

breves cindes 104

Os padrões privados de sustentabilidade e o agro brasileiro

Leane Cornet Naidin
Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

Setembro de 2020



Os padrões privados de sustentabilidade e o agro brasileiro

Leane Cornet Naidin

Pedro da Motta Veiga

Sandra Polónia Rios

1. Introdução¹

Mais além das normas e regulamentos que se aplicam aos requisitos técnicos e sanitários dos produtos e processos de produção, desenvolveu-se, sobretudo a partir dos anos 1990, um amplo conjunto de instrumentos de avaliação e certificação dos atributos ambientais, sociais e – a partir do final dos anos 2000 – climáticos dos bens e dos seus métodos de produção.

Desde o início, esse processo conferiu aos produtos agrícolas, alimentares e florestais uma atenção especial, embora não exclusiva², e teve nos países da União Europeia o principal locus de produção e difusão dos novos instrumentos. Um eixo importante de desenvolvimento desse novo sistema de padrões e regulamentos foi a produção legislativa da União Europeia e, em particular, a legislação aplicável a alimentos. No entanto, esse eixo não será considerado na presente seção, que se centrará em outra dimensão do processo: a de produção e difusão de padrões privados voluntários (os chamados *private standards*).

¹ Este artigo é parte do relatório de pesquisa *A Regulação Internacional da Produção e do Comércio Agrícola: Participação e Posicionamento do Brasil*, elaborado para o CINDES para o Instituto Escolhas, disponível em:

http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=51&Itemid=14

² Produtos industriais de consumo como calçados e artigos de vestuário eram, já nos anos 1990, objeto de iniciativas de estabelecimento de esquemas de certificação e etiquetagem ambiental na União Europeia.

Um dos primeiros padrões privados a adquirir relevância, o *Forest Stewardship Council* (FSC) foi criado em 1993 por uma coalizão de ONGs e empresas para estabelecer padrões para o manejo sustentável de florestas e operar um sistema de certificação. Há hoje perto de 200 milhões de hectares de florestas certificadas por esse sistema.

Segundo um estudo, desde então oito novos “padrões voluntários de sustentabilidade são criados por ano em diferentes setores e países”, configurando a criação de uma nova camada de governança e regulação do comércio internacional³.

Como entender a multiplicação desses sistemas de normatização voluntários? Que questões e desafios específicos ela coloca para os atores que intervêm no comércio internacional – especialmente de alimentos – e para o sistema de regulação internacional desse comércio? Como este processo impacta ou pode impactar as exportações brasileiras e o posicionamento internacional do país em relação à agenda agrícola? São questões que este artigo pretende discutir. A Seção 2 descreve a dinâmica de criação de padrões privados de sustentabilidade e os fatores que a impulsionam. Na Seção 3 apresenta-se uma tipologia deste tipo de padrões e discutem-se alguns dilemas e desafios que a sua multiplicação produz. Já a Seção 4 apresenta a posição oficial do Brasil em relação a estas iniciativas e descreve dois casos setoriais, em que o setor agroexportador brasileiro teve que lidar com padrões privados de sustentabilidade – em ambos os casos com bastante êxito.

³ Fiorini, M., Schleifer P., Taimasova R. (2017). *Social and environmental standards: From fragmentation to coordination*. International Trade Centre, Geneva.

2. A dinâmica de criação de padrões voluntários de sustentabilidade

Em relação à primeira pergunta, parece haver uma convergência de fatores ligados à demanda e à oferta que concorrem para gerar incentivos ao estabelecimento desses esquemas.

Do lado da oferta, há a expansão do modelo de negócios baseado na montagem e gerenciamento de cadeias internacionais de valor. Cadeias de valor funcionam sob diversos modelos, mas em todos eles há empresas que desempenham funções de liderança, seja por deter ativos estratégicos, seja pelo posicionamento próximo aos consumidores etc.

Para essas empresas, padrões são um instrumento útil para administrar de forma eficiente cadeias de fornecimento geograficamente amplas e dispersas em diferentes países e regiões, reduzindo custos de transação e garantindo que os produtos preencham requisitos e apresentem atributos de qualidade e segurança.

Além disso, principalmente em setores de produção e comercialização de bens de consumo (inclusive alimentos), os padrões privados podem ser usados para formar e consolidar a reputação de marcas e para garantir fidelidade dos consumidores. Nesse sentido, eles podem fazer parte da estratégia de competição de grandes empresas.

Estes fatores de oferta explicam a crescente relevância dos padrões – públicos ou privados – relacionados aos dois tradicionais atributos de qualidade e segurança dos produtos em uma economia globalizada. Eles são, no entanto, insuficientes para explicar a proliferação de padrões cujo foco são os atributos de sustentabilidade – ambientais, sociais e climáticos. Para explicar esse fenômeno, os fatores de demanda são essenciais.

Do lado da demanda, o principal fator é a crescente relevância atribuída por consumidores e formuladores de política dos países desenvolvidos às agendas ambiental, social e climática – e à relação entre essas agendas e as condições de produção e comercialização de produtos agrícolas e de alimentos. De forma mais específica, contribuíram para esse processo a maior consciência (dos consumidores) acerca do impacto dos alimentos sobre a saúde e a crescente demanda – dos consumidores e da sociedade em geral – por bens produzidos de forma responsável e em condições eticamente aceitáveis.⁴

Com a ampliação do escopo dos atributos valorizados em um bem, o foco dos padrões passa a ir além das características deste para abranger o seu ciclo de vida e, em particular, as condições e métodos que presidem a produção do bem. Significa dizer que os padrões de nova geração – os de sustentabilidade – apresentam um número maior de requisitos e envolvem processos de certificação mais complexos do que os padrões mais tradicionais, amparados em legislações nacionais ou em instituições internacionais ou intergovernamentais, como o *Codex Alimentarius*. São características dos padrões privados aqui considerados:

- ser *de jure* não compulsórios ou vinculantes (são voluntários);
- ter seu foco em aspectos ambientais, sociais e/ou climáticos (padrões de sustentabilidade)⁵;
- ter uma estrutura de governança, com processos de tomada de decisão, de estabelecimento e certificação de padrões, de verificação e auditoria etc.⁶.

⁴ Fiorini, M.; Schleifer, P.; Taimasova R. (2017). Op. cit.

⁵ A inclusão de critérios e requisitos relacionados à mudança climática em padrões privados ganhou impulso no final da década passada e pretende levar em conta a quantidade total de gases de efeito estufa emitida durante as diferentes fases do ciclo de vida de um produto ou serviço (produção, processamento, transporte, venda, uso e disposição final). Essa variável vem sendo crescentemente considerada em esquemas de certificação, como aqueles focalizados em produtos orgânicos ou em sustentabilidade ambiental de uma forma geral.

