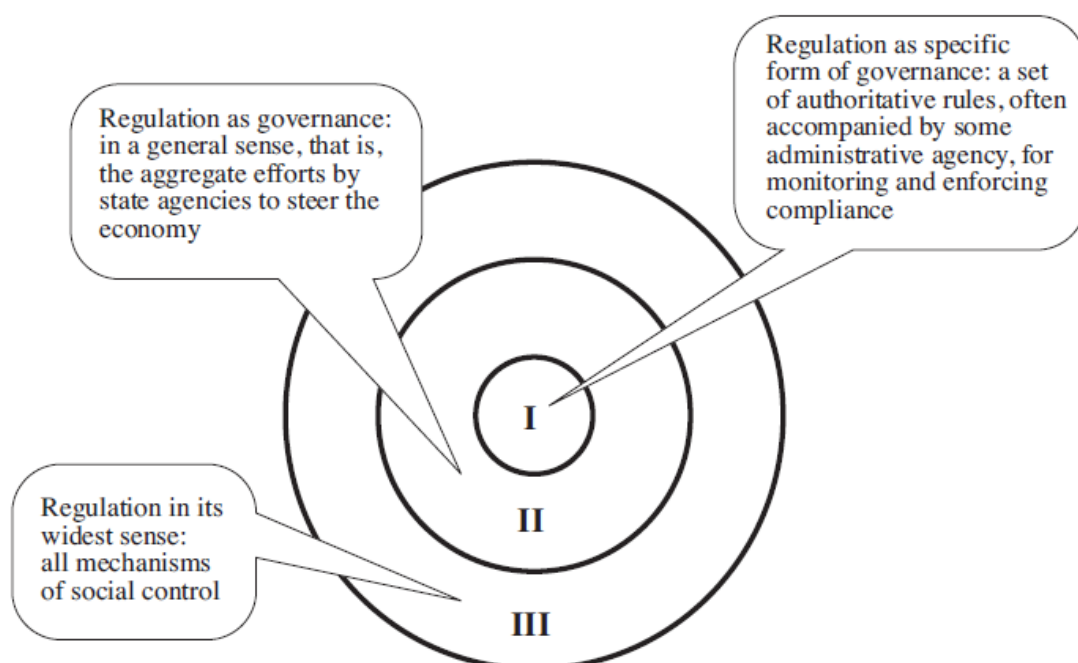
Levi-Faur (2004), em um artigo intitulado “The politics of regulation in the age of governance”, ressaltam que “*regulation is an art and craft of governance, as an institutional reality, as a field of study, and as a public discourse is more salient and celebrated nowadays than ever before*” (pag.1).O conceito de Regulação, como virão a demonstrar os autores, é definido de maneira diversa por diferentes perspectivas teóricas e metodológicas que, por sua vez, partem de pressupostos diferentes a respeito da relação entre regulação e processo político (op. Cit. pág. 3). A opção dos autores em não assumir uma posição fechada no que tange à definição do termo é compreensível, uma vez que novos *insights* podem ser tomados a partir desta posição, e cuja opção é dada aos que irão mobilizar o conceito para responder às questões de suas próprias agendas de pesquisa. Recorrendo a Baldwin et al. (1998), os autores descrevem os três principais significados atribuídos ao termo, do sentido mais estrito ao mais geral:

I) Regulação como uma forma específica de governança: um conjunto de regras de autoridade, frequentemente acompanhadas por uma instituição administrativa para monitorar e realizar o cumprimento do *compliance*.

II) Regulação como governança: em um sentido geral, isto quer dizer, os esforços agregados por agências estatais para dirigir a economia.

III) Regulação no seu sentido mais amplo: todos os mecanismos de controle social.

Figura 1: Significados do Uso do Conceito de Regulação



Fonte: Baldwin et. Al. (1998) *apud* Jordana, Jacint e Levi-Faur, David (2004)

Os autores, ao atribuírem a quais disciplinas interessariam uma definição ou outra, constataam que os estudiosos de Economia Política Internacional e de abordagens construtivistas das Relações Internacionais tenderiam a utilizar a acepção de sentido mais amplo, dando possibilidades de destaque a problemas de *compliance* e *enforcement* que tais “mecanismos de controle social” poderiam suscitar (III). Dentre as definições, para cientistas políticos, assim como economistas preocupados com instituições formais, a primeira definição parece ser a mais conveniente, uma vez que ressalta, dentre outras coisas, certo nível de especialização das instituições independentes que proliferam e interagem para a regulação de temas específicos, eventualmente, através de delegação. O entendimento no qual se baseia este trabalho é o de que as definições I e III são as mais importantes para a compreensão da complexidade das questões em tela por realçarem em seus conteúdos aspectos importantes, como características institucionais da regulação (definição I). Também, por permitirem indagações importantes sobre a capacidade de *enforcement*, a emergência de novos tipos de autoridade, os incentivos para o *compliance* das partes, entre outros (definição III). Percebemos que, muitas vezes, o significado de regulação pode ser interpretado como equivalente ao de governança em seu sentido amplo, sem prejuízos de rigor.

O que está em jogo quando se debate o conceito de governança, por sua vez, segundo Kersbergen e Van Waarden (2004), são as mudanças que vêm ocorrendo no mundo da política devido à emergência de mecanismos de controle social diferentes do instrumento tradicional de “comando e controle” executado por parte dos Estados. Segundo os autores, o uso do termo governança em várias disciplinas²¹, cada uma com sua contribuição específica, gerou um ambiente rico em referências teóricas, suscitando novos recortes e debates entre áreas e disciplinas.

A revisão da literatura empreendida por Kersbergen e Van Waarden (op.cit.) pode ser apreendida pelo seguinte quadro comparado:

²¹ São citadas: Ciência Política (e Relações Internacionais), Direito, Administração Pública, Economia, Administração de Empresas, Sociologia, Geografia e História.

Quadro 1: Usos do Conceito de Governança

Versão do conceito de "governança"	Área	Principal Característica
<i>Boa Governança</i>	Desenvolvimento Econômico	Criado pelo Banco Mundial, dizia respeito a reformas dos gastos do setor público.
<i>Governança sem governo I</i>	Relações Internacionais	"Governança como um sistema de regras, as finalidades de toda coletividade, que sustentam os mecanismos criados para garantir segurança, prosperidade, coerência, estabilidade e continuidade" (Rosenau, 2000: 171). Estes mecanismos são cada vez mais encontrados nas coletividades internacionais.
<i>Governança sem governo II: auto-organização</i>	Ciência Política, Economia Institucional, RI	Refere-se à auto-organização de coletividades, para além do mercado e dos Estados.
<i>Governança Econômica</i>	História Econômica, Economia Institucional, Sociologia Econômica, Economia Política	Assume a importância das Instituições (formais e informais) para monitorar e garantir o cumprimento das regras do jogo, garantir direitos de propriedade, assegurar contratos, proteger a competição, reduzir custos de transação, assimetrias de informação, riscos e incertezas.
<i>Governança Corporativa</i>	Business	Governança pensada a partir da melhoria do <i>accountability</i> (transparências de gestão).
<i>Boa Governança Pública - New Public Management</i>	Administração Pública	Boas práticas e "boa governança" nas organizações públicas. Aproximação dos conceitos de gestão em administração de empresas para o setor público.
<i>Governança e Redes</i>	Políticas Públicas, Economia Industrial, Estudos das Organizações, Economia Política	Destaque para a concepção de governança como formas pluricêntricas de decisão, controle e execução de ações. Apresenta um contraste com formas "multicêntricas" (mercado), e formas hierárquicas (Estado). Enfoque nas negociações.

Governança e Redes
II: Governança
Multinível

Teoria de Relações
Internacionais

Governança como um termo que se refere tanto a relações de poder resultado dos regimes internacionais (Krasner, 1983), como a própria substância da política internacional. O "multinível" destaca os vários níveis de que participam os governos, mas que também incorporam os atores não estatais. Destaca também a arena e os atores transnacionais bem como o novo papel das Organizações Internacionais (Moravcsik, 1998).

Governança e Redes
III: Governança
Privada

Economia Industrial,
Estudos das
Organizações,
Negócios

Trata da cooperação de firmas em redes, da integração para fomentar processos de inovação e cooperação entre firmas e governos para a criação de instituições positivas para os negócios.

Quadro criado a partir da Adaptação do trabalho de Kersbergen e Van Warden (2004)

A pluralidade de perspectivas que o conceito de governança carrega é interessante ao permitir que utilizemos dos diversos significados para compormos uma problemática que dispõe de muitas facetas. Assim, é compreensível a articulação de diversas áreas do conhecimento para a análise de problemas e processos políticos que contém, marcadamente, interesse nas áreas de Economia, Negócios, Direito, Relações Internacionais, entre outras. Dessa forma, os estudos sobre regulação como instrumento dos mais importantes para a compreensão da governança global - que aqui seguirá o sentido adotado por Biersteker (2009) - são os que se aproximam mais "integralmente" de uma definição genérica de "governança". A definição de Biersteker é a de que "*... global governance is an inter-subjectively recognized, purposive order at the global level, which defines, constrains, and shapes actor expectations in an issue domain. It is a system of authoritative rule or rules (with varying degrees of institutionalization) that functions and operates at the global level.*" (pág. 4).

Voltando à regulação, Scott (2006, p. 652) destaca que o conceito de regulação sofreu um processo de reconceitualização nas últimas décadas, e foi incorporado às análises de governança, cujas narrativas enfatizam melhor "*the fragmentation of regulatory power in contemporary policy process*" (idem). A regulação, neste sentido, deve ser pensada em um ambiente de crescente fragmentação das forças regulatórias. Em miúdos, a regulação passou

a ser pensada em contextos em que a governança (mecanismos de controle e concertação de interesses e atores) é ponto central de discussão.

A partir do entendimento de que o sentido de regulação pode ser equiparado ou vir associado ao de governança, Ginosar (2012) nos oferece uma boa base para organizarmos o debate sobre regulação em suas mais diversas perspectivas. Segundo o autor, existem dois grandes debates na literatura sobre regulação: (1) sobre a origem e as consequências da regulação, ressaltando aspectos normativos sobre a promoção do bem público e interesses privados e, (2) sobre o processo regulatório, se é influenciado por interesses materiais tangíveis ou se sofre influência de valores, normas e ideias. Sem entrar nos pormenores da separação proposta pelo autor, o que sua proposta indica é a possibilidade de estabelecer parâmetros básicos sobre as grandes perguntas que orientam os estudos na área. Desta forma, abordagens provenientes da Economia tendem a explicar as razões econômicas que explicam a emergência de certo tipo de regulação, assim como a efetividade (econômica, social) dos arranjos criados. As abordagens de Ciência Política e Relações Internacionais, em sua ampla gama de autores, trazem questões como os limites e implicações para os Estados e sociedade das diversas formas de governança e sua efetividade em termos de capacidade de construir um *locus* para a autoridade, bem como o de dotar o processo de legitimidade.

Boa parte da literatura se propõe a comparar os prós e contras da regulação promovida por iniciativas privadas e públicas. Neste debate, está subjacente a discussão sobre concepções normativas acerca de quem deve prover a regulação. Embora o debate comparativo tenha sido o predominante na literatura, autores como Dormady (2012) ressaltam elementos de complementaridade entre agências públicas e mecanismos privados na promoção da regulação. Para o autor, a capacidade de *enforcement* e a capacidade de produção de regulação dos Estados podem ser potencializadas em esquemas colaborativos (governança híbrida), uma vez que as empresas podem se beneficiar de ambientes regulatórios positivos. Por serem partes interessadas na regulação, nesta visão, não há conflitos insolúveis entre o interesse dos Estados e dos atores privados.

A partir deste entendimento de complementaridade das disciplinas acionadas para a explicação e delimitação das diversas questões que dizem respeito à influência de atores privados na governança global é possível pensar que a apreensão dos fenômenos que tangem as relações entre agentes privados e estatais na política internacional demandam esforços de compreender, com base em formulações teóricas de diversas disciplinas, como os mecanismos econômicos, políticos, estratégicos e sociais operam na relação entre Estados,

negócios e atores da sociedade civil nos novos temas emergentes trazidos pela globalização.

Neste trabalho, optou-se pela utilização ambígua dos conceitos de regulação e governança que, em muitos momentos, são tratados como ideias equivalentes. A explicação desta opção reside no fato de que a regulação pode ser entendida, como sugerem Jordana e Levi-Faur (op. cit), como um modo e um ofício²² da governança que, por sua vez, é aqui interpretada tanto como o resultado das relações entre os diversos atores que buscam coordenar ações (interessados na regulação), quanto no que se refere à substância das interações entre atores que buscam harmonizar suas ações e interesses.

3.3. Economia Política (Internacional) e Regulação Privada

As literaturas especializadas em Relações Internacionais, Ciência Política e Sociologia Econômica, trataram da regulação com base em pressupostos e conceitos parecidos, mas nem sempre equivalentes. Para fins didáticos, considera-se aqui que governança privada (ou regulação privada) fará referência a autores que consideram estas dinâmicas privadas atendendo a uma especificidade, a saber: *a iniciativa de governança tem como fonte de autoridade atores privados, ou quando atores públicos, ainda que presentes, não representam uma autoridade central*. Há um grande dissenso na literatura sobre quais seriam os contornos da regulação/governança privada. Donadelli (2011; pag. 8) sugere que os autores podem ser considerados em dois grandes grupos: a) os que se baseiam na fonte de produção das regulamentações (quem produz); e b) os que focam no objeto a ser regulado (quem é afetado). Segundo a autora, a manifestação do caráter “privado”, nesta acepção, é diferenciado pelo “foco” das análises, algumas considerando principalmente a participação de atores privados na iniciativa de governança (Büthe e Mattli, 2011; Cutler, 2002; Cashore, 2002), e outras, fortemente direcionadas ao estudo do objeto privado que incita a regulação (Haufler, 2003; Pattberg, 2007; Nadvi e Wältring, 2004; Abbott e Snidal, 2009). Esta organização é conveniente, uma vez que a maior parte das revisões bibliográficas quase nunca fazem referência à forma como os autores constroem e delimitam o que entendem por “regulação/governança privada”.

²² A regulação como um tipo de governança também é uma das maneiras de se definir regulação (Baldwin et. al., 1998).

O quadro comparativo construído por Donadelli (2011), que não tem a pretensão de comparar todos os autores das diferentes áreas, mas representa um bom ponto de partida, encontra-se abaixo:

Quadro 2: Modelos de Regulação Privada

Variáveis	“Modelos” de Regulação Privada						
Autor	Büthe & Mattli (2011)	Pattberg (2007)	Nadvi & Wältring (2004)	Cashore (2002), Auld et. al. (2007)	Haufler (2003)	Cutler (2002)	Abbott & Snidal (2009)
Conceito	<i>Private International Standard-Setting</i>	<i>Global Business Regulation</i>	<i>Standards Socio-ambientais</i>	<i>NSMD (Non-State Market-Driven) governance Systems</i>	<i>Regulações Sociais de Mercado</i>	<i>Regimes Internacionais Privados</i>	<i>Regulatory Standard Setting (RSS)</i>
Área	Direito e Ciência Política	Ris e Economia Institucional	Administração / Economia	Sociologia organizacional	Relações Internacionais	Direito Internacional/ Relações Internacionais	Relações Internacionais
Questão	Regulação	Governança	Governança	Legitimidade/ autoridade	Governança	Cooperação/ autoridade	Cooperação
Foco da Abordagem em ordem de importância	Fontes Privadas / Mecanismos de seleção	Objetos Privados/ produção de bens públicos globais	Produção de bens Públicos Globais/objetos privados/ monitoramento	Fontes Privadas/ Monitoramento/ produção de bens públicos globais/ demanda	Objetos Privados	Fontes Privadas/ Nível de institucionalização	Produção de bens públicos globais /objetos
Temas	Finanças e MA	Meio Ambiente	Variado	Meio Ambiente	Florestas/ Auto-regulação/ diamantes	Variado	Variado

Fonte: Donadelli (2011)

Conforme o quadro demonstrativo nos informa, várias são as tentativas de dar nomes ao fenômeno da cooperação regulatória entre atores privados. A regulação privada²³, que

²³ Obviamente, a referência aqui pode ser tomada pela sua tradução literal em língua inglesa, *Private Regulation*, a título de comparar com os demais nomes dados pelos autores. Esta opção se justifica pelo fato de preservar os

também recebe o nome de *Private International Standard-Setting, Global Business Regulation, Environmental and Social Standards, Non-State Market Driven Governance Systems (NSMD), Social Regulations of the Global Market, Private International Regimes, Regulatory Standard Setting (RSS)*, entre outros, vem tomando espaço nas discussões sobre os novos tipos de governança transnacional. Os termos são aqui, portanto, entendidos como equivalentes, apesar de carregarem consigo suas características particulares quanto a enfoques e objetos.

Uma das melhores maneiras de conciliar as literaturas e organizá-las em um todo compreensível foi elaborada por Donadelli (op.cit, p.17). A opção da autora por organizar uma taxonomia e identificar quais as grandes perguntas que mobilizam os autores da área facilita o trabalho de interpelação de outras questões, ainda não bem desenvolvidas. Suas principais questões relativas aos mecanismos de regulação privados são “por que emergem”, “por que são adotados” e se “são efetivos”. Com base em sua proposta, é possível elaborar o seguinte quadro comparativo acerca das “principais questões e argumentos sobre governança privada”:

Quadro 3: Principais Questões e Argumentos sobre Governança Privada

Pergunta	Disciplinas mais fortemente mobilizadas	Principais argumentos
Por que emergem?	Ciência Política, Relações Internacionais, Direito Internacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déficit de governança pública (vácuo deixado pelos Estados) ▪ Mecanismos de mercado para responder a novas questões ▪ Aumento da capacidade de mobilização e ação de atores privados ▪ Antecipação privada de regras públicas ▪ Diferenciação de empresas via participação em “clubes” ▪ Mecanismos de governança alternativos derivados de processos de negociação civis ▪ Delegação da capacidade regulatória dos Estados para atores privados

nomes originais em língua inglesa ao invés de traduzi-los, aumentando ainda mais a variabilidade de traduções dos termos.

Por que são adotados?	Economia Institucional e das Organizações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ganhos em reputação – diferenciação de empresas e evita comportamento carona ▪ Ganhos em informação – diminuição de assimetrias de informação entre os atributos dos produtos e serviços e ▪ Ganhos em termos de competição – favorece empresas reguladas e impõe custos a empresas não reguladas ▪ Evita formas “hard” de regulação pelos Estados ▪ Consumidores mais exigentes demandam incremento de regulação ▪ Dificulta novas empresas a operarem em determinados mercados – teoria da barreira de entrada.
São efetivos?	Sociologia Econômica, Economia Institucional e das Organizações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medida pela capacidade dos arranjos de proverem cooperação, evitar efeitos negativos da competição desleal e a estabilidade por meio da redução de assimetrias de informação e geração de relações duradouras ▪ Pode ser medida também pela relação entre contribuição em termos socioambientais e retornos financeiros que a adequação pode trazer

Formulação própria, baseado em Donadelli (2011) e Bütthe (2010)

3.3.1. A Regulação Privada na Ciência Política e nas Relações Internacionais

Esta seção aponta os limites das definições e abordagens para a regulação privada por parte da literatura em Ciência Política e Relações Internacionais. Uma série de autores identifica os pontos cegos da discussão acadêmica a respeito da emergência, desenvolvimento e implicações do papel assumido por atores privados na regulação/governança privada.

Avant, Finnemore e Sell (2010) elaboram um panorama geral acerca da diversidade das fontes de autoridade na política global. Para as autoras, quatro grandes transformações explicam os fundamentos da nova governança global. Transformações tecnológicas, a ampliação dos laços econômicos pela globalização, o fim da guerra fria e as recentes ondas de privatizações de empresas estatais, e de desregulamentação de mercados, são os elementos que explicam a redefinição dos papéis exercidos pelos Estados e demais *stakeholders*. Os

temas de destaque sugeridos pelas autoras tangenciam a temática, muito embora não haja ali uma reflexão mais aprofundada da lógica e dos mecanismos pelos quais atores privados exercem de fato o papel de *governors*.

O trabalho organizado por Hale e Held (2011)²⁴ mapeia as principais iniciativas transnacionais de governança buscando encontrar causas e efeitos dos novos mecanismos institucionais a partir de uma tipologia dividida em cinco grupos: a) Redes transgovernamentais (como o G-20 e o *International Accounting Standard Board*); b) Órgãos de Arbitragem (ex.: *World Bank Inspection Panel*); c) Iniciativas *Multistakeholders* (ex.: *International Coral Reef Initiative*); d) Regulação Voluntária (*Codex Alimentarius*, *Fair Trade*, Princípios do Equador, *Kimberly Process*, *Marine Stewardship Council*, *FSC*, *UNGlobal Compact*, entre outros); e e) Mecanismos Financeiros (*UNITAID*, *Carbon offsets*, entre outros). Passando por diversas abordagens dentro das Relações Internacionais (Funcionalistas, neointitucionalistas, teorias ideacionais e abordagens históricas) os autores sugerem que estas iniciativas transnacionais são inovações institucionais sem precedentes do mundo pós Guerra-fria que afetam a política global, em especial em temas como a efetividade de políticas (quais mecanismos são mais efetivos que outros e porque), geopolítica (diferenças entre demanda e oferta de mecanismos institucionais por atores do Norte e Sul, e como atores ocidentais e não ocidentais se tornam cada vez mais importantes), e quanto à legitimidade da governança global (como, no nível normativo, instituições transnacionais adquirem legitimidade). O levantamento tanto de casos como das principais questões permitiu que os autores chegassem a uma conclusão: a de que há muito que aprender em novas agendas de pesquisa²⁵.

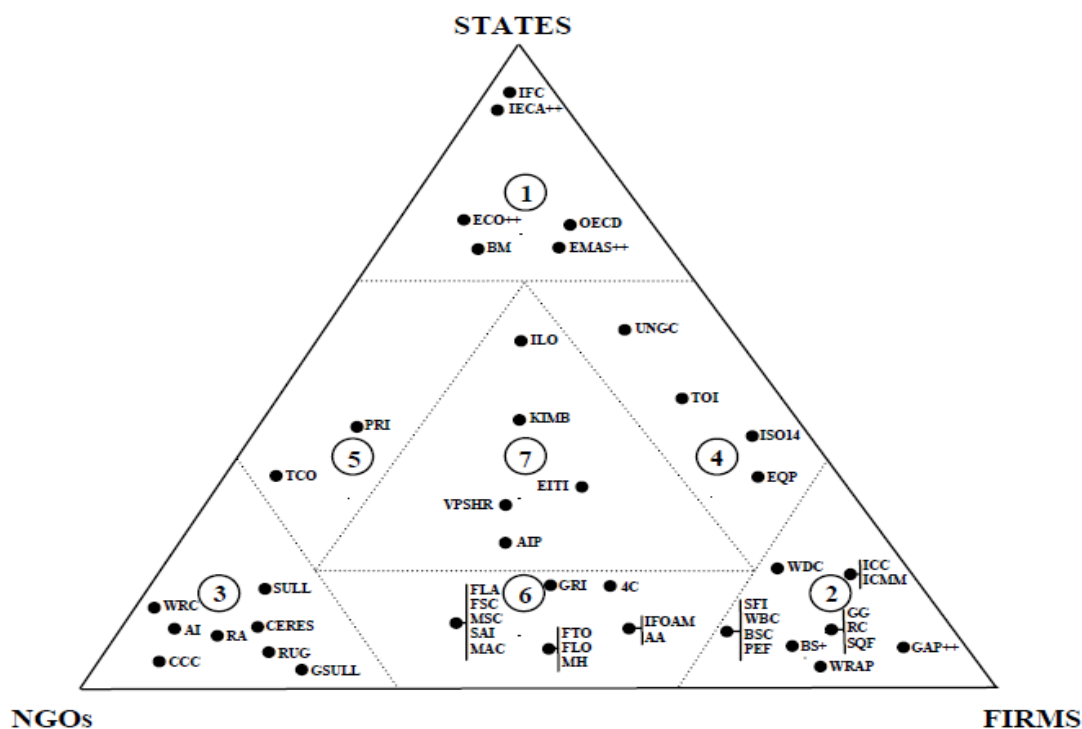
Ainda que diversos esforços tenham sido feitos nas áreas de Ciência Política e Relações Internacionais, a maioria dos esforços foi canalizada para adaptar o objeto de estudos às respectivas áreas. Um dos melhores exemplos é a da tradição estatocêntrica da Ciência Política e das Relações Internacionais, que encontra nos trabalhos de Kenneth Abbott e Duncan Snidal (2009, 2010) sua influência nas análises sobre novos mecanismos de governança global. A partir da observância à teoria dos Regimes Internacionais, tais autores buscam encontrar as diferenças entre os antigos modelos de governança e a emergência de arranjos privados na regulação de temas globais.

²⁴ Cf. *The Handbook of Transnational Governance*, 2011

²⁵ “Much to learn” (p.29).

A chamada “teoria da orquestração” elaborada por Abbott e Snidal (2009) trata das novas formas de interação entre Estados, ONGs e empresas. Na aceção dos autores, as novas instituições de governança – os chamados *Regulatory Standard Setting (RSS) systems* – compreendem o papel dos Estados e Organizações Internacionais que cumprem a função de “orquestrar” a criação e operação de RSSs públicos, privados e mistos, podendo com isto melhorar de maneira efetiva suas próprias performances. Com o conceito de orquestração, o intuito dos autores é o de demonstrar que existe complementaridade entre as instituições privadas e públicas de regulação. Descrentes com a capacidade das primeiras (privadas) em responderem adequadamente às demandas regulatórias, a abordagem dos autores destaca que a governança de diversos temas transnacionais é realizada pela interação – orquestração – das atividades de instituições públicas e privadas. Uma vez que não dá ênfase nem desenvolve ferramentas para estudar iniciativas puramente privadas, o modelo da orquestração se limita a organizar em um modelo analítico espacial em que posição as diversas iniciativas podem ser classificadas. O modelo a seguir elaborado pelos autores demonstra como podem variar os esquemas interativos entre sociedade civil, estados e firmas.

Figura 2: Triângulo da Governança



Fonte: Abbott e Snidal, 2009

O modelo apresentado pelos autores é interessante ao permitir uma visualização de um grande número de iniciativas de governança de acordo com o peso de um tipo específico de ator em sua gestão. As iniciativas no triângulo 1, por exemplo, seriam as instituições conduzidas por Estados. As do triângulo 2, exemplos de iniciativas cujo *driver* principal são as firmas. As do triângulo 3, organizações criadas e geridas por ONGs. Nos espaços 4, 5, 6 e 7, estão representadas iniciativas de governança cujo desenvolvimento e funcionamento dependem de interações entre ONGs, Firmas e Estados, em maior e menor grau de relevância, que variam de acordo com a origem – se criada por ONGs, firmas ou Estados - da iniciativa.

O que há em comum nos trabalhos que indicamos até aqui é um esforço por tentar organizar a grande quantidade de organizações (de diversas naturezas) que interagem e se propõem a atuar em temas de relevância internacional. São taxonomias que esclarecem mas não respondem às perguntas sobre as motivações para tantas iniciativas nem sobre a eficiência em responder às demandas por governança. A lógica dos incentivos para a criação e funcionamento das iniciativas de regulação privada ainda está por ser explicada.

Ainda que a literatura dê ênfase aos aspectos tradicionais da Ciência Política e das Relações Internacionais, grande parte dos autores que buscam entender “*quem ganha e quem perde*”²⁶ com a regulação privada e se as iniciativas “*são ou não são efetivas*” destacam elementos, conceitos e questões originalmente dos campos da Economia e da Administração. Estas abordagens – interdisciplinares – buscam desvendar os mecanismos pelos quais algumas iniciativas privadas parecem responder adequadamente às questões que motivaram sua criação assim como aos interesses dos *stakeholders* envolvidos. Enquanto outras simplesmente falham.

Phillip Pattberg traz a seguinte contribuição:

*Instituições de Governança Privada*²⁷ são redes autocoordenadas de dois ou mais atores privados que operam em mais de um país (envolvendo setores da sociedade que buscam e aqueles que não buscam lucro), realizando o estabelecimento, implementação e monitoramento de normas voluntárias e regras (códigos de conduta gerais, standards de gestão ou labels) dirigidos a áreas específicas, não

²⁶ Pergunta fundamental proposta por Bütte e Mattli (2010)

²⁷ A regulação privada, que também recebe o nome de “regulação civil”, “governança privada”, “governança transnacional privada”, “arranjos privados”, entre outros, vem tomando espaço nas discussões sobre os novos tipos de governança transnacional. Os termos são aqui, portanto, entendidos como equivalentes.

sendo necessariamente voltadas para o ganho de lucro. Não obstante, o mercado provê os mecanismos por meio dos quais a autoridade é, ao menos parcialmente, alocada em distintas instituições privadas. É o consumidor, o produtor, o negociante (trader), e o varejista que legitimam certo sistema de tomadas de decisão (PATTBERG, 2005: 56).

A definição de Pattberg preocupa-se com a temática da *autoridade* e da *legitimidade* das instituições privadas de governança. Tal qual a maioria das definições encontradas na literatura em Ciência Política e Relações Internacionais, a proposta por Pattberg não explica a dimensão da eficiência das instituições privadas, questão esta destacada pelas abordagens derivadas do campo na Economia e do Direito. “Por que regular?” tem, na análise do autor, uma resposta de caráter sistêmico. Para Pattberg, a existência dessas instituições privadas é explicada pela existência de “espaços vazios” deixados pelos Estados na definição de regras globais em temas de caráter “normativo”, tais como sustentabilidade, direitos humanos, relações de trabalho etc. Sua análise pauta-se na abordagem de um estudo de caso, qual seja, o FSC (*Forest Stewardship Council*), visto pelo autor como um arranjo do tipo ‘quase-governo’ uma vez que sua estrutura de organização interna valoriza as arenas de negociação e os processos de tomada de decisão de forma bastante próxima das que ocorrem em instituições governamentais (Pattberg, 2006); mas Pattberg não oferece pistas acerca da lógica econômica pela qual seriam criados os incentivos para que as firmas (e governos) adiram às iniciativas privadas de governança.

Ressalva seja feita, Pattberg (2004; 2006) sugere que iniciativas privadas de governança - como é o caso do próprio FSC -, podem ser interpretadas como mecanismos de governança de mercado, em uma referência direta à Williamson (1996), dentro do espectro hierarquia – mercado (2004, pág. 63). Isto implica que, na acepção do autor, o papel dos agentes privados como figuras centrais para o *policy making* (no caso, a gestão de florestas), altera o modo tradicional de como as regras do jogo são criadas. Sua limitação reside no fato de que as implicações e estratégias dos agentes privados, neste caso, não são bem trabalhadas do ponto de vista analítico.

Ao valorizar a importância das arenas decisórias das instituições de governança, Vogel (2008) sugere que as novas formas de organização do setor privado originadas como respostas à pressão da sociedade civil por regras de comércio internacional politizam, dentro das firmas, o *decision-making* dos negócios, pressionando-as (as firmas) a realizarem gastos e

assumirem compromissos que de outra forma não teriam feito. Estão, portanto, mais propensas a participar direta ou indiretamente de novas arenas para a reunião de *constituencies*²⁸ políticas fora da firma. Para o autor, as transformações na sociedade civil implicam em um maior *embeddedness*²⁹ de outros sistemas de governança em um *framework* global de capacidades sociais e de agência (Vogel, *idem*: 264)³⁰.

O trabalho de Vogel (2008; 2009), bastante celebrados em análises sobre a influência da política sobre o mundo dos negócios, tem o mérito de transpor questões internas das iniciativas à realidade das organizações (firmas), que são muitas vezes os principais agentes dentro das iniciativas regulatórias. O que falta na análise de Vogel é a atenção às dimensões bastante destacadas na literatura que são as mesas de negociação. Por não lidar especificamente com a arena transnacional, neste caso, deixa escapar em que medida o processo de barganha assim como as estratégias dos *stakeholders* presentes nas negociações influenciam o alcance das próprias regras e normas adotadas pelas empresas.

Recorrentemente citados, autores representantes das aplicações da sociologia econômica para a análise de fenômenos internacionais como Gereffi e Meyer (2010), Cashore (2002) e Bernstein e Cashore (2007), desenvolvem argumentos com base no pressuposto de que as mudanças na geografia da produção global (como um subproduto do processo de globalização) induzem a uma nova reorganização do espaço de responsabilidade ocupado pelas firmas na economia global. Estes trabalhos corroboram com a visão de que as firmas passaram a desempenhar o papel de agentes responsáveis pelo aumento da capacidade dos atores privados em ocupar os espaços regulatórios deixados pelos Estados, principalmente em áreas em que a atuação destes é fraca ou mesmo ausente.

O conceito de *Non-State Market Driven (NSMD) Regulatory Systems* de Cashore (2002) faz referência às iniciativas de mercado cujo propósito é o de desenvolver e implementar práticas de gestão ambiental e socialmente responsáveis (p.503). Para o autor, em suas palavras, “*Eschewing traditional state authority, these systems and their supporters have turned to the markets’s supply chain to creat incentives and force companies to comply*” (*idem*). Vistas deste ângulo, as iniciativas privadas de governança aparecem como

²⁸ No singular, *constituency* tem o sentido de interesse organizado. No plural, *constituencies*, representa uma arena de debate que pode englobar diferentes interesses.

²⁹ Conceito cunhado por Polanyi (1944), *embeddedness* destaca o entrelaçamento entre a dimensão social e outras dimensões da vida em sociedade, como a economia e os mercados.

³⁰ A relação entre *constituencies* políticas e estratégia das firmas será abordado mais adiante, dentro das abordagens de Economia Institucional.

organizações capazes de coordenar as atividades das firmas operando sobre o funcionamento de suas atividades ao longo de suas cadeias produtivas. Além da preocupação com a maneira pela qual estes mecanismos podem se tornar legítimos e, portanto, dotados de autoridade (legítima) de coordenação e instituição de regras setoriais, Cashore ressalta aspectos importantes da lógica privada, como a forma como os agentes privados lidam com suas respectivas cadeias produtivas de modo que estas relações podem indicar a capacidade adaptativa das firmas e alguns dos desafios das iniciativas regulatórias.

Cashore argumenta que tanto a legitimidade quanto a autoridade destas novas iniciativas operam segundo uma lógica de mercado. O papel dos consumidores como “legitimadores” das regras criadas em âmbito privado (também compartilhada por Pattberg, Büthe, entre outros) reforça a interpretação de que iniciativas privadas de governança operam por uma lógica diversa das iniciativas públicas, centralizadas na autoridade do Estado. No entanto, ainda que dê destaque à lógica econômica pela qual estas instituições (sistemas de governança, em suas palavras) adquirem legitimidade e autoridade, o autor não explora como são feitas as escolhas das regras, em suma, o longo percurso de barganha pela qual passam os diversos *stakeholders* em suas negociações. Como uma abordagem de sociologia econômica, Cashore não se preocupa com a dimensão da escolha coletiva em si mesma que os arranjos institucionais ensejam, nem com as suas implicações para a legitimidade da iniciativa.

