

# LIMITES DA REGULAÇÃO TRANSNACIONAL PRIVADA

---

*INCENTIVOS DE MERCADO NA GOVERNANÇA DO SISTEMA PRODUTIVO DA SOJA*

Working Paper

Trabalho preparado para apresentação no III Seminário **Discente** da Pós-Graduação em Ciência  
Política da USP, de 22 a 26 de abril de 2013

**Pietro Carlos de Souza Rodrigues**

Mestrando em Ciência Política  
Departamento de Ciência Política  
Universidade de São Paulo  
pietrocsr@gmail.com

Este artigo é parte de um trabalho mais amplo que será apresentado como dissertação de mestrado no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Favor citar apenas com autorização (pietrocsr@gmail.com)

## Sumário

Limites da Regulação Transnacional Privada - Incentivos de Mercado na governança do Sistema Produtivo da Soja .....	3
Introdução.....	4
Globalização, Governança Privada e Harmonização Regulatória .....	7
Variáveis Econômicas e Políticas na Ação Estratégica dos Setores Produtivos .....	11
Estudo de Caso .....	14
Breve Panorama da Cadeia da Soja.....	14
Regulação no Sistema Produtivo da Soja – antecedentes.....	16
Demanda e estrutura do mercado internacional da soja .....	18
Incentivos e divergência nas demandas por Atributos .....	21
Conflitos entre demandas dentro da Mesa Redonda da Soja Responsável.....	23
Olhares Futuros sobre a governança de cadeias produtivas e Considerações Finais.....	25
Bibliografia.....	27
Anexos.....	32

## Índice de Ilustrações

Figura 1: Panorâma da Cadeia da Soja Brasileira .....	15
Figura 2: Principais Produtos Exportados pelo Brasil.....	15
Figura 3: Exportações Agrícolas Brasileiras .....	18
Figura 4: Comércio Bilateral Brasil- China.....	18
Figura 5: Destino das Exportações da Soja Brasileira.....	19
Figura 6: Peso Relativo entre Brasil - China no Comércio de Soja.....	20
Figura 7: Representação por país e <i>constituencies</i> dos membros do RTRS .....	24
Figura 8: Subsistemas Coordenados.....	25

## **Limites da Regulação Transnacional Privada - Incentivos de Mercado na governança do Sistema Produtivo da Soja**

### ***Resumo***

A rápida transformação da economia internacional ao longo do século XX foi fundamental para a desestabilização dos mecanismos tradicionais de governança, evidenciando um duplo processo de mudança e desenvolvimento institucional no qual tanto a transformação dos mecanismos de governança quanto a estruturação e estabilização de novos sistemas de governança no espaço transnacional são importantes. Dentre os novos mecanismos destaca-se as instituições transnacionais privadas de regulação, criadas e organizadas por atores privados, cujo intuito é o de regular setores produtivos internacionalmente. A literatura tem dado especial atenção à criação e ao desenvolvimento institucional dessas instituições, mas poucos são os trabalhos que buscam entender como fatores estruturais afetam suas possibilidades de desenvolvimento.

Este trabalho busca compreender como as diferenças entre as demandas por atributos produtivos da soja do mercado chinês e europeu dificultam a convergência, em nível global, dos padrões produtivos em torno de um único padrão produtivo privado. Tendo em vista a dominância dos interesses europeus dentro da principal arena de negociação das regras para o sistema produtivo da soja, argumenta-se que a configuração do mercado internacional gera incentivos ambíguos sobre os agentes produtivos brasileiros, dificultando a adesão dos nacionais ao padrão internacional. Tais incentivos fomentam a divisão da cadeia produtiva nacional em dois subsistemas produtivos, um coordenado para atender às demandas europeias e outro para atender às especificidades do mercado chinês. O exemplo aqui relatado nos fornece subsídios para pensar casos de governança via mecanismos privados correlatos e algumas das possíveis variáveis que constroem e limitam a atuação de atores privados nas relações internacionais.

**Palavras-chave:** *governança privada, regulação transnacional privada, harmonização regulatória, economia política internacional, economia institucional, atores privados nas RIs, RTRS, China, União Europeia.*

## Introdução

A rápida transformação da economia internacional ao longo do século XX foi fundamental para a desestabilização dos mecanismos tradicionais de governança (Kersbergen e van Waarden, 2004), evidenciando um duplo processo de *mudança institucional e desenvolvimento institucional*<sup>1</sup>, no qual tanto a transformação dos mecanismos de governança quanto a estruturação e estabilização de novos sistemas de governança no espaço transnacional são importantes<sup>2</sup>. A economia (política) global crescentemente se tornou mais integrada e interdependente. Empresas multinacionais (EMNs) ganharam destaque na coordenação das atividades de cadeias produtivas, e seu papel não apenas se circunscreveu à maior integração dos mercados, mas também passou a ser relevante na formatação 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 que passaram a acompanhar as decisões tomadas em organizações multilaterais estatais, dentro dos *boards* executivos de EMNs e, ainda mais recentemente, passaram a ser protagonistas juntos às empresas e outras organizações de mercado (bancos, facilitadores, entre outros) de processos de criação de regras internacionais sociais, ambientais e trabalhistas de comércio.

O aumento da influência de atores não estatais<sup>3</sup> na criação de regras, normas e códigos de conduta de cadeias produtivas globais vem gerando iniciativas institucionais privadas que tem como objetivo regular alguns setores econômicos, como os das *commodities* agrícolas. Uma vez que geram impactos sobre as estruturas produtivas nacionais, as regras criadas no âmbito internacional têm especial importância para atores estatais e privados, uma vez que geram custos adaptativos que, novamente, impactam no posicionamento competitivo destes mesmos setores produtivos no comércio internacional. Atualmente, a dinâmica da economia global em setores agroindustriais impactou em mudanças nas formas de governança em vários setores produtivos, fortalecendo a presença de atores privados enquanto atores determinantes na criação de instituições formais com o intuito de criar alternativas viáveis à regulação estatal e intergovernamental.

O escopo destes novos padrões de interação, que também se ampliou, nos fornece

---

<sup>1</sup> Em inglês, *institutional building* (Djelic e Quack, 2003)

<sup>2</sup> Outros autores argumentam de forma parecida, tais como Gereffi, 2005: 41; Abbott & Snidal (2009; 2010), Arts, 2008; Stringham, 2011; Cf. Keohane (2000); Kumar & Messner (2010).

<sup>3</sup> Empresas, ONGs, Bancos privados, tradings, cooperativas, entre outros.

um grande número de casos e em seus mais variados formatos. A partir de instituições intergovernamentais como a Organização das Nações Unidas, por exemplo, surgiram iniciativas como o *Global Compact*, com vistas à adesão de empresas de todo mundo a princípios consensuados dentro das Nações Unidas que dizem respeito a práticas trabalhistas, padrões ambientais, respeito aos direitos humanos e combate à 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 transnacionais<sup>4</sup> de governança (regulação) foram criadas nas mais diferentes áreas, como a gestão de florestas (FSC), manejo de pesca (MSC), 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.