⁶ Fiorini, M.; Schleifer, P.; Taimasova R. (2017). Op. cit.

Como já observado, desde os anos 1990, a produção e a comercialização de produtos agropecuários e de alimentos tem sido o principal objeto dos padrões privados. Já em 2010, inventário produzido pela Comissão Europeia contabilizava a existência de 441 esquemas de certificação para produtos agrícolas e demais produtos alimentícios na União Europeia.

No caso dos produtos alimentícios, a presença de um grande número de padrões é atribuível ao fato de que eles se destinam ao consumo final e, portanto, receberam maior atenção dos consumidores e dos varejistas, inicialmente em termos de qualidade e segurança dos produtos, logo em termos de fatores de sustentabilidade.

Esse é um fator que contribui para explicar por que a presença de padrões é maior nos setores agrícolas produtores de alimentos do que em setores agrícolas que não se destinam a esse tipo de produção, como os setores de algodão, produtos florestais etc.

3. Tipologia e dilemas dos padrões voluntários de sustentabilidade

Há, na vasta literatura voltada para o tema, diversas tipologias dos padrões privados voltados para a agenda de sustentabilidade. Os mais simples combinam duas variáveis: a origem do sistema – setor privado, sociedade civil e arranjo colaborativo entre ambos – e o número de atores envolvidos – ator único ou múltiplos atores. O Quadro 1, a seguir, ilustra os resultados da aplicação dessa tipologia ao conjunto de iniciativas de estabelecimento de padrões privados de sustentabilidade.

Quadro 1 Tipologia com duas variáveis dos sistemas de padrões privados de sustentabilidade

Origem do sistema	Ator único	Atores múltiplos
Setor privado	Códigos de conduta de empresas. Por exemplo: <i>Unilever Sustainable Agriculture Code</i> .	Padrões criados por consórcios ou associações de empresas. Por exemplo: GLOBALG.A.P.
Sociedade Civil	Padrões desenvolvidos e administrados por uma única ONG. Por exemplo: <i>Rainforest Alliance</i> .	Padrões criados por coalizões entre entidades da sociedade civil (ONG, por exemplo). Por exemplo: <i>Clean Clothes Campaign</i> .
Arranjo colaborativo	Não existente.	Padrões criados e administrados conjuntamente por entidades empresariais e atores da sociedade civil. Por exemplo: FSC e mesas redondas com foco em uma <i>commodity</i> (como a soja)

Fonte: Fiorini, M.; Schleifer, P.; Taimasova R. (2017)

Como observado por Liu⁷, em princípio, os padrões privados podem desempenhar papel positivo para todos os atores participantes das cadeias de valor: “padrões privados podem beneficiar os produtores através de uma gestão mais eficiente, da redução de custos e da melhoria na qualidade do produto e na imagem da empresa. Padrões trabalhistas podem reduzir a rotatividade da mão de obra, absenteísmo e taxas de acidentes. O cumprimento de padrões ambientais pode melhorar a gestão de recursos naturais de que dependem os produtores (...). Adicionalmente a esses benefícios, alguns padrões podem ter um efeito direto de valor adicionado ao permitir aos produtores obter preços de venda mais elevados”.

No entanto, a realização desse potencial de benefícios é fortemente vinculada (e, na prática, limitada) às condições – em termos de transparência e de participação dos *stakeholders* no processo – em que são produzidos e implementados os padrões, ou seja, as condições de produção e governança destes.

⁷ Liu, P (2009). *Private standards in international trade: issues and opportunities*, paper apresentado no WTO’s workshop on environment-related private standards, certification and labelling requirements, 9 July.

É para essa agenda que a segunda pergunta formulada no início desta seção aponta: a das questões e desafios específicos que a emergência e, sobretudo, a multiplicação de padrões privados coloca para os atores que intervêm no comércio internacional – especialmente de alimentos – e para o sistema de regulação internacional desse comércio.

De fato, a própria dinâmica descentralizada e não regulada de criação de padrões gera uma multiplicidade de sistemas com critérios, requisitos e processos variáveis que não necessariamente se superpõem – ao contrário. A fragmentação vigente no mundo dos padrões voluntários de sustentabilidade é examinada em estudo recente, a partir da percepção de que o número crescente desses padrões “podem gerar problemas, especialmente para produtores que frequentemente devem atender a mais de um padrão para vender seus produtos a uma variedade de compradores (...). A proliferação de padrões voluntários de sustentabilidade frequentemente anda de mãos dadas com diferenças crescentes nos requisitos dos padrões e nos processos de auditoria. Na ausência de padrões e procedimentos harmonizados, o tempo adicional e os custos de transação implicados no atendimento a múltiplos esquemas apenas ampliam as barreiras existentes à entrada no mercado⁸”.

O estudo analisa o problema com base nos dez principais produtores mundiais de nove *commodities*. Entre os países encontra-se o Brasil, e entre os produtos encontram-se bens de peso na pauta exportadora do Brasil, como a soja, o açúcar de cana, o café, o algodão e os produtos florestais. Para 86 das 90 combinações produtos/mercados possíveis, estão em operação múltiplos padrões, e a presença destes é maior em *commodities* alimentares do que em produtos não alimentares (algodão, florestais).

As implicações da fragmentação são ainda maiores quando se observa que o “índice de superposição” dos requisitos dos diferentes padrões aplicados a um mesmo produto originário de um único mercado (por exemplo, soja do Brasil)

⁸ Fiorini, M.; Schleifer, P.; Taimasova R. (2017). Op. cit.

é bastante baixo. Dentro de uma escala de zero a um (sendo um a coincidência total de requisitos dos diferentes padrões existentes em um produto/ mercado), os indicadores de superposição situam-se, no caso brasileiro, em 0,34 para produtos florestais, em 0,33 para açúcar de cana e em 0,21 para soja.

Índice equivalente, mas aplicável aos processos para certificação e auditoria, confirma o elevado grau de fragmentação existente nesse “mercado”: 0,44 para produtos florestais, 0,39 para açúcar de cana e 0,44 para soja – sempre no caso do Brasil.

A fragmentação varia, de acordo com o estudo, significativamente segundo os atributos considerados. Os esforços de harmonização de padrões avançaram mais para segurança alimentar e padrões de qualidade, na comparação com padrões ambientais e trabalhistas. Mas há também diferenças nos graus de harmonização observados nos padrões ambientais e nos trabalhistas.