A interpretação de Gereffi e Meyer (2010) também atenta para a relação entre pressões sociais e mudanças dentro das próprias firmas como a principal razão para o surgimento da governança privada. Sem especificamente desenvolver nenhuma delas, os autores elaboram seis hipóteses a serem verificadas (p.8 – 18), todas levantando questões que ligam a lógica de mercado encontrada pelas empresas em conjunto com mudanças sociais que possam explicar o surgimento das iniciativas. Grosso modo, as hipóteses levantadas pelos autores enfatizam elementos econômicos em suas intersecções com demandas sociais e políticas, e destacam que o sucesso das iniciativas privadas depende das características das cadeias produtivas, da importância do risco reputacional das firmas engajadas nas arenas de negociação, da concentração das atividades produtivas em países desenvolvidos, entre outras (op. Cit. p. 8-18). Nestas formulações, tanto a lógica das firmas, quanto as lógicas da sociedade civil e dos agentes públicos estão contempladas. Entretanto, a maior das deficiências dos autores é a de levantar boas questões sem, contudo, respondê-las. Suas

limitações, portanto, são de natureza empírica, uma vez que não conseguem gerar uma formulação teórica coerente, capaz de dar conta destas hipóteses³¹.

Embora não destacadas na literatura, algumas variáveis de mercado são utilizadas para explicar o surgimento da regulação privada. Dentre as mais comuns está a interpretação de que a possibilidade de criação de barreiras não tarifárias por países exigentes funciona como instrumento indutor da atuação de agentes privados na criação de esquemas de regulação. Assim, a diminuição das possibilidades de criação de barreiras ao comércio pode ser um estímulo à criação de normas e padrões em determinados setores de atividades (Levy & Newell, 2005).

Fatores econômicos e de mercados não apenas são utilizados na literatura para explicar o surgimento das iniciativas privadas de regulação como também fazem parte dos efeitos destes novos arranjos. Mais do que simplesmente resultar em menores entraves para o acesso a mercados, a criação de arranjos privados impacta processos globais ao moldar formas de tomada de decisão e estabelecer tanto padrões de comportamento e gestão bem como normas de conduta que basearão as expectativas de mercados, produtores, entre outros. Neste raciocínio, as iniciativas atuam de maneira coerente com o interesse de atores privados ao evitar que novas regras obrigatórias sejam impostas por alguns mercados e governos, de modo a afetar seus próprios interesses (Chasek; Downie; Brown, 2006 : 89).

Incentivos derivados de mudanças na política global e de instrumentos de mercado encontram na abordagem de Tim Büthe (2010) uma tentativa de conciliação de argumentos de recorte econômico, político e social. Para Büthe, a demanda crescente por regulação motivada pela transnacionalização da economia exige cooperação entre Estados reguladores, difícil de ser alcançada no curto prazo. A inefetividade das respostas estatais em matéria de cooperação regulatória se daria em temas que apresentam conflitos distributivos elevados, como é o caso de cadeias produtivas globais. A resposta lenta de implantação de regras comuns entre os Estados não impediria, no entanto, o surgimento de barreiras não tarifárias e, portanto, o déficit de harmonização de regras válidas para todos os Estados acarretaria em prejuízos/conflitos entre produtores e outros atores em diversas cadeias produtivas.

A aproximação das vertentes explicativas com base em argumentos comuns a autores da Economia Institucional, e a de grande parte da literatura de Economia Política

³¹ No artigo os autores, na seção final, ainda esboçam alguns dos “limites da governança privada”. Mais uma vez, sem demonstrar com argumentos ou exemplos sólidos quais são.

Internacional, sugerida por Bütthe, ressalta a necessidade do uso de teorias microanalíticas (que estudam os atores de acordo com sua lógica e abordagens mais adequadas) para a explicação de fenômenos que integram atores estatais, da sociedade civil e firmas, como o surgimento, efetividade e limites da regulação privada. Em sua abordagem são destacadas as diferentes maneiras pela quais os diversos *stakeholders* atuariam na criação de regras privadas, a partir de lógicas distintas, que podem estar sujeitas a análises mais refinadas. Os diversos interesses dos *stakeholders* na constituição das regras assim como o cálculo que realizam sobre seus efeitos possíveis podem merecer atenção pormenorizada. A fim de organizar os níveis de análise, Bütthe sistematiza e os divide em três categorias principais: a) os atores que demandam regulação privada; b) os atores privados que ofertam regulação privada e; c) os “alvos” (*targets*) da regulação privada. Entendidos como atores com diferentes interesses em relação à cadeia de valor a ser regulada, Bütthe sustenta a ideia de que a regulação privada, a depender do ator (demandante, quem oferta ou alvo da regulação), pode ter os seguintes argumentos:

- a) regulação privada anteciparia e evitaria a regulação obrigatória por parte dos Estados e OIs;
- b) antecipação de tendências de mercado e ganhos de eficiência;
- c) expectativa de ganhos privados (nichos de mercado);
- d) possibilidade de redução do custo de *compliance*;
- e) cooperação para o estabelecimento do processo de *rule-making* (poder interferir no processo de criação de regras e normas);
- f) alteração ou atenuação dos impactos distributivos da oferta de regulação.

A proposição de Bütthe chama a atenção para as especificidades dos atores envolvidos no processo de governança privada e destaca que os interesses e interpretações que os atores têm sobre a regulação afetam seus posicionamentos acerca dos objetivos da criação, da manutenção, monitoramento, *compliance* e *enforcement* das instituições privadas. Como alterar regras tem um custo, por que atores privados arcariam com eles, e qual seria a melhor maneira de distribuí-los? O que levaria atores de mercado a cooperarem para a criação de regras? Para Bütthe (op. Cit), apesar das disputas pela distribuição de custos e benefícios entre os *stakeholders*, as principais percepções dos benefícios estão baseadas em algumas premissas, quais sejam:

- a) A regulação privada é mais custo-eficiente que a estatal;

- b) A regulação privada é um meio adequado para harmonizar regras e prover arenas para ajustar conflitos de interesse e impactos distributivos assimétricos;
- c) Regulação privada permite menores custos de transação e gera maior confiança entre os *stakeholders*;
- d) Permite, quando a demanda parte de atores sociais que não tem interesses materiais diretos (como ONGs), o compromisso (das empresas, produtores, financiadores, entre outros) em relação a questões normativas (como a sustentabilidade, direitos humanos e questões trabalhistas);
- e) Concepção de que formas *soft* de regulação favorece a cooperação internacional, e evita boa parte dos custos que governos incorrem para gerenciar regras obrigatórias em seus Estados.

O que vemos nas análises de Büthe é um esforço de tentar interpretar os incentivos que explicam a criação de arenas privadas de regulação. O autor combina, em suas proposições, argumentos políticos e de natureza econômica, principalmente os relacionados à percepção de menores custos de transação da regulação privada em comparação à regulação pública. Seu ponto de vista, por esta razão, implica em que as limitações de ação e incentivos das arenas privadas são constrangidas também pela existência dos mesmos custos de transação. Assim, as limitações da ação das iniciativas privadas podem ser consideradas quando o benefício da ação coletiva for menor que os custos de criação, manutenção e aderência às regras. Portanto, na ausência de regras obrigatórias, visto o caráter “voluntário” da regulação privada, a adesão e o *compliance* dos agentes serão limitados pelos custos em relação aos benefícios de aderir e estar em conformidade com as regras.

3.4. Arenas de Negociação e Formação de Interesses

Nesta seção, também veremos algumas abordagens de Ciência Política e Relações Internacionais, que tentam explicar como as arenas de negociação podem influenciar as estratégias e opções dos atores envolvidos. A análise das regras institucionais (o design do arranjo institucional no qual as regras são negociadas) é importante pelo fato de levantar boas questões em termos de possibilidades de negociação (devido a regras do jogo). Não menos importante, a segunda parte desta seção levanta questões acerca de como a percepção das regras do jogo pode influenciar as decisões dos atores. Com isso, o objetivo desta seção é o de

encontrar caminhos pelos quais possamos avaliar como a arena política de negociação pode influenciar as escolhas estratégicas dos agentes, de modo que as limitações encontradas nas arenas privadas de regulação possam encontrar na estrutura institucional elementos que a explicam.

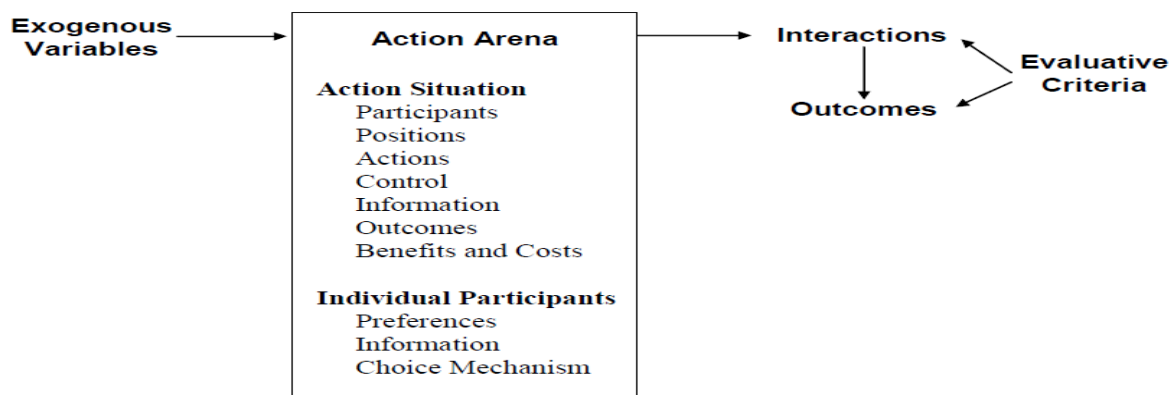
Parte significativa dos *standards* criados por arranjos institucionais privados para a regulação é criada por meio de processos *multistakeholders*, ou seja, arenas de negociação - como os casos que envolvem as chamadas Mesas Redondas (*Round Tables*) - em que atores de diversas naturezas negociam as regras a serem adotadas por toda a cadeia produtiva global. A queda de braço para a definição das regras do jogo é o cerne desses processos de cooperação. As regras decisórias, ou seja, as regras de negociação, também têm impacto sobre o resultado final das negociações. São elementos por meio dos quais são definidos custos distributivos, custos adaptativos, competitividade setorial dos países, taxas de retorno de investimentos, a geografia da produção no mundo, o preço final dos produtos, entre muitas outras questões. O debate em torno dos constrangimentos institucionais e o papel das ideias na conformação das estratégias dos *stakeholders* presentes é, por esta razão, um dos pontos importantes na segunda seção.

3.4.1. Análise Institucional

No modelo analítico reproduzido abaixo, Ostrom (2007) propõe um método de análise institucional. Nele, a arena de ação assume um papel proeminente dentro de todo o processo de criação de regras. Apesar dos três tipos de níveis de regras³² dispostos por Ostrom, neste ponto específico, a situação operacional - as regras que definem a estrutura da organização que criará as regras - quase um pressuposto para o processo negocial acontecer - é central na definição das possibilidades de atuação de cada participante. De acordo com a autora (Ostrom, 2008b: 24), as estratégias dos atores surgem de acordo com as regras do jogo, o que significa dizer, o *design* da arena decisória (regras de votação, representação, *payoff*, entre outros) é importante para a definição das estratégias dos atores envolvidos. Esse modelo analítico é disposto como segue abaixo:

³² Os níveis identificados por Ostrom (2007) são : Situações operacionais, Situações de escolha coletiva e Situações constitucionais. Neste caso, a atenção será dada ao nível das situações operacionais.

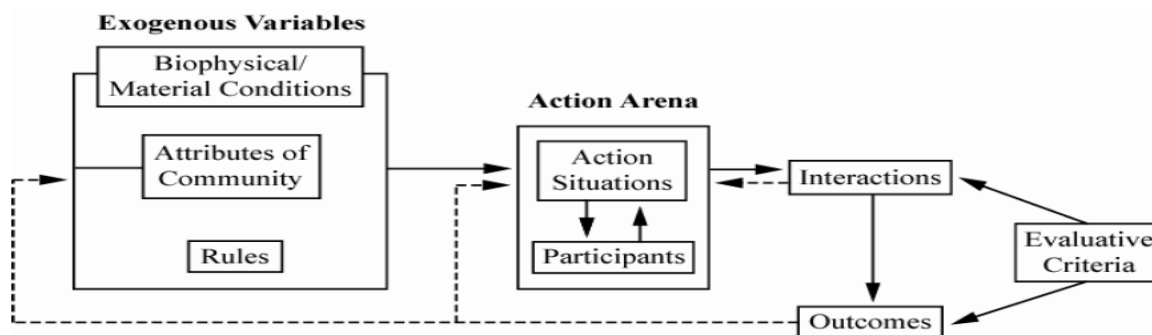
Figura 3: Unpacking the action arena



Fonte: Ostrom, 2007: 52

A opção da autora pela atenção às regras que definem a estrutura organizacional das iniciativas de governança permite delimitar o conflito entre as preferências dos atores envolvidos para que essas possam estar presentes já na definição das regras operacionais. A grande contribuição de Ostrom com relação às análises precedentes foi o de destacar que na arena de ação, tanto as "regras do jogo", operacionais, quanto às preferências, informações e mecanismos de escolhas dos indivíduos importam. O resultado dos processos de negociação, deste ponto de vista, é o de que os *outcomes* do processo - as regras para o sistema produtivo - dependerão, em última instância, dessa interação, e das possibilidades constringidas pelas influências de variáveis externas, como as descritas no modelo abaixo:

Figura 4: Modelo Analítico (*framework*) para Análise Institucional



Fonte: Adaptado de Ostrom, Gardner e Walker (1994: 37) *apud* Ostrom (2007: 53)

De certo modo, a grande questão em aberto que tensiona o modelo de Ostrom para as análises dos processos de governança privada diz respeito às características das comunidades. Em geral, os trabalhos de Ostrom, que foram experiências que a permitiram elaborar este modelo, tratam de comunidades homogêneas de pequena escala – entre 500 e 15.000 indivíduos (Ostrom, 2005; 1990). A dificuldade de análise de negociações *multistakeholders* a partir dos modelos deriva do fato de que tanto os atributos da comunidade presente na arena de negociação (natureza dos participantes presentes), quanto à diversidade de interesses sobre o processo pode variar em uma dimensão difícil de ser avaliada. Nas arenas privadas de regulação, interesses normativos, como o de grupos militantes e de outros atores da sociedade civil confrontam, pelo menos em tese, com os dos demais participantes, tais como produtores, industriais, *traders* e financiadores.

Se, como argumentamos, as características dos participantes da arena de negociação dificultam as análises sobre os processos de governança privada, no entanto, a observação às regras operacionais da arena de negociação talvez traga ideias sobre o cálculo que os atores fazem em relação à obtenção de seus interesses dado o constrangimento das regras que precedem o momento da escolha, como as regras que definem a arena de negociação. As 7 regras a serem observadas propostas por Ostrom auxiliam e delimitam bem algumas das variáveis que pesam nas estratégias dos atores e, sobretudo, conformam suas opções em termos de ação para a negociação. Ou mesmo a desistência (saída) e criação de iniciativas concorrentes. Os efeitos de cada uma destas regras podem ser resumidos por:

Quadro 4: Tipos de regras e seus efeitos

TIPOS DE REGRAS	EFEITO DAS REGRAS
1) Regras de Limite (participação)	Definem quem entra e quem sai (e sob quais condições).
2) Regras de Posição	Criam as posições que os atores ocuparão.
3) Regras de Escolha (Ação)	Definem as ações possíveis para cada posição.
4) Regras de Agregação	Afetam o nível de controle que os participantes exercem em diferentes situações.
5) Regras de Informação	Afetam o nível de informação disponível para cada participante.
6) Regras de <i>Payoff</i>	Afetam a distribuição das ‘recompensas’, ou seja, o resultado entre os custos e benefícios associados aos participantes em relação aos resultados alcançados e as ações escolhidas pelo participante.
7) Regras de escopo	Afetam a maneira pela qual os resultados podem ou não ser afetados dentro de uma situação.

Formulação própria – com base no trabalho de Ostrom (2007).

Apesar de não estar no escopo desta pesquisa uma análise aprofundada do impacto das regras operacionais na definição das instituições de regulação privada, é importante mencionar estas abordagens voltadas ao desenho institucional pelo motivo de que a dificuldade de harmonização regulatória internacional pode ser explicada por problemas de desenho institucional dos arranjos regulatórios criados. Esta pode ser uma hipótese concorrente à que traremos a conhecimento no capítulo 4 deste trabalho.

3.4.2. Análises Institucionais-ideacionais

Lieberman em seu artigo "Ideas, Institutions and Political Order" (2002) ressalta algumas das limitações das análises ideacionais e institucionalistas. Na visão do autor, enquanto as análises puramente ideacionais perscrutam o mundo da formação das ideias sem dar a devida atenção aos constrangimentos institucionais sobre os interesses dos atores, as análises institucionalistas pecam por reducionismo, ênfase excessiva na estrutura e na ordem, o

que gera dificuldades em lidar com variáveis exógenas aos modelos. A proposta do autor em combinar estes dois tipos de análise faz sentido, uma vez que tanto variáveis institucionais como variáveis "ideacionais" influenciam nas estratégias dos autores.

As análises institucionais-ideacionais combinam abordagens construtivistas, centradas em ideias e valores, com elementos institucionais. Esta combinação amplia a problematização na medida em que aporta às abordagens institucionais (como a de Ostrom), o modo como as ideias podem influenciar, para além dos constrangimentos operacionais, as negociações. Em ambientes nos quais atores muito diferentes fazem parte da composição dos negociadores (como geralmente o das instituições de regulação privada), as ideias, os valores e as crenças compartilhadas por eles são variáveis que influenciam suas escolhas e percepções sobre a legitimidade do processo e da iniciativa em si, sobre as regras do jogo e mesmo sobre a função e os objetivos da negociação. Por estas razões, as ideias podem ser pontos de divergência intransponíveis. Mas também podem ser objetos da negociação, o propósito da criação das instituições privadas de governança, como em situações nas quais estas cumprem o papel fórum privilegiado para o estabelecimento de consensos sobre como os atores devem agir, como deve ser a atribuição e divisão das responsabilidades, entre outros.

Na mesma linha argumentativa de Lieberman, na aceção de Sabatier e Weible (1993), tanto as características particulares dos atores, como suas crenças, recursos pessoais, quanto o próprio design institucional são igualmente importantes para bons resultados durante as negociações e para a implementação de certas políticas. Suas prescrições normativas, que envolvem dimensões ideacionais e institucionais, para o estabelecimento de um modelo mínimo para que as iniciativas avancem são:

- 1) Incentivos para negociar seriamente – necessidade de existir uma situação em que os atores concordam que o *status quo* é intolerável;
- 2) Composição - necessidade de incluir representantes de todos os grupos de *stakeholders* relevantes;
- 3) Liderança - algum mediador mais “neutro” e habilidoso;
- 4) Regra de decisão por consenso;
- 5) Financiamento – os *stakeholders* devem manter a instituição, com recursos de todos os grupos representados;
- 6) Duração e compromisso – regras claras quanto à participação, número de reuniões, etc.;

- 7) A importância de temas empíricos – temas normativos são mais difíceis de serem negociados;
- 8) A importância de se construir confiança;
- 9) Regras alternativas – quanto menos alternativas houver, maior a tendência de os *stakeholders* continuarem na negociação dos acordos.

Considerando os pressupostos acima destacados, Weible (2006), ao aplicar o modelo das *advocacy coalitions*³³ à temática ambiental, destaca que o elemento que estrutura as coalizões formadas pelos *stakeholders* seriam algumas crenças políticas centrais. Neste raciocínio, os *stakeholders* estariam primariamente motivados em converter suas crenças em políticas e, para tanto, estariam sempre dispostos a encontrar aliados para formar as coalizões e perseguir determinados objetivos. Para o autor, os *stakeholders* utilizam alguns recursos, e a capacidade de mobilizá-los determina, em última instância, o potencial de sucesso na implementação dos objetivos. Os recursos são: a) Acesso à autoridade legal para realizar decisões políticas; b) sensibilidade por parte da opinião pública; c) certa simetria de informação; d) capacidade de mobilizar tropas (aliados); e) recursos financeiros; e f) capacidade de liderança. A identificação de outras variáveis que determinam o comportamento dos *stakeholders* é importante, neste caso, ao apontar alguns dos elementos que informam suas capacidades de atrair outros à coalizão. Neste caso, a busca por influência sobre os atores locais em um primeiro momento para se fortalecerem em um plano mais “global”, é a estratégia esperada durante o processo de negociação.

Outros autores que consideraram a dimensão ideacional combinada às abordagens institucionalistas são Greif e Laitin (2004). Entretanto, o trabalho destaca o papel das ideias a partir de uma perspectiva diferente das de Weible, Sabatier e Lieberman. Partindo de uma crítica às abordagens que utilizam a teoria dos jogos para destacar o cálculo racional que os atores presentes nas negociações formulam, bastante comum nas abordagens institucionalistas, os autores ressaltam que assumir alguns constructos humanos, como a racionalidade maximizadora dos agentes é apenas criar representações da realidade. Para eles, este fato impõe certos limites à análise.

A crítica de Greif e Laitin dirige-se a autores que buscam entender como equilíbrios institucionais podem ser alcançados. Estes equilíbrios são relevantes na medida em que indicam uma situação na qual a harmonização regulatória poderia ser alcançada a partir de uma única fonte de autoridade. Ao mesmo tempo, o trabalho dos autores nos informa que

³³ Advocacy coalitions são coalizões de defesa de interesses. Ver Haas (1992).

diante de escolhas, os *stakeholders* elaboram avaliações subjetivas a respeito dos benefícios da cooperação. O equilíbrio institucional, quando possível, depende também de variáveis subjetivas individuais. Esta mesma interpretação é encontrada em Brousseau (2011), que demonstra que os equilíbrios podem ser múltiplos, e que as regras mais fortes, aquelas derivadas de valores compartilhados, tendem a prevalecer, além de serem mais difíceis de serem alteradas. Para ambos, as instituições tendem a mudar de maneira incremental, marginalmente, e tanto a criação de regras quanto sua mudança no tempo depende do jogo de interação entre os *stakeholders* envolvidos.

Nas palavras de Greif e Laitin: "*all players, observing the outcomes of the game, can develop only a subjective evaluation of the parameters and others strategies*" (pág. 637), ou seja, ainda que haja interação repetida entre os agentes e isto os leve a uma maior probabilidade de cooperação, as percepções dos autores sobre as estratégias dos demais presentes nas negociações é subjetiva. A distribuição de informação nunca é perfeita. Os indivíduos operam com racionalidade limitada e suas percepções sobre as estratégias dos demais atores acabam por influenciar seus próprios movimentos. Esta justificativa é bastante importante uma vez que parte da literatura que utiliza a teoria da escolha racional como subsídio para as análises pressupõe que o comportamento dos agentes é fruto de seus cálculos estratégicos frente à probabilidade de benefícios a serem gerados nas negociações. Porém, uma vez que negociam, os jogadores desenvolvem seus próprios modelos sobre a situação na qual se encontram. O *aprendizado*, neste caso, tem especial relevância uma vez que é com base nele que a crença sobre o comportamento dos demais pode ser alicerçada. Se uma das grandes dificuldades das análises institucionalistas reside na limitação do método quando o comportamento dos indivíduos (ou grupos) estão baseado no comportamento dos demais atores com interesses ou ideias diversas sobre o que está em jogo, as de visões de Greif e Laitin (op. cit) e Brousseau (op.cit) são capazes de incorporar elementos que atribuem peso às diferenças na análise. Como a percepção é subjetiva, os resultados são medidos de maneira subjetiva, variando individualmente para cada um dos *stakeholders*, e de cada um em relação aos demais. Com isso, as estratégias, preferências e ações dos atores dependerão desta dimensão subjetiva anterior ao cálculo do resultado propriamente dito.

A dimensão ideacional reforça a importância das ideias em sua interação com as variáveis institucionais (Braun; 1999). Para autores com esta abordagem, as escolhas humanas são "o resultado de tentativas dos atores de 'entender' e 'interpretar' o mundo" (Braun, p. 12). Por esse motivo, os significados que os atores dão às suas escolhas precedem seus interesses.

As ideias munem os atores de ações possíveis dentro de determinada "visão". Os ganhos materiais que em tese motivariam as escolhas de indivíduos racionalmente interessados só fazem sentido quando os resultados finais podem ser medidos em termos de satisfação. E este processo necessariamente leva em consideração um modelo cognitivo individual.

Como vimos, esta seção pretendeu levantar questões que sustentam a hipótese de que a dificuldade de harmonização de regras para sistemas produtivos agroindustriais é maior do que a literatura parece sugerir. As abordagens sobre as influências das ideias na dinâmica das arenas institucionais indicam que, além dos interesses individuais dos atores que participam das mesas redondas, a própria estrutura de negociação deve ser considerada. Ademais, é preciso investigar se as negociações que antecedem a criação das arenas institucionais também definem o processo negociador enquanto tal, assim como verificar a maneira como a dimensão das ideias interfere nas escolhas estratégicas dos atores.

3.5. Abordagens de Economia Institucional

Apesar da recente aproximação entre a Ciência Política e as Relações Internacionais e as abordagens de Economia e Administração (Büthe, 2010; Büthe e Mattli, 2011; Cafaggi, 2011; Levi-Faur, 2012; Prakash e Potoski, 2010), muito pouco tinha sido produzido de substantivo no que se refere aos fundamentos da teoria econômica que informam a criação de mecanismos regulatórios com autoridade privada. Considerando que esta aproximação é, por um lado, inevitável e, por outro, desejável, esta seção busca encontrar alguns dos fundamentos dentro da grande área da Economia Institucional que converge com as abordagens de Ciência Política e Relações Internacionais. O intuito é o de, ao final, apresentar um esboço de uma proposta explicativa acerca dos limites da regulação privada transnacional.

A seção dedicada às abordagens de Economia Institucional está separada em três partes. Nas duas primeiras, essencialmente, alguns dos principais conceitos relacionados à Economia Institucional serão abordados, de maneira não exaustiva, mas com o objetivo de apontar alguns dos elementos importantes para a análise de iniciativas privadas de governança a partir desta matriz teórica. Também tem o intuito de marcar quais são as sobreposições com as abordagens de cunho político, assim como suas complementaridades e sugestões. Na terceira parte, serão apresentados dois métodos complementares de análise de sistemas

agroindustriais que auxiliarão na confecção do *modelo analítico* que fundamentará a hipótese deste trabalho.

3.5.1. Regulação Privada e Economia Institucional

Quando pensamos os mecanismos pelos quais a regulação privada é atrativa do ponto de vista dos atores privados, estudos em Economia Institucional indicam que a demanda e oferta de instituições privadas para a criação de regras poderiam estar vinculadas à redução dos custos de transação (North, 1990; Coase, 1960), à definição de direitos de propriedade (Barzel, 2003), à resolução de externalidades e a problemas de provisão de bens públicos (Coase, 1960; Coleman, 1990), entre outros.

As diversas abordagens de Economia Institucional sugerem que a criação desses arranjos regulatórios estaria ligada à noção de que arranjos privados de governança apresentam vantagens em relação às iniciativas estatais. A primeira delas é a de que, do ponto de vista dos agentes privados, participar do processo de criação de regras, e tomada de decisão a respeito de sua implementação, pode ser entendido como uma forma de antecipar possíveis compromissos obrigatórios a partir das regulamentações públicas. Dessa forma, abre-se aos agentes participantes a possibilidade de influência sobre as decisões quanto às regras que possam acomodar os interesses individuais dos que negociam. Na prática, isto significa que os participantes podem advogar por um corpo de regras que diminua seus próprios custos de transação. Apesar de tratar de “instituições” em um sentido mais amplo, as palavras de North (1990) são bastante sugestivas neste ponto: “*A forma de organização do sistema econômico determina a distribuição de seus benefícios. Logo, é de interesse dos participantes organizar o sistema de modo a se beneficiarem dele, embora isso não garanta de forma alguma que a estrutura institucional resultante redundará em crescimento.*” (p.8).

Embora trate de macro instituições públicas, a definição apresentada por North é adequada para se pensar os incentivos que os atores privados possuem ao se engajarem em arenas de negociação para a definição de regras globais. Em analogia às ideias de North, a adesão às iniciativas privadas teria como fundamento o interesse dos *stakeholders* em organizar o sistema de modo a se beneficiar dele, mesmo que o resultado final não signifique o melhor resultado em termos de bem estar do ponto de vista dos efeitos das regras em relação ao interesse de um ou outro *stakeholder*. Ademais, o resultado final pode não significar ainda o melhor resultado em termos de bem estar do ponto de vista dos efeitos das regras em relação ao bem público a ser produzido, na forma de regras globais que tem como objetivo regular e

promover melhor governança produtiva, ambiental, trabalhista, para determinado setor. Ainda em suas palavras, “(...) *As instituições são formadas para reduzir incertezas por meio da estruturação das interações humanas, o que não significa implicitamente que os resultados serão eficientes, no sentido dado a esse termo pelos economistas*”. (idem, p.15).

O ponto de vista da relevância dos custos associados às formas de decisão e de gestão como elementos essenciais para a apreensão dos fenômenos econômicos tem como origem a publicação de “A natureza da Firma” em 1937, de Ronald Coase, que gerou um grande debate dentro da teoria econômica. A repercussão de seu artigo deve-se ao questionamento do autor sobre alguns dos fundamentos da teoria neoclássica. Para Coase, os economistas, ao pensarem que o sistema econômico era coordenado fundamentalmente pelo mecanismo de preços, deixavam escapar de suas análises uma importante dimensão da atividade econômica: a de que, no mundo real, existem custos para que as firmas atuem no mercado (principalmente custos de informação e negociação). Ao defender a posição de que alguns custos sempre estão presentes nas transações entre os agentes no mercado, a própria existência de organizações complexas como as firmas, na visão de Coase³⁴, só faria sentido se a mesma fosse reconhecida como um modo eficiente de reduzir custos de transação.

Uma das grandes contribuições do estudo inaugural de Coase foi a de destacar o papel dos custos de transação no sistema econômico. Em seu sentido ampliado, os custos de transação passaram a ser definidos e analisados nas suas mais diferentes dimensões. Para Barzel (1997), por exemplo, podem ser definidos como custos associados à transferência, captura, e proteção de direitos, o que, na visão do autor, está relacionado à definição dos direitos de propriedade.

Esta linha de debate teve grande impacto no interior da teoria econômica, principalmente no destaque para o papel fundamental das instituições. Na visão de North (2005), na forma de ‘regras do jogo’, as instituições são interpretadas como constrangimentos criados pelos homens para estruturar as interações humanas (p. 360), e podem assumir várias formas, que variam desde constrangimentos formais (regras, leis, constituições) a constrangimentos informais (como normas de comportamento, códigos de conduta). Para o autor, as instituições, em conjunto com as limitações tecnológicas, definem os custos de transação que, em sua visão, são os custos de especificar o que está sendo transacionado, além

³⁴ Demsetz (1995) também faz uma pergunta parecida ao sugerir a questão do porquê da existência da firma nas análises econômicas neoclássicas em que o custo de transação é considerado igual a 0.

de garantir o cumprimento (*enforcement*) dos acordos subsequentes. Segundo North, nos mercados, o que está sendo especificado (medido) são os atributos físicos que podem ser valorados e as dimensões dos direitos de propriedade de bens, serviços ou da performance dos agentes (idem: 361). Como “(...) as instituições são formadas para reduzir incertezas por meio da estruturação das interações humanas” (1990: 8), é possível pensar que elas (as instituições), ao mesmo tempo em que *definem* os custos de transação, também podem reduzi-los.

Na medida em que as instituições são importantes para a definição dos custos de transação (CTs), estes podem influenciar os agentes em suas escolhas institucionais. Mecanismos privados de governança criam regras expressas por meio de certificados e selos expedidos por instituições privadas, que atestam o compliance dos agentes ao conteúdo acordado entre os *stakeholders*. As razões para a escolha de mecanismos privados para a provisão de regras podem ser entendidas a partir dos CTs. Como vimos na literatura de Ciência Política (e que é adotada pelas Relações Internacionais), tais iniciativas são frequentemente vistas como fruto da delegação por parte dos Estados a agentes privados de sua função regulatória. Em setores em que a capacidade dos Estados em criar regras consensuadas entre diversos países é difícil, a alternativa privada, que integra transversalmente agentes de mercado do mundo todo, apresenta-se como possibilidade viável de regulação.

Em “O Problema do custo social” (Coase, 1960), embora o autor trate dos efeitos indiretos da ação estatal na tentativa de equilibrar as chamadas “externalidades negativas”, Coase destaca que não há motivos para se supor que a regulação estatal será benéfica para a economia como um todo. A possibilidade, tratada no texto, de que a ação regulatória por parte do estado que consiste, em última instância, em uma definição de direitos de propriedade, possa gerar efeitos indiretos negativos, pode ser tomada como indício de que, quando tratamos de regulação, nem sempre a regulação estatal é a mais eficiente do que outras formas do ponto de vista social. Uma ideia similar pode ser pensada a partir de Williamson (2000, p. 602) em que o autor sugere que a escolha de estrutura de governança mais eficaz do ponto de vista econômico, isto é, aquela que reduz custos de transação, deve se ajustar à situação em questão. Somente a partir de um caso específico é possível estabelecer qual o tipo de estrutura de governança mais adequado, que pode variar desde o mecanismo de preços no mercado até ação direta estatal. A passagem ou escolha de um tipo de estrutura de governança para um

tipo mais complexo acarreta custos, tais como os custos de monitoramento, *compliance*, estabelecimento de mecanismos de solução de controvérsias especializado etc. (idem: 603).

Negociar com outros *stakeholders* a criação de instituições que têm como objetivo o estabelecimento de regras as quais os próprios negociadores serão submetidos, significa dizer que as partes negociarão custos que incidirão sobre eles mesmos, uma vez que criar, manter, monitorar e sancionar (os que não estão em conformidade) exige uma estrutura de governança complexa o suficiente para cumprir todos seus mandados. Nas palavras de Spers e Zylbersztajn, “*when establishing regulations and norms, two types of costs happen, one enforcing and another monitoring. Therefore, to minimize their costs, they should decide which governance structure would be more efficient, in other words, at a smaller transaction cost*” (2009:9-10). Com base nesta afirmação, é possível dizer que os agentes tentarão encontrar a estrutura de governança que, ao mesmo tempo em que reduz seus custos de transação, é eficiente no atendimento aos objetivos que motivaram sua criação.

De maneira geral, as interpretações atribuem à própria certificação um papel de redutor de custos de transação. A demanda por certificação proveniente de mercados exigentes e repassada à cadeia do sistema produtivo (à montante) exerce o papel de ferramenta dos agentes cujo intuito é diminuir as incertezas quanto às características do produto ou serviço (qualidade, como foi produzido, quem produziu, entre outros), de modo a evitar atitudes oportunistas com respeito a problemas de assimetria de informação surgidos devido à dificuldade de percepção e de comprovação dos padrões esperados³⁵. Os certificados tentam resolver o problema da assimetria de informações e da incerteza, na medida em que sua função é indicar ao sistema produtivo um conjunto de informações sobre atributos do produto (ou serviço). Da mesma forma que reduzem o problema da assimetria de informação, reduzem o custo por parte dos compradores acerca das características do que compram, por serem negociados e, portanto, mais flexíveis que as regras estatais. Por esse motivo, pode se considerar que, em boa parte das vezes, são modos mais eficientes de regulação do ponto de vista econômico.

