UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VINICIUS NEVES DOS SANTOS

Regulação privada e mudança do clima: a influência dos padrões de sustentabilidade relativos à emissão de Gases de Efeito Estufa (GEEs) sobre o comércio internacional

São Paulo
2017

VINICIUS NEVES DOS SANTOS

Regulação privada e mudança do clima: a influência dos padrões de sustentabilidade relativos à emissão de Gases de Efeito Estufa (GEEs) sobre o comércio internacional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Cândia Veiga.

Versão corrigida

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP, documentos impresso e eletrônico.

São Paulo
2017

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

Catálogo na Publicação

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Santos, Vinicius Neves dos

Regulação Público-privada e Mudança do Clima: a influência dos padrões de sustentabilidade relativos à emissão de Gases de Efeito Estufa (GEEs) sobre o comércio internacional / Vinicius Neves dos Santos -- Orientador: João Paulo Cândia Veiga. São Paulo: 2017.

103 p., il..

Dissertação (Mestrado) - Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo.

1. Mudança climática. 2. Organização Mundial do Comércio (OMC). 3. Padrões de sustentabilidade ambientais. I. Veiga, João Paulo Cândia. II. Título.

CDD 348

AGRADECIMENTOS

À Universidade de São Paulo (USP) e ao Instituto de Relações Internacionais (IRI), que me proporcionaram, gratuitamente, toda a estrutura necessária para dar este importante salto em minha carreira profissional e acadêmica.

À Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), sobretudo o corpo gerencial do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (DEREX), que me incentivou a crescer profissionalmente e permitiu que pudesse cursar, com serenidade e plenitude, todo o Programa de Mestrado em Relações Internacionais do IRI.

Aos vários amigos que estiveram ao meu lado, antes, durante e após o meu ingresso no Programa de Mestrado do IRI, cuja menção nominal aqui não seria possível por falta de espaço e por já previstas, e imperdoáveis, falhas de memória. Um abraço especial a Fernando Marques, Edgar Federzoni (corujito) e José Luiz Pimenta, pela proximidade intelectual e, acima de tudo, pela amizade.

Ao incansável professor Doutor João Paulo Cândia Veiga, meu orientador, pela paciência, pelos valiosos conselhos e pela imensa ajuda nos momentos decisivos da elaboração deste estudo.

À minha família (meu pai, minha mãe, meus irmãos, meu cunhado, minha recém-nascida sobrinha e, em especial, minha amada namorada, Sandy), pela compreensão, paciência e apoio nos momentos de angústia e estrita reclusão social que esta dissertação de mestrado me exigiu.

Completar este trabalho foi um desafio maior do que eu imaginava, mas que valeu a pena. Levo comigo o amadurecimento pessoal e acadêmico, a crença inabalável na importância da ciência, a confirmação de novas e velhas amizades e o renovado amor pela minha família.

RESUMO

Esta dissertação de mestrado trata do fenômeno da regulação público-privada e da mudança do clima, com ênfase na influência que os padrões de sustentabilidade relativos à emissão de Gases de Efeito Estufa – GEEs, pode ter sobre este debate. Para tanto, em primeiro lugar, buscou-se aprofundar a compreensão sobre a ascensão dos atores não estatais como agentes fundamentais do processo de regulação em arenas nacionais e transnacionais. Abordagens do Direito, da Economia, da Ciência Política e das Relações Internacionais tratam o fenômeno da regulação privada sob óticas distintas, que ora dialogam entre si, ora não. De onde advém a legitimidade e a autoridade da regulação privada? Qual o seu alcance? Diversas perguntas nascem no seio deste debate, que culmina no conceito de padrões de sustentabilidade. Os padrões de sustentabilidade são o objeto desta pesquisa, que também se debruça sobre a ampla discussão do papel que estes padrões exercem, ou podem exercer no futuro, sobre o comércio internacional. Não há consenso na literatura sobre esse ponto, a despeito de uma prevalência da visão clássica da Economia e do Direito, de que este tipo de regulação é potencialmente danoso à estrutura de governança global estabelecida, a saber, a Organização Mundial do Comércio (OMC). Finalmente, o estudo aprofunda as análises sobre o papel dos padrões de sustentabilidade relativos à mudança do clima, caracterizados, especificamente, por possuírem como marca principal a contabilidade da pegada de carbono de produtos, serviços e processos. As reflexões propostas abarcam tanto a capacidade destes ‘padrões de sustentabilidade de carbono’ de mitigar emissões de GEEs, quanto o seu eventual impacto sobre o comércio internacional. As conclusões abrem a discussão para uma agenda futura de pesquisa sobre o tema.