Os esforços empreendidos pelos *stakeholders* para o desenvolvimento de instituições privadas de regulação (governança) tem, em grande parte das vezes, um duplo objetivo. Por um lado, o de estabelecer regras mínimas iguais e válidas para o setor, independentemente de onde esteja localizada a produção, garantindo, com isso, que a competitividade entre os produtores/exportadores se dê em condições justas do ponto de vista ético e social. Por outro lado, a percepção positiva e a defesa das instituições privadas quando comparadas às organizações internacionais tradicionais, tendo em vista a eficiência e flexibilidade das negociações e a facilidade em alterações de regras (Büthe, 2010). Contudo, ambos objetivos são questionáveis, não pelo princípio, mas em termos práticos. Primeiramente, a convergência regulatória em direção à uma regra privada tem de demonstrado bastante difícil. Em segundo lugar, a capacidade de eficiência e flexibilidade das instituições privadas estão em certa medida ligadas ao caráter voluntário da adesão e, por esta razão, a aderência do setor às regras que se pretendem globais é baixa, o que torna a eficiência desses tipos de arranjos institucionais bastante limitada.

A soja, *commodity* global em que o Brasil é protagonista no mercado internacional, tem especial importância para as economias de vários países latino-americanos<sup>5</sup> e para os EUA. Desde 2006, com a criação da Moratória da Soja - um pacto de não comercialização da soja proveniente da Amazônia - iniciativas transnacionais envolvendo atores de diversas

---

<sup>4</sup> A definição de transnacional é a mesma sugerida por Hale e Held, e “refere-se à 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).

<sup>5</sup> Exemplos são Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina.

naturezas (produtores, *traders*, bancos financiadores, ONGs, entre outros) surgiram, com especial destaque para o RTRS<sup>6</sup>, a mais global das iniciativas, que pretende definir regras globais para a produção e comercialização da soja. O estudo do arranjo privado para a soja nos demonstra claramente algumas das dificuldades enfrentadas pelo setor para que ocorra uma convergência regulatória em escala internacional em torno do RTRS.

A literatura em Ciência Política e Relações Internacionais tem dado especial destaque às condicionantes institucionais da ação coletiva de atores privados no sucesso das iniciativas transnacionais privadas de regulação. No entanto, 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 institucional<sup>7</sup> 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 a lógica econômica, são fundamentais para a definição dos interesses e se refletem na dinâmica das variáveis institucionais (políticas), sendo importantes para o entendimento: 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 aderência<sup>8</sup> dos agentes da cadeia, variáveis que correspondem, em última instância, à indicadores da possibilidade de harmonização.

Este trabalho pretende explicitar como condicionantes de mercado operam sobre os agentes envolvidos no sistema agroindustrial da soja, dificultando a ação coletiva integrada dos agentes brasileiros na arena do RTRS e, conseqüentemente, dificultando a harmonização regulatória em nível global por meio de esquemas regulatórios de natureza privada. Para tanto, três pontos relevantes serão explorados, a saber: 1) o papel do Brasil no mercado internacional de soja e de seus principais parceiros comerciais; 2) as diferenças entre demandas chinesas e europeias por atributos específicos da commodity e; 3) a dinâmica interna dos agentes produtivos em resposta aos incentivos do mercado internacional da soja.

---

<sup>6</sup> RTRS do Inglês *Round Table for Responsible Soy*, ou Associação Internacional de Soja Responsável. A instituição tem sede em Montevideo, Uruguai.

<sup>7</sup> Regras e leis próprias dos países nos quais desenvolvem suas atividades.

<sup>8</sup> Porcentagem do total de produtos ou serviços transacionados em escala global que estão em conformidade com as regras.

Por fim, estes pontos revelarão pressões de mercado que não contribuem para a harmonização regulatória de padrões produtivos por meio de instituições privadas de governança.

## **Globalização, Governança Privada e Harmonização Regulatória**

Tornando-se uma extensa temática de estudos, a globalização preenche, desde a década de 80, importantes esferas de discussão, uma vez que mecanismos de governança econômica multilaterais passaram por uma grande agenda de reformulações e negociações, como são exemplos as negociações relativas à criação e avanço da OMC, formações de blocos e coalizões econômicas e o aprofundamento da integração via blocos econômicos em certas regiões<sup>9</sup>, entre outros.

O debate sobre a importância da harmonização é bastante contemporâneo, mas pode ser recuperado da década de 1990, período de intenso debate sobre as possibilidades e dificuldades do livre comércio, na qual era vista – a harmonização - como pré-requisito<sup>10</sup>. Questões relativas às mudanças nas regras de comércio, concomitantes às transformações que ocorriam seja nos mercados e nas formas produtivas, seja no uso 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, acesso a mercados e a competitividade das empresas nacionais, doméstica e externamente, tornaram-se temas conflituosos, transformando a harmonização regulatória em uma das principais questões nos temas de comércio e economia política internacional<sup>11</sup>. Estas transformações, como veremos, transformaram políticas, formas de governança e empresas, internamente e em seu papel como atores das Relações Internacionais. Dentro da Economia Política, sobretudo, o debate sobre a harmonização está vinculado ao de integração de mercados e competitividade entre países e empresas.

Para um dos principais estudiosos do livre comércio, Bhagwati (1996)<sup>12</sup>, debater a integração dos mercados dentro da perspectiva da globalização está relacionado com necessidade de redução da diversidade de instituições domésticas, o que significa que, o livre comércio pressupõe a harmonização de instituições domésticas, das políticas e das práticas. Os principais argumentos contra a diversidade institucional, segundo o autor, são de três

---

<sup>9</sup> Como exemplo de aprofundamento vemos a União Europeia e por criação, o Mercosul.

<sup>10</sup> Para uma discussão mais aprofundada 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.

<sup>11</sup> Cf em *Competition Policy in the Global Economy* de Waverman, Comanor e Goto, 1996.

<sup>12</sup> Cf. Fair Trade and Harmonization, 1996

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, incentivando movimentos como o *race to the bottom*<sup>13</sup>. Por último, dentre os argumentos de ordem política, o autor destaca que a diversidade de regras pode encobrir protecionismos, além de contrariar, muitas vezes, demandas sociais; da mesma maneira, 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.

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 (imposição de custos de transação), 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 política de escala ao facilitar coordenação e diminuir custos de ação coletiva; f) ganhos de transparência e legitimidade (Leebron, 1996). Estas funções a tornam, de um ponto de vista liberal, desejáveis.

Em seu estudo sobre as condições necessárias para a harmonização de regras sob um único standard, Casela (1996) tenta identificar como eles (os standards) 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 e, por conseguinte, em mudança institucional. Esta dinâmica evidenciada, na linha de seu argumento, tem se alterado profundamente com o crescimento da participação do setor privado na economia e da criação e fortalecimento de organizações privadas voluntárias de regulação.

---

<sup>13</sup> Conceito que indica situação em que Estados, Governos, Países, firmas ou mesmo organizações, reduzem as exigências de suas regras (reduzindo níveis de governança), a fim de atrair mais comércio ou adeptos. Nesta situação, competidores tendem a reduzir suas exigências em relação a seus competidores, em uma “corrida” às regras mínimas.