Dentre as diversas abordagens de Economia Institucional que comumente tratam de temas sobre regulação, vale destacar as vertentes que a discutem a partir da ótica dos Direitos de Propriedade e da Economia dos Custos de Mensuração. Sob este último prisma, nas palavras de Perosa et al. (2010),

³⁵ Economia dos Custos de Mensuração

A Economia dos Custos de Mensuração parte da perspectiva que as instituições seriam soluções eficientes dos mercados. Neste sentido, o estabelecimento de padrões e certificações seriam uma clara tentativa de melhor especificar os direitos de propriedade por meio de uma mensuração mais precisa dos atributos de um bem a ser transacionado.

Para Barzel (1997), os custos de transação estão associados aos direitos de propriedade. Tais direitos são interpretados pelo autor como de dois tipos, o legal (aquilo que o Estado garante), e o econômico, a habilidade que um agente tem sobre uma *commodity* (ou ativo), em termos esperados, de consumi-la diretamente ou indiretamente, por meio de transações (idem:1). Um dos fundamentos da teoria dos direitos de propriedade de Barzel se assenta na ideia de que um determinado bem é poder ser compreendido como uma “cesta de atributos”, isto quer dizer, que todo bem é “constituído por um conjunto finito e potencialmente grande de atributos” (Monteiro e Zylbersztain, 2011), características estas que quando apreendidas, especificam-no. Desse ponto de vista, Barzel trabalha com a ideia de que durante as transações, somente uma parte dos direitos de propriedade são definidos. Parte dos atributos de um bem (ou serviço), cujo custo de identificação, proteção, monitoramento e definição é maior do que o benefício de defini-lo pertence ao que o autor considera “domínio público”. É, portanto, um atributo cujos recursos necessários à sua aquisição não são direcionados a ninguém (idem: 101).

Não somente se demanda um bem, mas atributos. Existe um custo para informá-los e garanti-los. A certificação, deste ponto de vista, serve como um instrumento que define tais atributos demandados, garantindo-os, e o direito econômico sobre a riqueza gerada (e garantida pelos certificados) e precificada é, via de regra, *capturada* pelos produtores, seja em forma de um preço *premium* pelo certificado, seja pela diferenciação e conquista de nichos de mercado dispostos a pagar a mais pela garantia de determinados atributos (isto é, pela certificação). Sem certificação, a especificação de um determinado bem é bastante custosa, pelos motivos aqui já levantados (custos associados à assimetria de informação, monitoramento, etc.) e, portanto, a certificação passa a ser atrativa para alguns *stakeholders* na medida em que, a partir dela, é possível capturar valor, isto é, delinear os direitos econômicos sobre determinados atributos de um bem.

3.5.2. Custos de Transação, Contratos e Mecanismos de Governança

Em seu livro clássico, “The Mechanisms of Governance” (1996), Williamson destaca três características capazes de distinguir os diversos tipos de transações, a saber: a) *k* – a presença e nível de especificidade de ativos; b) *r* – recorrência (ou frequência) das transações e; c) *u* – a existência de incerteza. Segundo o autor, a depender das características das transações em relação a estes três atributos, determinados arranjos de governança teriam maior chance de ocorrer, quais sejam, mercado, contratos (forma híbrida) e integração vertical. Para Williamson (op. Cit.), custos de transação são diminuídos quando se alinha a estrutura de governança das firmas às características das transações. Dentre os atributos listados, talvez o principal deles seja a especificidade dos ativos. Quanto mais o *k* (especificidade do ativo) aumenta, maior é a necessidade encontrada pelas partes de protegerem a transação, seja verticalizando as atividades da firma (integração vertical), seja utilizando-se de salvaguardas, contratos, burocracia, entre outros. Todos estes mecanismos implicam em custos de transação e sua adequação se dará de acordo com as características da transação.

Para Williamson, cada forma genérica de governança necessita ser apoiado por um tipo diferente de contrato. Se o mecanismo for o de *mercado* a tendência será a de encontrar contratos clássicos (MacNeil *apud* Williamson, 1996). As *formas híbridas* de governança (nem mercado, nem hierarquia) costumam apresentar contratos de tipo neoclássico (mais flexíveis, tolerantes, adaptáveis; em que há previsão de formas alternativas de arbitragem de conflitos). Já as *hierarquias*, por terem integrado etapas produtivas sob um mesmo esqueleto organizacional, são capazes de resolver internamente problemas que, de outra maneira, poderiam ser intermediadas pela justiça, o que significa que as hierarquias mantêm certa “blindagem” com relação à interferência externa na resolução de conflitos.

Com base na teoria de Williamson, Waarden (2011) elabora um estimulante raciocínio acerca das características das transações e as soluções encontradas pelos agentes privados para enfrentar problemas de coordenação, como é o caso de existência de um déficit de regulação pública em temas como proteção do meio ambiente na produção de *commodities*. Para o autor, as características do bem ou serviço a ser transacionado, o estado da tecnologia empregada na produção ou processo do bem ou serviço, fatores culturais e o contexto organizacional das firmas que transacionam o bem ou serviço, definem o tipo de solução (regulação) apropriado para cada situação. Se a empresa possui marca bem enraizada

e reconhecida reputação, a auto-certificação poderá ser a estratégia utilizada para garantir a redução de incertezas por meio da maximização da reputação já adquirida. A esta estratégia, dá-se o nome de *first party private regulation*, ou seja, a reputação da empresa é suficiente para que ela mesma certifique seu próprio produto. Seguindo o raciocínio, se uma empresa ocupa um posto alto na hierarquia de comando da cadeia produtiva, esta tenderá a utilizar a estratégia (Jordana e Levi-Faur, 2010) de estabelecer seu padrão para todos os seus fornecedores, que se adequarão à suas políticas e práticas – a chamada *second party private regulation*. Isto implica que se a cadeia produtiva for bastante verticalizada, esta será a estratégia da empresa para prover governança à hierarquia, aumentando ou preservando sua credibilidade no mercado. Nesse caso, os custos de adequação dos fornecedores seria um custo de transação mais elevado do que a certificação *first party*.

De modo análogo, à medida que aumenta o número de atores importantes na cadeia produtiva e/ou que são maiores os riscos e as incertezas, em que a credibilidade da auto-certificação e da certificação de fornecedores pelo comprador não é suficiente, a estratégia será outra. A *third party private regulation* requer que mais *stakeholders* estejam engajados no processo da formulação e gerenciamento das regras criadas, de modo a fomentar sua legitimidade. Isso significa um adensamento institucional na provisão de selos e certificados porque é preciso garantir a independência do monitoramento, cuja auditoria é realizada por uma terceira parte sem vínculo com o negócio.

Muitos economistas atribuem à regulação o papel de internalização de externalidades pelas firmas. Spiller (2011) demonstra que os agentes ao se engajarem em iniciativas privadas de regulação, fazem-no com a ideia de que a credibilidade da regulação privada também protege os agentes privados de um possível oportunismo dos governos em alguns ambientes institucionais. Desse ponto de vista, quando as instituições não são previsíveis e seguras, os governos podem extrair *quase-rendas*³⁶ dos investidores ao utilizar o poder do Estado para alterar regras em seu benefício. Se os agentes privados ao iniciarem um processo de ação coletiva para a promoção de regulação privada, realizarem investimentos em ativos específicos (como tecnologias mais limpas ou alteração de esquemas produtivos), a autoridade pública pode por em risco a performance do setor. Os agentes privados devem, portanto, ao criarem esquemas regulatórios privados como são os casos de *standards* globais

³⁶ Podem ser consideradas ações oportunistas para se obter benefícios. A quebra contratual ou mudanças das regras por parte do governo, neste exemplo, podem ser interpretadas como atividades oportunistas para a extração de quase-rendas. Cf. Klein, 1992.

para *commodities* agrícolas, definir quais os mecanismos de governança que podem evitar as ações oportunistas dos governos. Stringham (2011), ao citar Williamson, destaca que as formas mais efetivas comumente encontradas para se evitar oportunismos do governo ou de terceiros se dão por meio de compromissos credíveis, mecanismos de reputação, proteção privada de direitos de propriedade, entre outros (Williamson, 2005, 14-15, *apud* Stringham).

Como observa Williamson (1995), devido ao nível de incerteza e das dificuldades para garantir o *compliance* dos fornecedores ao padrão mínimo exigido pela firma, muitas tendem a verticalizar a produção. Parte delas o faz para diminuir os riscos e incertezas para a reputação, e parte o faz como ferramenta de gestão para obter ganhos de eficiência. Desse modo, reduzem custos de transação com monitoramento e exigência de certificados que atestem a aderência dos fornecedores a determinados padrões (mas que encarecem o preço do produto final porque são custos de transação).

Em outra abordagem a respeito de diminuição de custos de transação através de formas de cooperação, Pirrong (1995) demonstra como a cooperação privada pode ser eficiente para garantir direitos de propriedade e diminuir custos de transação. Sua análise sobre *commodity exchanges* nos EUA demonstrou como a governança privada pode ser mais eficiente que a governança estatal quando os custos de barganha e os benefícios gerados entre os diversos *stakeholders* não são demasiados. Nestas condições, quando os custos de negociação não são proibitivos, e os custos de adaptação e benefícios da regulação não são assimétricos, a regulação privada padroniza as transações entre os agentes reduzindo custos de transação (incerteza, assimetria de informação, entre outros). Partindo deste ponto de vista, os certificados globais, a depender do modo como são estabelecidos e do ambiente institucional dos países importadores, poderiam diminuir custos de transação ao diminuírem as incertezas. Em última instância, significaria dizer que, uma vez que quanto maior a incerteza maior a probabilidade de integração vertical, maior será o número de transações entre produtores e industriais realizados pelo mecanismo de contratos e de mercado. Isto equivale a dizer que no espectro mercado-hierarquia, as transações próximas deste último mecanismo de governança seriam menos frequentes.

Alguns autores como Henson e Humphrey (2010) associam a exigência dos certificados pelos compradores para seus fornecedores ao nível de risco gerencial das firmas. Ao considerarem que a dimensão ambiental das atividades dos produtores é um ativo específico, os autores postulam que quanto maior for o nível de especificidade (e consequentemente maior for seu risco gerencial) do atributo, maior será a exigência dos

compradores para que seus fornecedores se adequem a padrões consensuados e legítimos – leia-se, certificados – sob a pena de encerrarem as relações ou de que os compradores verticalizem o processo.

Como já foi dito, a dimensão reputacional é essencial para que entendamos porque os compradores podem exigir de seus fornecedores certificados. O elemento reputacional³⁷ é, pelas razões aqui descritas, importante para ajudar a alocar os direitos de propriedade durante e após as transações. Nesta perspectiva, a função do direito de propriedade é assumir a responsabilidade sobre a variabilidade das formas de produção dentro das empresas. Isto implica que, se um fornecedor (ou uma parte contratual) é importante para a variabilidade do lucro da firma, é importante repassar para esta parte contratual uma parcela dos resíduos que ele auxiliou a gerar (sob o risco de uma das partes não considerar mais o contrato um bom negócio). Portanto, é possível pensar que para a cooperação privada com vistas à regulação de alguns setores possa ser efetiva, incentivos devem ser distribuídos aos produtores certificados, uma vez que o *compliance* depende, em última instância, de mecanismos outros que não o *enforcement* obrigatório dos Estados.

3.5.3. Sistemas Agroindustriais, Estratégias e Sustentabilidade

Até pouco antes dos trabalhos pioneiros de John Davis e Ray Goldberg (1957), os estudos sobre agricultura, nas palavras de Zylbersztajn (1996), tinham foco apenas no mercado, e não atentavam às estratégias dos atores que operam o setor. O conceito de SAG⁷, Sistema Agroindustrial⁸ (figura 1), desenvolvido por Goldberg e expandido em desdobramentos posteriores (Zylbersztajn, 1996; 2005), aportou às análises sobre o agronegócio um novo modo de entender as atividades agrícolas. O conceito integrou as atividades agrícolas, desde o momento da produção (e as políticas e mecanismos de incentivo relacionados) às demais atividades desenvolvidas na cadeia, incluindo nesta, o financiamento, o processamento, a distribuição e a relação de todas estas atividades com o consumidor e sua experiência de consumo. De certa forma, somente com a integração, em sua totalidade, de todos os elos que compõem a cadeia é que os estudos sobre as estratégias, efeitos e dificuldades de coordenação de sistemas agroindustriais foram viabilizados, isto é,

³⁷ Cf. Barzel, 2003

tomaram a dimensão necessária na direção de influenciar instituições formais e informais que buscam, *lato senso*, coordenar e reduzir custos de transação em toda cadeia do agronegócio.

Figura 5: Modelo de SAG



fonte: Zylbersztajn, 2005.

Recentemente, mudanças como o aumento da população mundial, o aumento das áreas dedicadas à produção de biocombustíveis, a instabilidade dos preços dos alimentos, o aumento da taxa de urbanização da população mundial, entre outros fatores, alteraram sobremaneira o modo como o campo é visto no âmbito da política nacional e internacional, uma vez que as variáveis acima listadas demonstram como as relações no campo tornaram-se muito mais complexas e importantes. Neste sentido, os processos de criação de padrões de certificação internacionais passaram a compor um tema chave, na medida em que controlam atributos específicos, diminuem assimetrias de informações, e reequilibram o poder de determinados países produtores na estrutura do mercado agrícola global.

Dentre as novas temáticas que passaram a influir sobre o agronegócio, talvez a da sustentabilidade tenha sido a mais frequentemente trazida ao debate. Embora o conceito de sustentabilidade ainda careça de maior profundidade analítica - por exemplo, como o de definir com maior clareza a hierarquia entre os seus diferentes atributos (sociais, ambientais e de negócios), as discussões sobre o tema acabam balizadas pela dimensão operacional que o conceito enseja, isto é, por três eixos principais, o *triple bottom line* (*People, Planet and Profits*)³⁸, a saber: aspectos sociais, aspectos ambientais e aspectos econômicos. Boa parte dos

³⁸ Ver Wilkinson et al. 2004.

argumentos faz, em geral, referência ao debate sobre o papel social das empresas (Vogel, 2008; Kobrin, 2008, Ruggie, 2004), sobre as responsabilidades dos atores sobre o ciclo de vida dos produtos, e sobre a forma como se dão os relacionamentos entre os diversos agentes em toda a cadeia (Tabacow, 2006). Mas, como conciliar estes três aspectos, *people, planet and profits*, historicamente tensionados entre si?

Quando consideramos os processos de negociação para a criação de regras globais para a produção e comercialização de *commodities* agrícolas, das quais se espera atributos padronizados e conhecidos, os certificados também operam como mecanismos de exclusão de agentes (produtores) que não seguem as regras consensuadas e transmitidas via certificado, ou seja, por diferentes razões, eles não aderem a elas (*compliance*). As regras criadas, neste sentido, variam em função das falhas de mercado (informação, práticas abusivas ou injustas, entre outras), e seus formatos finais (o conteúdo formal dos certificados) dependerão, em última instância, mais da dimensão política presente nas negociações que propriamente de visões técnicas acerca das práticas a serem seguidas.

3.5.4. Os Subsistemas Estritamente Coordenados (SSEC)

Ainda que os trabalhos de Ostrom (1990, 2007) ressaltem a importância de determinadas regras e princípios presentes nos arranjos e seus impactos sobre os atores, seu trabalho apresenta certa limitação para explicar alguns dos elementos que explicitam as diferenças entre as estratégias dos mesmos atores. Os chamados *Design Principles* definem o perfil do arranjo institucional criado para resolver o problema da ação coletiva e reduzir os custos de transação, mas não explicam a dimensão da coordenação dos agentes. Para suprir essa lacuna, a compreensão dos Sub-Sistemas Estritamente Coordenados (SSEC) é convincente para o entendimento da formação das preferências dos atores dentro de um setor e de como podem coordenar suas ações a partir do momento em que a barganha se instala na arena de negociação.

Em *Fragile Social Norms* (2009), Zylbersztajn elabora uma análise que oferece um contrafactual à abordagem dos *Common Pool Resources* sugerida por Ostrom (1990)³⁹. Com base no conceito de SSEC¹¹ (Zylbersztajn e Farina 1999, *apud* Zylbersztajn 2005), o autor

³⁹ Esta abordagem trata, via de regra, sobre maneiras eficientes de gestão compartilhada de recursos comuns.

explicita os limites da análise de Ostrom, demonstrando suas fragilidades aplicadas à configuração de cadeias produtivas, dado o alto nível de complexidade derivado dos incentivos conflitantes de mercado, assim como dos vínculos e relações estabelecidas historicamente, além dos arranjos de governança, formais e informais, dispostos, hierarquicamente, em "camadas" (*layers*). A abordagem, segundo o autor, reduziria o "nível de agregação da abordagem de SAG, para um conjunto de transações estrategicamente conectadas, portanto, em plano micro-organizacional" (op.cit, p. 407).

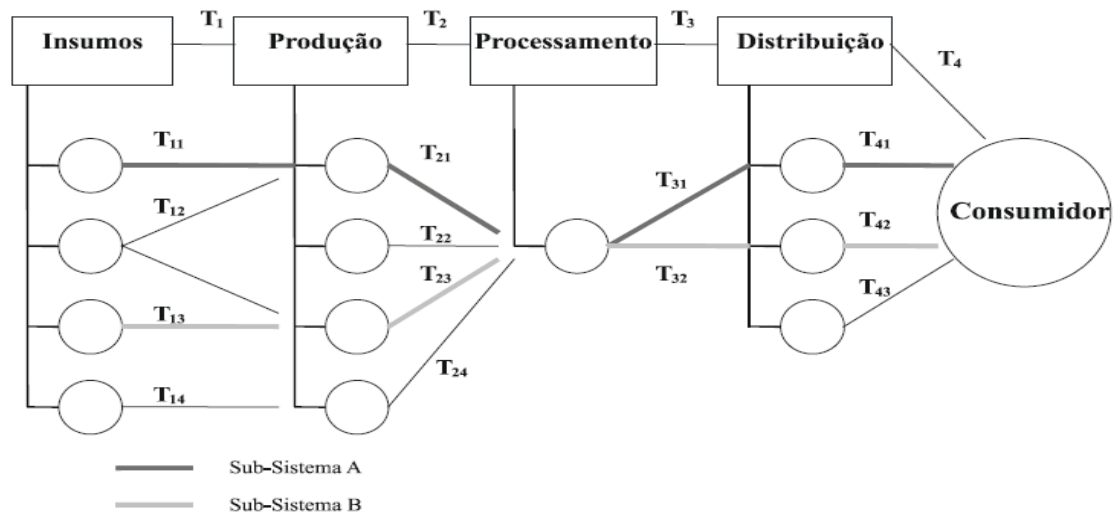
Nesta chave compreensiva é possível pensar que as iniciativas transnacionais de governança venham a subsidiar ou gerar incentivos para a coordenação desses diversos arranjos contratuais existentes em nível mundial. Nas palavras de Zylbersztajn, *"More than a collective action problem, as pictured by Ostrom, it is seen as a problem of vertical coordination. The model recognizes that the production chain is not homogeneous, instead one can observe several governance arrangements that compete at both ends, i.e., compete to obtain resources and compete for the final market"* (op.cit. p. 6).

O conceito de subsistemas coordenados reconhece a natureza contratual dos SAG's, e a relevância das instituições que nele limitam as ações dos agentes. Adicionalmente, reconhece que os contratos se dão entre agentes relacionados estrategicamente. O conceito permite o estudo de estratégias compartilhadas entre firmas individuais e tem sua utilização no estudo de estratégias que exigem a cooperação de distintos agentes ao longo do SAG agregado. Exemplos como a criação de padrões de qualidade, diferenciação de produtos entre outros, podem ser estudados sob a ótica proposta (Zylbersztajn, 2005, p. 407).

O interessante na abordagem de Zylbersztajn é que ela traz muitos recursos analíticos sobrepostos. Em primeiro lugar, o pesquisador poderá encontrar micro relações dentro de um SAG agregado, o que o auxilia a desagregar algumas relações-chave que explicam os interesses dos atores. Em segundo lugar, realça a complexidade dos SAGs, ou seja, permite o tratamento de mais de um subsistema de governança presente na cadeia produtiva, que pode, então, ser examinado individualmente. Em terceiro lugar, a abordagem ilumina o próprio problema de ação coletiva presente em Ostrom (trazido por Olson, 1965), qual seja, a homogeneidade/heterogeneidade dos atores e os tipos de transações existentes em um determinado SAG, quando a comunidade (de *stakeholders*) em questão não é homogênea, ou quando o modelo de governança criado enfrenta um problema de um grande número de indivíduos ou grupos partícipes da ação coletiva. Como dito anteriormente, sob este prisma é possível pensar que as iniciativas privadas transnacionais de governança tenham como objetivo

e sua própria razão de existência, o estabelecimento de regras de coordenação desses vários subsistemas existentes dentro de um SAG onde a heterogeneidade e o número de atores explicam o sucesso da ação coletiva.

Figura 6: Subsistema Coordenado



Fonte: Zylbersztajn e Farina (1997)

A ideia de SSEC delimita a fronteira e organiza a hierarquia de atores que compartilha mais fortemente de determinada compreensão a respeito de temas que circundam o objeto em tela, qual seja, a rede de *stakeholders* em torno de uma *commodity* global. Da mesma forma, sugere que atores pertencentes a determinado subsistema possam deter interesses objetivos comuns em momentos de negociação em uma determinada arena. Do ponto de vista metodológico os SSECs são analiticamente adequados para estabelecermos quais são as transações-chave que determinam as opções estratégicas dos agentes em cada uma das etapas da cadeia produtiva. Como é possível perceber, a análise micro analítica de um SAG, como é o caso do SSEC, permite, por exemplo, avaliar como são formadas as coalizões de interesse dentro de uma cadeia produtiva. Ao mesmo tempo, indica os pontos de divergência.

4. CONSTRUINDO HIPÓTESES E UM MODELO ANALÍTICO

4.1. O Problema de Pesquisa

As sociedades modernas vêm experimentando uma “desestabilização dos mecanismos tradicionais de governança e um avanço de novos arranjos de governança⁴⁰” (Kersbergen e van Waarden, 2004, p.143). Esta interpretação é bastante similar à definição de globalização sugerida por Djelic e Quack (2003), enquanto um duplo processo de mudança e desenvolvimento institucional (*institutional building*), em que tanto a transformação dos mecanismos de governança quanto a estruturação e estabilização de novos sistemas de governança no espaço transnacional⁴¹ são as principais dinâmicas a darem tonalidade a grande parte do debate acerca da globalização e seus efeitos. Segundo Kersbergen e van Waarden (2004), as mudanças são principalmente percebidas nos mecanismos de comando, administração, gestão e controle de instituições sociais, na capacidade de governar (*governing*), e nas novas formas ou “estilos” de governança. O efeito sobre as instituições de governança, consequências destas transformações, por sua vez, são percebidas em termos de governabilidade, *accountability*, responsabilidade e legitimidade. Em face disso, estes elementos, conjuntamente com as questões que envolvem as capacidades de *compliance*⁴² e *enforcement*⁴³ das novas instituições, são as principais variáveis destacadas pela literatura e que preocupam tanto especialistas quanto tomadores de decisão.

4.1.1. Harmonização Regulatória

As mudanças nas regras de comércio internacional que ocorrem concomitantes às transformações nos mercados (e nos processos de produção) e nos usos de novas tecnologias, alteraram significativamente o ambiente competitivo de empresas multinacionais (Waverman, Comanor e Goto, 1996). Trazendo a competitividade ao centro do debate, as disputas por investimentos externos diretos, acesso a mercados e a competitividade das empresas

⁴⁰ Sobre a definição de governança, ver Fukuyama, 2013.

⁴¹ Sobre o debate a respeito de transnacionalização ver Risse-Kappen (1983) e Grasz e Nölke (2008).

⁴² *Compliance* pode ser entendido por cumprimento integral às especificações, normas e/ou regras estabelecidas.

⁴³ Por *enforcement* entende-se a prática de garantir o cumprimento às especificações, normas e regras por meio de sanções ou constrangimentos (internos ou externos).

nacionais, doméstica e externamente, tornaram-se temas conflituosos, cujo transbordamento entre o doméstico e o internacional acabou por transformar a harmonização regulatória em uma das principais agendas nos temas de comércio e economia política internacional (idem)⁴⁴. A temática da harmonização regulatória, vista como pré-requisito para o livre-comércio, estabeleceu-se como crucial a partir dos anos 1990, época em que as políticas de liberalização do comércio ganharam centralidade⁴⁵. Estas transformações trouxeram mudanças políticas e incitaram novas formas de governança para as empresas, principalmente em seu papel como atores nas Relações Internacionais. Dentro da Economia Política, sobretudo, o debate sobre a harmonização da regulação está vinculado ao de integração de mercados e à competitividade entre países e empresas.

Harmonização, integração e convergência regulatória⁴⁶, entre outros conceitos utilizados para designar o desenvolvimento de padrões regulatórios comuns internacionalmente, possuem um alto grau de normatividade. Para Bhagwati (1996)⁴⁷, a integração dos mercados, dentro da perspectiva da globalização, está relacionada à necessidade de redução da diversidade de instituições domésticas. Para o autor, o livre-comércio pressupõe a harmonização de instituições, políticas e práticas domésticas. O tom normativo da defesa da harmonização pode ser expresso pelos principais argumentos contra a diversidade institucional que, segundo Bhagwati, são de três ordens, a saber, filosóficos, econômicos e políticos. Dentre os argumentos filosóficos estão contemplados alguns como a existência de obrigações morais transfronteiriças que viabilizam regras mais justas entre competidores, princípios de justiça distributiva (que entendem que o melhoramento das condições produtivas está vinculado ao aumento da remuneração do trabalho), assim como o princípio da justiça de competição. Os de ordem econômica, por sua vez, estão ligados às críticas por vantagens comparativas advindas de práticas desleais, que reduzem os ganhos totais do comércio uma vez que geram ganhos desiguais e incentivam movimentos como o *race to the bottom*⁴⁸. Por último, dentre os argumentos de ordem política, o autor destaca que

⁴⁴ Cf. em *Competition Policy in the Global Economy*, 1996.

⁴⁵ Para uma discussão mais detalhada sobre o tema, ver “Fair Trade and Harmonization”, de Bhagwati e Hudec, 1996. A discussão dos autores é fortemente baseada no impacto das políticas regulatórias domésticas na liberalização do comércio internacional.

⁴⁶ Os conceitos de Harmonização regulatória, integração regulatória e convergência regulatória, embora carreguem especificidades, dizem respeito a um mesmo tipo de fenômeno. São adotados neste trabalho como equivalentes.

⁴⁷ Cf. *Harmonization and Fair Trade*, 1996.

⁴⁸ Situação em que competidores (empresas, produtores, distribuidores, entre outros) de um mercado, frente à oferta de regras para determinados nichos, não teriam incentivos para se adequarem aos padrões mais elevados, uma vez que a adesão é, a princípio, voluntária.

a diversidade de regras pode encobrir práticas protecionistas, além de contrariar, muitas vezes, demandas sociais. Neste sentido, segundo o autor a harmonização regulatória contribuiria para a inserção de padrões ambientais como pré-requisitos para o comércio, além de, como no caso da UE, favorecer a integração de mercados e países por meio da adesão a padrões comuns.

Na literatura acadêmica, a visão de a harmonização regulatória foi pensada a partir das instituições domésticas (Leebron, 1996). Leebron interpreta a harmonização como mecanismos pelos quais diferenças injustas são eliminadas. Por este motivo, é considerada o ponto crucial de conflito nas rodadas de negociações de comércio (como as negociações na OMC). Sob esta perspectiva, “(...) (as) relações econômicas internacionais não irão acontecer sem problemas, convenientemente, a menos que as leis e políticas de diferentes jurisdições sejam mais similares” (p.41), uma vez que é possível considerar que estas diferenças, por si só, incorporam conflitos. Por harmonização, considerando os conflitos que estão em pauta, Leebron entende que se trata não apenas da convergência de regras, mas também de metas, princípios e instituições. Compreendida sob um grande escopo de dimensões, a harmonização vem atender a muitas funções, tais como: a) aumentar interação e comunicação entre atores de diferentes jurisdições; b) redução de externalidades, assim como redução de custos de transação; c) aumento da eficácia das regras, por tornarem-nas conhecidas; d) aumento de economia de escala (um padrão único produzido); e) ganhos de economia de escala ao facilitar a coordenação e diminuir custos de ação coletiva; f) ganhos de transparência e legitimidade.

A partir de uma leitura ampla sobre as dimensões normativas da harmonização, um dos principais instrumentos considerados para a sua viabilidade são os standards (certificados). Na visão de Casella (1996), um standard é o resultado de demandas da sociedade em termos de alguns fundamentos dentre os quais variam os atores em termos de preferências, informações, tecnologia e dotações, e que se concretizam em convenções sobre características (sobre aspectos técnicos, características da produção, entre outros), que facilitam trocas e compatibilidades⁴⁹. Também, podem ser entendidos como regulamentações cuja meta é atingir bens públicos que uma comunidade considera desejável (p.119).

⁴⁹ Como vimos, os Standards podem adquirir várias formas, desde normas informais até regras bem estabelecidas representadas por certificados.

Em seu estudo sobre as condições necessárias para a harmonização de regras sob um único standard, Casella tenta identificar como eles se desenvolvem de acordo com as condições econômicas contextuais, nomeadamente o impacto do tamanho do comércio. A perspectiva da autora é a de que os standards são criados a partir da demanda de atores sociais informados por um contexto específico e, por esta razão, mudanças no contexto representarão mudanças nas preferências dos atores. Por conseguinte, resultarão em mudança institucional..

Para levar adiante seu estudo, o ponto de partida de Casella são as definições de bens públicos e bens de clube. Com base nos conceitos, e partindo da ideia de que os standards dizem respeito a aspectos da performance geral do produto até mesmo quando estes aspectos não estão ligados a seu uso imediato (pág. 123), a autora argumenta que o valor dos standards é derivado do compartilhamento de valores pela comunidade. Esta característica os levam a serem tratados como bens públicos, ou seja, regras comuns ou regulamentações por meio das quais a sociedade atinge uma meta pública (em relação à qualidade, impacto ambiental, entre outros). Porém, ainda que tratados como bens públicos, ao gerarem externalidades não rivais e não excludentes e por serem voluntários (não obrigatórios), os standards são, em si mesmos, não rivais, mas podem ser exclusivos⁵⁰. Trocando em miúdos, apesar de gerarem externalidades com características de bens públicos, os standards podem excluir participantes conforme a regra de adesão estabelecida pelos mesmos⁵¹. Podem ser usados, portanto, estrategicamente.

Para Casella, os standards foram pensados “geograficamente”, como decisões internas aos Estados que afetavam comunidades delimitadas espacialmente. Com o aceleramento da globalização e a conseqüente criação de arenas propriamente transnacionais, as fronteiras espaciais deixaram de ter papel exclusivo, dando ao espaço econômico no qual figuram redes de empresas, cadeias produtivas e agentes de mercado de uma maneira geral, papel de destaque. O raciocínio de que os standards acompanham as mudanças no contexto econômico dota os agentes econômicos de autonomia de escolha em relação a qual clube (standard) aderir tendo em vista seu mercado alvo. Os processos de abertura econômica e de ampliação dos agentes relevantes na definição dos standards, portanto, levariam à diversificação de regras e mercados, ao contrário da percepção bastante difundida de que a globalização levaria às firmas de um mesmo mercado a seguir as regras de um mesmo clube (pág. 137). Quanto maior o mercado, mais atores, mais regras (clubes), maior a diversificação

⁵⁰ A conclusão da autora faz referência à Buchanan (1975)

⁵¹ Ver importância nas regras de adesão na seção 3.4.1. deste trabalho. Cf. Ostrom, 2007.

de “mercados”. Deste ponto de vista, a harmonização regulatória só seria exequível pela existência de um único clube (standard).

A fim de entender as possibilidades de existência de um único clube - um único standard, Casella recorre à observação de pré-requisitos contextuais, a saber, níveis de produtividade e dos custos de transação. Em sua visão, e utilizando modelos de equilíbrio geral como instrumentos de prova argumentativa, a harmonização só será o único equilíbrio possível quando os custos de transação para a existência de outros standards forem altos o suficiente para que esta configuração institucional entre as coalizões formadas pelos agentes diretos da regulação seja a única possível. Como vimos anteriormente, esta interpretação pode ser comparada à de Brousseau (2011), na qual um único equilíbrio ou instituição predominante é alcançável após uma longa disputa entre regras concorrentes.

O estudo de Casella tem como pressuposto a percepção de que a ação dos atores privados não sofre influência das negociações e arenas de barganha, das pressões sociais e políticas, além de não considerar outras razões possíveis para o comportamento estratégico dos agentes. Nas novas arenas privadas de negociação, especialmente nas mesas redondas, não são somente empresas a negociar. O número e diversidade de agentes que negociam padrões é bastante alto e os interesses são, por vezes, muito diferentes. Por isso, sua análise não consegue explicar como as novas iniciativas privadas se comportam. O alcance explicativo derivado do tratamento metodológico proposto pela autora, mesmo que pretenda realizar generalizações, não está fundamentado em casos empíricos e, ainda que possa corresponder a casos concretos, apresenta apenas uma das variáveis a influenciar a possibilidade de harmonização regulatória. Da publicação de seu estudo até hoje, situação em que temos muito mais casos e uma variedade ainda maior de tipos de arranjos organizacionais, temos que as explicações que se baseiam somente no tamanho do mercado⁵² (número de competidores ou “N grande”) não são adequados para explicar individualmente casos de produtos ou serviços globais, que possuem cadeias produtivas transnacionalizadas e muito mais integradas. Portanto, as ideias apresentadas pela autora, embora nos deem boas pistas, não são suficientes e também não explicam a atual dinâmica das instituições privadas de governança, que já nascem com o propósito de serem globais, isto é, criar regras válidas no mundo todo. A resposta, no entanto, pode estar em outro lugar.

⁵² Algo que, poderíamos pensar, pode ser resgatado das questões sobre número de atores presentes em Olson, 1999.

4.1.2. Os Limites da Harmonização Regulatória

Em geral, nos estudos em Ciência Política, a temática da harmonização regulatória é encarada como variável dependente do desempenho institucional da organização reguladora. Via de regra, as variáveis destacadas dizem respeito à avaliação do grau de legitimidade, o nível de autoridade e *compliance*, os instrumentos de *enforcement* da regulação, e os vários perfis assumidos pelos mecanismos de governança. Trabalha-se com a ideia de que o design das instituições e a distribuição de reconhecimento e da autoridade (poder) entre os *stakeholders* participantes determina, em grande medida, o resultado final do arranjo regulatório criado. Este argumento é particularmente forte nos estudos de regulação privada e explica o conteúdo final das regras, assim como o sucesso em termos de desempenho funcional das variáveis destacadas explica, por conseguinte, a possibilidade de harmonização em torno do standard em destaque.

Laszlo Bruszt e Gerald McDermott (2012) destacam os pontos levantados por defensores e críticos da integração regulatória:

“Proponents of regulatory integration argue that applying the same rules, imposing the same obligations, and advancing the same rights – be they in economic or non-economic domains – for all Market players will reduce transaction costs and increase the volume and complexity of trade flows with broad welfare gains. Critics argue that such an approach easily undermines development in many countries in the global East and South, conserving backwardness or, worse, dissociating them from international markets” (pag.3).