Palavras-chave: Padrões de sustentabilidade. Mudança do Clima. Regulação Privada. Atores Não Estatais. Barreiras Não Tarifárias.

ABSTRACT

This master's thesis deals with the phenomenon of public-private regulation and climate change, with emphasis on the influence that the private standards regarding the emission of Greenhouse Gases, can have on this debate. Firstly, we sought to deepen our understanding of the rise of non-state actors as fundamental agents of the regulation process in national and transnational arenas. Approaches from the law, economics, political science, and international relations fields deal with the phenomenon of private regulation under different optics, which may or may not be interconnected. Where does the legitimacy and authority of private regulation come from? What is its scope? Several questions are born within this debate, culminating in the concept of private standards. Private standards are the object of this research, which also deals with the broad discussion of the role that these standards play, or may have in the future, over international trade. There is no consensus in the literature on this point, despite a prevalence of the classical view from economics and law that this type of regulation is potentially damaging to the established global governance structure, namely the World Trade Organization (WTO). Finally, the study further analyzes the role of private standards related to climate change, characterized for accounting the carbon footprint of products, services and processes. The proposed reflections cover both the ability of these 'private carbon standards' to mitigate GHG emissions and their impact on international trade. The conclusions open the discussion for a future research agenda on the topic.

Keywords: Private Standards. Climate Change. Private Regulation. Non-State Actors. Non-Tariff Barriers.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelo analítico de regulação de Mattli e Woods	19
Quadro 2 – Comparação entre Sociologia Econômica e <i>mainstream</i> econômico.....	28
Quadro 3 – Conceitos, autores e aspectos das abordagens relativas aos padrões de sustentabilidade	43
Quadro 4 – Geração de padrões públicos, privados e híbridos	55
Quadro 5 – Tipologia dos Padrões de sustentabilidade de Carbono	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Barreiras Não Tarifárias: aumento das medidas TBT (1997-2013).....	35
Gráfico 2 – Barreiras Não Tarifárias: aumento das medidas SPS(1997-2013).....	35

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abiquim	Associação Brasileira da Indústria Química
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACR	American Carbon Registry
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BCI	Better Cotton Initiative
BM	Banco Mundial
BNT	Barreira Não Tarifária
BTA	Border Tax Adjustments
CBD	Convention on Biological Diversity
CCB	Climate, Community & Biodiversity Standard
CCF	Corporate Carbon Footprint
COP	Conferência das Partes
CSPS	Comitê sobre Medida Sanitárias e Fitossanitárias
ETS	European Trading Scheme
e-WG	e-Working Group
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FEM	Fórum Econômico Mundial
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSC	Forest Stewardship Council
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEEs	Gases de Efeito Estufa
GHG	Greenhouse Gas
GVC	Cadeias Globais de Valor
ICC	Institute on Climate Change
ICONE	Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
IEC	International Electrotechnical Commission
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISO	International Standard Organization
ITC	International Trade Centre
MAPA	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
NDC	Contribuições Nacionalmente Determinadas
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento
OI	Organização Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PCF	Product Carbon Footprint
PIB	Produto Interno Bruto
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
RI	Relações Internacionais
RSE	Responsabilidade Social Empresarial
SI	Sistema Internacional
SPS	Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