Compartilhando a visão de Bhagwati, Leebron interpreta a harmonização como mecanismos pelos quais diferenças injustas são eliminadas, e por este motivo é um tema 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. Considerando que conflitos que estão em pauta, o entendimento de Leebron sobre a harmonização se amplia, não se resumindo apenas a regras, mas também a metas, princípios e instituições. A partir desta perspectiva ampla sobre a harmonização, um dos principais instrumentos considerados para sua viabilidade são os Standards. 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), os Standards podem facilitar trocas, compatibilidades e, também, prover bens públicos uma vez que podem ser metas que uma comunidade considera desejável<sup>14</sup> (Casela, 1996 : 119).

Ainda que recuperar uma discussão que estava colocada nas Ciências Econômicas em anos anteriores não a traga ao presente, é importante ressaltar que ela ainda está posta no debate contemporâneo sobre governança global, principalmente em temas como meio ambiente, trabalho e direitos humanos. Os autores, principalmente os vinculados às discussões de Relações Internacionais, de modo geral, destacam a proliferação e complementaridade entre as iniciativas institucionais na governança global nos temas citados, tendo como pressuposto que a harmonização não é um objetivo da governança privada<sup>15</sup>. Outro viés de interpretação é destacar a competição e o ambiente confuso constituído pela pluralidade de iniciativas, sejam elas privadas, mistas ou mesmo estatais. Como destacado por Bruszt e McDermott, “*Yet attempts at market integration have led less to uniform regulatory standards and more to a ‘patchwork’ of transnational public and private regulations, often fragmenting markets, as multinational corporations (MNCs), trade associations, international NGOs and*

---

<sup>14</sup> Standards podem adquirir várias formas, desde normas informais até regras bem estabelecidas representadas por certificados (Pattberg, 2004; Jordana e Levi-Faur, 2004)

<sup>15</sup> São exemplos trabalhos como o de Prakash e Potoski (2009) , Kobrin (2008), e que trabalham com a difusão e complementaridade entre as iniciativas.

*national governments have competed to define the rules of the market across industries, regions and policy domains”* (2012 : 02).<sup>16</sup>

Para além das interpretações normativas sobre a harmonização, da forma como o tema foi exposto aqui, percebemos que o tema da harmonização é encarado em estudos recentes de diversas formas, ora destacando a competição entre as regras (e o possível predomínio de uma instituição – a vencedora)(Brousseau, 2011), ora enfatizando a complementaridade entre elas. O que é bastante comum entre os estudos é a compreensão de que tanto a proliferação de instituições quanto a complementariedade ou convergência são subprodutos de uma série de variáveis relacionadas ao desempenho institucional da organização regulatória. Tal desempenho, neste raciocínio, determina a capacidade da instituição a vir a ser predominante, aceita legitimamente pelos agentes relevantes. Via de regra, as variáveis destacadas dizem respeito à avaliação do grau de legitimidade, sobre o nível de autoridade e *compliance*, entre outros, das iniciativas de governança. Outros estudos também trabalham com a ideia de que o design das instituições e a distribuição de reconhecimento e autoridade (poder) entre os *stakeholders* participantes determina em certa medida o resultado final do arranjo regulatório criado<sup>17</sup>. Este argumento é particularmente forte nos estudos de regulação privada e explica, em termos, 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.

Um dos pontos críticos ressaltado nas análises políticas sobre a regulação privada se sustenta na ausência de uma autoridade estatal no comando e controle das instituições privadas (Hall e Biersteker, 2002; Rosenau, 2000). Na ausência de um núcleo decisório centralizado, ou regras equivalentes entre diversos países monitoradas por um *ponto ou ator focal*<sup>18</sup>, alguns autores como Fransen (2011), destacam a possibilidade de difusão de instituições regulatórias e os possíveis efeitos negativos da proliferação de regras. Para ele, uma das consequências da pulverização de iniciativas seria a competição entre iniciativas 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*”, gerando confusão para a compreensão e o monitoramento externo de consumidores<sup>19</sup>, governos e grupos ativistas (Fransen, 2011 : 359). Nesta visão, a ideia

---

<sup>16</sup> Exemplos de autores que destacam o mesmo ponto Brousseau (2011); Keohane e Overdenko (2012); Braithwaite 2008; Jordana and Levi-Faur 2004, 2005

<sup>17</sup> Ver Fouilleux (2010); Glasbergen, et al. (2011)

<sup>18</sup> Hierarquia ou autoridade pública com capacidade de *enforcement* ou imposição de regras.

<sup>19</sup> Variáveis que indicariam a legitimidade das iniciativas.

difundida de harmonização de regras incentivada pela transnacionalização de cadeias produtivas não encontraria correspondência em boa parte dos exemplos empíricos disponíveis.

Até aqui, destacamos que alguns autores ressaltam a importância econômica e política da harmonização regulatória, algumas das condições econômicas para a harmonização e como variáveis institucionais são tomadas pelos cientistas políticos para explicar a dinâmica (harmonização ou proliferação) das organizações privadas. Estas abordagens, ainda que toquem em questões relevantes não explicitam como condições contextuais podem influenciar o desenvolvimento das instituições de governança, isto quer dizer, não fica claro como a dimensão política é influenciada pelas pressões de ordem econômica, nem como os incentivos e obstáculos do mercado influenciam as possibilidades de ação coletiva das partes interessadas.

## **Variáveis Econômicas e Políticas na Ação Estratégica dos Setores Produtivos**

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 tomado em instituições privadas focais<sup>20</sup>?” (p. 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 está a preocupação com os conflitos distributivos presentes nos arranjos privados de regulação. Custos de ajuste para a 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 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

---

<sup>20</sup> Por instituição focais entende-se instituições centrais ou com legitimidade suficiente para criar regras de validade internacional.

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 (pág. 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 escolhido para analisar a capacidade de influencia, no trabalho dos autores, é feito a partir da análise da forma de organização doméstica do setor. Comparando modelos de regulação setoriais domésticos, os autores afirmam que quanto maior a complementaridade (e/ou sobreposição) entre as instituições internacionais e as instituições domésticas, maior é a capacidade dos *stakeholders* domésticos em projetar seus interesses dentro das instituições privadas internacionais, por um lado, e maior é a capacidade de penetração e influência, no nível doméstico, das regras internacionais, por outro.

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 internas, podendo projetar seus interesses dentro das arenas transnacionais privadas em *unísono*, fortalecidos pela legitimidade que suas práticas já encontram no nível doméstico<sup>21</sup> traduzidas na forma de 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. Até mesmo porque, mesmo dentro de um mesmo setor, os *stakeholders* estariam mais propensos a terem interesses diferentes além de se defrontarem com diferentes custos de ajuste (op. cit. : 54).

A teoria da complementaridade nos traz importantes elementos analíticos, mas

---

<sup>21</sup> A capacidade de transmissão de informação neste tipo de estrutura institucional doméstica também seria maior do que as estruturas descentralizadas.

principalmente 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, nosso trabalho propõe que, embora as características supracitadas sejam importantes para dotar os *stakeholders* de recursos de influência sobre o conteúdo das regras internacionais e custos e benefícios distributivos, a forma e organização das cadeias produtivas importam tanto ou mais que a estrutura institucional doméstica prévia à negociação. *Quais são os incentivos de mercado que favorecem a coesão interna das cadeias produtivas?* Na verdade, ao argumentamos que 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.