De maneira geral, os padrões e critérios trabalhistas adotados pelos padrões privados tomam as Convenções da OIT – ratificadas pela maioria dos países – e seus padrões como referência. Assim, por exemplo, segundo os autores, 130 dos 210 padrões examinados citam a Convenção da OIT sobre Trabalho Forçado.

Na área ambiental, embora haja diversas convenções e acordos internacionais relativos à proteção ambiental, os padrões voluntários se referem com frequência muito menor a ela do que no caso dos padrões trabalhistas.

Igualmente preocupado com a multiplicação de padrões para os produtores, outro estudo analisa as implicações dos modelos de governança dos padrões voluntários de sustentabilidade nos custos de implementação destes pelos produtores em diferentes países, buscando identificar as características que tornam esses padrões mais (ou menos) favoráveis à integração dos produtores em cadeias sustentáveis de valor⁹.

⁹ Fiorini, M.; Hoekman, B.; Jansen, M.; Schleifer, P.; Solleder, O.; Taimasova, R.; e Wozniak, J. (2017). *Suppliers' Access to Voluntary Sustainability Standards*. EUI Working Papers, RSCAS 2017/18.

A participação em esquemas de elaboração de metapadrões, como a Aliança ISEAL (*International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance*¹⁰), aparece como associada de forma robusta com sistemas de padronização mais “amigáveis” em relação aos produtores, oferecendo atividades de apoio direto a estes, desenvolvendo práticas mais transparentes e custos de implementação e certificação compartilhados entre os agentes da cadeia. Encontrou-se também associação positiva entre características dos esquemas amigáveis ao produtor e engajamento de produtores e de compradores no gerenciamento dos sistemas.

Mais além dos custos incorridos pelos produtores e de suas implicações sobre acesso a mercados e sobre a eficácia e legitimidade dos padrões, a literatura discute também a distribuição dos benefícios associados à adoção dos padrões privados de sustentabilidade: “o valor gerado pelo padrão tende a ser capturado pelos operadores do mercado a jusante, em particular, varejistas de grande escala, e apenas uma pequena parte é capturada pelos produtores”¹¹.

Desses diagnósticos, emerge a recomendação central de que se deve avançar na direção da harmonização de critérios e requisitos dos padrões, um processo que encontra dificuldades, entre outras razões, pelo fato de que “os incentivos para os padrões privados se engajarem em esforços de harmonização podem ser pequenos ou inexistentes, na medida em que eles estejam tentando diferenciar produtos de seus competidores”. É do ponto de vista dos produtores, mas também em nome da legitimidade e eficácia dos padrões privados, que a questão da harmonização – ou, ao menos, da convergência – dos padrões adquire prioridade¹².

¹⁰ A Aliança ISEAL produz códigos com recomendações sobre: (i) o processo de desenvolvimento, estruturação e revisão de padrões; (ii) a avaliação de conformidade com os padrões; e (iii) os sistemas de monitoramento e de avaliação dos padrões, conferindo a estes um *road map* para mensurar os progressos obtidos em relação a metas de sustentabilidade e aperfeiçoar práticas ao longo do tempo.

¹¹ Liu, P. (2009). Op. Cit.

¹² Os trabalhos desenvolvidos pelo *International Trade Center* (ITC) da ONU preocupam-se principalmente com as implicações da fragmentação dos padrões sobre os pequenos e médios produtores e suas condições de acesso a mercados em que tais padrões são definidos. O ITC tem um inventário de padrões privados, estruturados por temas envolvidos, que contabiliza mais de 200 padrões privados. As informações estão disponíveis *on line* no *Standards Map* do ITC (www.standardsmap.org).

Dois tipos de recomendação emergem dessas constatações: (i) a de investir em instituições produtoras de metapadrões, como a Aliança ISEAL, que reúne associações responsáveis pela elaboração e implementação de padrões privados de sustentabilidade e busca contribuir para definir metapadrões a serem seguidos por todas as iniciativas na área, conferindo-lhes maior credibilidade; e (ii) trazer o tema para a esfera de regulação dos Estados, por meio de discussão e negociação em organismos intergovernamentais, como a OMC, para evitar que a proliferação de padrões privados criados e governados sob os mais diferentes modelos e influência de interesses diversos gere impactos crescentemente negativos sobre o sistema de regras aplicadas ao comércio internacional.

Por suposto, as duas recomendações não são mutuamente excludentes, tanto mais que as relações atuais entre padrões e regulações públicas, de um lado, e padrões privados, de outro, são complexas e variadas. Há padrões privados que incorporam critérios da regulação pública intergovernamental (Convenções da OIT, por exemplo), enquanto outros recorrem a critérios da regulação pública de um país ou bloco (União Europeia).

Além disso, “na área de segurança dos alimentos, alguns governos de países desenvolvidos apoiam-se crescentemente no setor privado para implementar as políticas”¹³. No caso da regulação da importação de biocombustíveis, por exemplo, a União Europeia “tem influenciado fortemente a demanda por padrões e certificações (...), principalmente após 2009, quando integrou a governança privada em sua política de biocombustíveis. A Diretiva de Energias Renováveis (RED – 2009/28/CE) estabelece como obrigatório 10% de energia renovável no setor de transportes. E, devido aos potenciais impactos socioambientais negativos da produção de biocombustíveis, esse objetivo só é alcançado se os biocombustíveis em questão forem atestados como sustentáveis. Para atestar isso, a Comissão Europeia aprovou o uso de qualquer esquema de certificação, e não há critérios obrigatórios,

¹³ Liu, P. (2009). Op. cit.

mas a Comissão analisa o método de conformidade antes de os esquemas serem aceitos para operar no mercado europeu”¹⁴.

Em qualquer caso, e ainda que um processo de harmonização de padrões e/ou de consolidação neste mercado (de padrões) possa levar a uma redução do número de instrumentos privados de certificação, espera-se que os padrões privados venham a impactar parcelas crescentes da produção e do comércio internacional, especialmente de produtos agropecuários e de alimentos, nos próximos anos, razão pela qual o tema deve ganhar espaço na agenda de negociações comerciais. Como se observou na seção dedicada aos acordos preferenciais de comércio, a TPP já faz referência a esse tipo de mecanismo e define algumas diretrizes para mitigar riscos de que ele venha a atuar como barreira injustificada ao comércio.