STC	Specific Trade Concerns
TBT	Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio
TPR	Transnational Private Regulations
TRAINS	Trade Analysis and Information System
UEBT	Union for Ethical Biotrade
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environmental Program
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNFSS	United Nations Forum on Sustainability Standards
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
VER	Voluntary Export Restraints
VSS	Voluntary Sustainability Standards
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development
WRI	World Resources Institute
WTO	World Trade Organization

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	ABORDAGENS TEÓRICAS E INOVAÇÃO CONCEITUAL.....	14
2.1	Regulação, Governança e Orquestração.....	14
2.1.1	Regime Internacional Público-Privado	16
2.1.2	Regulação Global.....	18
2.1.3	Regulação Civil.....	20
2.1.4	Teoria da Orquestração	22
2.1.5	Autoridade Privada	23
2.2	Regras, Instituições e Bens de Clube.....	25
2.3	Sociologia versus <i>Mainstream</i> Econômico.....	27
3	PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE E COMÉRCIO INTERNACIONAL	30
4	PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE: CARACTERÍSTICAS, ORIGENS E CONFLITOS	46
4.1	Características dos Padrões de sustentabilidade.....	47
4.2	Motivações para a Emergência de Padrões de sustentabilidade	50
4.3	Mudanças no Comportamento do Consumidor e das Empresas.....	51
4.4	<i>Standards</i> de Processo versus <i>Standards</i> Técnicos.....	53
4.5	A Governança dos Padrões de sustentabilidade.....	56
5	PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE E MUDANÇA CLIMÁTICA.....	61
5.1	As Dificuldades do Processo Decisório Intergovernamental Multilateral	64
5.2	Comércio Internacional e Mudança do Clima	68
6	TAXONOMIA DOS PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE EM MUDANÇA DO CLIMA.....	72
6.1	Eficácia dos Padrões de sustentabilidade de Carbono	79
6.2	Padrões de sustentabilidade de Carbono e as Barreiras não Tarifárias ao Comércio	84
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
	REFERÊNCIAS.....	95
	APÊNDICE A – PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE PARA A MUDANÇA CLIMÁTICA.....	101

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação discute a ascensão da regulação privada nas Relações Internacionais (RI), por meio da produção de regras e normas por parte de atores não estatais. Considerado um fenômeno pós-Guerra Fria, a regulação privada tem um caráter interdisciplinar e desde os anos 1990 conceitos vêm sendo desenvolvidos a partir de diferentes abordagens teóricas que tentam explicar suas motivações, origem e resultados. A interdisciplinaridade do fenômeno coloca um desafio adicional para as RI porque cada área desenvolve um conceito específico, o que resulta em baixo reconhecimento teórico. Ademais, ainda não existem estudos que possam apontar, através de metodologias quantitativas, impactos horizontais da regulação privada. Há um corpo grande da literatura ancorada em estudos de caso e algumas tentativas de compreender o fenômeno de forma mais transversal, em agendas qualitativas de pesquisa. De todo modo, a regulação privada, junto ao universo conceitual produzido sobre o fenômeno, ainda é uma agenda de pesquisa em construção.

Diante das limitações metodológicas, e da ausência de uma teoria com poder explicativo sobre o fenômeno, o objetivo aqui é o de discutir a regulação privada a partir de várias abordagens teóricas, da perspectiva das RI. As RI dialogam com quais abordagens teóricas e conceitos? É possível mapeá-los e encontrar os pontos de complementaridade entre as áreas? Existem pontos cegos no diálogo, aqueles em que as teorias e conceitos não conseguem apontar um caminho? O reconhecimento teórico aqui proposto se faz necessário devido à confusão conceitual que envolve o fenômeno.

O objetivo mais específico do presente trabalho é o de discutir o impacto da regulação privada sobre a mudança climática. Na realidade, o tema da mudança climática é um teste para o conceito de regulação privada. A proposta aqui é isolar a mudança climática como tema, e examinar se os casos de regulação privada para mudança climática trazem impactos e projetam influência sobre a área de RI.