Embora haja muita intersecção entre as visões econômicas e políticas sobre regulação privada, apenas alguns trabalhos destacam as duas dimensões de maneira integrada e sistemática (Cafaggi, 2011; Cafaggi e Renda, 2012; Büthe e Mattli, 2011, Levi-Faur, 2012; Prakash e Potoski, 2010). A visão de Cafaggi (2011), por exemplo, é a de que as transformações que estão ocorrendo dentro das cadeias produtivas, principalmente as cadeias agroindustriais, explicam o aumento do uso de mecanismos regulatórios privados. Para os estudos sobre regulação privada, estas mudanças implicam que a atenção deve ser dada ao processo de certificação/regulação ao longo da cadeia, e não apenas aos produtos. Pensar os processos regulatórios e suas conexões com a dinâmica dos padrões encontrados nas transações que ocorrem dentro das cadeias produtivas é, deste ponto de vista, a forma adequada para o entendimento das implicações e limitações da regulação privada.

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 que outros agentes à montante da cadeia produtiva garantissem o *compliance* às regras que certificam o processo, da produção ao consumidor final. Grandes compradores, por exemplo, podem exigir de seus fornecedores, contratualmente, o *compliance* às regras (estabelecidas pela própria empresa em processos de autocertificação) ou certificados aceitos pelos agentes à jusante da cadeia. Da mesma forma, processos de integração vertical ou

desintegração vertical<sup>22</sup> 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 do que o que acontece em cadeias menos integradas, que muitas vezes 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). Demonstram, assim, como formas de organização das cadeias produtivas contribuem (ou não) para a harmonização.

Chegamos, por fim, ao ponto em que percebemos que a coordenação doméstica (dentro de um país) da cadeia produtiva influencia na capacidade do setor organizado em influenciar e aderir a padrões negociados internacionalmente. Também vimos que o nível de integração vertical de cadeia produtiva internacional determina, em certa medida, a dificuldade de aderência aos padrões regulatórios internacionais e a eficiência das regras em termos de compliance. Nos falta, entretanto, evidenciar como incentivos de mercado podem favorecer: a) a coordenação setorial doméstica (e conseqüentemente a capacidade de influencia do setor em negociações internacionais); b) a criação de mecanismos efetivos de governança, que possam equilibrar interesses e diferenças tanto dos atributos demandados quanto dos padrões produtivos já existentes nos principais produtores e: c) a coordenação da cadeia produtiva transnacional em torno de uma única regra, tendo em vista a atuação consecutiva de atores-chave em diversos países.

A seguir, tentar-se-á demonstrar como em um caso específico os incentivos de mercado não contribuem para a coordenação do sistema agroindustrial da soja nacionalmente e, da mesma forma, como estes incentivos dificultam a convergência setorial ao padrão internacional criado pelo RTRS.

## **Estudo de Caso**

### **Breve Panorama da Cadeia da Soja**

A soja é, talvez, o maior exemplo que se pode vislumbrar por 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

---

<sup>22</sup> Ver Williamson (1996)

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 mundial<sup>23</sup> (cerca de 30% de toda a oferta internacional), seguido pelos Estados Unidos e Argentina. Os assuntos relacionados às regras para toda a cadeia adquirem, do ponto de vista comercial e estratégico para os diversos atores envolvidos, importância vital.

**Figura 1: 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)

**Figura 2: Principais Produtos Exportados pelo Brasil**

<b>Principais Produtos Exportados</b> <i>Principales Productos Exportados / Main Products Exported</i> <b>US\$ Milhões / US\$ Millones / US\$ Millions - 2011</b>			
	Valor Value	Δ % 2011/10	Part % % Share
<b>1 – Minérios / Minerios / Ores</b>	<b>44.217</b>	<b>43,4</b>	<b>17,3</b>
<b>2 – Petróleo e combustíveis / Petroleo y combustibles / Oil and fuel</b>	<b>31.008</b>	<b>35,5</b>	<b>12,1</b>
<b>3 – Material de transporte / Transport material</b>	<b>25.120</b>	<b>15,5</b>	<b>9,8</b>
<b>4 – Complexo soja / Soja y derivados / Soybeans &amp; prods</b>	<b>24.154</b>	<b>41,1</b>	<b>9,4</b>
<b>5 – Produtos metalúrgicos / Productos metalúrgicos / Metallurgic products</b>	<b>17.387</b>	<b>34,3</b>	<b>6,8</b>
<b>6 – Açúcare etanol / Azúcar y etanol / Sugar &amp; ethanol</b>	<b>16.432</b>	<b>19,3</b>	<b>6,4</b>
<b>7 – Químicos / Chemicals</b>	<b>16.234</b>	<b>20,5</b>	<b>6,3</b>
<b>8 – Carnes / Meats</b>	<b>15.357</b>	<b>15,5</b>	<b>6,0</b>
<b>9 – Máqs e equipamentos / Máqs. y aparatos / Machines &amp; equipments</b>	<b>10.457</b>	<b>27,7</b>	<b>4,1</b>
<b>10 – Café / Coffee</b>	<b>8.700</b>	<b>51,6</b>	<b>3,4</b>
<b>11 – Papel e celulose / Papel y celulosa / Paper &amp; pulp</b>	<b>7.189</b>	<b>6,2</b>	<b>2,8</b>
<b>12 – Equipamentos elétricos / Aparatos eléctricos / Electrical equipment</b>	<b>4.811</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,9</b>
<b>13 – Calçados e couro / Calzados y cuero / Footwear &amp; leather</b>	<b>3.659</b>	<b>4,1</b>	<b>1,4</b>
<b>14 – Têxteis / Textiles</b>	<b>3.012</b>	<b>33,0</b>	<b>1,2</b>
<b>15 – Metais e Pedras Preciosas / Metales preciosos y piedras / Precious metals and Stones</b>	<b>2.961</b>	<b>30,4</b>	<b>1,2</b>

Fonte: SECEX/MDIC

O que os dados acima nos demonstram é que o setor tem importância estratégica para a economia brasileira. Com base neles, damos prosseguimento a análise.

<sup>23</sup> Cf em: <http://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/latest.pdf>

## Regulação no Sistema Produtivo da Soja – antecedentes

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. (IICA, MAPA, ABC/MRE, 2007 : 111).

Destacados no relatório estão questões relacionadas à problemas de coordenação da cadeia produtiva, à reputação da soja brasileira, e ameaças da criação de barreiras não tarifárias às exportações. A coordenação da cadeia produtiva é, do ponto de vista dos agentes vinculados à cadeia produtiva uma das grandes questões que incidem sobre o setor no Brasil. A certificação, o reconhecimento do padrão produtivo e a reputação da produção nacional são, por esta razão, sublinhados como questões de grande interesse.

Depois de muita pressão civil e campanhas difamatórias a partir de ONGs ambientalistas como o Greenpeace à grandes corporações (Unilever, Bunge, Mcdonalds, entre outras), as notícias sobre o desmatamento sobre áreas de transição entre a Amazônia e o Cerrado brasileiro, motivados pelo avanço da produção de soja correram o mundo. Grandes compradores<sup>24</sup> e bancos de financiamento<sup>25</sup> transnacionais da produção da soja, realizaram um pacto de não financiamento e comercialização de soja advinda do bioma amazônico, a chamada Moratória da Soja. A partir da Moratória, em 2006, oficializava-se a criação de uma mesa redonda transnacional para a criação de regras socioambientais para a cadeia da soja. O RTRS<sup>26</sup>, ou Mesa Redonda da Soja Responsável, com sede na Suíça, foi criada com o objetivo de reunir os principais *stakeholders* para a elaboração de um *standard*

---

<sup>24</sup> Bunge, Unilever, Cargill, Louis Dreyfuss, Daniel Archer Midland, entre outros

<sup>25</sup> Rabobank, por exemplo.