4. O Brasil e os padrões privados de sustentabilidade

4.1. O cenário doméstico

A histórica oposição do Brasil à vinculação, em foros internacionais, entre, de um lado, o comércio, e de outro, os temas ambientais e trabalhistas ou sociais não impediu que, a partir dos anos 1990, empresas exportadoras brasileiras de diversos setores – como celulose, vestuário e calçados – tivessem que lidar com padrões voluntários de avaliação dos produtos e métodos de produção com base em critérios principalmente ambientais, mas também sociais e trabalhistas.

¹⁴ Denny, D. M. (2018). *Agenda 2030 e governança ambiental. Estudo de caso sobre etanol da cana-de-açúcar e padrões de sustentabilidade como Bonsucro*. Doutorado em Direito, Universidade Católica de Santos.

A posição das empresas brasileiras não era confortável quando a questão começou a ganhar relevância na arena internacional. Estudos realizados a partir de meados da década de 1990¹⁵ identificaram vulnerabilidades significativas do Brasil, caso normas ambientais e sociais, unilateralmente impostas por outros países, viessem a ser utilizadas para condicionar os fluxos de comércio.

Do lado ambiental, a especialização internacional do Brasil em bens intensivos em recursos naturais e energia e em setores que apresentavam elevados níveis de emissão de poluição tornava o país vulnerável à imposição de regras e padrões ambientais elevados que pudessem se traduzir em aumento dos custos de produção praticados.

No campo social e trabalhista, os principais focos de vulnerabilidade brasileira concentravam-se nos temas do trabalho infantil e do trabalho escravo. Nesses casos, bem como nas demais áreas de aplicação da legislação doméstica de proteção social, o problema situava-se antes nas falhas sérias e persistentes na implementação das normas do que na carência de regras e de legislação doméstica.

Grandes empresas exportadoras identificavam, nos esquemas de certificação voluntários com base em critérios ambientais, um risco potencial para sua posição nos mercados de destino, especialmente no caso da União Europeia, mas foram capazes de se adaptar aos novos requisitos definidos por aqueles esquemas. Claramente, porte das empresas e relevância das exportações em seu faturamento apareceram como as variáveis-chave para explicar a capacidade de adaptação das empresas.

¹⁵ Motta Veiga, P., Castilho, M., Ferraz, G. (1994). *Relações entre comércio e meio ambiente: o caso brasileiro* – relatório de pesquisa para a UNCTAD. Young, C. E., Lustosa, M. C., Pereira, A. A. (2001). *Comércio e meio ambiente: a inserção da indústria brasileira*. In Tironi, L. F. (org.). *Aspectos estratégicos da política comercial brasileira* (vol. 2). Coleção Economia e Diplomacia, IPEA/IPRI. Motta Veiga, P., Carvalho Jr., M., Vilmar, M. L. e Façanha, H. (1997). *Eco-labelling schemes in the European Union and their impact on Brazilian exports*. In Zarrilli, S., Jha, V. e Vossenaar, R. (orgs). *Eco-labelling and International Trade*, UNCTAD.

Do lado doméstico, os anos 1990 assistiram ao crescimento da relevância política e da densidade institucional dos temas relacionados ao desenvolvimento sustentável no Brasil: a estruturação de uma política e de instituições ambientais, bem como o fortalecimento dos instrumentos domésticos de repressão ao trabalho escravo e infantil são *by-products* da democratização que se mantiveram de forma continuada, como políticas públicas, nos anos 1990 e 2000. As falhas de política ou de regulação diziam mais sobre a implementação das políticas do que sobre sua formulação.

Com a crescente relevância do tema da mudança climática na arena de negociações internacionais e com a emergência do Brasil como provedor global de produtos agropecuários e alimentos, a agenda do desenvolvimento sustentável no país passa a se identificar, em larga medida, com a redução dos níveis de desmatamento da Amazônia (mas também do Cerrado).

Por essa via, o foco internacional se volta para as atividades econômicas que supostamente se beneficiam do desmatamento – os setores produtores e exportadores de *commodities* agrícolas –, os mesmos que se tornam crescentemente objeto de preocupações relacionadas à segurança e à qualidade dos alimentos por parte dos consumidores de países desenvolvidos.

Como observa um trabalho de 2010, “todas as *commodities* brasileiras com forte presença nos mercados internacionais são objeto de questionamento no que se refere a padrões trabalhistas (algodão), ambientais (algodão, soja, açúcar, café), questões relativas à sanidade, segurança alimentar e rastreabilidade (carne bovina) e demandas ligadas à qualidade e à origem do produto (café). Em todas elas, o Brasil tem buscado se adequar aos *standards* internacionais e, em alguns casos, produzido seus próprios *standards* nacionais”¹⁶.

¹⁶ Para mais informações sobre o tema, referir-se a Veiga, J. P. e Rodrigues, P. C. (2010). *Certificação Social e Ambiental – Arranjos Institucionais e Impactos sobre as Commodities Brasileiras*. Breves CINDES 34, agosto.

Já em meados da década passada, o tema dos padrões privados fazia parte da agenda internacional das principais *commodities* exportadas pelo Brasil, atuando como um fator de pressão sobre esses setores, em geral apontando na mesma direção que a legislação doméstica ambiental e trabalhista.

No final da década passada, setores relevantes na exportação de *commodities* – soja, algodão, açúcar e etanol, entre outros – lidavam com o tema de padrões privados de sustentabilidade desenvolvidos internacionalmente e, em alguns casos, participavam de iniciativas de desenvolvimento de instrumentos domésticos de certificação¹⁷.

Os esquemas domésticos não necessariamente se referiam aos mesmos atributos (sociais e/ou ambientais) que os internacionais e nem sempre se desenvolviam como resposta aos padrões internacionais. Em alguns casos, como o do algodão, as pressões regulatórias domésticas parecem ter sido o principal incentivo para o desenvolvimento de um instrumento doméstico de certificação¹⁸.

4.2. Dois estudos de caso de produtos brasileiros de exportação

Em seguida, são apresentados os casos de dois setores exportadores de *commodities* agrícolas – a soja e o açúcar de cana – que enfrentaram a questão dos padrões privados.

Soja

A principal iniciativa de estabelecimento de padrões privados e de mecanismos de certificação e auditoria para a soja é uma iniciativa *multistakeholder* internacional denominada Mesa Redonda para a Soja Responsável (RTRS – *Round Table for Responsible Soy*),

¹⁷ Veiga, J. P. e Rodrigues, P. C. (2010). Op. cit.

¹⁸ Veiga, J. P. e Rodrigues, P. C. (2010). Op. cit.