A emissão de gases de efeito estufa foi objeto de desenvolvimento de inúmeras métricas nos últimos anos¹. Como são muitos os casos de regulação privada aplicados à mudança

¹ Uma destas métricas é a utilizada pelo *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), grupo de *experts* ligado a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) que fundamenta o fenômeno da mudança do clima do ponto de vista científico), de caráter público. O

climática, o que demandaria um estudo específico sobre cada um deles, o objetivo aqui é recortar ainda mais o objeto de estudo. A proposta é verificar o impacto da regulação privada para a mudança climática sobre as trocas comerciais. Esse procedimento concede maior precisão aos resultados esperados. Permite atualizar uma discussão importante para o Direito e a Economia Internacional acerca de como os padrões de sustentabilidade² vem impactando o sistema multilateral de comércio. Ademais, confere maior precisão à análise, porque a discussão enfatiza os padrões de sustentabilidade vinculados às mudanças climáticas.

É importante ressaltar o caráter exploratório da pesquisa sobre os padrões de sustentabilidade de mudança do clima que este trabalho apresenta. Os resultados aqui obtidos, portanto, não poderão ser generalizados, mas será possível responder com maior acuidade analítica se, de fato, a regulação privada aplicada às mudanças climáticas impacta as trocas comerciais.

Desse modo, as perguntas a que a presente dissertação procura responder são: os padrões de sustentabilidade direcionados à mudança climática podem ser considerados uma barreira não tarifária? São reconhecidos como tal por governos e Organizações Internacionais formais? Trazem, de fato, impacto sobre as trocas comerciais? Como construir uma agenda de pesquisa

setor privado e outras iniciativas da sociedade civil possuem métricas relativamente distintas, com destaque para o *GHG Protocol*. Essencialmente, a métrica adotada pelo IPCC analisa os aspectos físico-químicos das emissões de um conjunto de gases considerados causadores ou potencializadores do fenômeno da Mudança do Clima, chamados Gases de Efeito Estufa (GEE). Os seis principais gases, considerados pelo IPCC, e presentes nas metas estabelecidas pelo Protocolo de Quito são: Dióxido de carbono (CO₂), Metano (CH₄), Óxido nitroso (N₂O), Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonetos (PFC) e Hexafluoreto de enxofre (SF₆). Uma mesma quantidade de cada um destes gases possui capacidade distinta de causar efeito estufa na atmosfera terrestre. Diante disso, convencionou-se converter todos em termos de emissões equivalentes de CO₂, o chamado Carbono Equivalente. Por outro lado, as métricas utilizadas pelo setor privado podem ainda incluir outros gases, ainda que tenham como base os mesmos 6 utilizados no Protocolo de Quioto. A metodologia de cálculo das emissões corporativas do *GHG Protocol*, por exemplo, inclui também o Trifluoreto de Azoto (NF₃). Mais importante do que isso, o setor privado e a sociedade civil levam em consideração, em suas métricas, outros elementos que não somente as emissões destes e de outros gases de efeito estufa, como os impactos em populações locais, o custo-benefício dos projetos, o respeito aos Direitos Humanos, entre diversos outros. Mais informações em <http://unfccc.int/ghg_data/ghg_data_unfccc/items/4146.php>. Acesso em 13 de fevereiro de 2017.

² O conceito de sustentabilidade, ou desenvolvimento sustentável, foi traduzido no consagrado “Relatório Brundtland”, publicado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, das Nações Unidas, em 1987. Este relatório definiu o desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem as suas necessidades. O conceito de Padrões de Sustentabilidade, que será utilizado em todo este trabalho, é uma evolução do termo “padrões privados” e se refere, essencialmente, às exigências técnicas, padrões e regras de conformidade e de conduta criadas por entidades privadas, com o intuito de estabelecer níveis de sustentabilidade mais elevados das empresas, governos, entidades, indústrias, produtores rurais, entre diversos outros. A adesão ou cumprimento destas normas e regras é voluntária, e orientada, na maior parte das vezes, por forças de mercado.

sobre os padrões de sustentabilidade a partir dos *Standards* relativos à mudança climática? O que eles apontam para os desdobramentos futuros acerca da indagação científica?