<sup>26</sup> do inglês, *Round Table of Responsible Soy*

socioambiental comum para toda a cadeia de valor da soja que servisse, ao menos, aos países nela representados. De 2006 até hoje, o esforço do RTRS foi o de reunir o maior (e o mais diversificado) número de *stakeholders* para angariar legitimidade e dotar o processo de um caráter global.

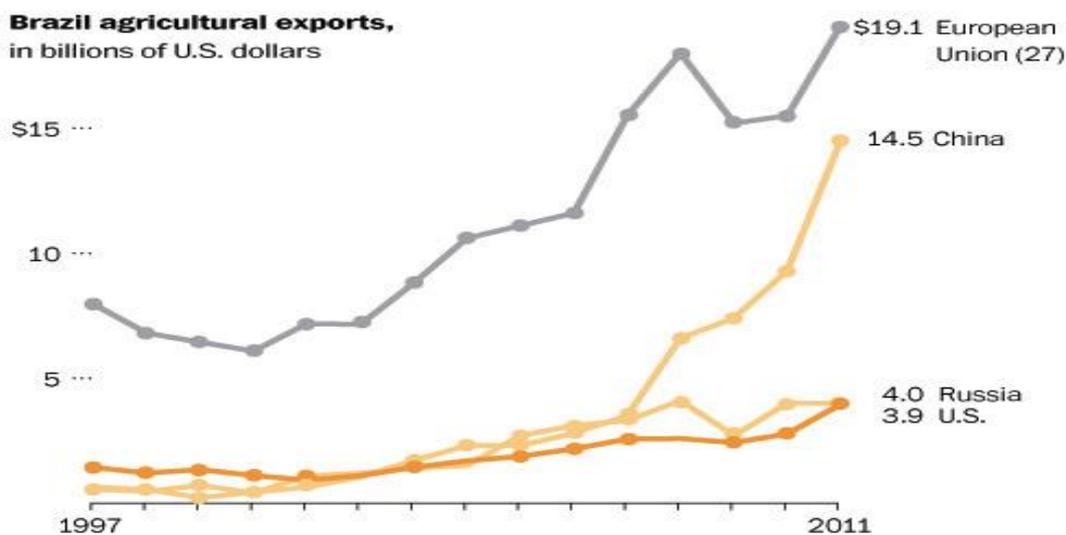
Ainda que as alterações no ambiente institucional se deem no longo prazo (Williamson, 2000), a pressão da sociedade civil sobre a cadeia da soja impulsionou um redirecionamento das práticas produtivas na cadeia quanto às dimensões sociais, trabalhistas e, principalmente, ambientais, dando início à mudança no ambiente institucional no qual operam os produtores de soja. A mudança do 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. A mudança no padrão de exigências 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 da soja 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. O sistema agroindustrial da soja no País não conseguiu responder adequadamente às demandas regulatórias internacionais sintetizadas pelo RTRS e, 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 barreiras não tarifárias às exportações brasileiras em regiões como a União Europeia e alguns países Asiáticos. A origem e as razões das principais dificuldades - e custos - enfrentadas pelos brasileiros serão explicadas a seguir.

## Demanda e estrutura do mercado internacional da soja

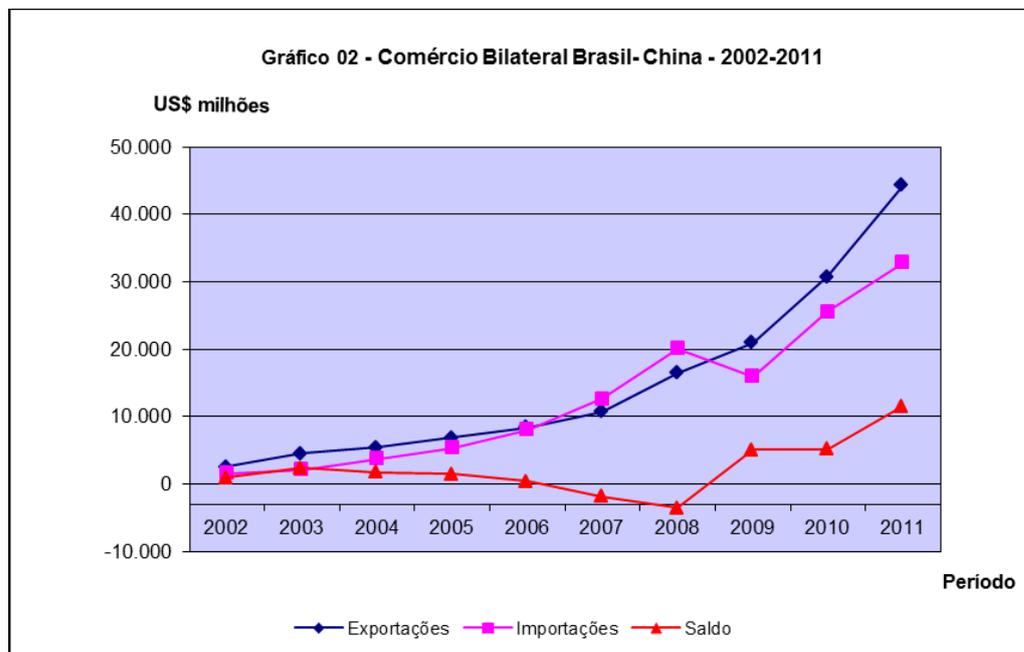
Nos últimos anos, a China tem se tornado um dos principais parceiros comerciais do Brasil, no geral e em termos de comércio agrícola, como demonstrado no gráfico abaixo.

Figura 3: Exportações Agrícolas Brasileiras



Fonte: USDA

Figura 4: Comércio Bilateral Brasil- China



Fonte: SECEX/MDIC

O crescimento do volume e valor de bens transacionados, como veremos, resulta em atenção bastante grande por parte do setor agrícola brasileiro às demandas chinesas, por um lado, e europeias, por outro. Ao passo em 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. O efeito das 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 mas não garantem prêmios pela adequação. No caso da soja este ponto é bastante claro:

**Figura 5: Destino das Exportações da Soja Brasileira**

*Destino das Exportações de Soja em Grãos - 2011*

<i>Período</i>	<i>País</i>	<i>US\$ FOB</i>	<i>Volume (Ton)</i>
JANEIRO/AGOSTO	CHINA	8.631.117.802	17.530.899
	ESPAÑA	817.210.265	1.631.365
	PAISES BAIXOS (HOLANDA)	615.075.616	1.330.397
	TAIWAN (FORMOSA)	322.730.520	652.784
	TAILANDIA	314.319.888	627.384
	REINO UNIDO	250.042.500	512.971
	JAPAO	192.172.422	415.006
	ALEMANHA	177.786.029	349.499
	TURQUIA	158.401.866	329.183
	COREIA, REPUBLICA DA (SUL)	142.335.991	301.113
	NORUEGA	124.468.591	248.614
	VIETNA	124.549.912	242.461
	ARABIA SAUDITA	112.790.373	224.186
	FRANCA	107.529.675	221.774
	RUSSIA, FEDERACAO DA	103.283.662	193.972
	IRA, REPUBLICA ISLAMICA DO	86.502.486	174.235
	ITALIA	71.574.250	147.102
	PORTUGAL	51.938.508	101.992