Embora o aumento do acesso a mercados seja um dos resultados da harmonização regulatória, os autores ressaltam argumentos na literatura que demonstram que os países têm capacidades diferentes para capitalizarem eventuais oportunidades de mercado. Uma vez que os Estados possuem dificuldades diferenciadas de monitoramento e *enforcement*, regras transnacionais comuns podem significar a exclusão de atores públicos e privados no comércio internacional, principalmente em situações nas quais os custos adaptativos se demonstram proibitivos. As tentativas de integração regulatória enfrentam, conseqüentemente, obstáculos, tendo em vista os custos de adaptação às regras decididas internacionalmente e seus efeitos sobre as práticas domésticas de cada país. O equacionamento destas questões faz com que as variações de resultados das tentativas de harmonização regulatória sejam bastante díspares. Se

entendermos que as iniciativas de maior sucesso são aquelas que reúnem pré-condições mais favoráveis para a convergência, “*quais são as pré-condições necessárias para que a harmonização se torne viável*” é a questão-chave para a compreensão das dificuldades e possibilidades, assim como os limites das regras internacionais criadas por atores privados⁵³.

Quadro 5: Resultados possíveis das tentativas de Integração Regulatória

		Harmonização	
		Sucesso	Fracasso
Efeito Distributivo	Difuso	Regras implementadas e adotadas de maneira a beneficiar um amplo espectro de agentes de determinado setor ou indústria	Resistência com a coordenação do setor privado - regras não são adotadas mas permanecem ganhos para um amplo espectro de agentes de determinado setor
	Concentrado	Captura regulatória com regras impostas externamente - distribuição assimétrica dos custos e benefícios entre <i>stakeholders</i>	Estabilidade de baixo equilíbrio - regras transnacionais não são criadas e há distribuição enviesada de benefícios

Formulação própria – com base no trabalho de Bruszt e McDermott (2012),

No quadro acima estão representados os quatro (4) tipos ideais de resultados de tentativas de integração regulatória, tal como proposto por Bruszt e McDermott (2012). Como representado, os resultados se diferenciam em termos do efeito distributivo das regras (se disperso/difuso ou concentrado), e do sucesso ou fracasso em termos de aderência internacional à regra. A harmonização regulatória, portanto, é apenas uma dos produtos possíveis das tentativas de coordenação de ação coletiva para a criação de regras transnacionais. Ainda que alcançada, seus efeitos distributivos (difusos ou concentrados), por sua vez, podem significar desafios ou oportunidades para os *stakeholders* em termos de competitividade e influência sobre os padrões produtivos vencedores.

Partindo do ponto de vista das possibilidades de harmonização regulatória por meio de iniciativas privadas, um dos pontos críticos nas análises políticas sobre a governança

⁵³ Esta mesma questão é levantada por Graz & Nölke (2008).

privada se sustenta na ausência de uma autoridade estatal no comando e controle das instituições. Na ausência de um núcleo decisório centralizado ou regras equivalentes entre diversos países monitoradas por um *ponto ou ator focal*⁵⁴, alguns autores como Fransen (2011), Graz e Nölke (2008) e Challies (2012) destacam as limitações da ação privada, as possibilidades de proliferação destas instituições e seus possíveis efeitos negativos sobre o sistema econômico. Para ele, uma das consequências da difusão de iniciativas seria a competição entre as mesmas por uma parcela de mercado que realiza o *compliance* às regras. Parte da ideia do autor está assentada na premissa de que a competição entre regras (organizações de governança) levaria ao *race to the bottom*. Desta forma, a pulverização acabaria por gerar confusão para a compreensão e o monitoramento externo de consumidores⁵⁵, governos e grupos ativistas (Fransen, 2011:359). Nesta visão, a ideia difundida de harmonização de regras incentivada pela transnacionalização de cadeias produtivas não encontraria correspondência em boa parte dos exemplos empíricos disponíveis.

A possibilidade de difusão de iniciativas também faz parte da perspectiva de Casella (1996 : 122). O texto da autora é sugestivo ao levantar tendências e questões relevantes sobre a harmonização. Ao chamar a atenção para o protagonismo crescente em temas regulatórios (criação de standards) dos agentes privados, a autora se pergunta se a harmonização regulatória internacional pode ser realizada de baixo para cima, ou seja, através de acordos voluntários de grupos internacionais que adotam o mesmo standard, independentemente do lobby que realizam em seus respectivos governos (pág. 122).

Frente à possibilidade de proliferação de regras internacionais para um mesmo setor, faz sentido se perguntar quais são os principais entraves para, em âmbito internacional, atores privados criarem regras capazes de harmonizar os padrões produtivos em escala global. Como vimos (capítulo 3), os estudos das arenas de governança para sistemas produtivos, em nível transnacional, demonstram que a valorização da dimensão processual que envolve a formação de consenso entre *stakeholders* em arenas de negociação é importante para a identificação de quais são os principais limites encontrados pelas iniciativas regulatórias privadas⁵⁶ para que ocorra a convergência de regras. No entanto, as explicações que atentam

⁵⁴ Hierarquia ou autoridade pública com capacidade de *enforcement* ou imposição de regras.

⁵⁵ Variáveis que indicariam a legitimidade das iniciativas.

⁵⁶ Entende-se que Iniciativas regulatórias são *standards* de sustentabilidade de produtos agroindustriais gerados a partir de iniciativas de governança privada são ferramentas que transmitem informações a compradores e consumidores finais sobre especificações e critérios ambientais, sociais ou trabalhistas aos quais os produtos

apenas ao desenho das instituições podem deixar escapar importantes razões para que isso ocorra. Anterior à participação nas arenas políticas de negociações, os *stakeholders* estão sujeitos a uma série de regras, normas e procedimentos manifestos em seus contratos e transações com demais participantes de suas cadeias produtivas. A lógica econômica que informa e compreende os agentes de uma cadeia, assim como o ambiente institucional⁵⁷ no qual operam, são essenciais para a conformação dos interesses destes agentes nas arenas transnacionais. Portanto, tanto a lógica política dentro das arenas criadas e dos ambientes institucionais domésticos no qual estão inseridos os *stakeholders* quanto à lógica econômica são fundamentais para a definição: a) do *design* institucional das instituições de regulação; b) de quais regras serão escolhidas; e c) quais serão os interesses defendidos pelos agentes durante as negociações. Estas lógicas determinarão a propensão dos agentes ao *compliance*, a efetividade das regras e o nível de aderência⁵⁸ dos outros agentes da cadeia, variáveis que correspondem, em última instância, a indicadores da possibilidade de harmonização.

Além das arenas de negociação e das características da estrutura e incentivos de mercado existentes, uma terceira dimensão, a sinergia entre políticas públicas e a coordenação doméstica dos setores produtivos, está relacionada com a capacidade destes em influenciar a formatação das regras nas arenas privadas transnacionais (Büthe & Mattli, 2011), de maneira que, uma vez estabelecidas, as políticas públicas setoriais podem dar suporte (legitimidade) para a atuação dos setores organizados dentro das arenas privadas⁵⁹. Por um lado, isto significa que o tipo de cadeia produtiva e o ambiente institucional no qual estão inseridas possibilitam a adesão e influência do setor às iniciativas privadas *multistakeholders*. Por outro, significa que as diferenças entre as regulamentações domésticas dos países interessados podem incentivar positiva ou negativamente a formação de consenso entre as representações organizadas dos setores nacionais. Com base neste argumento, o comportamento das cadeias produtivas e a adequação das políticas públicas às características de um setor, indicarão a capacidade do setor organizado em influenciar padrões internacionais. Quanto maior a capacidade de influência, maior é o nível de adesão da cadeia produtiva aos *standards*. Neste sentido, a adesão setorial às regras privadas não é vista apenas

foram submetidos em todo o processo de produção (Nadvi, 2008: 325). Estes (os *standards*), estariam sujeitos aos efeitos de um conjunto significativo de estratégias de implementação que dependeria, em última instância, de fatores que variam localmente, como sistemas políticos, valores, leis, geografia ambiental, entre outros (Inoue, 2007).

⁵⁷ Regras e leis próprias dos países nos quais desenvolvem suas atividades.

⁵⁸ Porcentagem do total de produtos ou serviços transacionados em escala global que estão em conformidade com as regras.

⁵⁹ Este tópico será trabalhado na seção 5.3. deste trabalho.

como influenciada pela existência de incentivos (prêmios) no mercado. Antes disto, a adesão e o sucesso das iniciativas privadas de governança dependerão da adequação das regras criadas às características específicas das cadeias produtivas dos grandes *players*. Desta maneira, uma das principais consequências das diferenças entre as regulamentações domésticas, tendo em vista que a regulação privada pode ter funcionamento de *clube* uma vez que os grandes *players* definem as regras do comércio internacional, é a de que os atores menos competitivos e/ou influentes terão que se adequar sob a pena de permanecerem fora dos principais canais de comercialização mundiais⁶⁰. Portanto, a questão de fundo que baliza este trabalho está inserida na discussão aqui levantada e pode ser elaborada da seguinte maneira:

Quais são as condições necessárias para que atores privados possam criar regras efetivamente globais por meio de iniciativas privadas de regulação? Em outras palavras, quais são as condições que dificultam a possibilidade de harmonização regulatória por meio da regulação transnacional privada?

Como até aqui sustentado, são múltiplas as variáveis e interpretações que apontam para o alcance e o limite da regulação privada⁶¹. Como qualquer tentativa de generalização é ainda bastante difícil, cabe, contudo, nos perguntarmos em setores específicos quais são as principais dificuldades enfrentadas para a promoção da convergência em direção a *standards* comuns e o papel exercido pelos atores privados para o sucesso ou não das iniciativas. Neste sentido, reelaborando a questão para o propósito aqui estabelecido, é possível entender *quais são os principais fatores limitantes para a não observada convergência de regras internacionalmente aceitas para o SAG da soja*. Para tentar responder à questão sugerida, tomaremos por base o SAG da soja no Brasil. Verificar como um dos maiores *players* do setor sojicultor do mundo se comporta frente aos incentivos e demandas por regulação internacionais pode apontar quais são as principais razões para a dificuldade de harmonização regulatória via iniciativas privadas, assim como entender de que maneira se comportam e quais são os papéis desempenhados por empresas, ONGs, agentes financeiros, entre outros, na governança do SAG da soja. Possivelmente, as interpretações aqui levantadas podem ser

⁶⁰ Como vimos, são muitos os fatores que podem contribuir para o sucesso da empreitada privada na constituição de regras efetivas de validade internacional. A sistematização dessa cadeia de variáveis será mais bem trabalhada adiante, no capítulo 4 deste trabalho, quando um modelo de análise será proposto.

⁶¹ Por detrás desta questão, principalmente para o campo das Relações Internacionais, encontra-se uma extensa agenda de pesquisa sobre a atuação de atores privados na governança global em temas socioambientais.

tomadas como sugestões para a explicação da dificuldade de convergência regulatória e difusão de padrões em outros sistemas produtivos internacionais, ainda que o cenário multicausal esteja sempre em evidência. No entanto, o modelo analítico que será exposto mais adiante tentará esboçar as principais variáveis levantadas pela literatura. Longe de esgotar a totalidade das possibilidades, o modelo tem como propósito ressaltar que as variáveis relevantes para a limitação das iniciativas de regulação transnacional variam de caso a caso. Devem, portanto, ser compreendidas dentro de um amplo cenário, considerando tanto as questões micro quanto as questões macro econômicas e institucionais.

Desta maneira temos que:

Pergunta: Quais são os principais fatores limitantes para a harmonização regulatória no SAG da soja sob o ponto de vista dos agentes brasileiros?

Hipótese A possibilidade de convergência regulatória a um padrão internacional único é comprometida pelas dificuldades dos agentes privados nacionais em coordenarem suas ações devido a incentivos políticos e econômicos, locais e internacionais, conflitantes, os quais dificultam também o ajuste equilibrado na arena transnacional dos interesses das partes.

Uma vez estabelecida a indagações científica desta pesquisa, realizou-se um amplo levantamento a fim de que fossem destacadas as principais variáveis encontradas na literatura. O modelo de análise desenvolvido a seguir pretende representá-las considerando que todas elas são passíveis de influenciar o desenvolvimento e a dinâmica das instituições privadas. A partir da abordagem panorâmica aqui exposta, retomaremos, ao final do próximo capítulo, à maneira específica de tratamento da hipótese de pesquisa.

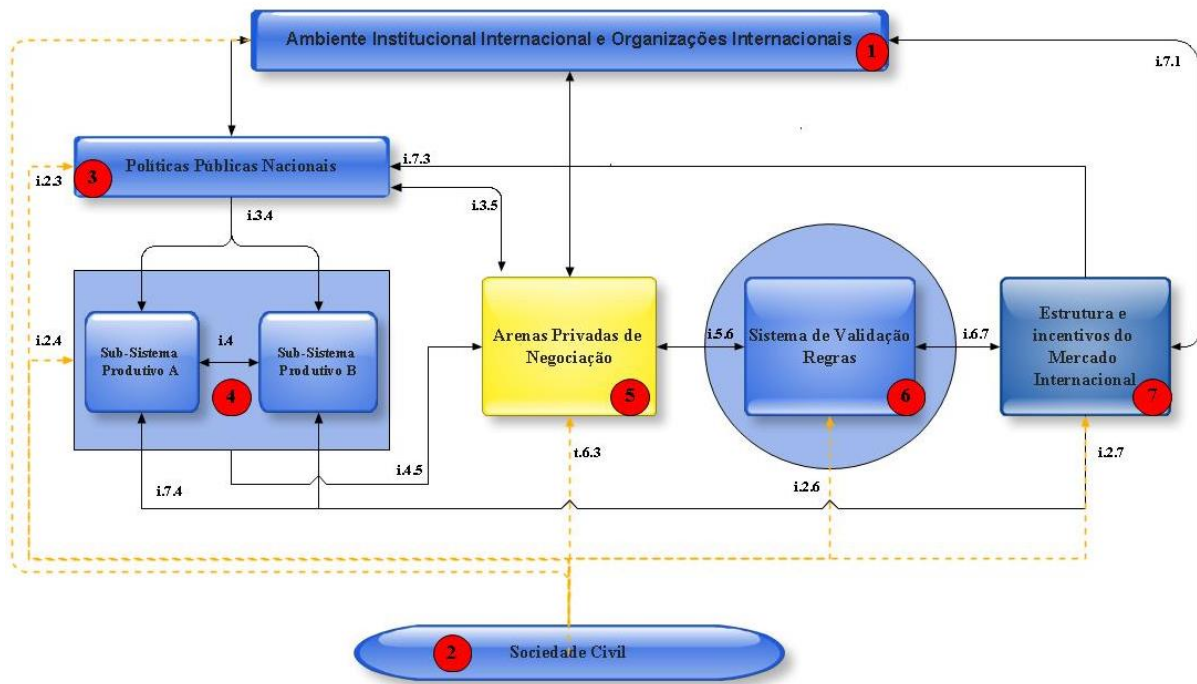
4.2. Modelo Analítico

4.2.1. Proposta de Modelo Analítico

Até aqui vimos como diferentes abordagens teóricas enxergam a temática da regulação em temas globais, principalmente aquelas relativas à iniciativa privada, e cada uma delas contribuindo com enfoques e variáveis importantes a serem levadas em consideração. Tendo por base as sugestões encontradas na literatura sobre a necessidade da articulação de argumentos e variáveis políticas e econômicas, um modelo compreensivo será criado, a fim de explicitar esquematicamente como estas variáveis estão integradas e como é preciso articulá-las para uma compreensão mais acurada das razões da dificuldade de coordenação frente à possibilidade de harmonização regulatória.

O seguinte modelo tenta apresentar, não exaustivamente, como diversas abordagens estão relacionadas dentro da grande temática da regulação. No modelo, estão destacados os atores, em quais posições se encontram, e em quais momentos interagem uns com os outros. Não obstante a separação esquemática, o modelo propõe a organizar – especialmente - as literaturas em Ciência Política, Economia das Organizações (Economia Institucional), Relações Internacionais, Sociologia e Economia, e quais dimensões elas normalmente ressaltam ao tratar sobre a explicação das características específicas dos diversos regimes regulatórios criados, privados ou públicos. As dimensões serão contrastadas, identificando quais são suas complementaridades. O pressuposto para a organização do modelo é o de que, tanto as literaturas quanto a compreensão do fenômeno devem ser apreendidos em um quadro conceitual mais amplo. Assim, defende-se a ideia de que a compreensão sistêmica (e ampla no uso – parcimonioso – das literaturas) da regulação privada é uma forma adequada para pensarmos quais são os nós que dificultam uma possível harmonização regulatória quando temos agentes privados como protagonistas das regras. O modelo agregado pode ser compreendido da seguinte forma:

Figura 7: Modelo Analítico



Fonte: Elaboração Própria.

O modelo proposto apresenta algumas características importantes de serem explicitadas. Primeiramente, os números circulados representam macro dimensões destacadas por diversas literaturas. Não se tratam de dimensões isoladas, uma vez que estão conectadas em um esquema mais amplo do que as relações representadas no quadro. O segundo aspecto relevante diz respeito às interações (“ $I_{x,y}$ ”) destacadas. Dizem respeito às transações-chave (relações-chave), frequentemente destacadas nas literaturas e que, por sua vez, podem ajudar a precisar *micro relações* relevantes, isto é, questões e interações específicas entre agentes do sistema dentro e entre as dimensões sugeridas. Ainda que não estejam neste modelo, cada um dos blocos destacados podem ser desdobrados em variáveis internas, isto é, *micro relações* e questões também relevantes (estes tópicos serão abordados nas respectivas sessões), de tal maneira que as dimensões *micro* e *macro* do modelo proposto colocam em relevo a reflexão sobre a interação de diversas variáveis na explicação do tipo de regulação resultante. Tal característica faz com que este tipo de estudo ganhe uma dimensão analítica bastante complexa (ainda mais por mobilizar diversas literaturas). Não é intenção de este trabalho dar conta de toda esta complexidade de sobreposições possíveis. Porém, somente a partir deste entendimento se torna possível a elaboração tanto da pergunta que o mobiliza, quanto do tratamento multidisciplinar aqui proposto.

Para o esclarecimento da abordagem proposta encontra-se, abaixo, uma breve explicação de cada um das nove dimensões destacadas no modelo analítico.

1. **Ambiente Institucional Internacional e Organizações Internacionais.** Entendido como leis, regras e códigos de conduta, formais e informais, compartilhados pela comunidade internacional preocupada e/ou relacionada com setores produtivos específicos, esta dimensão busca entender, em paralelo às definições clássicas de instituições (North, 1990; Krasner, 1983), como o macroambiente institucional constrange, “normativamente”, o modo como deveriam ser estabelecidas as relações em áreas e setores específicos. A depender das práticas historicamente estabelecidas percebemos, por exemplo, como algumas delas podem se tornar práticas regulares e se tornarem formais, seja por meio das Organizações Internacionais, seja por meio das instituições privadas de governança. O ambiente institucional, dessa maneira, constrange o rol de opções dos atores e nos lança ideia das dificuldades de adaptação institucional.

Dentro da Ciência Política e das Relações Internacionais são comuns os estudos sobre os Regimes e Organizações Internacionais. Esta dimensão ressalta como algumas variáveis institucionais das Organizações Internacionais e as relações entre Estados Nacionais são relevantes para o entendimento de seu funcionamento. Quando pensamos em setores produtivos, principalmente em sistemas agroindustriais, trabalhamos com essa dimensão no que se refere às capacidades das OIs em influenciar as políticas públicas nacionais (e vice-versa) e em complementar esquemas privados de regulação. Entendidas como produtos das relações entre Estados, as OIs dependem capacidade de organização da soberania do Estado, o que torna suas atividades custosas e complexas. Tais dificuldades são também muitas vezes percebidas como parte da explicação para o surgimento das iniciativas privadas de regulação. Para a presente discussão, que não pretende dar conta deste grande campo de estudo, destacamos apenas como as Organizações Internacionais complementam instituições privadas, assim como influenciam o mercado internacional e as políticas públicas, além de apresentarem-se como fóruns legítimos e, muitas vezes, eficazes de harmonização regulatória.

2. A segunda dimensão é estudada pela literatura de sociologia econômica, e pelas análises construtivistas de Relações Internacionais. A variável chave é de caráter normativo e dialoga com a Economia Institucional a partir da ideia de bens de crença. **A influência e pressão da sociedade civil** sobre o funcionamento e as práticas dos setores produtivos nacionais (dimensão 4), sobre a formatação das políticas públicas (dimensão 3), sobre as arenas de negociação privadas (dimensão 5), sobre as decisões tomadas dentro das Organizações Internacionais (dimensão 1), sobre a legitimidade dos sistemas de validação e sobre o padrão de incentivos e consumo do mercado internacional (dimensão 6) é, sem dúvida, uma das maiores agendas de pesquisa em atividade entre os acadêmicos e especialistas.

3. A terceira dimensão ressalta **o papel da coordenação setorial nacional e das políticas públicas**. Trabalhar com variáveis relativas a esta dimensão significa entender como questões institucionais como os tipos e formatos das instituições públicas estatais, a adequação das políticas setoriais nacionais, a capacidade estatal de representação de interesses de classe, e o ambiente institucional nacional interagem para a conformação e defesa dos interesses nacionais (ou de classe ou setor) dentro das Organizações Internacionais (dimensão 1) criadas para a regulação setorial. Também ajudam a definir a influência ou os incentivos para a organização nacional de cadeias produtivas, dos órgãos de representação setorial. Também definem os incentivos para a bom funcionamento e coordenação de sistemas produtivos (dimensão 4).

Esta dimensão destaca as características da cadeia produtiva do setor, isto é, as especificidades dos tipos de transações ali encontradas, os incentivos de mercado, a força dos agentes produtivos em suas transações comerciais e a forma de organização e funcionamento da regulação privada dentro da cadeia produtiva. A combinação desses elementos permite a compreensão das limitações, incentivos e possibilidades que dispõem os diversos atores para o funcionamento de esquemas privados de regulação.

4. A partir da abordagem da Economia das Organizações, a quarta dimensão ressalta as **características e os modos de coordenação e representação de cadeias produtivas nacionais**. Trata-se da verificação da existência ou formação de SSECs, da avaliação do nível de integração das cadeias produtivas e das garantias dos direitos de propriedade presentes nas transações. Nesta dimensão estão contempladas variáveis

que ressaltam como atores privados se organizam para gerar incentivos e assim influenciar: a) as políticas públicas nacionais e o posicionamento dos governos nas Organizações Internacionais por meio de atividades organizadas como grupos de pressão (lobby) e representação (interação com a dimensão 3) ; b) a forma de organização do setor, as negociações para o estabelecimento de modelos contratuais e o estabelecimento de regras setoriais autogeridas e; c) as arenas transnacionais privadas de regulação (e certificação), dentro das quais a capacidade de representação de um setor nacional dependerá do nível de coordenação dos agentes nacionais de toda a cadeia produtiva (etapa nacional); e d) Como características dos atributos dos produtos são estabelecidos, garantidos e transferidos dentro das transações realizadas pelos agentes nacional e/ou internacionalmente.

Particularmente, esta dimensão demonstra como um sistema produtivo (setor) dentro de um país pode ser compreendido como a junção de mais de um subsistema coordenado de atividades (os subsistemas coordenados, seção 3.5.4.). Nestas situações, esta dimensão pode ter a função de mostrar como os agentes de um mesmo setor podem estabelecer diferentes relações econômicas duradouras de maneira sistemática, formais e informais, significando, com isso, que um sistema produtivo pode ser subdividido em mais de um subsistema operado por lógica própria. Também significa que, para um mesmo setor produtivo, quanto mais subsistemas houver, maior será a dificuldade de encontrar consensos internos sobre qual seriam os padrões adequados para o sistema produtivo nacional. Disso deriva-se que quanto maior for a diferença entre as posições dos subsistemas encontrados nacionalmente, menor será a capacidade da organização setorial nacional em negociar posições tanto nas arenas transnacionais privadas quanto frente aos incentivos das políticas públicas nacionais.

5. A dimensão 5 enfatiza como o formato das **arenas de negociação** influenciam no formato final das regras, assim como em que medida a distribuição de recursos (financeiros, sociais, de autoridade, entre outros) e capacidades de representação dos atores participantes influenciam o funcionamento institucional das arenas. Trata-se de uma dimensão que valoriza como as regras do jogo (North, 1990; Ostrom, 2007) podem influenciar a efetividade da arena na resolução de impasses, conflitos e, em que medida, a arena criada pode ser considerada como um ambiente adequado para a formatação de consensos e regras entre os agentes.

Nesta dimensão, aspectos subjetivos como visões de mundo, antipatias ou mesmo embates culturais são tomados como fatores que podem dificultar as negociações entre os atores. Ressaltando abordagens construtivistas, esta dimensão articula e contempla as discussões tanto sobre os efeitos do formato das instituições sobre os atores quanto a influência de fatores subjetivos e culturais na definição da dinâmica institucional. Por fim, estes fatores são relevantes uma vez que versam sobre o funcionamento propriamente dito da criação das regras. Com a análise da arena institucional privada, podemos trabalhar dimensões como a legitimidade da autoridade privada, assim como os instrumentos democráticos de decisão, *accountability*, monitoramento e *compliance*.

6. O tópico 6 refere-se aos estudos e à dimensão da **validação, efetividade e adequação das regras criadas**. Nesta dimensão, são destacadas pela literatura as variáveis que avaliam o efeito das regras sobre o comportamento das partes interessadas. Amplamente discutida em áreas como a Ciência Política, Administração, Direito e Relações Internacionais, esta dimensão forma, por si só, um amplo campo de estudos de interesse sobre os efeitos, problemas e soluções relacionadas ao *compliance*, monitoramento, *enforcement*, princípios, critérios e indicadores, entre outros. Estas variáveis exploram questões práticas no funcionamento dos esquemas regulatórios e em qual medida esses efeitos constituem-se em obstáculos ou incentivos para a efetividade da regulação; em segundo lugar, demonstram, em profundidade, como cada uma dessas variáveis pode ser uma questão de dissenso entre os atores relevantes.
7. **Estrutura e incentivos do Mercado internacional** (7) explicita, de maneira geral, como variáveis econômicas e políticas influenciam as iniciativas de governança. Ao destacar o peso relativo dos países no comércio internacional (importações e exportações), a existência de prêmios e mercados de nicho, o bom funcionamento dos sistemas de preços, a existência de uma demanda por regulação e como mecanismos financeiros (financiamentos, créditos disponíveis, entre outros) podem estar vinculados aos incentivos (positivos ou negativos) para o consenso em torno das regras internacionais de comércio. Estas variáveis apresentam o contexto sob o qual as discussões e as negociações em torno das regras são realizadas. Da mesma forma indicam como as escolhas estratégicas dos atores em suas formas de organização

nacional e durante os processos negociais carregam percepções acerca do funcionamento do mercado internacional.

A interação das dimensões apontadas no modelo é aqui considerada a *variável dependente* dos modelos de regulação. As razões para o sucesso ou dificuldades enfrentadas para a governança setorial é resultante da interação entre as variáveis – *independentes* - destacadas nas demais dimensões. Por esta razão entendemos que o conjunto de mecanismos de governança presente em um setor afeta, simultaneamente, firmas e Estados nacionais, constringendo, globalmente, os diversos atores relevantes no comércio internacional setorial. Portanto, a partir da compreensão das inúmeras possibilidades de interação entre as dimensões aqui analisadas, apreendemos que são diversas as combinações possíveis, e que estas podem ser apresentadas de modos distintos nos diversos setores produtivos. A partir desta premissa, o que mobiliza tal esforço de pesquisa é a tentativa de entender quais são as dificuldades para que, em casos específicos, as condições sejam favoráveis à harmonização regulatória entre os países, de maneira a dotar todo o sistema de governança setorial de previsibilidade e coerência interna.

No modelo analítico proposto, as dimensões *macro*, quando desagregadas, nos mostram variáveis relacionadas a cada uma delas que, por sua vez, destacam uma série de interações específicas, as “I’s” do modelo. Por sua vez, estas interações em relevo constituem, nesta visão, nosso nível *micro* de análise.

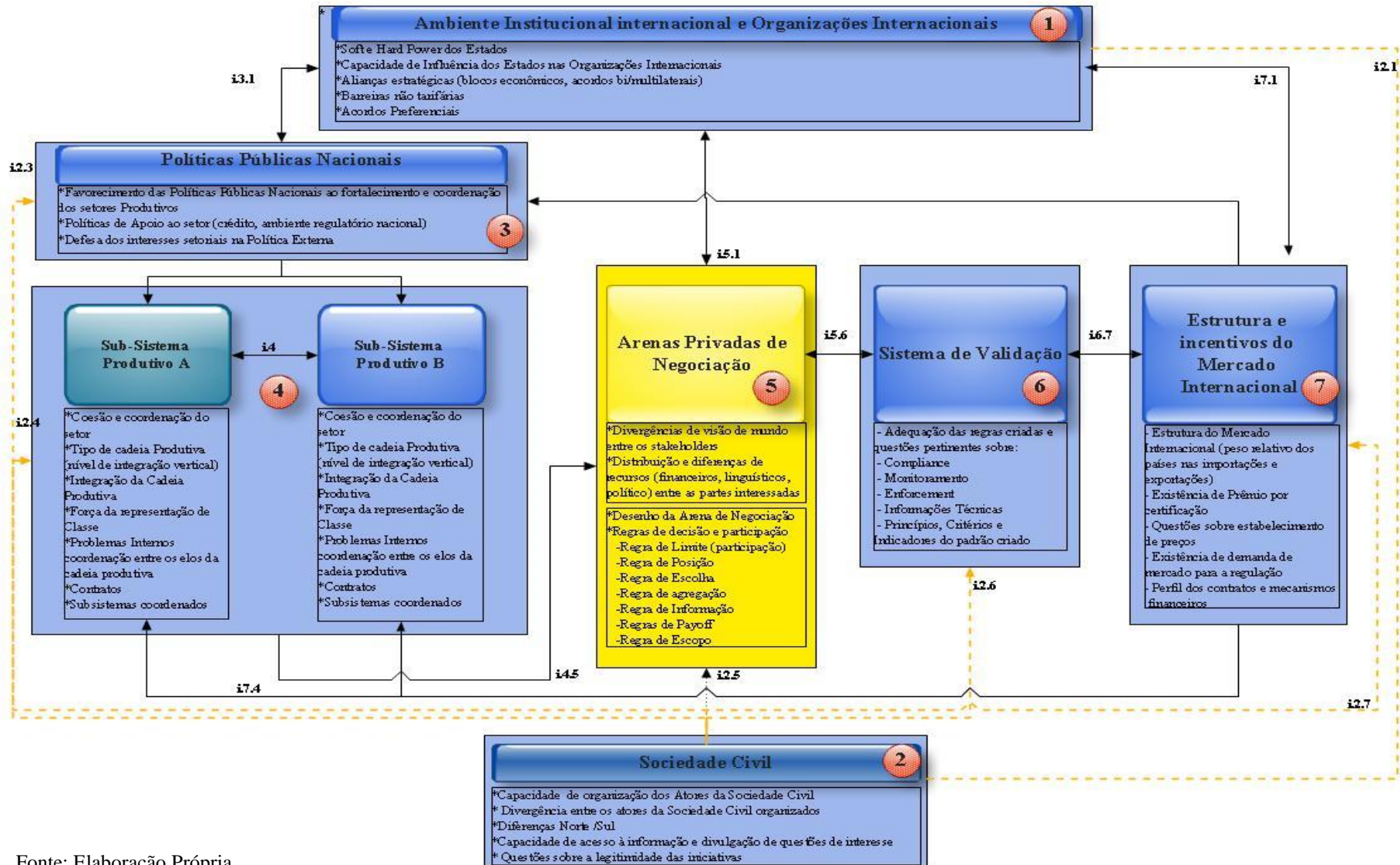
Quando observamos interações específicas percebemos que as divisões das dimensões destacadas no modelo agregado são artificialmente construídas. Atores e variáveis nelas presentes interagem entre si, de maneira a tornar possível a identificação de interações-chave que denotam como as dimensões se influenciam mutuamente, dificultando a objetividade da análise. Apesar da ampliação das dificuldades, importantes elementos surgem da desagregação das unidades de análise, evocando ainda mais fortemente a necessidade de olharmos questões específicas sempre atentando para um quadro analítico mais amplo. A partir deste olhar, hipóteses que vinculam mais de uma das dimensões e diferentes níveis de análise para a explicação de alguma das características do sistema de governança resultante são possíveis.

Quando aproximamos o olhar a um nível maior de desagregação encontramos outras interações específicas, muitas vezes relações duradouras e de grande influência sobre as

demais variáveis e dimensões. O nível *micro* de análise demonstra, dentro de uma dimensão, a dinâmica interna de interação entre as variáveis ali especificadas. O melhor exemplo deste tipo de análise, no modelo proposto, talvez seja o referido à quarta dimensão (*características e os modos de coordenação e representação de cadeias produtivas nacionais*). Discutido na literatura de Economia das Organizações, o desenvolvimento da ideia de SSEC (Zylbersztajn e Farina, 1999) lança luz a importantes questões que residem em menor nível de agregação, isto é, no olhar micro sobre os padrões de interação entre os atores de um sistema produtivo no qual um subconjunto de relações é estabelecido de maneira coordenada e perene. A interação das variáveis internas a cada uma das dimensões, assim como problemas particulares a cada uma delas é, portanto, relevante nesta proposta de abordagem.

Entendido de maneira integral, o modelo proposto tem a intenção de, ao mesmo tempo, evidenciar as principais variáveis explicativas encontradas na literatura acerca dos diversos resultados de governança setorial e, também, de evidenciar como as literaturas e explicações devem ser compreendidas em uma concepção mais ampla de relações. Com a atenção a distintos níveis de análise, o modelo também propõe demonstrar como é possível o entendimento de questões relativas às possibilidades de convergência regulatória em uma perspectiva que reúne vários níveis de análise e diferentes literaturas para a compreensão de características específicas da governança de sistemas agroindustriais.