Para responder às questões elencadas acima seguiremos o procedimento descrito a seguir. No capítulo 2, destacam-se os diferentes conceitos – circundados por suas respectivas abordagens teóricas que demonstram a influência da regulação privada nas áreas de Ciência Política e RI, Economia, Sociologia Econômica e Direito. Em seguida, no capítulo 3, aprofunda-se a discussão entre os padrões de sustentabilidade como barreiras não tarifárias. De fato, há uma grande controvérsia na literatura a respeito de se os padrões de sustentabilidade são realmente uma barreira não tarifária, e se os efeitos sobre o comércio internacionais são negativos, como sugere, ao menos, uma parte da literatura³. No capítulo 4 explora-se as características dos padrões de sustentabilidade. Feitas essas considerações, avança-se sobre a questão dos impactos dos padrões de sustentabilidade relativos à mudança do clima (capítulos 5 e 6). Este capítulo faz uma taxonomia dos padrões que visam a certificar empresas, organizações, governos, produtos e serviços com respeito às emissões de GEEs, e que, por esse motivo, podem ser considerados relacionados à mudança do clima. Esse é, rigorosamente falando, o **objeto de análise do presente estudo**.

Busca-se, assim, a construção de uma tipologia de padrões de sustentabilidade para a mudança do clima que possa jogar luz sobre a compreensão de seus efeitos bem como uma consideração acerca da efetividade destes padrões, especialmente no que diz respeito ao comércio internacional. A escolha do comércio internacional como principal variável dependente da pesquisa se justifica diante da existência de literatura abundante sobre comércio e mudança do clima, com pontos de controvérsia bem delineados, e sobre a interação entre os padrões de sustentabilidade e os mecanismos tradicionais de regulação do comércio, sobretudo no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Para caracterizar os padrões de sustentabilidade aplicados à mudança climática se fazem necessários alguns esclarecimentos. Segundo o *International Trade Centre*⁴ (ITC), os padrões

³ Algumas abordagens, sobretudo do Direito e da Economia, na voz de autores como Vera Thorstensen, Rodrigo Lima e Manuela Kirshner do Amaral, vêem os Padrões de sustentabilidade, majoritariamente, como uma ameaça à livre-circulação de bens no mundo, de acordo com as regras da OMC, seja porque operam como barreiras não tarifárias (elevam os custos para a cadeia de valor, incluindo o consumidor final), seja porque interferem na coerência e uniformidade das regras multilaterais.

⁴ *International Trade Centre* (ITC): Think Tank de origem suíça, que tem como objetivo potencializar o desenvolvimento econômica e a integração de pequenas e médias empresas no comércio global.

de sustentabilidade são um conjunto de regras, *guidelines* e características direcionadas a determinado produto ou serviço, desenvolvidos por organizações públicas ou privadas para alcançar objetivos definidos em torno do abrangente conceito de sustentabilidade. Esse conceito inclui padrões sociais, econômicos, de meio ambiente (mudança climática, uso da biodiversidade etc.) e de qualidade, além de abarcar ainda as questões éticas nos negócios. A maioria deles é de caráter voluntário, o que significa que não são regulados por governos nacionais ou organizações internacionais formais: são *market-driven*, ou seja, respondem aos incentivos de mercado. Eles são aplicados a diferentes etapas da cadeia de valor como a produção (produtores e trabalhadores), processamento, comércio internacional (*traders*), distribuição (*retailers*) e consumo.

Uma grande parte dos padrões de sustentabilidade constitui-se em selos e certificados que resultam de sistemas de certificação sofisticados. Eles compõem uma rede de interações entre a entidade criadora do padrão, o órgão de acreditação e a instituição certificadora. O *Standard Setter* é a entidade que desenvolve o padrão. Em geral, o padrão é resultado de uma iniciativa *multi-stakeholder* na qual as partes interessadas chegam a um consenso, através de um processo político deliberativo, a respeito dos princípios e critérios verificáveis, que vão compor um determinado padrão, materializado em um certificado/selo.