Fonte: USDA

Os destinos das exportações brasileiras influencia a forma como o Brasil se insere no mercado global da *commodity*, e também impactam na formulação das preferências dos brasileiros quanto as regras a serem estabelecidas nas arenas internacionais de negociação. Dentre os maiores importadores da soja brasileira está a União Europeia, em que se destacam principalmente Espanha e Holanda, 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, o mercado europeu vem, nos últimos anos, influenciando a criação de regras globais de sustentabilidade para cadeias produtivas agrícolas. Com a ameaça de criação de barreiras não tarifárias à produtos que estão fora dos padrões exigidos, são os europeus os principais incentivadores da criação de mesas redondas

No entanto, quando observamos os principais mercados da soja no mundo, são os

asiáticos os principais consumidores. O destaque se dá à China, que figura como o maior demandante da soja brasileira. União Europeia e China, portanto, são os importadores da soja brasileira, mas apresentam diferenças quanto à demanda por regras ambientais e sociais no processo de produção que exigem adequação por parte dos produtores. Este fato gera uma tensão entre as demandas chinesas e europeias incidentes sobre os produtores brasileiros, com a UE demandando práticas laborais e ambientais sustentáveis, mesmo que isto incorra em maiores custos, e a China, com a justificativa do abastecimento do mercado de alimentos em seu país, demandando padrões socioambientais mais flexíveis e preços menores em razão da produção em escala.

A exportação brasileira de soja, cada vez mais se concentrada no mercado chinês (60%), sofre uma demanda baixa por *standards* socioambientais por parte da China. O papel da China no mercado mundial da soja desestrutura as iniciativas de regulação privada uma vez que o RTRS regula apenas as demandas europeia e norte-americana 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 influenciar a uma 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.

**Figura 6: Peso Relativo entre Brasil - China no Comércio de Soja**

**RadarComercial**  
Análises de Mercados e Produtos

Relatório de Produtos  
Comércio (US\$ 1000 - FOB)

Pag. 1 de 1

Terça-feira 13 Novembro 2012

Triênio: 2009 - 2011

Pais: China

Código SH6	Produto	Importações Totais do País Selec.			Exportações do Brasil para o País Selec.			Exportações Totais do Brasil		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
120100	Soja, mesmo triturada	18.787.277	25.093.467	29.726.066	6.342.965	7.133.441	10.957.102	11.424.283	11.043.000	16.327.287
120810	Farinha de soja	159	358	163	0	0	0	136	36	58
150710	Óleo de soja, em bruto, mesmo degomado	1.842.106	1.199.865	1.321.898	398.992	780.594	759.821	1.040.869	1.190.190	1.857.127

Fonte: Radar Comercial (SECEX/MDIC)

## Incentivos e divergência nas demandas por Atributos

Na origem das diferenças entre as demandas chinesas e europeias encontram-se fatores que devem ser compreendidos tendo em consideração alguns fundamentos teóricos, utilizados, principalmente, dentro da Economia Institucional e Economia das Organizações. Alguns desses fundamentos nos ajudam a melhor definir a importância da demanda por atributos como uma das razões para a dificuldade de convergência em torno de um standard produtivo.

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 deveu-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 das atividades econômicas: a de que, no mundo real, havia custos para que as firmas atuassem no mercado.

Uma das grandes contribuições do estudo inaugural de Ronald Coase foi a de destacar o papel dos custos de transação no sistema econômico. A partir de então, o custo de transação passou a ter um papel fundamental na análise econômica (e não apenas). Com 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 com a definição dos direitos de propriedade.

Barzel (1997) entende que os custos de transação estão associados aos direitos de propriedade que são 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. 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. O standard (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 prêmio 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, entre outros), 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.

Motivo de preocupação com relação aos compradores europeus da soja brasileira, a dimensão reputacional é essencial para que entendamos porque os compradores podem exigir de seus fornecedores certificados. Na teoria de Barzel (2003), o elemento reputacional é importante para ajudar a alocar os direitos de propriedade durante e após as transações. Para o autor, 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 parte contratual) é importante para a variabilidade do lucro da firma, é importante repassar para esta parte contratual parte dos resíduos que ele auxiliou a gerar (com o risco de ele não considerar mais o contrato com o comprador um bom negócio).

Neste raciocínio é possível pensar que um prêmio deve ser pago para o produtor certificado. No caso da soja, melhores preços pelo produto certificado por indicar incentivos para os custos de adequação dos produtores ao RTRS. Uma vez que grande parte da soja brasileira é absorvida pelo mercado chinês, cuja demanda por menores preços é importante e a dimensão normativa (qualidade ambiental e social do processo produtivo) é pouco valorizada enquanto atributo da *commodity*, não haveria incentivos de parte dos produtores nacionais de adequarem sua produção à regra transnacional, pois o *status* do fornecedor neste caso não têm impacto significativo no lucro da indústria chinesa e, portanto, não há incentivos a serem repassados à montante na cadeia produtiva.

Dessa forma, o *size power* brasileiro – maior produtor e exportador mundial - não resulta na manutenção de posições de *stakeholders* domésticos nas arenas transnacionais de negociação no sentido de equilibrar em um ponto mediano as demandas chinesas e as do resto

do mundo. Internamente, como não há políticas públicas específicas para a *commodity* no Brasil, os esforços de regulação privados não são suficientes para o Brasil influenciar e aderir ao *standard* socioambiental da regulação transnacional privada, uma vez que a dinâmica interna da cadeia produtiva da soja tende à divisão em subsistemas coordenados (chinês e europeu), visando mercados diferentes.

### **Conflitos entre demandas dentro da Mesa Redonda da Soja Responsável**

A queda de braço para a definição das regras do jogo é um dos principais pontos de disputa nos processos negociais<sup>27</sup>. São importante uma vez que as decisões tomadas dentro das organizações definirão 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. No caso do sistema produtivo da soja, estas disputas se dão principalmente dentro do RTRS.

As duas análises mais recentes sobre o RTRS, a da Eve Fouilleux (2010) e a dos pesquisadores Schouten, Glasbergen e Leroy (2011), são ricas em informações acerca da natureza dos atores envolvidos na Mesa Redonda. 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, depende, em última instância, da capacidade de discurso dos *stakeholders* envolvidos no processo de barganha, entendido como os diferentes recursos que os atores podem mobilizar durante o processo para influenciar os resultados da negociação. Ao tratar a Mesa Redonda como uma arena de interação simbólica, o texto de Schouten et al. atenta para os constrangimentos e limites da estrutura deliberativa do RTRS, identificando com isso, a visão de mundo predominante entre os diversos atores. Na explicação dos autores citados, o desenho da arena de negociação e as diferenças entre a distribuição de capacidades entre os *stakeholders* limitava capacidade de consenso entre eles, diminuindo, conseqüentemente, a capacidade de convergência. Segundo os autores, haveria três discursos presentes na Mesa Redonda:

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*

---

<sup>27</sup> Ostrom 2007

**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 dada a natureza sistêmica do modelo de produção, baseado na monocultura, grande propriedade, alta intensidade tecnológica e focada nos mercados de exportação.