A *World Wild Fund for Nature* (WWF) lançou, no início dos anos 2000, mesas redondas voltadas para as principais *commodities* produzidas e comercializadas no mundo. A soja, cuja produção e comércio tiveram crescimento explosivo com o boom da demanda chinesa, tornou-se prioridade óbvia para esse tipo de iniciativa¹⁹, tanto mais que as preocupações com os efeitos da expansão da área plantada de soja no Brasil sobre os biomas amazônico e cerrado já se expressavam no país e no exterior.

Em 2004, decidiu-se institucionalizar o mecanismo de diálogo organizado pela WWF, reunindo associações de produtores de soja, grandes empresas produtoras e comercializadoras, ONGs e outros *stakeholders* do setor, e, em 2006, foi estabelecida a RTRS como uma organização formal voltada inclusive para a criação de padrões com critérios de sustentabilidade. O fórum de discussão passou a se constituir em entidade, com assembleia deliberativa, estatuto próprio e corpo executivo com sede na Suíça. Quatro anos mais tarde – em 2010 –, o programa deu início à certificação de produtores segundo os padrões estabelecidos no âmbito da iniciativa. Em junho de 2011, os primeiros produtores de soja já haviam sido certificados na Argentina, no Brasil e no Paraguai.

A RTRS tem hoje cerca de 200 membros participantes em todo o mundo – essencialmente nos países da União Europeia e da EFTA, a América do Sul, EUA, Índia e China – entre “participantes da cadeia de valor da soja ou representantes da sociedade civil que atuem em qualquer assunto relacionado a esta cultura”: produtores, representante da indústria, do comércio e do setor financeiro e organizações da sociedade civil. Há ainda os membros observadores, que não pertencem a nenhum dos chamados “grupos constitutivos” da iniciativa (que são os membros participantes)²⁰.

¹⁹ Entre 1990 e 2017, a produção de soja no Brasil passou de cerca de 20 milhões para 115 milhões de toneladas, enquanto a área plantada para a produção de soja passou de 11 milhões para 34 milhões de hectares.

²⁰ <http://www.responsiblesoy.org/about-rtrs/members/?lang=pt>

O padrão da RTRS contempla 21 critérios (inclusive os indicadores relevantes) e cobre cinco grandes áreas:

- *compliance* legal e boa prática de negócios;
- condições de trabalho responsáveis;
- relações responsáveis com a comunidade;
- responsabilidade ambiental (inclui mudança direta e indireta no uso da terra, emissões de gases de efeito estufa, uso de agroquímicos etc.); e
- boa prática agrícola²¹.

Tendo em vista que a produção da soja ocorre em diferentes realidades geográficas, quadros de regulação e sistemas de produção, a iniciativa reconheceu, ainda em 2010, a necessidade de formular “interpretações nacionais” que ajustem o programa às situações encontradas em cada país. Até o momento, há interpretações nacionais relativas a Argentina, Bolívia, Brasil, China, Índia e Uruguai²².

No Brasil, o programa recebeu, no seu início, a adesão das duas principais associações empresariais da cadeia de soja: a APROSOJA (Associação dos Produtores de Soja) e a ABIOVE (Associação das Indústrias de Óleos Vegetais), bem como de grandes produtores e exportadores da *commodity*.

No início dos anos 2000, a União Europeia era de longe o principal mercado para a soja brasileira: 70% da soja exportada eram dirigidas àquele mercado²³, crescentemente exigente em relação a temas de qualidade/segurança dos produtos e de sustentabilidade. Esse fator certamente jogou a favor da adesão inicial das entidades empresariais à RTRS.

²¹ Ismail, M., Rossi, A., Geiger, N. (2011). *A Compilation of Bioenergy Sustainability Initiatives: Update*. Rome: Food and Agriculture Organization of the UN (FAO).

²² Há um processo estritamente definido para a elaboração, discussão e aprovação das interpretações nacionais no marco da iniciativa.

²³ Naquele ano, as exportações para a China representavam apenas 16% do total brasileiro.

Além disso, diversas regulações relativas ao uso de organismos geneticamente modificados em alimentos e produtos utilizados para alimentação de animais foram introduzidas pela União Europeia nos primeiros anos daquela década. De acordo com essas regulações, todas as variedades de sementes geneticamente modificadas devem ser autorizadas pela Agência Europeia de Alimentos e Segurança, a alimentação para animais geneticamente modificada deve ser claramente rotulada e a rastreabilidade deve ser garantida ao longo da cadeia de fornecimento.

Como uma parcela crescente da soja exportada pelo Brasil já era geneticamente modificada, não admira que a proposta da RTRS – com sistemas de rastreabilidade e etiquetagem, além da criação de uma cadeia de custódia – tenha inicialmente atraído as principais entidades representativas da soja brasileira.

No entanto, “conflitos sobre o desenho dos padrões e sobre os objetivos do programa emergiram” antes de 2010 e levaram as duas associações empresariais brasileiras a se afastar do mesmo. Segundo um estudo sobre o tema, as associações empresariais e as ONGs participantes da RTRS “repetidamente entraram em conflito acerca de questões relacionadas ao desenho do padrão, em particular, e em relação à política do programa sobre desmatamento, que tornaria, na visão das entidades empresariais, demasiado custoso o processo de certificação”²⁴.

As duas entidades saíram do Conselho Executivo, e a RTRS decidiu incluir, em seu padrão, a recusa ao desmatamento para cultivo de soja a partir de maio de 2009. Na sequência, com a decisão de manter essa regra, a APROSOJA e a ABIOVE se desligaram do programa, alegando que os padrões da RTRS em relação ao desmatamento eram mais restritivos do que a legislação brasileira.

²⁴ Schleifer, P. (2016). *Private regulation and global economic change: the drivers of sustainable agriculture in Brazil*, Governance, Volume 30, issue 4, December.

A perda de apoio das duas entidades ao programa reduziu seu impacto no Brasil, onde a proporção de produção certificada e o número de produtores associados ao programa se mantiveram muito limitados.

De fato, de acordo com o site da RTRS, foram produzidos no Brasil, em 2017, pouco mais de 968 mil hectares e 3,27 milhões de toneladas de soja certificada no âmbito do programa. Esses valores correspondem a 2,8% da área plantada e da produção em volume de soja no Brasil. Apesar dessa baixa cobertura do programa no país, cabe ressaltar o crescimento observado na “taxa de cobertura”, já que, em 2011, apenas 0,3% da área plantada e da produção de soja era certificada pelo programa. Além disso, o Brasil respondeu, em 2017, por 80,6% da área plantada certificada e por 87,6% da produção certificada pela RTRS no mundo, contra 53,3% e 59,8%, respectivamente, em 2011.