Figura 8: Modelo Analítico Desagregado



Fonte: Elaboração Própria

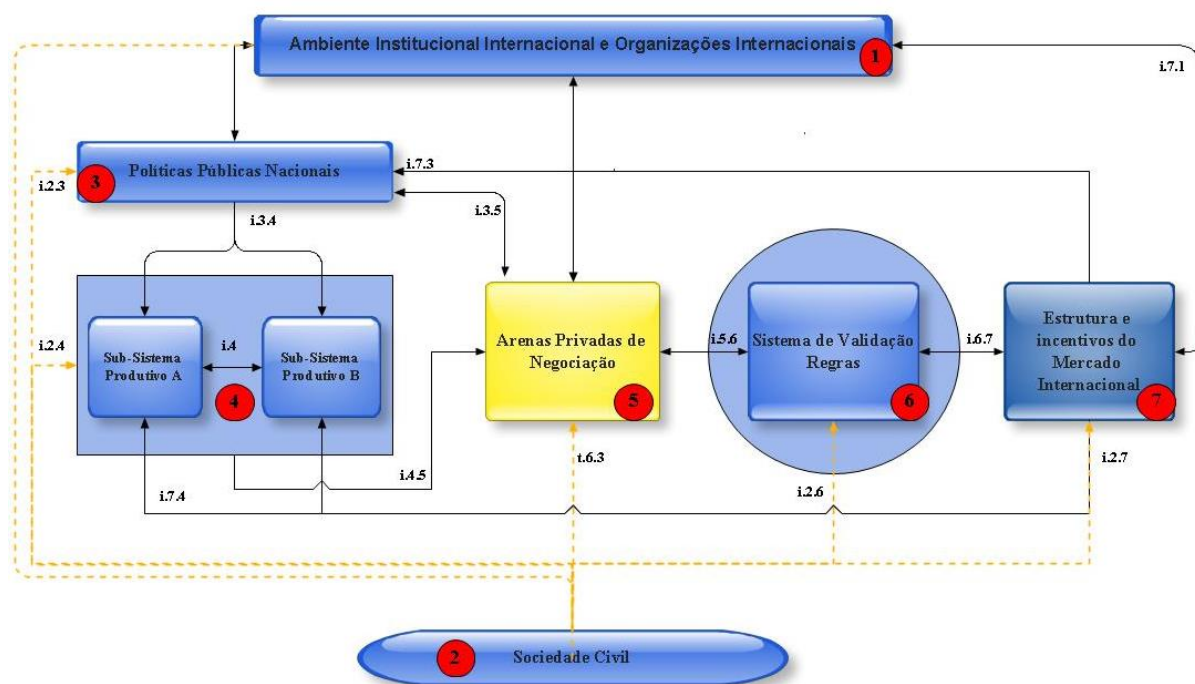
5. APLICAÇÃO DO MODELO ANALÍTICO

O capítulo anterior teve o intuito de gerar uma abordagem suficientemente ampla para a compreensão de como e quais variáveis são importantes para a análise sobre as possibilidades e desafios da governança transnacional privada. Neste capítulo aplicaremos o modelo proposto para o sistema agroindustrial da soja no Brasil. Em uma primeira aproximação, o objetivo desta seção é o de verificar como as dimensões destacadas no modelo analítico interagem no sistema da soja, de modo a corroborar com a interpretação geral deste trabalho de que tanto variáveis econômicas e políticas, em diversos níveis de análise, são relevantes para o entendimento de problemas de ação coletiva. A avaliação acerca das dimensões do modelo tentará demonstrar como as diversas abordagens auxiliam a compreensão sistematizada das principais questões e entraves para a harmonização regulatória do sistema.

Retomemos à pergunta, hipótese⁶² e modelo analítico propostos:

Pergunta: Quais são os principais fatores limitantes para a harmonização regulatória no SAG da soja sob o ponto de vista dos agentes brasileiros?

Hipótese 1 A possibilidade de convergência regulatória a um padrão internacional único é comprometida pelas dificuldades dos agentes privados nacionais em coordenarem suas ações devido a incentivos políticos e econômicos, locais e internacionais, conflitantes, os quais dificultam também o ajuste equilibrado na arena transnacional dos interesses das partes.



⁶² Como ressaltado na seção metodológica da pesquisa, “este estudo trabalhou com apenas uma única hipótese, a qual atribui a um conjunto de fatores as dificuldades de harmonização regulatória para o sistema da soja. A perspectiva de optar por uma única hipótese e de evitar a confrontação de hipóteses que porventura pudessem ser recuperadas da literatura, parte da compreensão de que estas oferecem explicações parciais, que não explicariam o conjunto de questões aqui levantadas. Ao invés de contrapor uma a uma, este estudo utilizou destas perspectivas para a elaboração de um modelo compreensivo geral, dentro do qual as diversas perspectivas estão presentes.

5.1. Organizações Internacionais e Ambiente Institucional Internacional - (Dimensão 1)

Regimes e Organizações Internacionais são regras, formais e informais, que constroem o comportamento de atores sociais (Krasner, 1983). Para temas de comércio, sob esta definição, encontram-se organizações destinadas à coordenação das atividades comerciais, e podem adquirir caráter multilateral, regional, bilateral e de alianças estratégicas. Dentre as principais organizações a atuarem na governança das atividades econômicas mundiais destacam-se a Organização Mundial do Comércio, o G20, G7/8, o G77, o Fórum Econômico Mundial, o Fundo Monetário Internacional, os BRICS, a ASEAN, a União Europeia, o NAFTA, a Aliança do Pacífico, a União Africana, entre tantas outras. Políticas de cooperação, livre comércio, parcerias, transações específicas, incidência de tarifas e tributos a produtos e serviços, são acordadas entre países e definem, em larga medida, as práticas comerciais do ambiente institucional ao qual estão sujeitos os agentes econômicos em suas relações com o mundo.

Os acordos e práticas estabelecidas internacionalmente, do ponto de vista da tomada de decisão dos agentes econômicos, fornecem as bases com as quais estratégias de ação são definidas. Para as instituições privadas de governança, a avaliação da configuração das regras internacionais de comércio é o ponto de partida de suas formas de atuação. É a partir da percepção das falhas do ordenamento institucional internacional que muitas das explicações acerca da criação de instituições privadas de regulação estão ancoradas. O ambiente institucional internacional é importante na definição do papel destas organizações, assim como são parte da explicação de seu escopo de atuação e das possibilidades de sucesso ou fracasso da atuação privada.

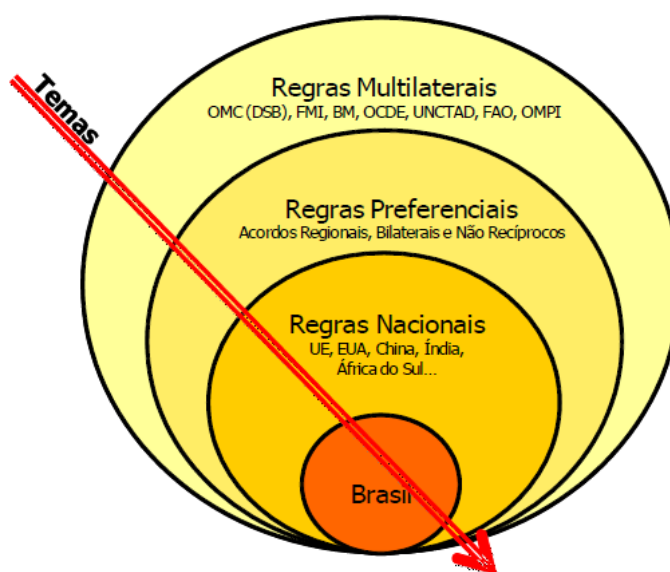
No caso do sistema da soja, na falta de um ordenamento regulatório internacional específico para padrões de sua produção e comercialização, a RTRS se posiciona como uma alternativa global privada para o suprimento de regulação para o sistema. Porém, sua atuação também é constrangida pelas decisões tomadas dentro das Organizações Internacionais multilaterais, com as quais mantém uma intensa interação.

Via de regra, os marcos regulatórios que afetam o comércio global são criados sob a influência de determinantes de ordem econômica (Thorstensen et. al., 2013, p. 75), e podem ser compreendidos em três categorias:

“(...) o marco mais abrangente, em termos de número de partes envolvidas e de evolução no tempo, é o sistema multilateral de comércio, iniciado com o GATT, e que tem hoje a OMC como quadro de referência.

Paralelamente, ao longo dos anos, particularmente após os anos 1990, vem se multiplicando um número expressivo de quadros regulatórios regionais, bilaterais e não-recíprocos, via acordos preferenciais, que envolvem países de diversas regiões do globo ou parceiros distantes, mas com interesses comerciais mais intensos. Finalmente, os grandes parceiros internacionais também definem marcos regulatórios sobre o comércio internacional ao estabelecerem políticas próprias, seguindo e ampliando os marcos multilateral e preferenciais, sobre pressão dos principais agentes políticos e econômicos” (op.cit.; p. 76).

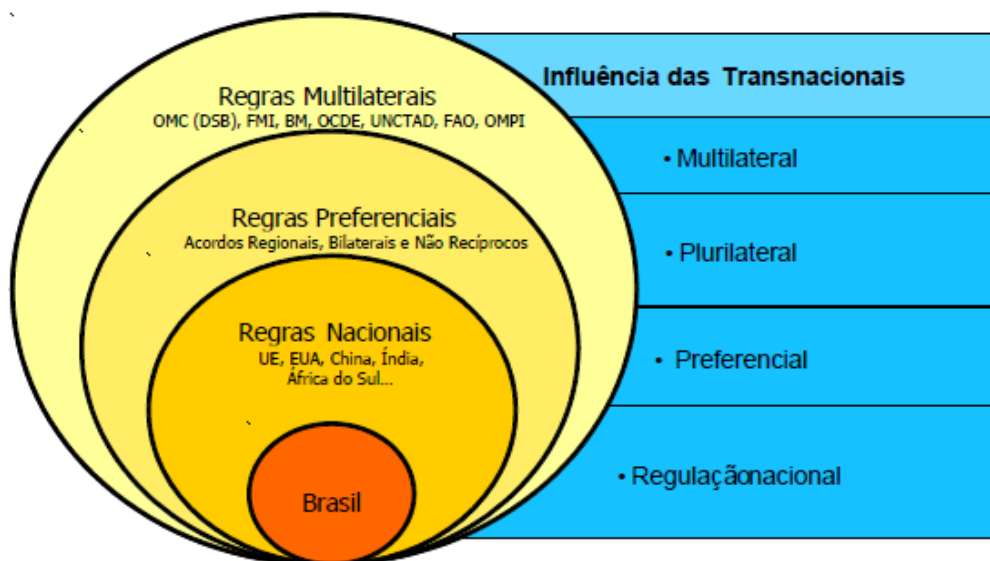
Figura 9: O Multissistema do Comércio Global



Fonte: Thorstensen et al. Política Externa 2013

Novos temas e novos atores ganharam destaque nos últimos anos na agenda do comércio internacional. O papel fundamental dos agentes transnacionais colocou em pauta interesses que até então eram compreendidos apenas a partir dos Estados em suas relações bi e multilaterais. O trabalho de Thorstensen et. al. (2013) propõe elaborar um modelo de interpretação sobre os diferentes níveis de marcos regulatórios, destacando que em cada um deles temas e agentes se sobrepõem, de modo que estas sobreposições nem sempre acontecem de maneira harmoniosa. As diferenças entre as regras nos diferentes níveis sobre temas comuns dificultam a concertação das regras internacionais, deixando janelas para a criação de novas formas de barreiras não tarifárias (BNTs).

Figura 10: Sistema dos Estados x Sistemas das Transnacionais



Fonte: Thorstensen et al. Política Externa 2013

Como explorado ao longo deste trabalho, as dificuldades enfrentadas pelo sistema multilateral de comércio dentro da Organização Mundial de Comércio para responder a demandas regulatórias internacionais sobre novos temas são entraves importantes para a definição de regras globais. A OMC, dada sua complexa estrutura (159 membros⁶³) e travado processo decisório baseado no consenso, não consegue concluir a Rodada Doha de Negociações, iniciada em 2001. Uma das principais razões para as dificuldades de Doha diz respeito às demandas de países em desenvolvimento como o Brasil e países envolvidos no G77 para a redução de subsídios agrícolas de países e regiões desenvolvidas, como os Estados Unidos e a União Europeia.

No entanto, algumas das discussões acerca da proliferação da regulação privada têm acontecido no interior de Organizações Internacionais formais. No caso da OMC, desde 2005 está presente a preocupação com o impacto da regulação privada sobre o sistema multilateral de comércio. Neste caso, os *standards* privados estão em discussão pelo Comitê de Sanidade Animal e Fitossanidade (SPS⁶⁴), em temas que discutem a relação entre normas sanitárias e fitossanitárias e o comércio internacional. Os principais temas discutidos⁶⁵ são:

- Acesso a mercados: *standards* privados, principalmente quando seguidos de esquemas de certificação e selo, podem facilitar o acesso a mercados externos por parte de

⁶³ Número em março de 2013. Fonte: OMC

⁶⁴ Do Inglês *Sanitary and Phytosanitary Standards*.

⁶⁵ Ver Mbengue, 2011.

pequenos e médios produtores; ao mesmo tempo, podem ser mais restritivos (uso de pesticidas, por exemplo), ou mais prescritivos (só uma maneira de promover a segurança alimentar);

- Desenvolvimento: críticas à pulverização de *standards* privados que aumentam os custos de adesão de pequenos e médios produtores de países em desenvolvimento;
- Legislação multilateral: uma parte dos países desenvolvidos enxerga a proliferação de *standards* privados como um fenômeno de mercado onde os governos, a princípio, não devem interferir, enquanto que uma parte substantiva de países em desenvolvimento entende que deve haver acompanhamento de parte das OIs dos *standards* privados porque eles não atendem às exigências multilaterais no que diz respeito à 1. Transparência; 2. Justificativa científica para o uso de medidas sanitárias e fitossanitárias; e 3. Não há garantias de que esses instrumentos produzam efeitos sistêmicos sobre o desenvolvimento econômico e social (engajamento de pequenos produtores, agricultura familiar, etc.).

O assunto entrou oficialmente na agenda do Comitê SPS em junho de 2007, a partir das restrições impostas pela União Europeia às importações de banana, e da contestação das Ilhas São Vicente e Granadinas ao órgão da OMC. Desde então, o assunto se tornou pauta e inspirou iniciativas da Organização como a *Standards and Trade Development Facilities* (STDF)⁶⁶. O STDF busca aliviar a pressão pela adequação à padrões internacionais de países em desenvolvimento com baixa capacidade adaptativa. Estes países, de outro modo, estariam sem acesso a mercados com o Europeu que, ao criar legislações internas mais rigorosas acabam por excluir muitos dos potenciais fornecedores.

A temática agrícola está no cerne das disputas dentro da OMC. Não surpreende que, na ausência de respostas satisfatórias às pressões por regras sociais e ambientais para muitos dos setores do agronegócio, tenham surgido muitas iniciativas privadas de regulação. Estas iniciativas ocupam os lugares ou complementam as regulações públicas, tendo como novidade a inclusão e protagonismos de atores diferentes dos agentes estatais. A pluralidade destas iniciativas compõe um novo cenário para o comércio internacional, a saber, as disputas por legitimidade, adesão e aceitação destes mecanismos nos níveis multilateral, preferencial e nacional.

⁶⁶ Ver a Iniciativa Standards Facilities: <http://www.standardsfacility.org/en/AUWhatWeDo.htm>

Figura 11: Exemplos de Certificados Voluntários para o Agronegócio



Fonte: International Trade Centre

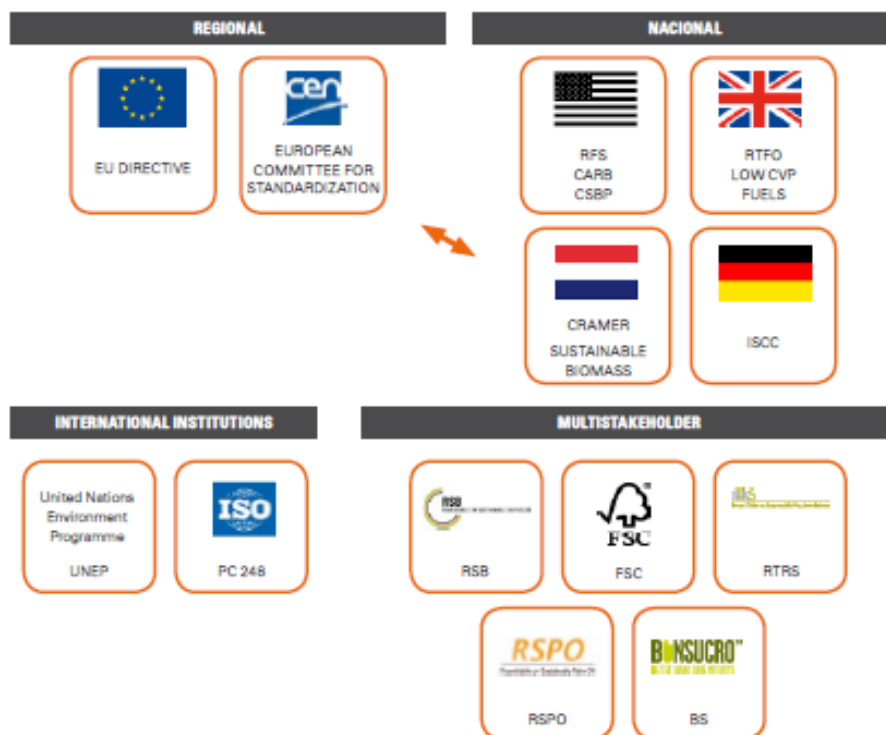
5.1.1. A Diretiva Europeia de Energia Renovável

A Diretiva Europeia de Energia Renovável (EU-RED) é uma iniciativa da UE criada em âmbito comunitário cujo propósito é o de reduzir o nível de emissões Gases de Efeito Estufa (GEEs) nas atividades econômicas dos países membros. Criada em 2009, a Diretiva “detalha como cada um dos países deve ajudar para atingir a meta geral: 20% de toda a energia utilizada dentro da UE deve ser oriunda de fontes renováveis até 2020, sendo que 10% disso pelo setor de transportes” (SGS, 2011, p.6). Para atingir seus objetivos, a União Europeia estabeleceu critérios de sustentabilidade que devem ser seguidos por todos seus potenciais fornecedores de energia. O que há de novo no modelo adotado pela UE, no entanto, é o fato de que concomitantemente ao estabelecimento dos critérios de sustentabilidade, houve um esforço de explicar como os “estados membros e organizações da indústria de biocombustíveis poderiam implementar e avaliar biocombustíveis de acordo com os critérios” definidos pela iniciativa (SGS, 2011, p.6).

Ao creditar o papel de garantidor dos critérios às iniciativas voluntárias de

certificação, a UE integrou as instituições privadas de regulação dentro de seu ordenamento legal interno. Como fornecedora de regras que atestam o *compliance* dos biocombustíveis à Diretiva, a decisão europeia fortalece a regulação privada, que passa a ter o papel singular de instância deliberativa “terceirizada” das regras a serem seguidas pelos fornecedores.

Figura 12: Iniciativas de Sustentabilidade de Biocombustíveis na União Europeia



Fonte: SGS, 2011.

A União Europeia definiu critérios de sustentabilidade para o fornecimento de biocombustíveis, e a RTRS foi acreditada para integrar a lista de certificados voluntários aceitos para a produção de energia através de fontes renováveis. A aceitação da RTRS foi interpretado pelos participantes da Mesa Redonda como um incentivo para o aumento da produção certificada de soja. Por outro lado, o fato também foi interpretado como uma Barreira Não Tarifária, uma vez que exclui com base em critérios não regulamentados pela OMC uma série de potenciais fornecedores, dentre os quais se encontram muitos dos produtores brasileiros. Como veremos adiante, o reforço à necessidade da certificação da RTRS também dificultou a influência das partes interessadas brasileiras quanto ao escopo das regras do certificado.

Quadro 6: Posicionamento do RTRS quanto à EU-RED

19 de julho de 2011
Bruxelas, Bélgica

Hoje a União Européia (UE) reconheceu formalmente a RTRS como um esquema voluntário que cumpre com a Diretriz de Energias Renováveis (EU-RED, por suas siglas em inglês). Este reconhecimento da UE encoraja o setor dos combustíveis a fazer parte da intervenção da RTRS, tendo começado já, no início de junho de 2011, a certificar a produção de soja cujo destino é à **indústria Alimentícia e de Alimentos para Animais** da Holanda e do Brasil. Esta iniciativa única de múltiplas partes interessadas e da cadeia de valor da soja mundial é apresentada para a indústria dos **Combustíveis** como uma oportunidade para contribuir produzindo matérias primas mais sustentáveis.

O Diretor Executivo da RTRS Agustin Mascotena disse que “este reconhecimento da UE é um marco significativo para ambos a RTRS e a cadeia de valor da soja como um todo”. O Padrão RTRS vai além dos requisitos EU-RED, visto que estes últimos constam de algumas particularidades da produção e da cadeia de custódia que diferem do Padrão RTRS. Os produtores que obtêm a certificação RTRS têm a possibilidade de incorporar o anexo sobre biocombustíveis ao processo de auditoria. O anexo é opcional para aqueles produtores que produzem soja para biocombustíveis que é exportada para a União Europeia. Sua criação foi apoiada pela Shell e outras várias empresas de partes interessadas do setor.

Fonte: RTRS

Compreender os incentivos do ambiente político internacional é um bom início de entendimento das variáveis que explicam as dificuldades de influência dos interesses brasileiros dentro da RTRS. Isto permite pensar que, na presença de exigências regulatórias distintas às da União Europeia, os agentes brasileiros terão que se adequar a ambas as regras regionais/locais, sob a pena de ter que ficar fora de um destes mercados.

5.2. Sociedade Civil e Criação de Mecanismos Transnacionais Privados de Regulação para a Cadeia da Soja - (Dimensão 2)

As explicações sobre a difícil capacidade de influência dos agentes brasileiros ao RTRS possuem, além das dificuldades derivadas das estruturas institucionais internacionais, outras dimensões. A sociedade civil, como bastante reportado na literatura, tem um papel relevante na provisão, manutenção e transformação das instituições privadas de governança (Brown, Chasek e Downie, 2006 ; Dingwerth, 2008; entre outros). No caso da soja, sua ação articulada foi essencial para o surgimento da RTRS e sua contínua pressão também é apontada como uma das razões de dificuldades para a criação de consensos entre os *stakeholders* do sistema.

5.2.1. O Surgimento das Iniciativas Privadas de Regulação no Sistema da Soja

Em âmbito doméstico, a Moratória da Soja teve um grande impacto sobre o setor sojicultor no Brasil. O Pacto foi motivado pelo consenso criado em torno da dinâmica da expansão da soja sobre o território brasileiro. A geografia da produção da soja no Brasil sofreu grandes mudanças desde a década de 1970. Esta dinâmica fez com que expansão da cultura avançasse para norte do Estado do Mato Grosso a partir dos anos 1990, e posteriormente sobre o bioma amazônico. Sendo a Amazônia uma grande região de apelo aos conservacionistas, esta dinâmica incentivou uma série de manifestações de ONGs contra a expansão da cultura da soja. Em uma delas, ocorrida em 2004, o Greenpeace passou a manifestar preocupação com o crescimento da produção na região, em grande medida incentivada pelos preços favoráveis da *commodity* no mercado internacional. A publicação do documento que se tornou mundialmente conhecido por "Comendo a Amazônia" foi o elemento catalisador das pressões da sociedade civil sobre toda a cadeia produtiva da soja⁶⁷. À medida que ganhou espaço na mídia a reação negativa à forma como o cultivo da *commodity* se expandia na Amazônia, os agentes econômicos envolvidos direta e indiretamente com a soja produzida naquela região se tornaram mais sensíveis ao risco reputacional de vincular suas marcas à devastação da Floresta. Este fato impulsionou consumidores e importadores internacionais a realizarem boicotes à soja brasileira.

Empresas como o McDonalds reagiram, "(...) eliminando a soja amazônica de sua cadeia de suprimentos (...) e chamaram outras empresas a fazer o mesmo." (Greenpeace;

⁶⁷ A descrição de todo este processo e seus desdobramentos pode ser conferida em Cardoso (2010).

2004). Do mesmo modo, algumas das principais *tradings* globais como a Cargill, a ADM (Archer Daniels Midland) e a Bunge Corporation, acusadas de estimularem o desmatamento, também aderiram à iniciativa (Cardoso, 2010, p. 120). Como afirma Fátima Cardoso (2010, p.120),

"Por outro lado, aconteceu uma aproximação entre a agroindústria e as ONGs ambientalistas que vinham criticando as práticas do setor na Amazônia. Em 16 de novembro de 2006, aconteceu a primeira reunião formal entre dois grupos de atores, que até então se posicionam em lados opostos. Foi constituído o Grupo de Trabalho de Soja, composto: 1) setor empresarial: Abiove, Anec, ADM, Bunge, Cargill e AMaggi; 2) Por parte da sociedade civil: *Conservation International*, Greenpeace, Ipam, *The Nature Conservancy*, WWF e Articulação Soja-Brasil, sendo que esta último deixou o grupo algum tempo depois."

A "Moratória da Soja" constituiu-se na forma de um arranjo institucional e sintetizava a ideia de uma narrativa⁶⁸ construída por agentes da sociedade civil sobre o impacto do avanço do agronegócio sobre o bioma amazônico. O Pacto foi a primeira ação afirmativa tomada no sentido de criar uma regulação específica que atendessem às demandas por sustentabilidade ambiental ao longo da cadeia da soja. Isso demonstra que os esforços das ONGs envolvidas em denunciar o avanço da cultura sobre o bioma amazônico significou, em pouco tempo, uma mobilização política que viria afetar todo o sistema.

A atuação estratégica de ONGs em pressionar empresas e demais agentes das cadeias produtivas pode ter sua razão explicitada pela frustração de suas ações de *advocacy* junto aos Estados. O componente da reputação nas empresas é mais facilmente utilizado, por parte dos grupos de pressão, como elemento-chave para a mudança nas práticas encontradas em tais esquemas produtivos. As ONGs encontraram em marcas globais uma fonte política vulnerável, uma vez que afetam valores de marca e relações de mercado de empresas avessas a riscos (*risk averse*) que pretendem proteger suas marcas e reputação (Vogel, 2007).

A partir da experiência da Moratória, já em 2006, oficializou-se a criação de uma mesa redonda transnacional para a criação de regras socioambientais para todo o sistema. A RTRS tem como desafio reunir as diversas partes interessadas para elaboração de um *standard* socioambiental comum para toda a cadeia de valor da soja que sirva, ao menos, aos países nela representados. De 2006 até hoje, o esforço da RTRS foi o de reunir o maior (e o mais diversificado) número de *stakeholders* para angariar legitimidade e dotar o processo de

⁶⁸Para Radaelli (1999), a narrativa é um instrumento político capaz de gerar autoridade e delimitar os instrumentos legítimos possíveis para lidar com determinada questão política. É um instrumento de poder que gera possibilidades na medida em que estabelece consensos que balizam as opções de ações dos atores na arena de negociação (op. cit).

um caráter global. O modelo de governança através de mesas *multistakeholders* deveu-se à pressão de parte dos apoiadores de que estruturas privadas de governança possibilitam, além de maior rapidez e eficiência na produção de regras globais para a *commodity*, uma maior participação de agentes da sociedade civil no processo de tomada de decisão.

Embora estivesse presente o entusiasmo inicial com o formato *multistakeholder* da RTRS, muitas ONGs latino-americanas desistiram de participar do processo de negociação. O peso de importantes ONGs europeias (como a WWF Holandesa e o *Solidariedad*, também da Holanda) na condução das atividades iniciais parece ter sido determinante para a desistência de participação das ONGs latinas devido à percepção de que havia pouco espaço para influência nos rumos das discussões (Glasbergen e Schouten, 2012). Na RTRS, a pressão vencedora da indústria processadora e dos produtores de soja para que a questão da soja geneticamente modificada não entrasse no escopo da RTRS desde o princípio das negociações viabilizou, por um lado, a participação de alguns produtores e industriais. Em contrapartida, afastou a presença de ONGs que consideravam o tema como um importante ponto de deliberação (idem, p. 70)⁶⁹.

Apesar da representação de alguns interesses de regulação da soja e de algumas ONGs latino-americanas ter sido enfraquecida nos momentos iniciais do estabelecimento da RTRS, as ONGs que continuaram e/ou aderiram posteriormente à criação têm exercido papel contínuo de pressionar os agentes econômicos do sistema da soja a também aderirem. No entanto, dada a composição de boa parte das Organizações não Governamentais presentes na Mesa Redonda, alguns dos interesses expressos pelas ONGs possuem caráter fortemente conservacionista. Tais interesses muitas vezes são interpretados como elementos que inviabilizam a adesão de muitos produtores e processadores que, por sua vez, consideram que as responsabilidades por conservação devem ser objetos de regulação estatal - o que foge radicalmente do escopo do que entendem ser o papel da regulação privada⁷⁰.

⁶⁹ Segundo levantamento dos autores, a RTRS, em 2006, considerou-se “tecnologicamente neutro”.

⁷⁰ Tal afirmação foi ressaltada por diversas vezes em entrevistas com representantes brasileiros nas negociações da RTRS.

Quadro 7: Organizações da Sociedade Civil presentes na RTRS

Organização da Sociedade Civil	País de Origem
Access Development Services	Índia
Aliança da Terra	Brasil
ASA	Índia
Bhatiya Samruddhi Fiance - BASIX	Índia
Conservation International	Estados Unidos
Fauna & Flora International	Fundada por Britânicos e Americanos, seus primeiros trabalhos aconteceram na África.
Fundación Moisés Bertoni	Paraguay
Fundación para la Conservación y el Uso Sostenible de los Humedales	Argentina
Fundación Vida Silvestre	Argentina
Guyra Paraguay	Paraguay
Instituto Ethos	Brasil
IPAM	Brasil
Natuur e Millieu	Holanda
Solidariedad	Holanda
The Nature Conservancy	Estados Unidos
Vrutti	Índia
WWF	Suíça

Fonte: RTRS. Elaboração do autor

Dentre os representantes das organizações da sociedade civil na RTRS, a maior parte das ONGs participantes é de tendência conservacionista, cujas demandas e expectativas quanto ao padrão da RTRS divergem dos objetivos de grande parte participantes. Os participantes da Mesa Redonda têm o Brasil como origem e foco da demanda regulatória. Entre os agentes produtivos brasileiros este fato promove a percepção de que as demandas civis são desiguais em termos de custos entre os diversos produtores internacionais. Sem a mesma pressão por parte das ONGs sobre importantes *players* do comércio internacional de soja, a saber Estados Unidos e China, a questão da legitimidade da demanda regulatória é, do ponto de vista dos agentes brasileiros, questionável quanto ao seu equilíbrio.

Em entrevista, Cassio Franco Moreira, chefe do programa de agricultura e meio ambiente da WWF Brasil e representante da WWF na RTRS diz: “*What this probably means is that, for now, we’ve struck the right balance. The standards need to be high enough to make a positive difference, but not so high that large parts of the industry won’t engage with them, or see them as unattainable.*”⁷¹.

⁷¹ Entrevista completa em: <http://blogs.wwf.org.uk/blog/green-sustainable-living/soya-on-the-table-inside-the-rtrs/>

Quadro 8: Posicionamento da WWF quanto à Criação e Objetivos da RTRS

How does WWF support the RTRS?

WWF is a founding member of the RTRS and sits on its Executive Board and several RTRS Working Groups, with the aim to continually strengthen the RTRS and its systems. WWF also works to help build a market for responsibly produced soy by campaigning to raise awareness of the soy issue and solutions, engaging with companies that buy or source soy to promote more responsible sourcing practices, and promoting the RTRS and its principles to producers, traders and investors. WWF is also working with other RTRS stakeholders on developing national macro-scale maps which will indicate four categories of land, including those where no soy expansion may occur and those where High Conservation Values (HCV) assessments would be needed prior to soy expansion.

Why does WWF support the RTRS? 4

The soy boom in recent years has had a wide variety of environmental, social and economic consequences, both negative and positive, that go beyond the destruction of valuable habitats. No stakeholder alone can possibly view the whole picture or develop universal solutions. WWF therefore believes that an open, multi-stakeholder process, where different views can be presented, is the best way to develop and promote more responsible and sustainable soy.

Considering soy is a global commodity, with more than 94% of the exports coming from the United States, Brazil, Argentina and Paraguay, and the imports dominated by China and the EU, a global response is needed that motivates both producers and buyers to take responsibility. *The RTRS is the only global mechanism that has the potential to transform the international soy trade into a responsible industry instead of an ecological problem.*

What does WWF want the RTRS to achieve?

In the long term, WWF would like to see the RTRS production guidelines implemented as standard practice by most soy producers to improve mainstream soy production worldwide. In order for this to happen, producers need to commit to the RTRS.

In the short term, manufacturers, retailers and companies in the feed industry need to make commitments to sourcing RTRS soy and begin buying it as soon as possible. WWF would like to see time bound plans and annual public progress reporting of RTRS members across the supply chain in order to strengthen the Code of Conduct and build confidence in the market potential for RTRS soy.

A roundtable system such as RTRS leaves room for ongoing review of the production standards and the certification system in order to reflect lessons learned as well as new scientific findings concerning responsible soy production, and WWF will promote improvements whenever feasible and possible.

Fonte: WWF, 2012

A WWF representa, de uma maneira geral, a voz das ONGs na RTRS. Está presente em outras mesas redondas e tem participação importante na condução da opinião pública sobre os objetivos da negociação *multistakeholder*. O ponto de vista advogado pela ONG,

expresso em seus documentos, é o de que a RTRS é o principal canal de interlocução entre os interesses da sociedade civil e os produtores e industriais da soja. Apesar destas considerações, também é um dos canais mais questionados em termos de legitimidade, seja pelas ONGs que se veem fora da Organização, seja por muitos agentes produtivos que enxergam no posicionamento das ONGs barreiras intransponíveis para a criação e consensos.

5.3. Políticas Públicas - (Dimensão 3)

Um relatório realizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) destaca os seguintes pontos:

O sucesso de uma cadeia produtiva depende em grande parte da eficiência de sua coordenação. O grande êxito da cadeia produtiva da soja nos últimos vinte anos foi, em boa parte, resultado de um melhor grau de coordenação entre os agentes dessa cadeia, em especial, entre a indústria de insumos, os produtores e a indústria processadora. Mas as circunstâncias atuais suscitam novas ameaças e desafios para os agentes.

(...) A cadeia produtiva da soja precisa equacionar, por exemplo, as relações contratuais existentes, principalmente aquelas relacionadas com o financiamento da produção. (...) Outro ponto crucial é a necessidade de implementar ações estratégicas para melhorar o posicionamento e a imagem dos produtos da cadeia nos mercados externos. A ameaça comercial existente reside na desqualificação do produto brasileiro como socialmente e ambientalmente incorreto (BRASIL, 2007: 111).

Os problemas de coordenação da cadeia produtiva, a reputação da soja brasileira, e as ameaças da criação de BNTs às exportações da *commodity* são questões estratégicas na agenda política e comercial brasileira. Frequentemente, as políticas públicas são apontadas como gargalos para o desenvolvimento do agronegócio nacional e tomadas como essenciais para o favorecimento e fortalecimento dos setores produtivos em termos competitivos e de representação em fóruns internacionais.

Büthe e Mattli, em “*The New Global Rulers*” (2011) elaboram uma teoria sobre “quem ganha, quem perde, e por que, quando o *standard-setting* é formado por instituições privadas focais⁷²” (pag. 43). A *teoria da complementaridade* postula que:

When one international organization is the clear focal point for setting global rules, the ability of firms and others to influence the specific outcomes of private rule-making is a function of the fit between these stakeholders’ domestic institutions and the international organization – as well as their technical expertise and economic resources (idem).