Os estudos precedentes demonstram as expectativas dos diversos atores em relação ao RTRS. Como percebemos, há uma clara diferença entre a visão dos atores europeus frente aos atores brasileiros sobre o escopo do padrão do 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 adequação dos atores brasileiros ao padrão do RTRS.

**Figura 7: Representação por país e constituencies dos membros do RTRS**

Countries	Members	Constituencies	Members
Argentina	22	Producers	29
Belgium	5	Industry, Trade, Finance	73
Bolivia	2	Civil Society	16
Brazil	25	Observers	32
Canada	0	<b>Total</b>	<b>150</b>
China	3		
Denmark	3		
Finland	2		
Germany	1		
India	17		
Norway	3		
Paraguay	5		
Portugal	2		
Singapore	1		
Spain	0		
Sweden	3		
Switzerland	9		
The Netherlands	23		
United Kingdom	15		
USA	7		
Uruguay	2		
<b>Total</b>	<b>150</b>		

Fonte: RTRS

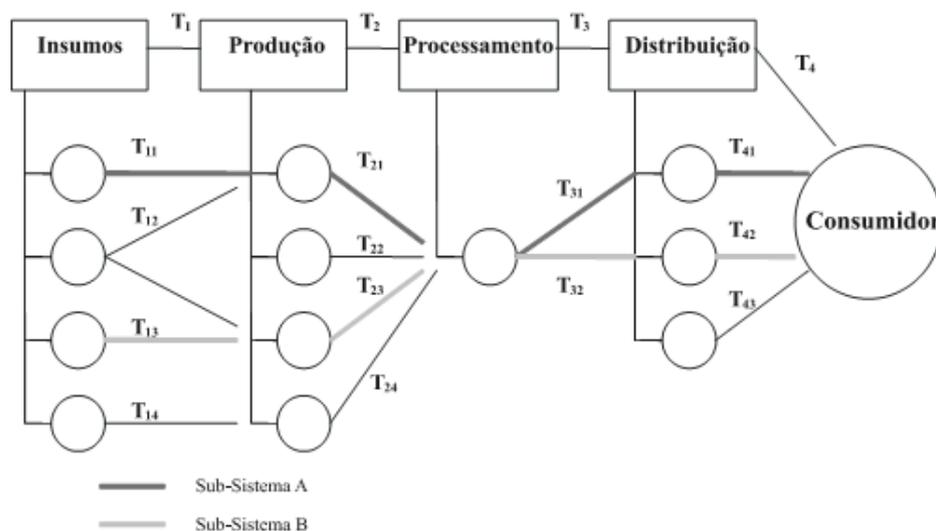
Como consequência, o que os estudos anteriores e os números nos mostram é que os brasileiros, em pequeno número frente aos europeus, tem pouca margem de negociação, embora sua importância no mercado internacional da commodity.

## Olhares Futuros sobre a governança de cadeias produtivas e Considerações Finais

Como vimos até aqui, as características do comércio – principalmente os diferentes tipos de atributos demandados – internacional da soja dificultam: a) a organização interna do setor, que tende a se organizar de duas maneiras visando ora ao mercado europeu, ora ao mercado chinês; b) as negociações dentro das arenas internacionais privadas de negociação, onde os padrões produtivos setoriais (globais) são negociados e; c) a criação de um único mercado – global – sob um único padrão para a commodity (harmonização).

Discutido na literatura de Economia das Organizações, o desenvolvimento da ideia de Subsistema Estritamente Coordenado (Zylbersztajn e Farina, 1999) nos lança a luz de que importantes questões e explicações 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.

Figura 8: Subsistemas Coordenados



Fonte: Zylbersztajn e Farina (1999)

Nesta chave compreensiva é possível pensar que as iniciativas transnacionais de governança venham a subsidiar ou coordenar esses diversos arranjos contratuais existentes no 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 (Sistema agroindustrial), a relevância das instituições que limitam as ações dos agentes que atuam nos SAG's e, 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 a partir dela o pesquisador poderá encontrar micro-relações dentro de um SAG agregado, o que o auxilia a destrinchar algumas relações-chave que explicam alguns dos interesses dos atores. A abordagem pode dar luz ao entendimento de que os incentivos presentes no mercado estão auxiliando à formação de subsistemas coordenados dentro da cadeia da soja, especializados no atendimento de um tipo específico de demanda, uma chinesa e outra europeia. Sob este prisma é possível pensar que as iniciativas privadas transnacionais de governança tenham como objetivo e razão, o estabelecimento de regras de coordenação desses vários subsistemas existentes dentro do sistema produtivo global da soja.

Aos estudos sobre governança global, harmonização regulatória, e governança privada, estes entendimentos aqui apresentados nos auxiliam a entender constrangimentos estruturais que limitam o alcance das iniciativas privadas de governança para a cadeia da soja e, possivelmente, para outras cadeias produtivas. Da mesma forma, nos apresentam possibilidades de aprofundamento das divisões entre padrões produtivos; dificuldade de convergência regulatória via iniciativas privadas tendo em vista os constrangimentos das forças de mercado.

O caminho aqui proposto – que ainda carece de aprofundamento – evidencia um tema que tem ganhado grande destaque na literatura de economia política, a saber, o papel da China na economia global. Como um olhar futuro para essas questões, este estudo corrobora com a hipótese de que o peso da China no mercado internacional deixa ainda mais aberto – e complexo – os rumos das transformações na economia global, dificultando, a princípio, a atuação de atores privados como possíveis provedores de regras internacionais de comércio.

## Bibliografia

**ABBOTT, Kenneth W., E SNIDAL, Duncan.** "International Regulation without International Government: Improving IO performance through Orquestration" in *Review of International Organization* 5: pp. 315-344. 2010

**ARTS. Bas.** Global Governance, NGOs and the Politics of Scale. In: Hebinck, P., S. Slootweg 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)

**BACH, David & Abraham L. NEWMAN.** "Transgovernmental Networks and Domestic Policy Convergence: Evidence from Insider Trading Regulation." *International Organization* 64(3), pp.:505–528. (2010)

**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.

\_\_\_\_\_. The Demands to Reduce Domestic Diversity among Trading Nations. In: BHAGWATI, J. e HUDEC, R. *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*. Massachusetts Institute of Technology, 1996.

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

**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, pp.1-25

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

**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).

**BRUSZT, Laszlo e MCDERMOTT, Gerald.** Governance of Transnational Regulatory Integration and Development. Introductory chapter for the edited volume: *Assembling Level Playing Fields: Transnational Regulatory Integration and Institutional Change in Emerging Markets*. 2012.

**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

**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>

**CAO, Xun** "Global Networks and Domestic Policy Convergence: A Network Explanation of Policy Changes." *World Politics* 64(3), pp.:375–425. (2012).

**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.

**CASELA, Alessandra.** Free Trade and Evolving Standards. In. BHAGWATI, J. e HUDEC, R. *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*. Massachusetts Institute of Technology, 1996.

**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-

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

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

**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.

**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.

**GREENPEACE** - Comendo a Amazônia. Greenpeace. 2004.

**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). (2001).

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

**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

\_\_\_\_\_. "Special Issue: The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 598(1). (2005).