Schleifer²⁵ explica o baixo grau de penetração dos padrões do RTRS no Brasil por uma conjunção de fatores domésticos e externos, atribuindo a estes últimos maior capacidade explicativa. Segundo esse autor, do lado doméstico, teria ocorrido, em meados da primeira década do século, certo “relaxamento” regulatório, na área ambiental, por parte do governo federal, o que reduziu a pressão sobre produtores e associações empresariais para adotar padrões elevados de sustentabilidade.

Mais relevante do que esse fator doméstico, no entanto, seriam os fatores externos, dois deles em particular. Primeiro, o crescimento explosivo da demanda chinesa por soja reduziu a importância do mercado europeu para as exportações brasileiras. Como o atendimento a padrões de sustentabilidade não era um requisito relevante para a entrada no mercado crescentemente atrativo da China, reduziram-se os incentivos para que os exportadores brasileiros buscassem certificar seus produtos. Em 2010, a China absorvia 64% da soja exportada pelo Brasil, enquanto a participação europeia caía para 21%²⁶.

²⁵ Schleifer, P. (2016). Op. cit.

²⁶ Em 2018, a exportação de soja do Brasil representou 14% das vendas externas totais do país.

Além disso, “a necessidade de aumentar rapidamente a oferta para satisfazer a demanda chinesa tornou problemática a participação nos rigorosos padrões da RTRS”, até porque atender a essa demanda provavelmente importaria expansão da área plantada e, como possível efeito colateral, desmatamento adicional.

Segundo o “ativismo transnacional” das ONGs, presente desde os anos 1990 a partir das preocupações com o desmatamento, ganhou novo fôlego com o uso disseminado de soja geneticamente modificada no país. Parte do movimento ambientalista internacional criticou duramente iniciativas como a RTRS, e as conferências da iniciativa eram acompanhadas de protestos por parte de opositores do programa. Isso teria reduzido incentivos dos produtores de soja para aderir ao programa, já que sua adesão não garantiria que seus produtos estivessem protegidos das denúncias e ataques dos grupos ambientalistas e de seus impactos sobre a opinião pública dos mercados compradores.

Outro fator que poderia ser levado em conta para explicar a baixa penetração da iniciativa da RTRS no Brasil – mas que é ignorado pelo autor – relaciona-se ao fato de que, ao mesmo tempo em que ela dava seus passos iniciais, gerou-se no Brasil um outro projeto também voltado para a soja e motivado pela percepção do risco, para as exportações do produto, representado pelas denúncias de desmatamento da Amazônia – certamente o fator que levou as entidades empresariais da soja a se aproximar da RTRS. Trata-se da Moratória da Soja, estabelecida em 2006 por duas entidades empresariais não vinculadas a produtores, mas ao processamento da soja e à exportação do produto – a Abiove, que também esteve envolvida na RTRS, e a ANEC (Associação Brasileira de Exportadores de Cereais) – juntamente com as empresas a elas associadas e com empresas produtoras, entidades de governo e organizações não governamentais. Nos termos da Moratória da Soja, as entidades envolvidas e seus associados se comprometeram a não comercializar ou financiar soja cuja origem fosse de áreas desmatadas a partir de julho de 2006. A vigência da Moratória da Soja foi renovada várias vezes, sempre por tempo pré-determinado, mas em 2016 foi renovada sem prazo para terminar.

O cumprimento de compromissos e metas do projeto é monitorado regularmente a partir de imagens de satélite, que são analisadas por empresa de consultoria contratada para esse fim. Os coordenadores do projeto avaliam muito positivamente seus resultados, sustentando que menos de 1% da soja cultivada na Amazônia teve origem em áreas desmatadas.

Nesse caso, embora a motivação empresarial seja, em boa medida, convergente com a que levou entidades do setor a se aproximar da RTRS, não se trata do estabelecimento de padrões privados, com um número significativo de critérios, mecanismos formais de certificação e auditoria. A Moratória da Soja é um programa voltado para um objetivo específico e se dota de instrumentos para verificar o seu cumprimento²⁷.

Os esforços de entidades setoriais da soja para criar um padrão doméstico e mecanismo de certificação de sustentabilidade ocorreram dentro do programa Soja Plus, criado em 2011, como parte de um “Programa de Gestão Ambiental e Social da Soja Brasileira”, que se basearia em quatro etapas: (1) coleta de dados e elaboração de diagnósticos regionais; (2) capacitação dos produtores através de assistência técnica e educação ambiental; (3) implementação e monitoramento das melhores práticas; e (4) obtenção da certificação Soja Plus, que contaria com quatro princípios, 21 critérios, 51 indicadores e 119 verificadores²⁸.

Ao que tudo indica, o programa Soja Plus – do qual também participam a ABIOVE e a Aprosoja – reduziu na prática suas ambições, deixando de lado, talvez temporariamente, o componente de certificação do programa. Seu objetivo explícito é contribuir para a melhoria contínua da gestão econômica, social e ambiental das

²⁷ Em 2018, foi criado, no âmbito da iniciativa, um grupo de trabalho com vistas a preparar a extensão do programa para o bioma Cerrado – região onde é muito importante a produção de soja. Por outro lado, em agosto de 2019, o presidente da Aprosoja apresentou ao presidente da República o pedido de que a Moratória Soja seja extinta, argumentando que essa iniciativa estabelece um critério aplicável a desmatamentos que vai além da legislação brasileira.

²⁸ Veiga, J. P. e Rodrigues, P. C. (2010). Op. cit.

propriedades rurais, sem gerar custos para o produtor. O projeto trabalha por meio de assistência técnica, organização de seminários, distribuição de cartilhas e manuais de melhores práticas, aproximando-se do conceito de extensão rural, mas afastando-se da proposta de estabelecimento de padrões e de mecanismos de certificação.

Um balanço da experiência da RTRS – e de sua penetração limitada no Brasil – não pode desconsiderar os fatores explicativos arrolados por Schleifer, especialmente aquele que diz respeito aos efeitos da mudança de foco geográfico do setor da União Europeia para a China (e a Ásia, por extensão).

No entanto, parece impossível ignorar a contribuição que a Moratória da Soja, uma iniciativa doméstica envolvendo atores locais e transnacionais, deu para reduzir incentivos para a adesão destes atores ao padrão RTRS e a seus mecanismos de certificação. A Moratória foi estimulada pela preocupação com a perda de mercados de exportação em função da associação, na opinião pública, entre produção de soja e desmatamento e definiu como objetivo desfazer essa associação, através de mecanismos transparentes de monitoramento do desmatamento e de sanção rigorosa – a não comercialização do produto – à soja produzida em áreas desmatadas.