Para evitar o conflito de interesses, a entidade criadora (*Standard Setter*) não pode promover ela mesma a certificação. Ela terceiriza ou desenvolve um órgão independente para promover a acreditação, o chamado *Accreditation Body*. Esse órgão capacita as instituições independentes que vão promover as auditorias que, em última instância, conferem legitimidade à certificação. A independência entre o *Standard Setter*, o *Accreditation Body* e a entidade que vai promover a auditoria do certificado é fundamental para garantir a integridade do sistema e a legitimidade do processo de certificação. Ao final, essa instituição, o ‘auditor’, expede o documento de conformidade (resultado da auditoria) e assim o certificado/selo poderá ser utilizado pelas empresas junto ao consumidor final.

O que garante a integridade e a legitimidade de um padrão de sustentabilidade? Ele precisa combinar critérios de produto (qualidade) e de processo (meio ambiente, padrões trabalhistas), atributos não facilmente identificados pelo consumidor final. O café, por exemplo, é reconhecidamente um bem alimentício cujos atributos de qualidade só podem ser verificados após o consumo. Trata-se de um ‘bem de experiência’. Além disso, o café envolve também atributos relacionados a processos produtivos, o que o transforma em um ‘bem de crença’ (MARTINEZ, 2008; SOUZA et al, 2014; BARBOSA et al, 2016). São esses padrões referentes

a processos de produção misturados a atributos de qualidade que explicam, em boa medida, a ascensão dos sistemas de certificação de última geração, como aqueles que serão objeto de discussão para a mudança climática no presente texto.

O ITC identifica 28 Padrões aplicados à mudança climática, baseado no critério de emissões de GEEs. Aqui entram todos os tipos de padrões, tanto os de caráter público (definidos por governos) e privado, quanto aqueles que não exibem, necessariamente, um sistema de certificação, como acontece com programas corporativos, ações e políticas de apenas uma empresa ou setor. No presente estudo, o critério utilizado para considerar o selo ou padrão foi a existência de algum tipo de metodologia que certifique a pegada de carbono do produto ou serviço, como a principal razão da existência do selo ou padrão em tela. Os casos em que as emissões de GEEs não são o principal aspecto tratado pelo selo ou padrão foram retirados da lista⁵. Por exemplo, selos que regulam condições trabalhistas ou outras formas de sustentabilidade e manejo ambiental e que apenas levam em consideração a pegada de carbono, de forma secundária. Em virtude disso, nem todos os 28 padrões de sustentabilidade, encontrados no *Standards Map* do ITC, foram considerados.

Espera-se com esse procedimento de pesquisa colaborar em duas frentes importantes de pesquisa da área de ciência política e das RI: a atuação dos atores não estatais na esfera da regulação internacional, por meio dos padrões de sustentabilidade, e do combate à mudança do clima, por meio da mitigação efetiva de Gases de Efeito Estufa (GEEs).

⁵ Para esclarecer melhor o critério adotado, tomemos como exemplo o *Center for Sustainable Shale Development* (CSSD Certification). Este certificado tem como um de seus critérios as emissões de GEE liberadas na produção de gás de xisto, sem que este seja o foco principal, que é, a saber, certificar os níveis de sustentabilidade da exploração do gás, como um todo, incluindo diversos outros aspectos, com a mesma relevância que as emissões de GEE. Em virtude disso, esse padrão privado não foi considerado nesta pesquisa.

2 ABORDAGENS TEÓRICAS E INOVAÇÃO CONCEITUAL

O fenômeno da ascensão de atores não estatais como provedores de regulação tem caráter interdisciplinar e resultou, nas últimas duas décadas, em uma profusão de conceitos que remetem ao mesmo fenômeno: a produção de regras e normas por atores não estatais. Esses conceitos não foram ainda harmonizados em um corpo teórico sólido com fronteiras bem delineadas, e as agendas de pesquisa não foram tampouco rigorosamente testadas do ponto de vista metodológico. Dessa forma, o resultado é uma inovação conceitual sem a correspondente articulação entre áreas e subáreas do conhecimento de maneira a permitir uma depuração daqueles conceitos que foram testados em agendas metodológicas mais rigorosas.