**JORDANA, J., LEVI-FAUR, D. & MARIN, X. F.** "The Global Diffusion of Regulatory Agencies." *Comparative Political Studies* 44(10), pp.:1343–1369. (2011).

**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.

**KEOHANE, Roberto O.; OVERDENKO**

**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

**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).

**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.

**LEEBRON, David W.** Lying Down with Procrustes: An Analysis of Harmonization Claims. In. BHAGWATI, J. e HUDEC, R. *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?.* Massachusetts Institute of Technology, 1996.

**LEVI-FAUR, David.** “Regulation and Regulatory Governance”, *Jerusalem 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.,

**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.

**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.

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

**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.** *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.

**PATTBERG, Philipp.** “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.

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

**PRAKASH, Aseem and POTOSKI, Matthew** “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. (2010).

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

**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

**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.

**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](http://econ.as.nyu.edu/docs/IO/21045/Stringham_09262011.pdf)

**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.

**WAVERMAN, Leonard, COMANOR, William e GOTO, Akira .** *Competition Policy in the Global Economy: Modalities for Cooperation.* 1996

**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)

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

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

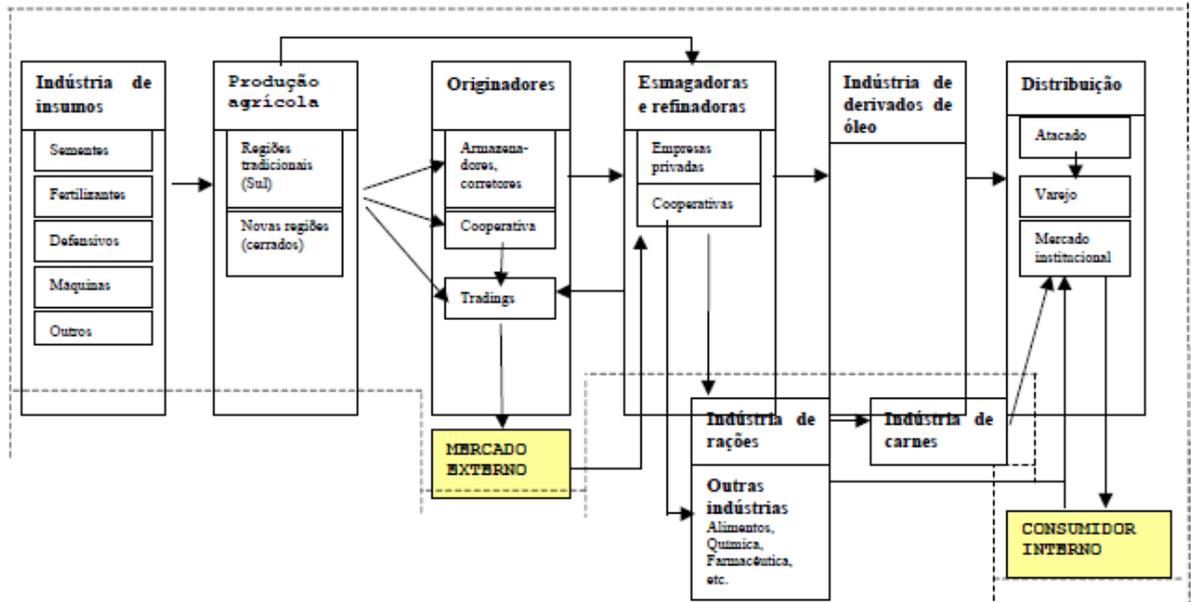
**ZYLBERSZTAJN, D.** Governance Structures and Agribusiness Coordination: a transaction cost economics based approach. In *Research in Domestic and International Agribusiness Management*. Vol. 12, p. 245-310. Ray Goldberg Editor. Harvard University. 1996.

\_\_\_\_\_. 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>

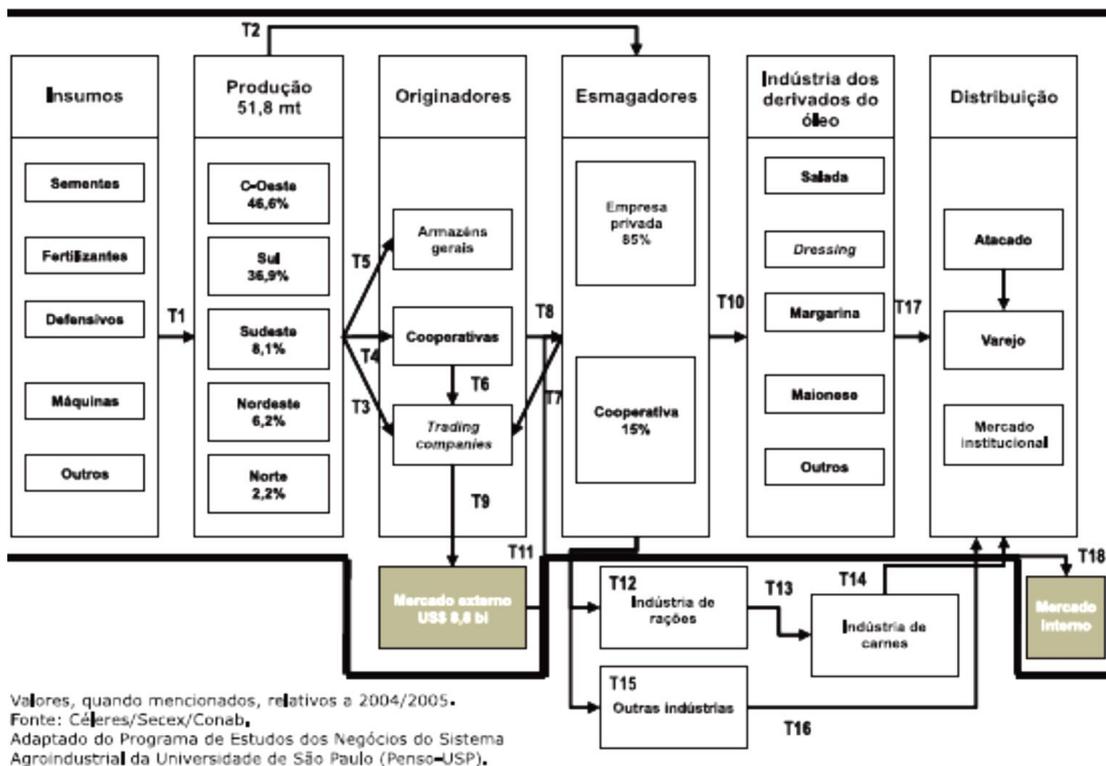
**ZYLBERSTAJN, D. and FARINA, E.M.M.O.** Strictly Coordinated Food Systems: Exploring the Limits of the Coasian Firm. *International Food and Agribusiness Management Review*. 2(2):249-265. 1999.

# Anexos

## SAG – Sistema Agroindustrial - da Soja



Fonte: Lazzarini & Nunes (1998) *apud* Giordano (1999)



Valores, quando mencionados, relativos à 2004/2005  
 Adaptado do Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial da Universidade de São Paulo (Pensa USP)  
 Fonte: Céleres/Secex/Conab *apud*

# Variáveis que influenciam na governança de setores produtivos