Na base da teoria desenvolvida pelos autores encontra-se a preocupação com os conflitos distributivos presentes nos arranjos privados de regulação. Custos de ajuste para a

⁷² Por instituições focais entende-se instituições centrais ou com legitimidade suficiente para criar regras com validade internacional.

convergência de padrões produtivos (ou de processo), “mesmo quando os benefícios da convergência são claramente maiores que os custos de ajuste para cada país ou usuário afetado” (op.cit. : 42) são interpretados pelos *stakeholders* (leia-se firmas) como um elemento fundamental para seu posicionamento durante as negociações. Por outro lado, na visão dos autores, entender como o equilíbrio se dá quando as regras privadas são postas em negociação significa entender como os próprios *stakeholders* estão organizados nacionalmente. Uma vez que os recursos de influência presentes nas arenas privadas são distintos dos recursos tradicionais presentes em Organizações Intergovernamentais, a capacidade de organização doméstica é importante. Ao destacar recursos como a *expertise técnica, recursos econômicos, rapidez das informações e representação efetiva de interesses*, a capacidade de influência dos setores nacionais nos arranjos privados dependerá do nível de coordenação da cadeia produtiva doméstica.

A fim de argumentarem em favor da teoria proposta, Bütthe e Mattli defendem que as instituições domésticas são cruciais na interação com instituições internacionais (p. 48). A complementaridade institucional entre as instituições domésticas e as Organizações Internacionais de *standard-setting* afeta a habilidade dos *stakeholders* em influenciar o conteúdo dos padrões internacionais e sua conseqüente *distribuição de custos e benefícios*. O modo apresentado pelos autores para analisar a capacidade de influencia orienta-se pela análise da forma de organização doméstica do setor. Comparando modelos de regulação setoriais domésticos, os autores afirmam que quanto maior a complementaridade entre as instituições internacionais e as instituições domésticas, maior é a capacidade dos *stakeholders* domésticos em projetar seus interesses dentro das instituições privadas internacionais. Ao mesmo tempo, aumenta a capacidade de penetração e influência das regras internacionais no nível doméstico.

Neste esquema interpretativo, o tipo de estrutura institucional doméstica é o elemento mais importante para a determinação da capacidade de influencia dos *stakeholders* nacionais nos arranjos transnacionais. Países que apresentam estruturas domésticas hierárquicas, isto é, órgãos públicos reguladores centralizados (por área técnica ou setor), teriam vantagem na representação do interesse dos agentes domésticos, dado que estes se encontrariam em um maior nível de organização e harmonização. Podem então projetar seus interesses dentro das arenas transnacionais privadas em uníssono, fortalecidos pela legitimidade que suas práticas já

encontram no nível doméstico⁷³, uma vez que estão traduzidas nas políticas públicas. No lado oposto, países cuja estrutura institucional doméstica é descentralizada, não hierárquica, a capacidade de coordenação setorial é por vezes difusa e, por conseguinte, pode impossibilitar a capacidade organizativa setorial de ter legitimidade suficiente para projetar uma única voz no nível internacional. Isto é possível porque, mesmo dentro de um único setor, os *stakeholders* estariam mais propensos a terem interesses diversos, além de se defrontarem com diferentes custos de ajuste (op cit. : 54).

A teoria da complementaridade traz importantes elementos analíticos, sobretudo a ideia de que a capacidade de influencia dos *stakeholders* domésticos depende, em última instância, do nível de complementaridade entre a estrutura institucional doméstica e as arenas privadas internacionais. No entanto, partindo de outro ponto de vista, o presente trabalho propõe que, embora as características supracitadas sejam importantes para dotar os *stakeholders* de recursos de influência sobre o conteúdo das regras internacionais e sobre os custos e benefícios distributivos, a forma e organização das cadeias produtivas importam tanto (ou mais) que a estrutura institucional doméstica prévia à negociação. A interação com as políticas públicas dotam os *stakeholders* domésticos de legitimidade em sua interação com os arranjos transnacionais, ao mesmo tempo a capacidade de influencia é determinada pelo tipo de cadeia produtiva, pela existência de incentivos de mercado e pela estrutura do comércio internacional no qual operam.

São muitos os temas, portanto, que podem afetar a organização dos *stakeholders* do sistema da soja. Lazzarini e Nunes (1998) realizam um amplo estudo identificando o modo de organização dos agentes do agronegócio neste sistema, assim como os principais gargalos e oportunidades vivenciados pelos agentes. O trabalho dos autores sistematiza as diversas transações e questões sensíveis do SAG da soja e demonstra como as políticas públicas podem contribuir ou dificultar a coordenação entre os agentes da cadeia produtiva. Segundo os autores, as políticas públicas têm um papel histórico na definição da competitividade dos setores do agronegócio brasileiro.

O déficit ou dificuldades de gestão do ambiente institucional brasileiro tem comprometido a competitividade do agronegócio⁷⁴. Temas como a indefinição (ou difícil

⁷³ A capacidade de transmissão de informação neste tipo de estrutura institucional doméstica também seria maior do que no caso das estruturas descentralizadas.

⁷⁴ Segundo Lovatelli (2011), o governo tem um papel fundamental enquanto detentor do monopólio da força para fazer cumprir os mandatos acordados entre os diversos *stakeholders* da soja em termos de respeito às áreas preestabelecidas como proibidas para o cultivo de soja. Embora a ação privada tenha ganhado espaço na

definição) das regras do Novo Código Florestal Brasileiro (2012) ⁷⁵, por exemplo, demonstram como a falta de clareza das leis nacionais afeta a previsibilidade dos negócios, assim como imprime custos adaptativos não previstos pelos investidores, produtores e industriais. As disputas interministeriais sobre as atribuições políticas dos Ministérios também contribuem negativamente para a organização setorial do SAG da Soja. As disputas entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ⁷⁶, demonstram como indefinições acerca das responsabilidades ministeriais dificultam a barganha política na definição de programas que possam favorecer ou não as atividades do agronegócio ⁷⁷.

Estabelecida em 2008, a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Soja ⁷⁸ vem contribuindo para a articulação entre governo e agentes privados em prol de um ambiente institucional doméstico mais atrativo para o sistema da soja. A Câmara tem a atribuição de reunir e organizar a agenda do setor, operando como fórum estratégico para a definição de políticas que favoreçam a competitividade do sistema. A criação de uma Agenda Estratégica ⁷⁹ consensuada entre os principais integrantes da cadeia produtiva no Brasil é, por esta razão, um importante passo para a harmonização entre as políticas públicas e as ações dos agentes privados, que se encontravam isoladas.

Embora avanços significativos possam ser compreendidos a partir das ações do governo brasileiro como a criação da Câmara Setorial, os agentes do sistema da soja no Brasil ainda encontram dificuldades de harmonizar e legitimar seus interesses e deveres em temas importantes para alguns dos participantes da RTRS, também presentes nas disputas interministeriais da política brasileira, como são os casos do zoneamento agrícola em áreas de expansão da soja e responsabilidades sobre a biodiversidade.

governança do sistema da soja, em sua visão, o Estado brasileiro ainda é o agente fundamental para a garantia dos compromissos estabelecidos.

⁷⁵ Sobre o Código, ver texto sancionado pela Presidente da República, Dilma Rousseff, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm

⁷⁶ Ver artigo de André Meloni Nassar (19/01/2011) . <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-mda-maior-que-o-mapa,668101,0.htm>

⁷⁷ Entre os temas de debate estão: definição do código florestal, responsabilidades sobre irrigação, leis sobre proteção à biodiversidade, leis sobre fontes eficientes de energia.

⁷⁸ <http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>

⁷⁹ Um exemplar (2010 – 2015) pode ser obtido em:

http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/AGES/soja.pdf

5.4. Características e os Modos de Coordenação e Representação de Cadeias Produtivas Nacionais - (Dimensão 4)

A complementaridade entre as políticas públicas e a organização dos setores produtivos privados é uma condição positiva para o fortalecimento e influência de interesses organizados domésticos em arenas transnacionais de regulação (Büthe e Mattli, 2011). Entretanto, a representação dos interesses privados também depende da capacidade dos mesmos coordenarem suas ações coletivas. Não obstante, as características das cadeias produtivas e das relações estabelecidas entre seus diversos agentes são essenciais para a identificação das dificuldades para o estabelecimento de organizações de representação de interesses e para a eficiência do *compliance* às regras estabelecidas internacionalmente.

A regulação privada, no entendimento de Cafaggi e Renda (2012; 02) enfatiza a divisão de responsabilidade entre os diversos agentes de uma cadeia produtiva pela provisão das garantias de que a regras serão respeitadas. Esta distribuição de responsabilidades implica custos a serem também distribuídos. Neste sentido, agentes com maior poder de mercado tenderiam a forçar contratualmente para que outros agentes da cadeia produtiva garantissem o *compliance* às regras que certificam o processo, da produção ao consumidor final. Grandes compradores, por exemplo, podem exigir contratualmente de seus fornecedores o *compliance* às regras (estabelecidas pela própria empresa em processos de auto-certificação) ou certificados aceitos pelos agentes à jusante da cadeia. Da mesma forma, processos de integração vertical ou desintegração vertical⁸⁰ adquirem nesta abordagem uma interessante implicação para a capacidade de incorporação de padrões privados internacionais dentro das cadeias produtivas. Cafaggi e Renda (2012) argumentam que em cadeias mais integradas verticalmente, a capacidade de coordenação das atividades para a certificação de todo o processo (uma cadeia de garantias) é mais fácil comparativamente às cadeias menos integradas. Elas devem recorrer a outros tipos de mecanismos (de governança) para que as informações e garantias do processo de certificação sejam adequadamente transferidas através das etapas produtivas (ou etapas de um processo). Neste sentido, cadeias produtivas nas quais se verifica um alto grau de integração vertical seriam mais propensas a adotarem regras comuns.

Este tipo de abordagem trabalha com a suposição de que há uma hierarquia entre incentivos de mercado e a política, em que os primeiros precedem a dimensão política, ao contrário da proposta de Büthe e Mattli (2011). Nessa concepção, o tipo de cadeia produtiva (a

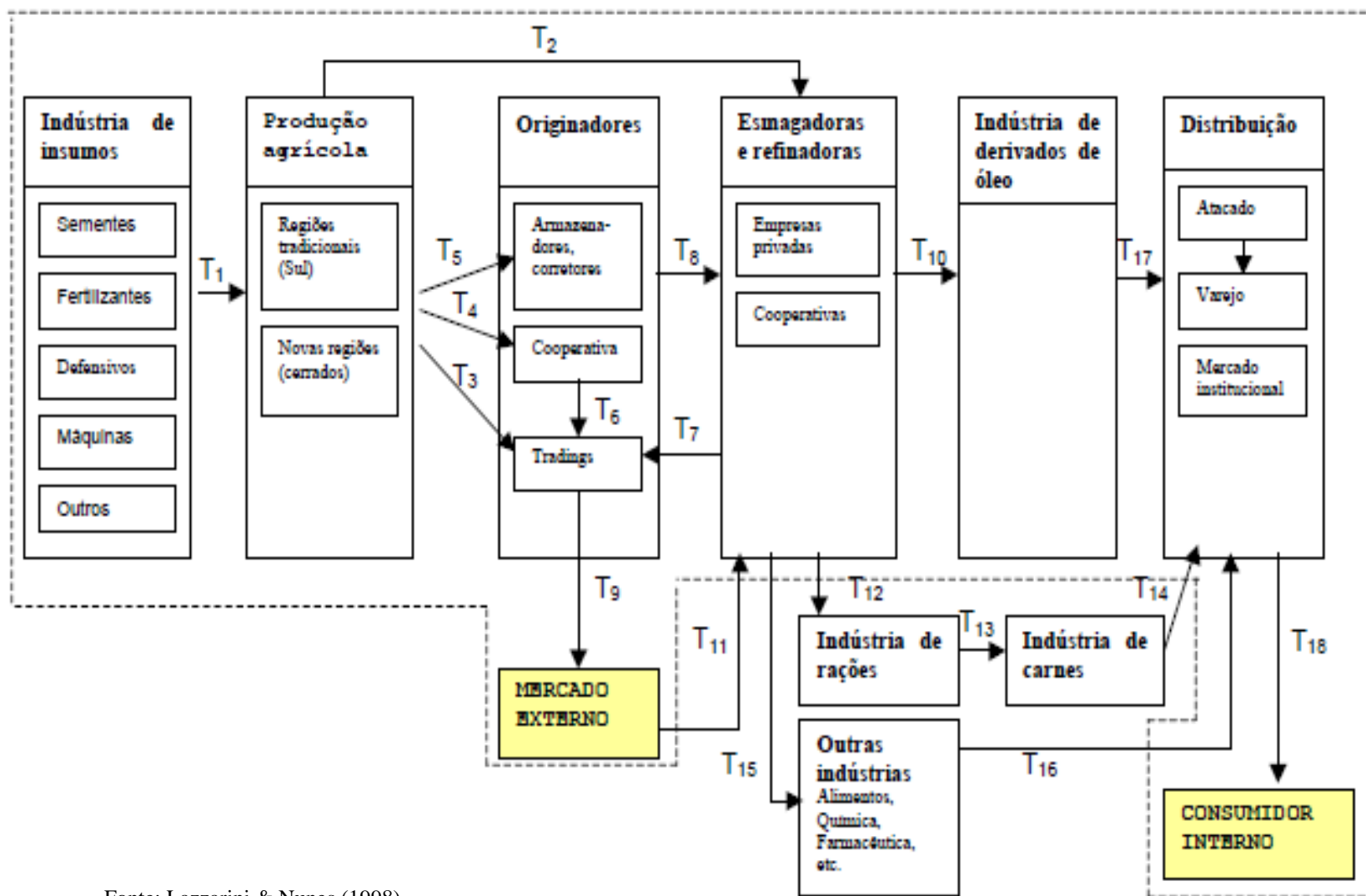
⁸⁰ Ver Williamson (1996)

existência ou não de subsistemas), as características das transações dentro das cadeias produtivas, assim como os *stakeholders* que atuam mais fortemente dentro das arenas de negociação determinam, em larga medida, a capacidade de harmonização de regras no âmbito internacional.

A maior parte da produção de soja é, em geral, absorvida por indústrias processadoras. Porém, boa parte das transações é realizada por agentes intermediários, empresas comercializadoras de *commodities*, que fazem a ponte entre produtores e indústrias. Depois de processada, a soja (*in natura*, farelo ou óleo) e seus derivados chegam às empresas finais, como indústrias alimentícias que a utilizam como insumo para a produção de produtos a serem comercializados no atacado ou varejo, redes de *fast food*, restaurantes, entre outros.

Ainda que haja um intermediário entre o produtor e a indústria, as principais questões que geram incertezas entre as duas etapas (produtor – indústria) se mantêm. Para a soja em particular, as principais demandas internacionais estão relacionadas à complexidade gerencial e à pressão ambiental, fazendo com que o gargalo de coordenação para o aumento da sustentabilidade (ambiental) da cadeia se encontre na etapa de produção da *commodity*. Agentes da cadeia produtiva da soja vêm pressionando os produtores para que estes se engajem em um propósito comum de certificação da produção, assim como das demais etapas da cadeia produtiva.

Figura 13: SAG da Soja no Brasil



Fonte: Lazzarini & Nunes (1998)

Cada uma das etapas do sistema da soja é intermediada por uma transação específica e está sujeita a incertezas durante as transações que, no limite, influenciam seu formato em cada etapa. Para este caso, no que tange a relação entre os agentes brasileiros e o mercado externo há um diagnóstico preciso acerca do problema, segundo Lazzarini e Nunes (1998):

“Na transação entre indústrias e o mercado externo, problemas resultam basicamente de uma falta de orientação mais forte para tal mercado, o que envolveria ações no sentido de: i) suprir informações sobre tendências e potenciais compradores (o que é menos crítico para multinacionais); ii) criar instrumentos de incentivos como a eliminação de distorções tarifárias; iii) acionar órgãos específicos (como a OMC) visando fazer cumprir acordos internacionais e eliminar distorções no comércio externo” (op.cit. p. 200)

A falta de “orientação forte para o mercado” pode ser atribuída às características do SAG da soja no Brasil. O domínio de empresas multinacionais nas etapas intermediárias entre a produção e o mercado internacional distancia os agentes nacionais de seus mercados finais, de onde se originam grande parte das demandas por sustentabilidade. Esta característica marcante do posicionamento dos agentes brasileiros na cadeia global da soja dificulta sua influencia no sentido “normativo” - capacidade de especificação dos modelos produtivos (suas características sociais, ambientais, etc.) – e na criação de prêmios pelas garantias de tais atributos intangíveis.

“Transações conduzidas via mercado tendem a predominar no SAG genérico da soja, porém SAGs estritamente coordenados (com maior nível de controles) devem surgir no futuro tanto pela necessidade de se garantir atributos de difícil mensuração (soja “ecológica”, isenta de genes modificados, etc.), quanto para promover maior controle de investimentos específicos em P&D, especialmente em genética (por exemplo, por meio de contratos entre empresas de pesquisa e processadores para comercializar produtos diferenciados)...” (op. cit. p. 201).

Como ressaltam Lazzarini e Nunes, as transações que predominam no SAG genérico da soja são conduzidas via mercado. Com o aumento da pressão civil por garantias de atributos de difícil mensuração, a previsão dos autores sobre o surgimento de sistemas estritamente coordenados se confirmou, sob a ressalva de que o propósito das demandas não se dirige apenas aos subsistemas, mas a todo o mercado internacional de soja.

5.4.1. Representação de Interesses e Perfil dos Produtores de Soja

Não apenas as relações entre os elos da cadeia produtiva, mas também o perfil dos produtores de soja no Brasil tem relevância na maneira pela qual os agentes nacionais se organizam para defender seus interesses.

Tabela 1: Principais Organizações de Representação dos Interesses do SAG da Soja

Organização
Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE)
Associação dos Produtores de Soja do Mato Grosso (APROSOJA)
Associação Internacional dos Exportadores de Cereais (ANEC)
Sociedade Rural Brasileira (SRB)

Fonte: o autor.

As organizações de defesa dos interesses dos agentes do SAG da soja têm se fortalecido dentro do cenário político-econômico nacional⁸¹. A participação das principais entidades na governança do setor no País cresceu à medida que ganharam representatividade entre os produtores e industriais e integraram as associações regionais em instituições centralizadas. O adensamento das atividades em instituições centralizadas, por sua vez, permitiu uma melhora no acompanhamento e participação dos agentes do sistema na definição das políticas públicas que afetam diretamente seus interesses.

As instituições de representação dos interesses da soja brasileiras carregam a tarefa de representar os interesses dos pequenos, médios e grandes produtores. No entanto, o perfil do sojicultor brasileiro é bastante heterogêneo quando comparadas as diversas regiões produtoras. O Centro-Oeste, região na qual predominam os grandes produtores, possui padrões e condições produtivas diferentes da média dos produtores do Sul do País, onde se concentram pequenos e médios produtores.

⁸¹ Segundo Cardoso (2011), cresceram em torno do crédito rural.

Tabela 2: Tamanho Médio dos Estabelecimentos Produtores de Soja nas Regiões Centro-Oeste e Sul

	Número de estabelecimentos agropecuários (a)		Área colhida (ha) (b)		Tamanho médio dos estabelecimentos (ha) (b/a)
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade
CO	13.085	100%	6.556.231	100%	501,05
MS	5.005	38%	1.184.788	18%	236,72
MT	3.699	28%	3.745.557	57%	1.012,59
GO	4.152	32%	1.584.381	24%	381,59
DF	229	2%	41.505	1%	181,24
Sul	194.913	100%	6.806.245	100%	34,92
PR	79.967	41%	3.151.156	46%	39,41
SC	9.860	5%	264.449	4%	26,82
RS	105.086	54%	3.390.640	50%	32,27

Fonte: Zanon et al., 2010 (elaborado pelos autores a partir do Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2009))

Como podemos perceber com base nos dados acima, as principais regiões sojicultoras brasileiras se diferenciam muito em termos do padrão dos estabelecimentos produtores. Este fato reflete a capacidade de ganhos de escala que os produtores do Centro Oeste adquirem quando comparados aos produtores do Sul, conforme podemos verificar nos dados abaixo.

Tabela 3: Despesas Incorridas na Produção da Soja por Estado

Estado	Tamanho médio (ha)	Despesas (valor: mil R\$)								
		Adubos e corretivos			Sementes e mudas			Agrotóxicos		
		Inform.	Valor	R\$ por ha	Inform.	Valor	R\$ por ha	Inform.	Valor	R\$ por ha
MT	1723	2 367	193 563	47,45	2 334	57 798	14,37	2 317	81 404	20,39
PR	60	46 437	151 584	54,19	47 024	99 975	35,30	46 999	123 364	43,58

Estado	Despesas (valor: mil R\$)									
	Transporte da produção			Impostos e taxas			Combustíveis e lubrificantes			Total
	Inform.	Valor	R\$ por ha	Inform.	Valor	R\$ por ha	Inform.	Valor	R\$ por ha	R\$ por ha
MT	1 708	18 509	6,29	1 453	14 391	5,75	2 324	45 152	11,27	19,07
PR	30 951	19 798	10,62	36 624	19 930	9,03	41 521	60 038	24,01	31,58

Fonte: Zanon et al., 2009

Estas perceptíveis diferenças criam grandes desafios para a criação de consensos dentro das instituições de representação que, muitas vezes, estão sujeitas a equilibrar suas posições a fim de estabelecerem metas razoáveis para o setor como um todo. Quando chamadas ao debate sobre as exigências em termos de padrão produtivo para a cadeia da soja, o posicionamento de seus representantes setoriais tende a considerar que o aumento dos padrões pode significar a incapacidade de adaptação produtiva dos pequenos e médios produtores (principalmente os do Sul), que perdem, com isso, em termos de competitividade. Os pequenos e médios produtores, por não contarem com as condições encontradas pelos produtores de grandes propriedades, acabam por ser defendidos dentro das instituições de

representação de interesse. A posição manifesta por estas instituições nos fóruns transnacionais (como a RTRS) é a de que exigências mais elevadas tornam-se condições proibitivas para pequenos e médios produtores, os mais afetados pelas variações nas regras internacionais.

Embora, do ponto de vista dos agentes nacionais, a representação dos interesses tenha se verticalizado em instituições formais e o diálogo com o setor público tenha melhorado, não houve avanço significativo da capacidade de influência do setor na arena privada transnacional, como haveria de se verificar de acordo com a teoria da complementaridade de Büthe e Mattli (2011). As dificuldades de influência, no entanto, podem ser explicadas pela difícil conjugação entre as características da cadeia produtiva brasileira vis-à-vis o modelo de negociação estabelecido na RTRS e os baixos incentivos do mercado internacional.

5.5. Arenas Privadas de Negociação - (Dimensão 5)

Ainda que as alterações no ambiente institucional se deem no longo prazo (Williamson, 2000), a pressão da sociedade civil sobre a cadeia da soja obrigou a um redirecionamento das práticas produtivas quanto à sua dimensão social, trabalhista e, principalmente, ambiental, dando início à mudança no ambiente institucional no qual operam os produtores de soja. A alteração no padrão das exigências pelo mercado teve efeito direto sobre o ambiente organizacional de praticamente todos os elos da cadeia produtiva, a começar pelos produtores que, junto com outros *stakeholders*, passaram a discutir e formular certificados para a cadeia global da *commodity*. Tal mudança também fez com que compradores passassem a ser mais exigentes com seus fornecedores. Grandes empresas (indústrias, *tradings* e agentes financiadores) como a Unilever, Nestlé, Cargill, Carrefour, entre muitas outras, passaram a exigir que seus fornecedores fossem RTRS-certificados.

A partir da Moratória da Soja no Brasil, o sistema agroindustrial passou por um grande processo de aprendizado. Contudo, os esforços conduzidos por *stakeholders* privados no Brasil (Abiove, Aprosoja e outros) para a adoção entre os produtores domésticos não surtiu o efeito desejado. Os agentes do País não conseguiram influenciar em seu favor, em um primeiro momento, as regras que fariam parte do certificado. Desta maneira, não conseguem responder adequadamente às demandas regulatórias internacionais sintetizadas pela RTRS. Por conseguinte, os índices de adoção do certificado são ainda bastante tímidos, frustrando as expectativas de harmonização internacional dos padrões produtivos para o sistema agrícola, assim como ampliando as possibilidades de incidência de BNTs às exportações brasileiras em regiões como a União Europeia e alguns países Asiáticos, principalmente a China.

Tabela 4: Expectativa de Certificação da Produção de Soja pela RTRS

CERTIFICAÇÃO DA CADEIA DA SOJA NO BRASIL E NO MUNDO	
PROJEÇÃO 2015	PROJEÇÃO 2020
Em torno de 1 milhão (tons)	5 milhões (tons)
- 420.349 TONs (2011) - 635.899 TONs (2012)	Produção Mundial: 275 milhões
0,3% da produção mundial	2% da produção mundial

Fonte: Veiga, Hehs e Rodrigues (2013). Dados da RTRS (2013)

5.5.1. Conflitos entre Demandas dentro da Mesa Redonda da Soja Responsável

A RTRS teve seu início inspirado pela experiência do RSPO (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*). O modelo de Mesa Redonda tem como princípio a participação de membros de diversos perfis. A comissão organizada pela WWF em parceria com a Unilever (Fouilleux, 2011) para iniciar os trabalhos decidiu, para dar legitimidade ao processo de criação de regras, separar seus membros pelo que denominam constituintes (*constituencies*) que, neste caso, foram definidos em três categorias: a) Produtores; b) Representantes da Indústria, Comércio e Instituições Financeiras e; c) Organizações da Sociedade Civil.

Nas primeiras tratativas para a constituição da RTRS, alguns consensos foram estabelecidos. Os apoiadores da iniciativa assumiam que o setor privado era mais apto que os Estados em resolver conflitos de interesses (Fouilleux, 2011) e que o formato *multistakeholder* da organização contribuiria para o devido *balance* dos interesses das partes interessadas em um ambiente propriamente transnacional, que abarcaria *stakeholders* de vários tipos, cujas origens nacionais também são variadas. Schouten et al. (2011), Fouilleux (2011) e Glasbergen e Schouten (2012), trabalham com a perspectiva de que os resultados (regras) da Mesa Redonda dependeriam da capacidade deliberativa (e/ou de discurso) dos atores. Mesmo a constituição desses espaços dependeria, além da distribuição de recursos (técnicos, econômicos, entre outros), de uma visão de mundo compartilhada. Ainda que a visão de mundo não fosse um pressuposto para a negociação acontecer, o resultado teria que trazer um entendimento comum acerca dos objetivos a serem alcançados por todas as partes envolvidas. Da mesma forma, apenas a partir de um consenso sobre o objetivo da criação da mesa redonda é que seria possível iniciar os trabalhos de formatação da estrutura institucional adequada para o devido equilíbrio representativo entre os diversos tipos de atores envolvidos no processo.

As constituintes da RTRS foram pensadas para manter o equilíbrio representativo entre os interesses das principais categorias interessadas na regulação do sistema da soja. Por esta razão cada uma delas conta com o mesmo número de membros (5) representados em sua Assembleia Geral, o órgão máximo de decisão da RTRS. Devido ao fato de que, quando levado em consideração o número total de membros participantes, a quantidade de representados na instância executiva difere muito, a representação paritária dos constituintes nos cargos executivos gera controvérsias de difícil solução. Uma vez que os membros de cada constituinte possuem relações diferenciadas com a cadeia da soja, a representação paritária, cria tensões entre os diversos atores (Schouten et al, 2011). Segundo dados da RTRS, cerca de

60% dos membros pertencem à constituinte "Indústria, Comércio e Organizações Financeiras", 15% têm origem na Sociedade Civil e, 20% de produtores. A sub-representação dentro dessas constituintes dos interesses de grupos organizados de grandes países produtores como o Brasil, os EUA e Argentina que, embora representem 90% da oferta mundial de soja, dividem suas representações com vários outros países pouco relevantes para o comércio internacional (seja pelo lado da oferta, seja pela demanda), também passou a afetar o humor dos representantes desses países nas negociações.

A estrutura de governança da RTRS é importante na configuração das possibilidades de ação coletiva por parte dos grupos de interesse presentes na Mesa Redonda. Não menos determinantes, os interesses dos diversos atores dentro das constituintes também não são únicos. As estratégias divergem. Não há consenso entre pequenos e grandes produtores, assim como entre produtores e industriais brasileiros com relação às preferências dos seus pares de países como Estados Unidos e Argentina. Estas questões configuram-se como um dos principais pontos de divergência ressaltados pelos representantes brasileiros que participam ou participaram da iniciativa. A queda de braço para a definição das regras do jogo é um dos principais pontos de disputa nos processos negociais⁸². São importantes uma vez que as decisões tomadas dentro das organizações definem custos distributivos, custos adaptativos, competitividade setorial dos países, taxas de retorno de investimentos, a geografia da produção no mundo, o preço final dos produtos, entre outros. Segundo o entendimento dos industriais brasileiros, representados pela ABIOVE, a sub-representação da categoria e dos brasileiros nas instancias decisórias afeta sua capacidade de questionamento do processo decisório dentro da instituição e, conseqüentemente, diminui as chances dos agentes nacionais de influenciarem as regras finais adotadas pela iniciativa.

As análises sobre a RTRS (Fouilleux 2010, 2011; Mier e Teran, 2011; Schouten e Glasbergen, 2012a, 2012b), são ricas em informações acerca da natureza dos atores envolvidos na Mesa Redonda e destacam a capacidade de discurso e mobilização de recursos dos *stakeholders* participantes. Para Eve Fouilleux, a definição do *standard* a ser criado pela Mesa Redonda da soja, depende, em última instância, da capacidade de discurso dos *stakeholders* envolvidos no processo de barganha⁸³. Ao tratar a Mesa Redonda como uma arena de interação simbólica, Schouten et. al. (2010) atentam para os constrangimentos e limites da estrutura deliberativa da RTRS, identificando com isso a visão de mundo

⁸² Cf. Ostrom, 2007.

⁸³Entendido como os diferentes recursos que os atores podem mobilizar durante o processo para influenciar os resultados da negociação

predominante entre os diversos atores⁸⁴. As explicações são, portanto, convergentes, e destacam que o desenho da arena de negociação e as diferenças entre a distribuição de capacidades entre os *stakeholders* limita a capacidade de consenso entre eles. Este fato diminui as possibilidades de se chegar a um ponto de equilíbrio capaz de representar a possibilidade de convergência dos padrões produtivos para o sistema da soja. Segundo os autores, são três⁸⁵ os discursos conflitantes dentro da RTRS:

a) O primeiro, encabeçado por atores como Unilever e WWF, seria o dominante, e expressaria a ideia de que o *standard* para a soja dependeria de um processo *multistakeholder*, já que a produção em larga escala da *commodity* deveria caminhar juntamente com responsabilidade econômica, social e ambiental.

b) *O segundo discurso, representado pelos atores brasileiros como a APROSOJA e ABIOVE (representantes brasileiros que saíram da mesa redonda), expressaria a intenção de que o processo reconhecesse o interesse dos produtores. Sem incentivos econômicos pela soja responsável, as regras que estavam sendo propostas seriam inviáveis.*

c) O terceiro e último discurso relatado pelos autores, seria o de ONGs como a Via Campesina entre outros. Entre eles, predomina a visão de que soja em larga escala e a sustentabilidade nunca poderão andar juntas devido à natureza sistêmica do modelo de produção, baseado na monocultura, em grandes propriedades, alta intensidade tecnológica e focada nos mercados de exportação.

Os conflitos de interesse entre as partes interessadas afetam a construção de uma narrativa consensual sobre a iniciativa. A síntese das disputas dentro da RTRS demonstra as principais diferenças entre as expectativas das diversas partes interessadas. Como percebemos, há uma clara diferença entre a visão dos atores europeus frente aos atores brasileiros sobre o escopo do padrão da RTRS. A baixa representatividade dos chineses, como contraponto aos interesses europeus, também é latente. De maneira que, como aqui foi argumentado, é difícil, dada a estrutura da demanda comercial internacional, a criação de um consenso global, e a adequação dos atores brasileiros ao padrão transnacional.

⁸⁴ As visões de mundo presentes na Mesa Redonda também seriam influenciadas pela representação geográfica dos participantes (faltam importantes países para o comércio como China e Estados Unidos e outros são sobre-representados, como a Holanda), conflitos entre ONGs latino-americanas e europeias, entre outros.

⁸⁵ Interpretação similar é sugerida por Mier e Teran (2011)

Figura 14: Representação por País e *Constituencies* dos Membros da RTRS (2012)

País	Membros
Alemanha	1
Argentina	22
Belgica	5
Bolivia	2
Brasil	25
Canadá	0
China	3
Cingapura	1
Dinamarca	3
Espanha	0
Estados Unidos	7
Finlandia	2
Holanda	23
India	17
Noruega	3
Paraguai	5
Portugal	2
Reino Unido	15
Suécia	3
Suíça	9
Uruguai	2
Total	150

Constituinte	Membros
Produtores	29
Indústria, Comércio, Financeiras	73
Sociedade Civil	16
Observers	32
Total	150

Fonte: RTRS. Elaboração do autor.

Em consequência, o que os estudos anteriores e os números indicam é que os *stakeholders* brasileiros, em pequeno número frente aos europeus, têm pouca margem de negociação, não compatível com sua importância no mercado internacional da *commodity*.

5.6. O Debate em Torno das Regras - (Dimensão 6)

A literatura em Ciência Política frequentemente destaca o papel das regras na efetividade ou fracasso das iniciativas privadas de regulação. Normalmente, pesam as dificuldades de monitoramento e *compliance* que impedem o adequado funcionamento das iniciativas e, por vezes, são motivos de impasse entre os participantes.

Os principais interlocutores do sistema da soja no Brasil decidiram descontinuar sua participação na RTRS com base no entendimento de que algumas das regras que iriam ser incorporadas ao padrão não seriam negociáveis dentro da atual estrutura deliberativa da

organização. Repetidamente, no repertório de razões para o descontentamento dos agentes brasileiros com a iniciativa global, é ressaltada a percepção de que o escopo das regras da RTRS foram pensados para ir “além da lei”. Além da lei significa, neste contexto, que as exigências da RTRS estão além da lei brasileira, infringindo aos agentes brasileiros responsabilidades que ultrapassariam o arcabouço jurídico nacional.

Grande parte do descontentamento dos agentes brasileiros tem sua fundamentação na ideia de que as leis brasileiras são mais severas em termos de responsabilidades legais ambientais que as leis da maioria dos países presentes na Mesa Redonda. Comparativamente, o Brasil, pela importância que possui no cenário internacional em termos de preocupações ambientais, tem realizado o esforço de aclarar o regramento ambiental com vistas a facilitar o monitoramento e consecutiva adesão às leis nacionais. O Novo Código Florestal, na visão dos agentes produtivos do agronegócio brasileiro, esclarece mas não facilita a expansão do agronegócio em áreas de preservação ambiental. A interpretação dos brasileiros é a de que Brasil continua sendo um dos grandes focos de preocupação internacional nas discussões conservacionistas, e que este olhar está sobre-representado na RTRS, de maneira que as exigências pedidas aos brasileiros são maiores do que aquelas direcionadas a seus pares internacionais. Este desequilíbrio, portanto, parece sintetizar e reforçar a posição dos agentes nacionais de que sem as garantias de prêmios pelos esforços comparativamente maiores, algumas das regras do RTRS afetam sobremaneira a competitividade do setor sojicultor brasileiro frente a seus principais concorrentes.