O fato de ter sido liderada, do lado empresarial, por associações e empresas não produtoras, mas das quais estas dependiam para viabilizar vendas certamente contribuiu para explicar o êxito da iniciativa. Além disso, não sendo um mecanismo de estabelecimento e certificação de padrões, não impunha custos aos produtores que cumpriam a regra de não desmatamento.

Açúcar de cana e etanol

Dentro do conjunto de iniciativas, levadas a cabo pela WWF no início dos anos 2000, tendo como alvo a produção de *commodities*, a cana-de-açúcar ganhou lugar de destaque, em boa medida em função do elevado consumo de água em seu ciclo produtivo. Em articulação com empresas multinacionais atuando na cadeia do açúcar, é lançada, em 2005, a *Better Sugarcane Initiative* (BSI), também constituída

sob a forma de mesa redonda, cuja negociação evoluiria, em 2008, para a constituição de um sistema de certificação baseado em critérios de sustentabilidade. Em dezembro de 2010, a BSI lança seu sistema de certificação sob a marca Bonsucro, e no ano seguinte é certificada a primeira usina de processamento da cana no Brasil.

O Bonsucro é uma iniciativa *multistakeholder* sem fins lucrativos, voltada para a promoção da produção, processamento e comercialização sustentável de cana-de-açúcar. A entidade reúne hoje mais de 540 membros em 43 países, incluindo representantes de todas as etapas da cadeia produtiva de cana e seus derivados²⁹. O Bonsucro é membro da aliança ISEAL e adere aos códigos de boas práticas (ver nota de rodapé 11) dessa iniciativa.

A iniciativa ainda se encontra em expansão. Segundo o Relatório 2018, o número de membros aumentou 5,2% entre 2017 e 2018. Entre 2013 e 2018, o número de membros triplicou. Em 2018, 26 novas certificações foram emitidas para unidades de dez países. Hoje, cerca de 85% dos membros são produtores. O número de unidades certificadas também vem crescendo. No caso das usinas de processamento de cana, há 106 no mundo certificadas pelo sistema (contra 49, em 2015), em 14 países, 10 dos quais na América Latina e os restantes na Ásia ou Austrália. Dessas, 62 usinas (cerca de 60% do total) encontram-se no Brasil.

Segundo o Relatório 2018, em 2016 o volume de cana certificada pelo sistema no mundo alcançou 65,8 milhões de toneladas, enquanto a área de terra certificada chegou a um milhão de hectares. Em 2017/2018, os produtores certificados geraram mais de 4 milhões de toneladas de açúcar.

O Bonsucro também certifica cadeias de custódia e, neste caso, há 42 empresas certificadas, oito das quais no Brasil³⁰. As restantes estão em outros 16 países, inclu-

²⁹ Bonsucro (2018). Outcome Report 2018.

³⁰ O padrão de cadeia de custódia se refere à provisão de um produto incluindo todas as etapas do ciclo de vida deste até o consumo. A *compliance* com os padrões pode ser verificada ao longo de toda a cadeia.

sive países produtores e não produtores, já que diversas empresas certificadas nessa categoria são grandes transnacionais comercializadoras de açúcar e seus derivados, baseadas nos EUA ou em países europeus, como os Países Baixos, Suíça, Áustria e Reino Unido. Os certificados têm validade por três anos (renováveis) e há modalidade de certificação adaptada para pequenos proprietários, que tem alguma aplicação em países asiáticos (Índia e Tailândia), mas não é praticada no Brasil.

Os objetivos explícitos do Bonsucro são:

- definir princípios, critérios, indicadores e padrões baseados para a produção de açúcar de cana, baseados em desempenho e aplicáveis globalmente;
- promover melhorias mensuráveis nos impactos econômicos, ambientais e sociais da produção de cana e seu processamento primário; e
- desenvolver um sistema de certificação que habilite os produtores, compradores e outros envolvidos no negócio de açúcar e etanol a obter produtos derivados de açúcar produzido de acordo com critérios definidos, credíveis, transparentes e mensuráveis³¹.

Os princípios que guiam a definição de critérios e indicadores do Bonsucro são cinco:

- obediência à lei;
- respeito aos direitos humanos e padrões trabalhistas;
- gerenciamento eficiente de insumos, produção e processamento para aperfeiçoar a sustentabilidade;
- manejo ativo de serviços de biodiversidade e ecossistemas; e
- aperfeiçoamento ativo das áreas-chave do negócio.

O padrão contempla nove temas na área ambiental – inclusive mudança direta e/ou indireta do uso da terra, biodiversidade, emissões de gases de efeito estufa etc.

³¹ Ismail, M., Rossi, A., Geiger, N. (2011). *Op. cit.*

– oito na área socioeconômica (em que o cumprimento das Convenções fundamentais da OIT é considerado um critério do padrão) e dois na área de governança.

Para obter a certificação Bonsucro, os produtores devem alcançar pelo menos 80% de cumprimento dos indicadores que concretizam esses cinco princípios. Além disso, para a produção de etanol dirigida ao mercado da União Europeia, do produtor será exigido, para efeito de certificação, o cumprimento integral dos requisitos mandatórios para biocombustíveis definidos pelas principais diretrizes europeias aplicáveis a energia renovável e à qualidade dos combustíveis (ver Box 2 na Seção 2.4). Tais requisitos se aplicam aos temas relativos à mudança no uso da terra e à biodiversidade, bem como na seção relativa a boas práticas de gerenciamento.

Recentemente, o Bonsucro voltou a submeter seu sistema de certificação à Comissão Europeia para avaliação à luz dos requisitos da Diretiva de Energia Renovável da União Europeia, que regula a importação de biocombustíveis líquidos do bloco (ver Box 2).

Como um dos maiores produtores de cana e de etanol, o Brasil seria obviamente uma prioridade para o Bonsucro, em seus esforços para ganhar penetração junto aos produtores e tornar-se uma referência em escala global. Além disso, o volume de produção e a área plantada de cana no Brasil tiveram expansão significativa, a partir principalmente dos anos 2000³².

Em 2003/2004, influenciado principalmente pelo crescimento da demanda doméstica o setor inaugura um ciclo de novos investimentos, marcado pela expansão da produção de cana, através de melhorias produtivas, mas também da ocupação de novas áreas até então ocupadas por outros produtos, pela implantação de novas

³² Entre 1990 e 2011, a produção de cana no Brasil passou de 263 milhões para 734 milhões de toneladas. No mesmo período, a área plantada passou de 4,2 milhões para 9,6 milhões de hectares. As taxas de crescimento dessas duas variáveis, na corrente década, têm sido bem menos elevadas do que nas duas décadas anteriores.

usinas de produção de álcool e pelo desenvolvimento de subprodutos da cadeia (energia elétrica a alcoolquímica).