Dentre as regras de maior contestação destacam-se as regras sobre responsabilidade ambiental, que dispõem os critérios quanto à expansão do cultivo da soja. A polêmica, no entanto, iniciou-se pelo questionamento por parte dos agentes brasileiros sobre a forma como foi incluído o critério 4.4 para a certificação. Desse ponto de vista, a forma como os critérios foram incluídos desconsiderou os produtores nacionais, principais impactados por tais exigências.

Além da maneira como foi decidida a inclusão do critério dentro do corpo de regras, seu próprio conteúdo também foi motivo de acirramento de posições. Dentre os pontos controversos, o principal diz respeito ao princípio do desmatamento zero (critério 4.4), que prevê que a expansão da soja não pode ser realizada em áreas nativas desmatadas a partir de 2009 (ainda que sejam áreas cujo zoneamento previsto nas leis nacionais permitam o desmatamento) ou consideradas de Alto Valor de Conservação (AAVC), de acordo com mapas aprovados pela RTRS. Estas regras incidem sobretudo sobre as condições geográficas e ambientais das principais regiões de expansão da soja no Brasil que, conforme o

posicionamento do setor, já seriam fortemente reguladas pelas leis nacionais, como é o caso da Amazônia Legal. Para os brasileiros, aceitar os critérios de AAVC da RTRS significaria reduzir consideravelmente as áreas de possível expansão da soja a partir de regras que, além de não estarem claras, divergem ou não consideram as leis brasileiras.

Quadro 9: Critério 4.4 da RTRS

4.4 Expansão do cultivo da soja é responsável

Observação: Este critério será revisado após junho/2012 se os mapas e o sistema aprovados pela RTRS não estiverem disponíveis.

4.4.1 Após maio de 2009 a expansão para cultivo da soja não ocorre em terra onde o habitat nativo tenha sido removido, exceto sob as seguintes condições:

4.4.1.1 Esteja de acordo com o mapa e sistema aprovados pela RTRS (ver Anexo 4)

ou

4.4.1.2 Onde nenhum mapa e sistema aprovados pela RTRS estão disponíveis:

a) Qualquer área já aberta para agricultura ou pastagem antes de Maio de 2009 e usado para agricultura ou pastagem nos últimos 12 anos pode ser usado para expansão da soja, a menos que a vegetação regenerada tenha atingido estágio definido como floresta nativa (ver glossário)

b) Não há expansão em florestas nativas (ver glossário)

c) Em áreas que não são florestas nativas (ver glossário), expansões no habitat natural apenas ocorrem de acordo com uma das duas opções seguintes:

Opção 1. Mapas oficiais de uso da terra, tais como zoneamento ecológico-econômico, são usados e a expansão só ocorre em áreas designadas para expansão pelo zoneamento. Se não houver nenhum mapa oficial de uso da terra, então serão usados mapas produzidos pelo governo em concordância com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD), e a expansão apenas ocorrerá fora das áreas prioritárias para conservação mostradas nos referidos mapas.

Opção 2. Uma avaliação da Área de Alto Valor de Conservação (AAVC) é feita antes do desmatamento e não há conversão de Áreas de Alto Valor de Conservação.

Observação: Onde não houver nem mapas oficiais de uso da terra nem mapas da CBD, a Opção 2 deverá ser seguida.

4.4.2 Não há conversão de terra onde exista litígio não resolvido sobre reivindicação duma disputa pelo uso da terra por parte dos usuários tradicionais da terra em litígio sem o consentimento de ambas as partes

4.5 Biodiversidade dentro da propriedade é mantida e protegida através da preservação de vegetação nativa

4.5.1 Há um mapa da fazenda mostrando a vegetação nativa.

4.5.2 Há um plano, que está sendo implementado, para assegurar que a vegetação nativa esteja sendo mantida (exceto em áreas citadas no Critério 4.4)

4.5.3 Na propriedade não há caça de espécies raras ou ameaçadas de extinção.

Fonte: RTRS 2013

Longe de representar uma questão menor dentro das explicações para as dificuldades de consenso entre o posicionamento dos agentes brasileiros e os demais participantes da mesa redonda, a definição do critério 4.4 interpretado como uma exigência abusiva demonstra como a falta de clareza do ambiente institucional público brasileiro dificulta a representação

desse interesse na arena transnacional. O déficit de legitimidade das regras ambientais brasileiras para a comunidade internacional, e a dissonância entre os interesses dos setores estratégicos e as políticas públicas, dificultam a influência dos brasileiros nas arenas de negociação. As práticas nacionais, deste modo, são deslegitimadas e, em consequência deste fato, a competitividade do setor sojicultor pode ser comprometida.

Quadro 10: Anexo 4.4 – de 16/09/2013

- 4.4 4.4.1.2 c) Opções 1 e 2 são aplicáveis somente em áreas que não são florestas nativas (como especificado em 4.4.1.2 b e c). Portanto, floresta nativa não pode ser desmatada mesmo que permitido por um mapa oficial de uso da terra (Opção 1).
- 4.4.1.2 c) Opção 1: Mapas usados com este propósito devem ser submetidos à adequada e efetiva consulta pública.
- 4.4.1.2 c) Opção 2: Avaliação de AAVC deverá ser realizada usando-se orientação existente, por exemplo, AAV “Toolkit”. Os avaliadores deverão ser reconhecidos pela RTRS ou pela rede AAV.
- 4.4.2 Usuários tradicionais de terra fornecerão prova razoável de que vêm exercendo direitos de uso ou acesso à área da propriedade há mais de 10 (dez) anos antes de maio/2009.
- Definição de floresta nativa: áreas de vegetação nativa de 1ha ou mais, com cobertura florestal (copa) acima de 35% (trinta e cinco por cento) e onde existam algumas árvores, pelo menos 10 (dez) árvores por hectare, atingindo 10m (dez metros) de altura (ou que possam atingir esses limites ‘*in sitio*’, (ou seja, naquela combinação solo/clima)).
- São exemplos de florestas nativas: Amazônia, Mata Atlântica, Yungas, Chiquitano, áreas de floresta do nordeste da China
- Requisitos para a captação de dados para futuros programas de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA): A data de registro do produtor para certificação é registrada pelo agente certificadora. Durante a auditoria de certificação, é feito o registro da área e do tipo de vegetação de todas as reservas voluntárias de vegetação nativa (alem das exigências legais). Após a certificação, detalhes da data de registro da certificação e da área e do tipo de vegetação das reservas voluntárias são acrescentados a um registro RTRS. Quando um programa PSA RTRS é desenvolvido, os pagamentos estarão disponíveis retroativamente à data do registro da certificação para todos os produtores no registro

Fonte: RTRS

Em 2009, a saída da ABIOVE e da APROSOJA⁸⁶ da RTRS pode ser interpretada como um descontentamento das instituições tanto em relação ao estabelecimento de Áreas de Alto Valor de Conservação dentro do critério 4.4, quanto da forma como o processo decisório

⁸⁶ Ver: <http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,aprosoja-abandona-grupo-de-debate-sobre-soja-responsavel,381458,0.htm>

ocorre dentro da arena transnacional. Sem ter como equilibrar sua importância específica no mercado de soja dentro da RTRS devido às características institucionais da Associação, as divergências em torno de regras específicas tornaram-se pontos críticos para a participação dos representantes brasileiros.

5.7. Estrutura e Incentivos do Mercado Internacional - (Dimensão 7)

Os incentivos do mercado internacional são importantes na determinação dos estímulos que os diversos setores produtivos possuem para se adequarem a padrões produtivos internacionais. No caso da soja, a “estrutura e os incentivos do mercado internacional da *commodity*” são importantes razões para entendermos a capacidade dos produtores brasileiros em influenciar e/ou aderir à iniciativas transnacionais de regulação.

A soja é, talvez, o maior exemplo de *commodity* (Zylbersztajn 2005). Também tem peso relativo de primeira ordem na pauta exportadora brasileira, assim como na geração de renda, desenvolvimento de tecnologias, suprimento de um mercado internacional de alimentos, entre outros. No Brasil, sua produção e demanda têm crescido continuamente nos últimos 30 anos, o que tornou o País um grande *player* mundial no setor. Atualmente é o maior produtor e exportador mundial⁸⁷ (cerca de 30% de toda a oferta internacional), seguido pelos Estados Unidos e Argentina. Os assuntos relacionados às regras para toda a cadeia adquirem importância vital do ponto de vista comercial e estratégico para os diversos atores envolvidos.

Figura 15: Panorama da Cadeia da Soja Brasileira

Complexo da Soja	Ranking Mundial - produção	Ranking Mundial - exportação	Ranking Nacional produção agrícola	Ranking Nacional exportação agrícola	Parcela do PIB (exportação) nacional	Parcela do PIB (exportação) agrícola	Parcela de Mercado - mundo
	1º	1º	1º	1º	9,4%	25%	30%

Fonte: USDA 2013 e ABIOVE 2013, SECEX/MDIC 2011. Elaboração do autor

O Brasil figura no cenário internacional como um importante exportador de alimentos e *commodities* (em geral) para o mundo. Na pauta das exportações brasileiras, minérios de ferro, petróleo e derivados e *commodities* agrícolas estão entre os principais

⁸⁷ Cf em: <http://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/latest.pdf>

produtos exportados. Dentre os últimos, a soja (soja in natura, em grãos e farelo) representa mais de 10% do valor de todos os produtos exportados pelo País. Nesta cesta de produtos, tornou-se estratégica para a balança comercial brasileira, tendo em vista sua contribuição para a composição do superávit primário da economia nacional.

Figura 16: Principais Produtos Exportados pelo Brasil

Principais Produtos Exportados			
<i>Principales Productos Exportados / Main Products Exported</i>			
US\$ Milhões / US\$ Millones / US\$ Millions – 2012			
	Valor <i>Value</i>	Δ % <i>2012/11</i>	Part % <i>% Share</i>
1 – Minérios / Minerios / Ores	33.244	-24,8	13,7
2 – Petróleo e combustíveis / Petroleo y combustibles / Oil and fuel	30.986	-0,1	12,8
3 – Complexo soja / Soja y derivados / Soybeans & prods	26.122	8,2	10,8
4 – Material de transporte / Transport material	24.594	-2,1	10,1
5 – Produtos metalúrgicos / Productos metalúrgicos / Metallurgic products	15.556	-10,5	6,4
6 – Químicos / Chemicals	15.189	-6,4	6,3
7 – Carnes / Meats	15.266	-0,6	6,3
8 – Açúcar e etanol / Azúcar y etanol / Sugar & ethanol	15.031	-8,5	6,2
9 – Máqs. e equipamentos / Máqs. y aparatos / Machines & equipments	10.573	1,1	4,4
10 – Papel e celulose / Papel y celulosa / Paper& pulp	6.656	-7,4	2,7
11 – Café / Coffee	6.439	-26,0	2,7
12 – Equipamentos elétricos / Aparatos eléctricos / Electrical equipment	4.599	-4,4	1,9
13 – Fumo e sucedâneos / Tabaco y derivados / Tobacco an&ts products	3.257	11,0	1,3
14 – Calçados e couro / Calzados y cuero / Footwea& leather	3.467	-5,3	1,4
16 – Têxteis / Textiles	3.385	12,4	1,4

Fonte: SECEX/MDIC

Tabela 5: Principais Produtos Exportados do Agronegócio Brasileiro

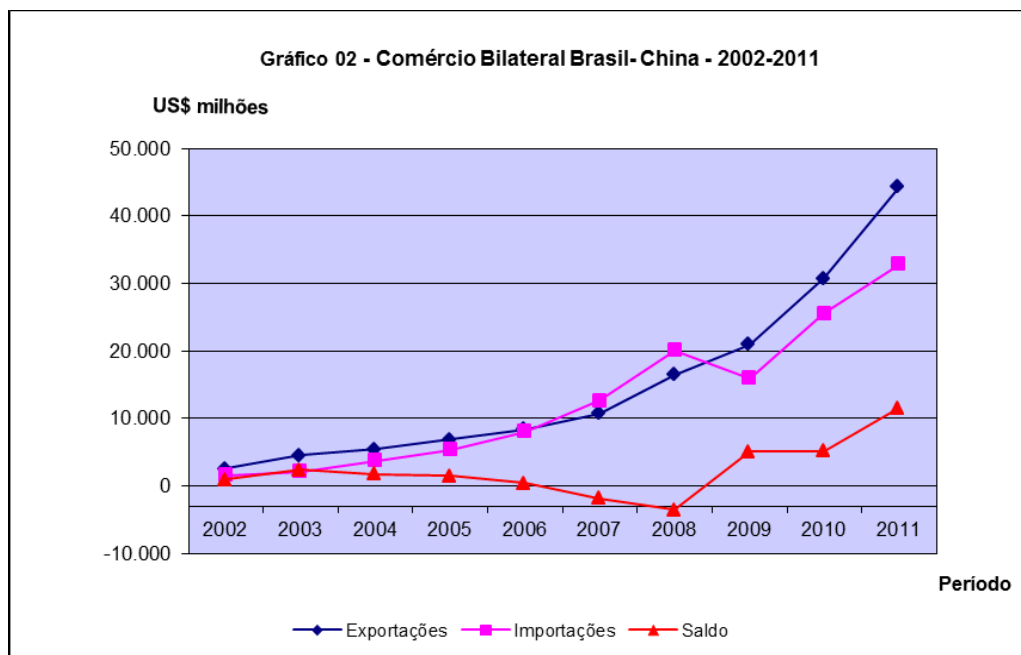
PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS	2012		2002	
	Valor (US\$)	Part. %	Valor (US\$)	Part. %
TOTAL	95.814.177.578	100,0%	24.803.593.304	100,0%
SOJA EM GRÃOS	17.447.306.054	18,2%	3.029.177.169	12,2%
AÇÚCAR EM BRUTO	10.030.103.067	10,5%	1.111.342.998	4,5%
CARNE DE FRANGO	7.211.201.783	7,5%	1.392.823.429	5,6%
FARELO DE SOJA	6.595.483.857	6,9%	2.198.958.730	8,9%
CEREAIS	6.452.301.318	6,7%	266.839.502	1,1%
CARNE BOVINA	5.744.134.848	6,0%	1.143.840.655	4,6%
CAFÉ VERDE	5.721.757.641	6,0%	1.195.531.237	4,8%
MILHO	5.287.267.448	5,5%	259.944.725	1,0%
CELULOSE	4.700.499.229	4,9%	1.160.146.998	4,7%
FUMO NÃO MANUFATURADO	3.197.303.248	3,3%	977.669.510	3,9%
AÇÚCAR REFINADO	2.814.765.927	2,9%	982.300.747	4,0%
DEMAIS	20.612.053.158	21,5%	11.085.017.604	44,7%

Fonte: AgroStat Brasil a partir de dados da SECEX/MDIC. Elaboração: CGOE/DPI/SRI/MAPA

5.7.1. A China e as Exportações da Soja Brasileira

Nos últimos anos, a China tem se tornado um dos principais parceiros comerciais do Brasil, no geral e em termos de comércio agrícola, como demonstrado no gráfico abaixo.

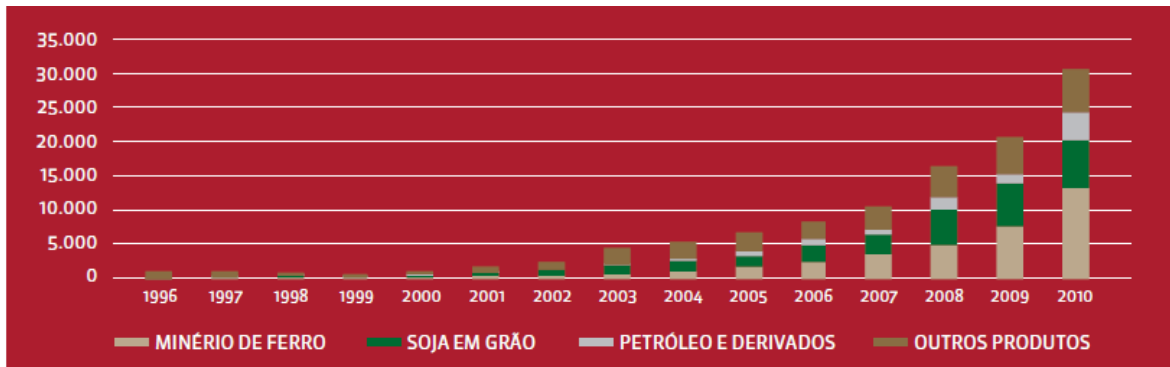
Figura 17: Comércio Bilateral Brasil- China (2002 – 2011)



Fonte: SECEX/MDIC

Muito do crescimento do intercâmbio comercial com a China tem como razão o crescimento das exportações agrícolas para aquele país. A trajetória da participação chinesa como destino das exportações do agronegócio brasileiro tornou-se muito acentuada a partir dos anos 2000, o que fez com que o país se tornasse o principal importador individual em anos recentes. Embora o crescimento acentuado, os principais produtos do agronegócio exportados pelo Brasil à China são commodities agrícolas e minerais. Logo, a importância que estes produtos possuem para a economia brasileira está diretamente relacionada ao papel estratégico da China para o Brasil e, principalmente, para os principais setores exportadores.

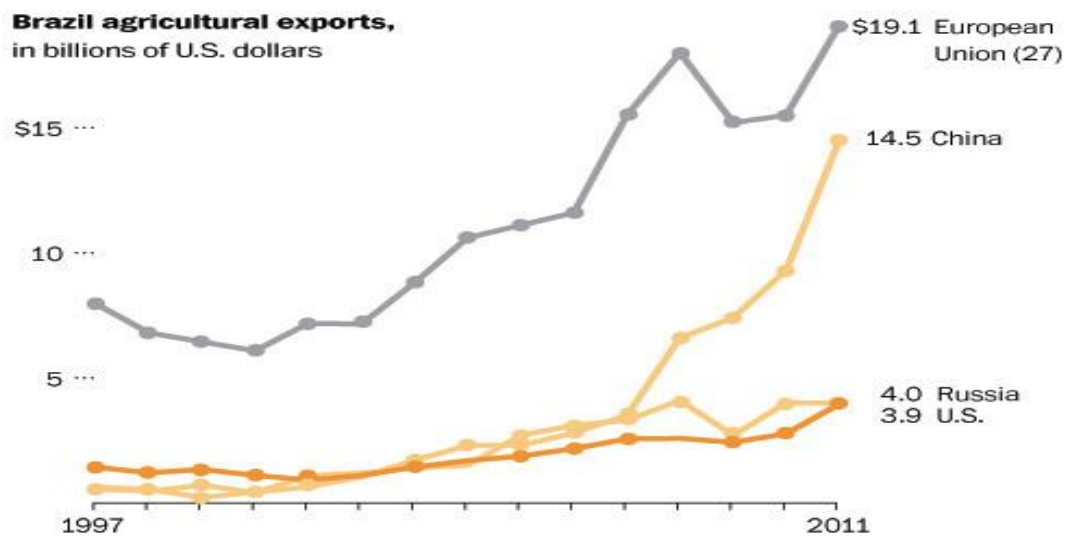
Figura 18: Exportações Brasileiras para a China (1996 - 2010)



Fonte: Conselho Empresarial Brasil China (2011)

Dentre os diversos produtos que compõem a pauta das exportações agrícolas brasileiras, a soja adquire *status* de principal produto exportado, fato este que implica em uma grande concentração da participação chinesa nos principais destinos da *commodity*.

Figura 19 Destinos do Agronegócio Brasileiro



Fonte: USDA

Tabela 6: Participação da China na Pauta de Exportação do Agronegócio do Brasil para o Mundo

PRODUTOS	Exportações para o mundo (US\$ milhões)	Participação da China nas exportações (%)	Exportações para o mundo (US\$ milhões)	Participação da China nas exportações (%)
	2011		2008	
Soja	16.327,3	67,1%	10.952,2	48,6%
Óleo de Soja	2.129,3	36,3%	2.670,7	31,1%
Óleo de Amendoim	42,1	34,7%	39,8	0,0%
Algodão e derivados	1.831,9	31,1%	988,6	4,1%
Pasta de madeira e celulose	4.984,8	26,1%	3.901,1	17,7%
Couros e peles	2.062,3	19,4%	1.897,5	19,8%
Materias vegetais para alimentação de animais	257,4	14,9%	237,7	1,7%
Tabaco	2.878,6	13,2%	2.683,2	13,7%
Açúcares	14.958,0	8,1%	5.502,8	0,4%
Peixes	115,0	6,5%	88,5	6,0%
Vinhos	5,6	6,2%	8,5	0,3%
Carne de Aves	7.242,6	5,8%	6.013,3	0,0%
Borrachas	563,0	4,5%	371,3	7,9%
Papel e derivados	2.162,7	4,4%	1.906,6	2,7%
Madeira e derivados	1.638,9	3,7%	2.306,5	4,0%
Fibras têxteis vegetais	577,6	2,5%	589,8	1,1%
Trigo	699,3	0,7%	204,1	0,0%
Milho	2.716,4	0,2%	1.405,2	-
Carne Bovina	4.169,3	0,2%	4.006,2	0,0%
Frutas	897,8	0,1%	964,1	0,2%
Café	8.035,0	0,1%	4.174,6	0,2%
Álcool	1.532,9	0,0%	2.424,4	0,1%
Carne Suína	1.286,3	0,0%	1.364,5	0,0%
Leite e derivados	74,2	0,0%	466,6	0,0%

Fonte: CEBC (2012), com dados do MIDC

5.7.2. Demandas por Atributos do Mercado Internacional

Os tipos de produto, o crescimento dos volumes e a importância dos bens transacionados para a economia brasileira, como veremos, resultam em atenção bastante grande por parte do setor agrícola brasileiro às demandas chinesas e europeias. Ao passo que crescem as importações chinesas de produtos brasileiros do agronegócio, a União Europeia em tempos recentes vem exigindo cada vez mais que as cadeias produtivas brasileiras se adequem às suas exigências. As exigências europeias, no entanto, geram efeitos ambíguos sobre as cadeias produtivas brasileiras, cada vez mais pressionadas a se adequarem a padrões elevados que lhes conferem custos adaptativos sem a garantia de prêmios para tal. No caso da soja este ponto é bastante claro:

Figura 20: Destino das Exportações da Soja Brasileira

	Janeiro-Setembro/2012			Janeiro-Setembro/2013		
	VALOR US\$	QUANT. kg	P.MÉDIO US\$/t	VALOR US\$	QUANT. kg	P.MÉDIO US\$/t
COMPLEXO SOJA	23.186.993.610	44.226.364.257	524	27.627.823.961	51.663.418.787	535
CHINA	12.512.038.138	23.093.227.022	542	16.774.560.672	31.274.590.064	536
UE 28	5.963.747.611	12.686.971.634	470	6.023.735.831	11.638.630.689	518
TAILANDIA	924.203.321	1.898.289.285	487	785.185.867	1.542.985.233	509
TAIWAN (FORMOSA)	518.912.866	947.336.552	548	528.041.336	985.248.650	536
COREIA,REP.SUL	444.516.930	991.193.128	448	514.785.899	1.089.164.177	473
VIETNA	420.726.565	863.881.812	487	442.437.556	865.697.897	511
JAPAO	362.631.236	739.705.698	490	422.731.725	800.155.341	528
IRA REP.ISL.DO	440.872.162	724.849.550	608	257.386.209	434.778.003	592
INDONESIA	119.898.028	262.341.275	457	220.947.132	457.819.102	483
ARABIA SAUDITA	130.335.472	255.127.564	511	220.507.228	398.409.431	553
Sub-total	21.837.882.329	42.462.923.520	514	26.190.319.455	49.487.478.587	529
OUTROS	1.349.111.281	1.763.440.737	765	1.437.504.506	2.175.940.200	661

Fonte: MAPA, SRI, DPI e CGOE (2013)

Os destinos das exportações brasileiras influenciam a forma como o Brasil se insere no mercado global da *commodity*, e também impactam na formulação das preferências dos brasileiros quanto às regras a serem estabelecidas nas arenas internacionais de negociação. Dentre os maiores importadores da soja brasileira está a União Europeia, principalmente Espanha e Holanda, sendo esta última responsável pelo processamento e escoamento de mais de 1/3 da soja que entra no mercado europeu. Com um mercado consumidor exigente e regulações cada vez mais restritivas, a Europa influencia a criação de regras globais de sustentabilidade para cadeias produtivas agrícolas. Com a ameaça de criação de barreiras não tarifárias a produtos que estão fora dos padrões exigidos, são os europeus os principais incentivadores da criação de mesas redondas.

Dentre os principais mercados da soja no mundo, os asiáticos são os principais consumidores, com grande destaque para a China. Ela e a União Europeia são, portanto, os importadores relevantes da soja brasileira. No entanto, apresentam diferenças quanto as exigências ambientais e sociais no processo de produção. Este fato gera tensão entre as demandas chinesas e europeias que incidem sobre os produtores brasileiros. De um lado, a UE pressiona por práticas laborais e ambientais sustentáveis, mesmo que isto incorra em maiores custos. Do outro, a China, com a justificativa do abastecimento do mercado de alimentos em seu país, demanda padrões socioambientais mais flexíveis e preços menores em razão da produção em escala.

O papel da China no mercado mundial da soja desestrutura as iniciativas de regulação privada uma vez que a RTRS regula apenas as demandas europeias da *commodity*. Sendo o

maior consumidor individual de soja do Mundo, as características da demanda chinesa são informações relevantes para os produtores que visam exportar. Os incentivos e a estrutura do mercado internacional parecem promover a segmentação da produção e comercialização da soja internacionalmente, de maneira que uma parte seja destinada ao mercado chinês e outra para o resto do mundo.

Neste raciocínio, sem um prêmio a ser pago para o produtor certificado, os incentivos para a adequação dos brasileiros à demanda europeia sintetizada pela RTRS são bastante baixos. No caso da soja, melhores preços pelo produto certificado podem indicar incentivos para os custos de adequação dos produtores à Associação. A demanda por menores preços e a pouca valorização da dimensão normativa (qualidade ambiental e social do processo produtivo) enquanto atributo da *commodity* dos chineses não geram incentivos para que grande parte dos produtores nacionais adequem sua produção à regra transnacional. Neste caso, o *status de responsabilidade ambiental* do fornecedor não têm impacto significativo no lucro da indústria chinesa e, portanto, não há incentivos a serem repassados à montante na cadeia produtiva.

Síntese e Considerações Analíticas

As dimensões levantadas neste estudo nos demonstram que variáveis políticas e econômicas geram incentivos diferentes, positivos ou negativos, para a criação de regras internacionais privadas capazes de harmonizar padrões de produção e comércio de soja mundialmente a partir de diversos níveis – doméstico, internacional e transnacional - e intensidades. Como demonstrado na pesquisa, tais incentivos conformam um ambiente institucional e econômico pouco favorável ao sucesso das iniciativas transnacionais privadas de regulação. Neste sentido, a harmonização regulatória por meio de iniciativas desta natureza parece ser um objetivo intangível no curto e médio prazos.

Dimensão	Nível da Influência	Caracterização	Influência/ Incentivos para Harmonização
Ambiente Institucional Internacional e OIs (Dimensão I)	Internacional	-Déficit de Regras Internacionais para a Soja - Dificuldades de negociações na OMC - Diretiva Europeia de Biocombustíveis	Positiva / Alta
Sociedade Civil (Dimensão II)	Transnacional	- Pressão e demanda regulatória - Criação de Narrativas para a governança da soja - Sobre-representação das ONGs do Norte	Positiva / Média
	Doméstico	- Participação fundamental na Moratória da Soja (Brasil) -Subrepresentação das ONGs do Sul	Positiva / Média
Políticas Públicas (Dimensão III)	Doméstico	- Papel Estratégico da Soja para a Economia Brasileira - Déficit e dificuldades de Políticas Públicas de suporte para o sistema da Soja - Regras incertas (Código Florestal Brasileiro)	Negativa / Média
SAG da Soja no Brasil (Dimensão IV)	Doméstico	- Organização setorial representativa mas não forte. - Sofrem pressão da sociedade civil para aderirem a regras ambientais	Positiva / Baixa
	Internacional	- Baixa Influencia sobre arenas/discussões transnacionais (RTRS)	Negativa / Alta
Arenas Privadas de Negociação (Dimensão V)	Transnacional	- Desequilíbrio na representação dos brasileiros na RTRS (Market share/poder de voto) - Desequilíbrios na representação dos stakeholders/países na RTRS -Ausência de importantes players Mundiais do setor (EUA, Brasil). - Disputas entre narrativas sobre os problemas do SAG	Negativa / Alta
Sistema de Regras (Dimensão VI)	Transnacional	- Desentendimento sobre o escopo das regras da RTRS - Debates sobre o “Anexo 4”- questão do desmatamento zero	Negativa / Alta
Incentivos do Mercado Internacional (Dimensão VII)	Internacional	- Alta pressão para adesão à padrões internacionais – União Europeia - Ameaças de BNTs – questões ambientais e sociais - Alta demanda por atributos por parte da União Europeia - Queda da participação do mercado Europeu – principal incentivador da RTRS – para a soja brasileira	Positiva / Alta
	Internacional	- Baixo “prêmio” por soja certificada - Fraca demanda por atributos por parte da China - Aumento da importância da China para as exportações de soja brasileira.	Negativa / Alta

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou compreender quais são as condições que dificultam as possibilidades de influência e adesão dos agentes do sistema da soja brasileiros à iniciativa transnacional privada da Associação Internacional da Soja Responsável (RTRS). A premissa básica da qual partimos é de que a convergência – harmonização - de padrões produtivos para o sistema da soja seria viável com a adesão massiva dos agentes brasileiros. A identificação das condições levantadas pela literatura em Ciência Política, Relações Internacionais e Economia Institucional e das Organizações para a atuação privada e harmonização regulatória foi o ponto de partida para a elaboração do modelo síntese, aplicado ao caso em tela.

As abordagens de Ciência Política e Relações Internacionais sugerem que a governança/regulação privada floresce a partir de lacunas regulatórias e institucionais resultantes da maior complexidade da globalização deixadas pelos Estados e Organizações Internacionais, como a OMC. A implicação disso é que há duas abordagens diferentes em jogo a partir desta constatação. De um lado, os autores que enxergam a complementaridade institucional entre as instituições públicas e privadas de governança o fazem com base no entendimento de que a existência e funções das iniciativas privadas decorrem da “delegação” de tais responsabilidades por parte dos Estados aos agentes privados (Büthe e Mattli, 2011; Abbott e Snidal, 2010). Do outro, estão os autores que consideram o protagonismo da governança e regulação privada ‘acima’ dos Estados e OIs formais, ou seja, que os padrões decididos por atores privados são definidos em instâncias autônomas e começam, hoje, a redefinir o perfil da regulação pública, invertendo a hierarquia das Relações Internacionais na qual os Estados avalizam o alcance e a dinâmica das instituições privadas (Pattberg, 2007). O caso da soja revela que ambas as concepções fazem aportes importantes para a compreensão da natureza e funções adquiridas pelos mecanismos privados de governança. Tais mecanismos ora estimulam adaptações sobre o ambiente legal dos países que os adotam, ora sofrem adaptações para que se adequem a restrições impostas por decisões estatais. Este é o caso da Diretiva Europeia de Energia Renovável, que exige da RTRS padrões mínimos decididos dentro da comunidade europeia.

Para além dos incentivos públicos estatais, a sociedade civil também tem cumprido importante papel como propulsora da provisão, evolução e manutenção da regulação privada. No caso da soja, o papel das ONGs foi essencial para a constituição da RTRS, para a formulação de suas regras e, principalmente, como veículo de pressão para a adesão de

agentes estratégicos à iniciativa. No entanto, narrativas a respeito das normas para a produção e comercialização da soja estão em jogo dentro da Associação e são pontos de discordância ao envolverem perspectivas sobre o escopo e os objetivos da iniciativa. Na visão dos agentes brasileiros, o papel das ONGs dentro da arena transnacional pende para o lado dos interesses de agentes europeus, o que acentua a assimetria de compromissos entre os *players* brasileiros e os do resto do mundo em relação aos custos de adesão e demais compromissos.

As assimetrias relativas aos custos distributivos das regras da RTRS podem ser percebidas pela existência de pouca sobreposição entre as regras da Associação e as leis ambientais brasileiras. A discordância dos brasileiros com relação ao estabelecimento dos critérios ambientais da RTRS. A objeção dos produtores se deve à compreensão de que tais regras significavam exigências “além da lei brasileira”, comprometendo a competitividade do setor sojicultor nacional frente a seus principais competidores.

Além das regras ambientais as características da organização dos agentes envolvidos com a produção e comercialização da soja no Brasil são temas de grande importância. As relações entre produtores e industriais, a heterogeneidade de capacidades adaptativas entre pequenos, médios e grandes produtores e os subsistemas da soja no Brasil correspondem a diferenças que são niveladas pelas instituições de representação dos interesses do setor. Dadas estas características, o Brasil não apresenta as condições ideais para que o modelo de Bütte e Mattli (2011) possa operar de forma bem sucedida, isto é, o País não encontra na organização setorial nacional uma unidade – homogênea – legítima para ampliar sua capacidade de influência junto a RTRS. Quando tomamos por base as proposições de Bütte e Mattli (op.cit) percebemos que as características da cadeia produtiva da soja no Brasil não dotam os agentes de posições privilegiadas para influenciar a Associação. No entanto, esta característica é acentuada pelo desenho institucional da RTRS que, pelas características de seu processo decisório e de representação, não consegue equilibrar os interesses dos agentes brasileiros *vis-à-vis* sua importância para o mercado internacional da soja. Ao mesmo tempo, a não representatividade de importantes *players* no mercado internacional da *commodity*, como os Estados Unidos e a China (e mesmo alguns dos principais representantes argentinos) na arena transnacional, e a centralidade do caso brasileiro para a Associação, diminuem os incentivos à permanência dos brasileiros na mesa redonda. Um dos pressupostos para que regras privadas se tornem globais é a necessária adesão dos principais produtores, processadores, industriais e comercializadores, às regras de produção e comercialização da soja. No caso da RTRS, os principais agentes do Brasil e Estados Unidos não estão presentes na Associação.

Os incentivos e prêmios pagos – quando há prêmio - pelos consumidores europeus para a soja RTRS-certificada não são suficientes para que os agentes brasileiros adiram a padrões produtivos que estão “além da lei brasileira”, como aqueles exigidos pela RTRS e a União Europeia. A China, parceira comercial no setor cada vez mais importante, é o contraponto de toda a pressão europeia. As baixas exigências quanto a padrões socioambientais, por um lado, e a crescente demanda por soja por parte dos chineses, por outro, desestimula sobremaneira a participação brasileira na RTRS, de tal sorte que a iniciativa, por enquanto, tem muita dificuldade em incentivar e promover a convergência regulatória em torno de um único padrão produtivo privado.

Dadas as características das políticas públicas no Brasil, da estrutura e organização setorial, do desenho institucional da RTRS, e das demandas por atributos internacionais, os incentivos para a regulação privada não são suficientes para o Brasil influenciar e aderir ao *standard* socioambiental da regulação transnacional privada. A compreensão que subjaz ao que foi exposto anteriormente é a de que existe grande interação entre as dimensões aqui em destaque. Apesar de o sistema produtivo da soja estar sob forte pressão internacional para a criação de certificações internacionais estritas, e de que existe espaço para a atuação de agentes privados neste processo, estes incentivos não são garantias de que regras globais para o sistema da soja possam, neste momento, ser ofertadas por iniciativas privadas.

Em resumo, a harmonização regulatória para a produção e comercialização de soja em escala global por meio de iniciativas transnacionais privadas parece ainda ser uma realidade distante. Pelo contrário, o que este trabalho sugere vai de encontro a outros estudos⁸⁸, que apontam para a (1) *descommoditização* da soja e geração de SAGs estratégicos domésticos – um organizado a atender os padrões europeus e outro para atender a mercados como o chinês, com baixa demanda por atributos; e para, (2) as limitações estruturais para a governança privada (Graz e Nölke, 2008), que é efetiva apenas em condições específicas, isto é, quando encontram padrões relativamente homogêneos, ou quando existem incentivos econômicos para criá-los.

⁸⁸ Amaral (2010) e Lazarinni e Nunes (1998).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Kenneth W., E SNIDAL, Duncan. “The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State.” In *The Politics of Global Regulation*, edited by Walter Mattli and Ngaire Woods. Princeton: Princeton University Press, 2009. p. 44-88.

_____. “International Regulation without International Government: Improving IO performance through Orquestration” in *Review of International Organization* 5: pp. 315-344. 2010

ALCHIAN, A. A. e DEMSETZ, H. Production, Information Costs, and Economic Organization. *The American Economic Review*, pp. 777-795. 1972.

AMARAL, Luis Fernando. Diferenciação de Commodities ou Commoditização da Sustentabilidade? *Revista AgroAnalysis*, dezembro de 2010.

ARTS. Bas. Global Governance, NGOs and the Politics of Scale. In: Hebinck, P., S. Sloomweg and L. Smith (eds.), *Tales of Development – People, Power, Space*. Van Gorcum, pp. 173-186. (2008),

AVANT, Deborah D., FINNEMORE, Martha, and SELL, Susan K., eds. Who Governs the Globe? (Cambridge, 2010)

BACKER, Larry Catá . Private Actors and Public Governance Beyond the State: The Multinational Corporation, the Financial Stability Board and the Global Governance Order. In Edit *INDIANA J. GLOBAL LEGAL STUDIES* . 2011

BALDWIN, R., SCOTT, C. e HOOD, C. ‘Introduction’, in R. Bardwin, C. Scott and C. Hood (eds), *A Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1–55. (1998)

BARON, David. “The Political Economy of Public Regulation and Private Regulation.” 2005. *Tijdschrift voor Economie en Management*. Vol. L: 757-768.

_____. “Strategic Activism and Nonmarket Strategy,” with Daniel Diermeier. 2007. *Journal of Economics and Management Strategy*. 16: 599-634.

BARTLEY, Timothy. “Transnational Governance as the Layering of Rules: Intersections of Public and Private Standards.”. *Theoretical Inquiries in Law* 12(2):25-51. 2011.

BARZEL, Yoram. Property Rights in the Firm. In McChesney Eds. Princeton University. 2003.

BERNSTEIN, Steven and CASHORE, Benjamin, “Can Non-State Global Governance be Legitimate?: A Theoretical Framework”, *Regulation and Governance* 1, .2007 pp.1-25.

BHAGWATI, Jagdish. “The Demands to Reduce Domestic Diversity among Trading Nations”. In: BHAGWATI, Jagdish; HUDEC, Robert E. (Orgs.). *Fair Trade and Harmonization*. Massachusetts: MIT, 1996. p. 9-40.

BHAGWATI, Jagdish; HUDEC, Robert E. (Orgs.). *Fair Trade and Harmonization: prerequisites for free trade?*. Massachusetts: MIT, 1996.

BIERSTEKER, Thomas. “Global Governance” in Myriam Dunn Cavelty and Victor Mauer (eds.) *Routledge Companion to Security* (New York and London: Routledge Publishers), 2009.

BLYTH, M. Structures do not come with an instruction sheet: interests, ideas, and progress

in political science. *Perspective on Politics* 1(4): 695-706. 2003.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Agência Brasileira de Cooperação e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. *Cadeia Produtiva da Soja*. 2007.

BRASIL. “Novo Código Florestal Brasileiro” -Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

BRAUN, D. Interest or ideas? An overview of ideational concepts in public policy research. In Braun, D e Busch, A.(eds) *Public policy and political ideas*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 11-29. 1999.

BROUSSEAU, Eric. "Climbing the Hierarchical Ladders of Rules": A Life-cycle Theory of Institutional Evolution" (with Emmanuel Raynaud), *Journal of Economic Behavior and Organization*, 2011 (forthcoming)

BROWN, Janet, CHASEK, Pamela e DOWNIE, David L. Global Environmental Politics. 4. Edition. Colorado.Westview Press. 2006.

BRUSZT, Lazlo e MCDERMOTT, Gerald. “Assembling Level Playing Fields. Transnational Regulatory Integration and Institutional Change in Emerging Markets”. In. *Governance of Transnational Regulatory Integration and Development* .2012

BUCHANAN, J.M. The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan. Chicago: University of Chicago Press, Caps. 2-4, pp. 17-73. 1975

BÜTHE, Tim. "Private Regulation in the Global Economy: A (P)Review" (Guest editor's introduction to a special issue on 'Private Regulation in the Global Economy') *Business and Politics* vol.12 no.3 October 2010: p. 1-38.

_____. "Global Private Politics: A Research Agenda" (Conclusion to the special issue on 'Private Regulation in the Global Economy') *Business and Politics* vol.12 no.3 October 2010.

BÜTHE, Tim; MATTLI, Walter. The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy. Princeton University Press.2011

BÜTHE, Tim e MILNER, Helen V. "The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through Trade Agreements?" *American Journal of Political Science* vol.52 no.4 (October 2008): 741-762

CAFAGGI, Fabrizio. "New Foundations of Transnational Private Regulation." *Journal of Law and Society* vol.38 no.1 (March 2011): 20-49.

CAFAGGI, Fabrizio e RENDA, Andrea. Public and Private Regulation: Mapping the Labyrinth (October 1, 2012). *CEPS Working Document* No. 370, October 2012. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2156875>

CALEMAN, S. M. Q.; ZYLBERSZTAJN, D. Contracts and incentives in quality beef chain: analyzing organizational failures. *Revista de Economia e Administração*, v. 1, p. 296-311, 2009.

CAMARA SETORIAL DA SOJA. Agenda Estratégica 2010-2015 – Soja. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/AGES/soja.pdf. Acesso em 15/08/2013

CARDOSO, Fátima. “Do Confronto à Governança Ambiental: Uma Perspectiva Institucional para a Moratória da Soja na Amazônia”, relatório preliminar, *Programa de Ciência Ambiental, PROCAM/USP*, mimeo. 2008.

CASELLA, Alessandra. "On Standards and Trade: A Review of Simple Results" In. BHAGWATI, Jagdish; HUDEC, Robert E. (Orgs.). *Fair Trade and Harmonization*. Massachusetts: MIT, 1996. p. 9-40.

_____. Product Standards and International Trade. Harmonization through Private Coalitions? *KYKLOS*, Vol.54. 2001.

CASHORE, Benjamin. "Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority." *Governance* 15 (4): 2002. p. 503-529.

CASHORE, B., G. AULD, S. BERNSTEIN, McDERMOTT, C. L. Can non-state governance 'ratchet up' global environmental standards? Lessons from the forest sector. *Review of European Community and International Environmental Law* 16 (2):158-172. 2007.

CHALLIES, Edward. The Limits to Voluntary Private Social Standards in Global Agri-food System Governance *International Journal of Sociology of Agriculture & Food*, Vol. 20, No. 2, pp. 175-195. 2012.

CHRISTOFOLETTI, M. A., SILVA, R., MATTOS, F. "The Increasing Participation of China in the World Soybean Market and Its Impact on Price Linkages in Futures Markets." Proceedings of the NCCC-134 *Conference on Applied Commodity Price Analysis, Forecasting, and Market Risk Management*. St. Louis, MO. 2012. Disponível em: [http://www.farmdoc.illinois.edu/nccc134]

COASE, Ronald. The Nature of the Firm. *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405

_____. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3. October, 1-44. 1960.

_____. Nobel Lecture. *The Institutional Structure of Production*. 1991.

COLEMAN, J.S. Foundations of Social Theory, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, (1990) caps. 10 e 11.

CEBC. Conselho Empresarial Brasil-China. *Carta Brasil-China* – Edição 6. Novembro de 2012. Disponível em: <http://www.cebc.org.br/pt-br/publicacoes-e-informes/carta-brasil-china>. Acesso em 23/08/2013

_____. **Conselho Empresarial Brasil-China.** *Carta Brasil-China* – Edição 3. Novembro de 2011. Disponível em: <http://www.cebc.org.br/pt-br/publicacoes-e-informes/carta-brasil-china>. Acesso em 23/08/2013

CUTLER, A. Claire. Private international regimes and interfirm cooperation," in Rodney Bruce Hall and Thomas J. Biersteker (eds.) *The Emergence of Private Authority in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 23-42.

_____. Private Power and Global Authority: Transnational Merchant Law in the Global Political Economy (Cambridge University Press, 2003).

_____. "Transnational Business Civilization, Corporations, and the Privatization of Global Governance," in *International Political Economy Yearbook: Global Corporate Power*, Volume 15 edited by Christopher May, Boulder, Co: Lynne Rienner Press 2006, pp. 199- 226.

DAVIS, J.H., and GOLDBERG, R.A.,. A Concept of Agribusiness. Boston: Division of Research, Harvard University, Business School. 1957

DEMSETZ, H. Toward a Theory of Property Rights, *American Economic Review* 57, maio 1967, pp 347-373.

_____. The Economics of Business Firms: seven critical commentaries. First commentary: the firm of the Theory: its definition and existence. XXXX.

DETOMASI, D.A.: The Multinational Corporation and Global Governance: Modelling Global Public Policy Networks. *Journal of Business Ethics*. 71, 321–334. 2007.

DINGWERTH, Klaus. “Private Transnational Governance and the South: A Comparative Perspective”. *International Studies Quarterly* 52 (3). 607-634. 2008.

DINGWERTH, Klaus & PATTBERG, Philipp. “Global Governance as a Perspective on World Politics” in *Global Governance* .12 pps. 185-203. 2006.

_____. “How Global and Why Governance? Ambivalences, Blind Spots, and Challenges for a Critical Global Governance Literature”, *mimeo*.2007

DJELIC, Marie-Laurie e QUACK, Sigrid. “Globalization and Institutions”, Edward Elgar 2003.

DONADELLI, Flávia. Dissertação de Mestrado. *Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo*, 2011

DORMADY, Noah. “The Political Economy of Collaborative Organization”. *Administration & Society*. 2012.

EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K. e; PUTNAM, Robert, Eds. Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics. Los Angeles, C.A.: University of California Press. 1993.

FORRER, John, KAPUR, Ridhima; GREENE, Leilani. Understanding Global Governance Networks – Organization and Leadership. *Working Paper by Institute for Corporate Responsibility*. The George Washington University. Junho de 2012.

FOUILLEUX, Eve. Privatising Deliberation. Multi-Stakeholder Sustainability Initiatives for Soy and Palm Oil: From discourse to Practice. Apresentação em seminário: *Civil-Led Corporate Governance in Latin-America: Critical Research Issues and Opportunities for Collaboration*”, São Paulo, 30-31 agosto. 2010.

FRANSEN, Luc. Why Do Private Governance Organizations Not Converge? A Political-Institutional Analysis of Transnational Labor Standards Regulation. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol.24. No.2, April 2011. pp. 359-387.

FUCHS, Doris e KALFAGIANNI, Agni. "The Causes and Consequences of Private Food Governance." *Business & Politics* vol.12 no.3 (October 2010)

FUKUYAMA, Francis. “What is Governance?”. *Discussion Paper*. 2013. Disponível em: http://iis-db.stanford.edu/pubs/23946/What_Is_Governance_v3.pdf

GEREFFI, Gary. The new offshoring of jobs and global development. Geneva. *ILO Social Policy Lectures*. 2005.

GEREFFI, Gary; HUMPHREY, John; STURGEON, Tim. The governance of global value chain. *Review of International Political Economy*, v. 12, n. 1, p. 78-104, Feb. 2005.

GEREFFI, Gary; KORZENIEWICZ, Miguel; KORZENIEWICZ, Roberto. Introduction: global commodity chain. In: GEREFFI; KORZENIEWICZ (Org.). *Commodity chains and global capitalism*. London: Greenwood, 1994. p. 1-14.

GINOSAR, Avshalom, Public-Interest Institutionalism: A Positive Perspective on Regulation., *Administration & Society*. 2012

GLASBERGEN, P e SCHOUTEN, G. “Private Multi-stakeholder Governance in the Agricultural Market Place: An Analysis of Legitimization Processes of the Roundtables on Sustainable Palm Oil and Responsible Soy”. In: *International Food and Agribusiness Management Review Volume 15, Special Issue B, 2012*

GOLDSTEIN, J. e KEOHANE, R. O. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In. (eds) *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 3-30. 1993.

GREENPEACE. “Comendo a Amazônia”. Greenpeace. 2004.

GRAZ, Jean-Christophe e NÖLKE, Andreas .Transnational Governance and It´s Limits, *Routledge*, UK. 2008.

GREIF, Avner. E LAITIN, David D. A Theory of Endogenous Institutional Change. In: *American Political Science Review*. V. 98, No.4. , 2004

GREENPEACE - Comendo a Amazônia. Greenpeace. 2004.

HAAS, Peter M. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*, 46 (1): 1-35. 1992.

HALE, Thomas e HELD, David. (Eds). *Handbook of Transnational Governance*, Polity Press, London. (2011)

HALL, Rodney Bruce e BIERSTEKER, Thomas J. (eds.). *The Emergence of Private Authority in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002)

HAULFLER, Virginia. Public Role for Private Sector: Industry Self-regulation in a Global Economy, *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington D.C. (introdução e capítulo 1). Disponível em: www.carnegieendowment.org/2001/08/14/public-role-for-private-sector-industryself-regulation-in-global-economy/apt. (2001).

_____. Globalization and Industry Self-Regulation,” in Miles Kahler and David Lake, eds. *Governance in a Global Economy* (Princeton University Press, 2003)

HELD, D. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.1995.

HENRY, Leroi; MOHAN, Giles and YANACOPOULOS, Helen. Networks as transnational agents of development. *Third World Quarterly*, 25(5), pp. 839–855. 2004.

HENSON, S. and HUMPHREY, J. 'Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri-Food Chains as They Impact Developing Countries', *Journal of Development Studies* 46.9:1628-46. 2010.

ICONE. Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais. Análise Estratégia para a Produção de Soja Responsável. Julho 2011. Disponível em: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/cd60bf004a96003aad4aedec99f439e/Soja+Gap+Analysis.portugues.pdf?MOD=AJPERES> Acesso em 15/08/2013.

INOUE, Cristina Y.A. *Regime Global de Biodiversidade: O caso Mamirauá*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 2007.

ITC. International Trade Centre. Standards Map Compendium – 100 voluntary standards “At a Glance”. *ITC- Market Analysis and Research*. 2013.

JORDANA, Jacint e LEVI-FAUR. David. The politics of regulation in the age of governance . In **JORDANA, Jacint e LEVI-FAUR. David** . *The Politics of Regulation Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Edward Elgar Publishing. 2004

KECK, M. E. e SIKKINK, K.,. Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, London, Cornell University Press. 1998

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. "Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)". *Foreign Policy*, No. 118. Spring, 2000. p. 104-119.

_____ (eds.). *Transnational Relations and World politics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1971.

_____. *Power and Interdependence*. Boston : Little, Brown. 1977.

KERSBERGEN, K. V. e VAN WAARDEN, F. V. “„Governance” as a bridge between disciplines: Crossdisciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy”. *European Journal of Political Research* n° 43: 143–171, 2004

KING, Gary, KEOHANE, Robert O e VERBA, Sidney. *Designing Social Enquire:Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press. 1994.

KLEIN, B. Contracts and Incentives: the role of contract terms in assuring performance. In Werin e Wijkander. *Contract Economics*, 1992.

KOBRIN, Stephen J., Private Political Authority and Public Responsibility: Transnational Politics, Transnational Firms and Human Rights, *Business Ethics Quarterly*. 2009.

_____. *It Ain't Over Until the Fat Lady Sings: Three Narratives Relating to the Rise and Possible Fall of the Second Wave of Globalization*, 2008.

_____. *Globalization, Transnational Corporations and the Future of Global Governance, Handbook of Research on Global Corporate Citizenship*. 2008.

KRASNER, S. D. (Ed.). *International Regimes*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983.

KRUGER, Anne. The Political Economy of Controls: American Sugar. In: **NORTH, D.; EGGERTSSON, T.; ALSTON, L.** *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge University Press.1996.169-218

KUMAR, A; MESSNER, D. “Introduction: Global Governance: Issues, Trends and Challenges”. In: **KUMAR, A & MESSNER, D.** (eds.) *Power Shifts and Global Governance*. London & New York: Anthem Press. 2010.

LAZZARINI, S. G. e NUNES, R. Competitividade do Sistema Agroindustrial da Soja. *Relatório Técnico PENSA - IPEA*, 225p, 1998

LEEBRON,D.W., 'Lying Down With Procrustes: An Analysis of Harmonization Claims'. In. BHAGWATI, Jagdish; HUDEC, Robert E. (Orgs.). *Fair Trade and Harmonization*.Massachusetts: MIT, 1996. p. 9-40.

LEVI, David e PRAKASH, Aseem. Bargains Old and New: Multinational Corporations in Global Governance . *Business and Politics, Vol. 5, No. 2*, August 2003

LEVI-FAUR, David. “Regulation and Regulatory Governance”, *Jeruzalem Papers in Regulation and Governance*, No1, 2010.

_____. States Making & Market Building for the Global South: The Developmental State vs. The Regulatory State?. *JPRG Paper* No. 44, July 2012.,

LEVY, D; NEWELL, P. The Business of Environmental Governance. Cambridge & London. MIT Press. 2005.

LIEBERMAN, R. Ideas, institutions, and political order: explaining political change. *American Political Science Review*. 96(4): 697-712. 2002

LOVATELLI, Carlo. Cinco anos da Moratória da Soja e Sustentabilidade do Bioma Amazônia. In.: *Política Externa*, Vol. 20. Nº2. 2011.

MACNEIL, Ian R. “Contracts: Adjustments of Long Term, Economic Relations Under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law.” *Northwestern university Law Review* 72: 854-906. 1978.

MATTLI, Walter. 1999. The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond. New York: Cambridge University Press.

MAXFIELD, S., SCHNEIDER, B. R. (ed.) *Business and the State in Developing Countries*. Itaca and London: Cornell University Press. 1997.

MBENGUE, M.M. “Private Standards and the WTO Law”, *BioRes Review* Vol. 5(1).ICTSD, Geneva, Spring. 2011

MIER, Matteo e TERAN, C.G. .”Strengths and limitations of the Round Table for Responsible Soy --- RTRS in Mato Grosso, Brazil”. *Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing* .6-8 de abril. 2011

MILNER, Helen V. ROSENDORFF, B. Peter. “Trade Negotiations, Information and Domestic Politics: The Role of Domestic Groups”. *Economics and Politics*, vol 8, nº2. (1996)

MILNER, Helen, MORAVCSIK, Andrew. Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics. Princeton University Press. 2009

MIZRUCHI, M., SCHWARTZ, M. “The structural analysis of business: an emerging field”, in: MIZRUCHI, M., SCHWARTZ, M. (ed.) *Intercorporate Relations – The Structural Analysis of Business*. Cambridge: Cambridge University Press. (1992)

MONTEIRO, G. F. A. & ZYLBERSZTAJN, D. Direitos de Propriedade, Custos de Transação e Concorrência: o Modelo de Barzel. In.: *Economic Analysis of law Review*. Brasilia, V.2, p.95-114. Jan-jun. 2011.

MORAVCSIK, A., The choice for Europe: Social purpose and state power from Messinato Maastricht. London: University of California Press. (1998).

NADVI, Khalid. “Global standards, global governance and the organization of global value chains”. In: *Journal of Economic Geography* 8. 2008. p. 323–34

NADVI, Khalid; WÄLTRING, Frank. "Making sense of global standards". In: SCHMITZ, Humbert (Org.). *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004. p. 53-94.

NASSAR, André Meloni, O MDA Maior que o MAPA. In. *Estadão*19/01/2011. <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-mda-maior-que-o-mapa,668101,0.htm>

NEVES, M. Fava. Food Chains amd the reasons behind rising food prices. *Practical Action*

Publishing. Online Version. 2011

NEWELL, P. “Environmental NGOs and globalisation: The governance of TNCs”. In: COHEN, R.; RAI, S. (eds.). *Global social movements*. London: Athlone Press. 2000.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge. 1990.

_____. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press. 2005.

_____. *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Editora Instituto Liberal, Rio de Janeiro. 2002.

NYE, Joseph. *The Means to Success in World Politics*. Public Affairs, New York, 2005.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução Fabio Fernandez. São Paulo, Edusp. 1999.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press. 1990.

_____. *Developing a Method for analyzing Institutional Change, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Center for the Study of Institutional Diversity, Arizona State University*. 2007.

_____. *Collective Action and the Evolution of Social Norms, The Journal of Economic Perspectives*, Vo. 14, No.3, Summer, 137-158 (pgs. 141-158).2000.

_____. *Design Principles of Robust Property Rights Institutions: What have we Learned? Workshop in Political Theory and Political Analysis*. Indiana University. 2008a

_____. *Institutions and the Environment. Institute of Economic Affairs*. Blackwell Publishing. Oxford. 2008b.

PATTBERG, Philipp. “What Role for Private Rule-Making in Global Environmental Governance? Analysing the Forest Stewardship Council (FSC)”. In: *International Environmental Agreements*. v. 5. 2005. p. 175–189.

_____. “Private Environmental Governance and the Sustainability Transition: Functions and Impacts of NGO-Business Partnerships”. In: KLAUS, J.; BINDER, M.; WIECZOREK, A. (Orgs.). *Governance for Industrial Transformation*. Berlin: Environmental Policy Research Centre, 2004. p. 52-66.

_____. *The Influence of Global Business Regulation: Beyond Good Corporate Conduct*. In *Business and Society Review* 111 (3): 241-268. 2006.

PAULILLO, Luiz F. *Redes de Poder & Territórios Produtivos*. São Carlos. EdUFSCar. 2000

PAULILLO, L. F.; ALMEIDA. L. M. ; MELLO, F.O.; *A coordenação agroindustrial citrícola brasileira e os novos recursos de poder: dos políticos aos jurídicos*. XLVI SOBER, Rio Branco. 2008. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/9/563.pdf>

PEINE, Emelie K. *Tese de Doutorado: The Private State of Agribusiness: Brazilian Soy on the Frontier of a New Agrofood Regime*. Cornell University. 2009.

PEROSA, Bruno Benzaquen ,“A Emergência da Governança Socioambiental no Mercado Internacional de Biocombustíveis”, *Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas, FGV-SP*, capítulos 1, 2 e 3. (2012).

PEROSA, B.B., AZEVEDO, P., SHIKIDA, F. SERIGATI, F., CAVALARI, M. *Padrões e Certificações Socioambientais no Mercado Internacional de Bioenergia: Uma abordagem*

teórica. Texto apresentado no 48º Congresso da SOBER, Campo Grande, MS, julho de 2010. Acesso em: 11/07/2011. Disponível em: [www.sober.org.br/palestra/15/333.pdf]

PINHEIRO MACHADO Fo, C. Responsabilidade Social e Governança . Ed. Thompson. Capítulos 1, 2 e 6. 2006.

_____. Governança Corporativa: em tempos de crise. Capítulo 6, *Governança em Organizações do Agronegócio*. IBGC. 2009

PIRRONG, Stephen C. “The Efficient Scope of Private Transactions Cost Reducing Institutions: The Case of Commodity Exchanges”, *The Journal of Legal Studies*, 1995.

POLANYI, Karl. “The Great Transformation: the Political and Economic origin of our Time”, New York: Rinehart & Company. 1944.

PRAKASH, Aseem and POTOSKI, Matthew (2010). “The International Organization for Standardization as a Global Governor: a Club Theory Perspective”, in Debora D. Avant, Martha Finnemore, and Susan K. Sell (Eds.) *Who Governs the Globe?*, Cambridge University Press, Cambridge, UK: pps. 72-101

RADAELLI, C. M. The Power of policy narratives in the European Union: the cause of tax policy. In Braun, De Busch, A.(eds) *Public Policy and political ideas*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 98-114. 1999.

RATTNER, H. Sustentabilidade, uma visão humanista- Associação Brasileira de Desenvolvimento de Lideranças, 2004. disponível em <http://www.lead.org.br/article/view/134>

RISSE-KAPEN, T. Bringing transnational relations back in. Cambridge: Cambridge University pp. 1995.

RITTBERGER, V. “Research on International Regimes in Germany: The adaptative Internalization of an American Social Science Concept”. In: **RITTBERGER, V.; MAYER, P.** (Orgs.). *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

ROSENAU, James N. “Governança, ordem e transformação na política mundial”. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UNB, 2000. p. 11-46.

RTRS. Round Table On Responsible Soy. Padrão RTRS para a Produção Responsável de Soja. 16 de setembro de 2013. Disponível em:

_____. **Roundtable on Responsible Soy.** Minuta da Assembleia Geral. Disponível em:

http://www.responsiblesoy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=211&Itemid=27&lang=pt. Acesso em agosto de 2013.

RUGGIE, John. Global Markets and Global Governance: The Prospects for Convergence,” in Stephen Bernstein and Louis W. Pauly, eds., *Global Governance: Towards a New Grand Compromise?* (Albany: State University Press of New York, 2005, forthcoming)

_____. How to Marry Civic Politics and Private Governance,” in *The Impact of Corporations on Global Governance: A Report of the Empire and Democracy Project* (New York: Center on International Cooperation, NYU, and Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 2004

_____. *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*. W.W. Norton & Company, 2013.

SABATIER, P. A. e WEIBLE, C. M. "The advocacy coalition Framework: innovations and clarifications". In Sabatier, P. (ed) *Theories of the policy process*. Cambridge MA: Westview

Press, pp. 189-220. 2007.

SCHERER, A. A.G.; PALAZZO, G.; BAUMANN, D. Global Rules and Private Actors – Towards a New Role of the TNC in the Global Governance”, *Business Ethics Quarterly*, Vol. 16 (2006), No.4, p. 505-532.

SCHNEIDER, B. R. “Organized Business Politics in Democratic Brazil”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 39, nº 4. (1998)

SCHOUTEN, G., GLASBERGEN, P. e LEROY, P. Deliberative capacity of Private multi-stakeholder governance. Artigo apresentado na “*Colorado Conference on Earth System Governance*”, Fort Collins, 17-20 Maio 2010.

SCOTT, Collin. Privatization and Regulatory Regimes*. In.: GOODIN, Robert E., REIN, Martin e MORAN, Michael. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford Handbooks Press. 2008.

SEN, Amartya. The Possibility of Social Choice, Nobel Lecture.1998.

SGS. Entendendo a Produção Sustentável de Biocombustíveis, A Diretiva da UE de Energia Renovável e as Iniciativas Internacionais para Verificação de Sustentabilidade. 2011.

SLAUGHTER, Anne-Marie. Sovereignty and Power in a Networked World Order, 40 *Standford Journal of International Law* 283. 2004.

SOUZA, Nice. Aprosoja abandona grupo de debate sobre soja responsável. *O Estado de São Paulo*. 03 de junho 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,aprosoja-abandona-grupo-de-debate-sobre-soja-responsavel,381458,0.htm>. Acesso em: 23/09/2013.

SPERS, Eduardo Eugênio; ZYLBERSZTAJN, Décio. Public and private mechanism in food safety In: *Advances in supply chain analysis in agri-food systems*.1 ed.São Paulo : Singular, 2009, v.1, p. 129-144.

SPILLER, Pablo T. Transaction Cost Regulation (NBER Working Paper No. w16735. January 2011). Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1749894>

STRANGE, Susan. “Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis”. In: **KRASNER, Stephen.** *International Regimes*. Cornell, Cornell University Press. 1983. p. 337-354.

STRINGHAM, Edward. “Why private governance? Voluntary associations as an alternative to government coercion”. Working Paper. 2011. Disponível em: http://econ.as.nyu.edu/docs/IO/21045/Stringham_09262011.pdf

TABACOW, J. Sustentabilidade, euforia utópica ou logorréia estéril? In **GERRA, A.** (org), 2006: *arquitetura sustentável*. Romano Guerra Editora, São Paulo. Iniciativa Solvin. 2006.

THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel, MULLER, Carolina e BAPTISTA, Adriane N. Sistemas de regulação do comércio internacional em confronto: o marco dos Estados e o marco das transnacionais. *Política Externa*. Vol 21. N.4 . 2013

USDA. United States Department of Agriculture. The World Agricultural Supply and Demand Estimates. 8 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/latest.pdf>. Acesso em 8/11/2013.

VEIGA, J. P. C. ; RODRIGUES, P. C. S. . Certificação Social e Ambiental: Arranjos Institucionais e Impactos sobre as Commodities Brasileiras. *CINDES/ LATN/ FLACSO*, 2010

VEIGA, J.P, HEHS, K. e RODRIGUES, P.C.S.. “Regulação e Governança de Commodities Agrícolas: Uma Perspectiva Brasileira”. Working Paper. 2013.

VOGEL, David. “Private Global Business Regulation”. In: *Annual Review of Political Science*. v. 11. 2008. p. 261–82.

_____. “The private regulation of global corporate conduct”. In: **MATTLI, W.; WOODS, N.** (eds.), *The politics of global regulation*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 2009. p. 151-188.

VOGEL, David and MOON,Jeremy. “Corporate Social Responsibility, Government and Civil Society” in Andrew Crane, Abigail McWilliams, Dirk Matten, Jeremy Moon and Donald Siegel (eds.) *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, UK: pp. 303-323. (2008)

WAARDEN, Frans van ‘Varieties of Private Market Regulation: Problems and Prospects’, to appear in David Levi-Faur (ed.)*Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar(2011)

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

WAVERMAN, L., COMANOR, W. S., GOTO, A. “Competition Policy in the Global Economy”, London (Routledge). 1996.

WEIBLE, Christopher, M. An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006.

WILLIAMSON, O. E. “The Economic institutions of Capitalism”. The Free Press. 1985

_____. “The Mechanisms of Governance”. Oxford: Oxford University Press. 1996.

_____. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*. 38. September: 596-613. 2000.

_____. What is going on here? *Pragmatic Methodology and Economic Organization*. 2003.

WILLIAMSON, O. E. and WINTER,S.G. The Nature of the Firm: origins, evolution, and development. Oxford University Press. Caps 1 a 5. 1993.

WILKINSON, D.; FERGUSSON, M.; BOWYER, C.; BROWN, J.; LADEFOGED, A.; MONKHOUSE, C.; ZDANOWICZ, A. Sustainable development in the European commission's Integrated Impact Assessments for 2003. *Institute for European Environmental Policy*. 2004. Disponível em: www.ieep.org.uk/PDFfiles/PUBLICATIONS/IEEP_ExIA_report.pdf. Acesso em 21/05/2013.

WWF. World Wild Fund. Soya on the table – inside the RTRS . 21 de maio 2012. Disponível em: <http://blogs.wwf.org.uk/blog/green-sustainable-living/soya-on-the-table-inside-the-rtrs/> Acesso em 15/08/2013.

_____. **World Wild Fund.** Q&A on Soy, WWF and the RTRS. 14 maio 2012. Disponível em: http://awsassets.panda.org/downloads/q_a_wwf_rtrs.pdf . Acesso em: 15/08/2013

YOUNG, O.R. 'The Actors in World Politics', in J. N. Rosenau and M. A. East (eds) *The Analysis of International Politics*, pp. 125-144. New York: The Free Press. (1972)

ZANON, Raquel.S.; SAES, Sylvia M.; CORRAR, Luiz J.; MACEDO, Marcelo. A. Produção de soja no Brasil: principais determinantes do tamanho das propriedades. 48º Congresso da SOBER. 2010. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/15/38.pdf>. Acesso em 23/08/2013.

ZANON, Raquel.S.; SAES, Sylvia M.; GIESBRECHT, José A.; FELISONI, Claudio. Economia de escala e a produção de soja no Brasil. SEMEAD. 2009. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/508.pdf>. Acesso em 23/08/2013.

ZWINGEL, Susanne. How do Norms Travel? Theorizing International Women's Rights in Transnational Perspective. In: *International Studies Quarterly*, 1-15, 2011.

ZYLBERSZTAJN, Décio. Papel dos contratos na coordenação Agro-Industrial: um olhar além dos mercados. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 43, n. 03, p. 385-420, 2005.

_____. Governance Structures and Agribusiness Coordination: a transaction cost economics based approach. In *Research in Domestic and International Agribusiness Management*. Vol. 12, p. 245-310. Ray Goldberg Editor. Harvard University. 1996.

_____. Fragile Social Norms: Case of (Un)Sustainable Exploration of Forest Products. *International Journal on Food System Dynamics*. ISNIE, Berkeley. 2009. Disponível em: <http://papers.isnie.org/paper/244.html>

ZYLBERSZTAJN, Décio. and FARINA, E.M.M.O. Strictly Coordinated Food Systems: Exploring the Limits of the Coasian Firm. In.: *International Food and Agribusiness Management Review*. 2(2):249-265. 1999.

Sites de Interesse

Access Development Services

www.accessdev.org

Aliança da Terra

www.aliancadaterra.org.br

Bhatiya Samruddhi Fiance-BASIX

Conservation International

www.conservation.org

Fauna & Flora International

www.fauna-flora.org

Fundación Moisés Bertoni

www.mbertoni.org.py

Fundación Vida Silvestre

www.vidasilvestre.org.ar

Guyra Paraguay

www.guyra.org.py

Instituto ETHOS

www.ethos.org.br

Natuur & Millieu

www.natuurenmilieu.nl

Solidaridad

www.solidaridad.nl

The Nature Conservancy

www.nature.org

WWF

www.panda.org

RTRS – Round Table on Responsible Soy

<http://www.responsiblesoy.org>

STDF - Standards Facilities (OMC)

<http://www.standardsfacility.org/en/>

Outros**Bonsucro**

<http://www.bonsucro.com/>

Forest Stewardship Council (FSC)

<http://br.fsc.org>

Projeto Pró-Savana

<http://www.cnpmf.embrapa.br/destaques/Mocambique.pdf>

Revista America Economia

<http://rankings.americaeconomia.com>

Round Table on Responsible Palm Oil (RSPO)

www.rspo.org

Standards Map

<http://standardsmap.org>

Camara Setorial da Soja

<http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>

Lista de Entrevistados

Instituição	Ano
ABIOVE (Associação Brasileira das Industrias de Óleos Vegetais)	2011, 2013
APROSOJA (Associação Brasileira dos Produtores de Soja)	2011
ICONE (Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais)	2013
Instituto ETHOS de Empresas	2012
SRB (Sociedade Rural Brasileira)	2013
Empresários do Agronegócio	2013
Autoridades Políticas	2013

**Considerando o assunto tratado e o tipo de informação discutido durante as entrevistas optou-se por ocultar o nome dos entrevistados. Alguns deles pediram para não terem seus nomes divulgados.