Também na primeira metade dos anos 2000, os EUA adotam políticas para estimular a produção doméstica de etanol a partir do milho, tornando-se o primeiro produtor mundial de etanol em 2005³³. Em paralelo, o etanol de cana-de-açúcar foi classificado pela agência ambiental dos EUA (a EPA) como um “combustível avançado”, na comparação com outros combustíveis produzidos a partir de matérias primas como milho, beterraba etc.

À motivação de segurança energética, claramente presentes nas políticas dos EUA, viriam se juntar aquelas relacionadas à mudança climática, que ganharam densidade na segunda metade dos anos 2000. Assim, também a União Europeia adota políticas voltadas para aumentar a participação de fontes renováveis em sua matriz energética e, em particular, no setor de transportes (Box 2).

Tal convergência de políticas nos países desenvolvidos pareceu criar mercados de exportação muito relevantes para a produção brasileira de etanol, com a possibilidade de transformar este produto em uma *commodity* global. Mas esta possibilidade veio a ser muito rapidamente, em particular no caso da União Europeia, condicionada pelo atendimento a novas diretivas de política, motivadas, em larga medida, por preocupações com a emissão de carbono associada à produção de biocombustíveis.

No caso da produção brasileira, o questionamento ao etanol se baseou principalmente na hipótese de que a expansão da cana no Sudeste teria deslocado a pecuária, então baseada nessa região, para as fronteiras da floresta amazônica, resultando então em desmatamento³⁴.

³³ De acordo com Motta Veiga, P. e Rios, S. P. (2017). *Ethanol policies in Brazil: a green industrial policy by accident?*. In Altenturg, T. e Asselmann, C. (orgs.). *Green industrial policy. Concept, Policies, Country Experiences*, UN Environment/German Development Institute.

³⁴ Sá, S.A. de; Palmer, C.; di Falco, S. (2012) – *Dynamics of indirect land-use change: evidence from Brazil*, Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper n. 86 / Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper n. 74, March.

Em 2009, a União Europeia adota a sua Diretiva sobre Energia Renovável, que “criou um dos maiores mercados para biocombustíveis. No entanto, para ganhar acesso a este mercado, os produtores de biocombustíveis devem cumprir o componente mandatório de sustentabilidade da Diretiva”³⁵.

Esse parece ter sido o contexto internacional em que, ao contrário do que ocorreu no caso da RTRS, o Bonsucro foi positivamente acolhido pela principal entidade empresarial representativa da cadeia açúcar-etanol, a ÚNICA – depois de um período inicial em que teria prevalecido, na entidade, uma visão crítica da iniciativa³⁶.

A combinação de um elevado potencial de exportação com requisitos mandatórios de sustentabilidade como condicionante do acesso ao mercado parece ter criado incentivos para que a entidade empresarial e seus principais associados apoiassem a iniciativa de padronização privada no Brasil.

Nos termos de estudo já citado de 2010, “o potencial embutido na demanda global de biocombustíveis para o etanol de cana é um incentivo de mercado que força a harmonização de *standards* em meio à competição de propostas de certificação”³⁷. Ademais, participam da iniciativa organizações Internacionais como o Banco Mundial (através de seu braço corporativo, o IFC) e empresas brasileiras, além de associações de produtores e usineiros como a Única. Das ONGs, apenas o WWF está presente ao arranjo. Pelo perfil dos *stakeholders*, percebe-se que o big business é o driver da iniciativa”, o que pode lhe ter conferido peso econômico e político significativo”³⁸.

³⁵ Conforme o Box 2, esta Diretiva seria revisada e editada, em nova versão, em 2018, com critérios estritos de sustentabilidade da produção. A contribuição de biocombustíveis *land-based* foi limitada, pela União Europeia, a 7% para o setor de transporte, em Diretiva de 2015, conforme Schleifer (2016).

³⁶ Schleifer (2016). *op.cit.* O autor observa que, no caso da cana, ficou rapidamente claro que a expansão da área plantada e da produção estava pouco ou nada relacionada ao desmatamento, já que tal expansão se teria dado “em áreas até então ocupadas pela pecuária extensiva ou pela produção de outros bens”.

³⁷ De acordo com Veiga, J.P. e Rodrigues, P.C. (2010), citando declaração do então presidente da ÚNICA, em outubro de 2009: “há mais de 50 iniciativas de certificação em discussão no mundo, a Única optou pelo BSI”.

³⁸ Segundo os mesmos autores, “no entanto, o conteúdo normativo do arranjo é robusto. Há uma preocupação com a definição de princípios, critérios e indicadores, uma metodologia para focar a efetividade dos resultados com a certificação com um recorte que se pretende verdadeiramente global”.

Grande parte das expectativas depositadas no futuro do etanol como *commodity* internacional foi, no entanto, frustrada. As exportações de etanol sofreram queda no final da década passada, em função da crise internacional, mas principalmente das políticas domésticas de controle dos preços de combustíveis³⁹.

Apesar disso, o Brasil tornou-se, desde então, a principal vitrine do Bonsucro. Atualmente, 60% das usinas certificadas encontram-se no Brasil, as 40% restantes distribuem-se em 14 países. Além disso, 79% do volume certificado de açúcar de cana e 85% das vendas globais de açúcar certificado são atribuíveis ao Brasil. A Austrália ocupa a segunda posição, com 9% do total de volume certificado. No caso do etanol, 99,5% do volume certificado corresponde à participação brasileira.

Diversos setores agroexportadores brasileiros lidam com iniciativas internacionais de estabelecimento de padrões privados e de certificação de produtos. A situação é dinâmica, como se constatou nos casos da soja e do açúcar/etanol: há diferentes iniciativas com características variadas e seria relevante ter um mapeamento do envolvimento dos setores agroexportadores com tais iniciativas, bem como uma avaliação dos pontos fortes e fracos dos esquemas privados aos quais aderem produtores brasileiros.

³⁹ Motta Veiga, P. e Rios, S. R. (2017). Op. cit. Apesar do êxito do Bonsucro em sua implantação junto a produtores brasileiros, entre 2009 e 2018, as exportações de etanol para a União Europeia caíram vertiginosamente entre 2009 e 2018, passando de 758 milhões para 49 milhões de litros. Em compensação, as exportações para os EUA cresceram, passando de 220 milhões para 922 milhões de litros, conforme dados da ÚNICA.