As fronteiras entre as áreas e subáreas e os conceitos e abordagens teóricas que alimentam os argumentos para a fundamentação da influência dos atores não estatais são os mais variados, e notadamente interdisciplinares, e têm origem em áreas como Ciência Política, Direito, Sociologia, Economia e RI. Em resumo, cada área do conhecimento enxerga a regulação privada à sua maneira. A proposta da presente dissertação não é a de resolver esse problema, mas de apontar os elos entre os conceitos e abordagens teóricas e, se possível, identificar os pontos cegos, ou seja, aonde o diálogo entre as áreas não apresenta evolução.

Como já foi assinalado, este estudo não tem a intenção de hierarquizar áreas de conhecimento dentro da literatura já existente sobre a regulação privada, mas sim de abordar a sua relação, especificamente a dos padrões de sustentabilidade, com a mudança do clima. As questões relativas à pegada de carbono dos produtos e serviços têm se tornado um tema transversal de grande relevância e cuja compreensão com maior acuidade analítica pode contribuir para uma visão mais estruturada do papel que a regulação privada possui hoje e qual poderá ter no futuro.

2.1 REGULAÇÃO, GOVERNANÇA E ORQUESTRAÇÃO

No final da década de 1980, com o final da Guerra Fria, surgiu, na arena internacional, um ambiente propício para o aparecimento, por um lado, de regimes internacionais estruturados sobre acordos-quadro (*Framework Agreements*), que apesar de seu caráter supranacional mantinham uma base legal focada nos Estados Nacionais. Os regimes internacionais

respeitavam as arenas intergovernamentais multilaterais constituídas porque o processo decisório era liderado, conduzido e controlado pelos Estados soberanos. Eram eles os provedores de regras e normas ao sistema internacional e cabia aos demais atores adotarem-nas (inclusive os próprios Estados soberanos obrigados a internalizá-las domesticamente). Contudo, a própria teoria dos regimes internacionais já se manifestava, nos anos 1970, como o resultado de uma crise do multilateralismo. Na realidade, começaram a emergir problemas transnacionais em número e extensão que demandavam capacidade de coordenação não disponível pelas Organizações Internacionais (OIs) formais do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). Problemas ‘transfronteiriços’ como a crise do petróleo, as diferentes políticas monetárias (EUA e Europa), a emissão de poluentes, o buraco na camada de ozônio ou a extinção de espécies demandaram princípios, regras e normas nem sempre formais, com vistas a aglutinar diferentes atores em torno da questão.

Por outro lado, já nos anos 1990, começam a emergir sinais de certa capacidade dos atores não estatais – empresas e Organizações Não Governamentais (ONGs), e da sociedade civil organizada (movimentos sociais), por meio de arranjos institucionais transnacionais, de certa capacidade de provisão de regulação sem a chancela da soberania do Estado. Por uma série de razões, parâmetros de sustentabilidade socioambiental e de demandas de mercado tornaram mais saliente o envolvimento dos atores não estatais no encaminhamento das questões de corte transfronteiriço. Ao mesmo tempo, ferramentas tecnológicas de comunicação reduziram os custos de comunicação e empoderaram os indivíduos, grupos sociais, empresas e ONGs.

Desde então, a convivência entre as duas formas de autoridade e regulação, privada e pública (estatal), tem sido a tônica, com impactos incertos sobre novas agendas de pesquisa em construção⁶, em uma gama de novos temas que passaram a ser considerados transnacionais. Para os agentes públicos, o surgimento deste novo tipo de regulação pode tanto ser um problema, naquelas ocasiões em que afetam o seu *policy space* ou temas de interesse nacional, quanto um trunfo, quando ocupam vácuos que a regulação pública não consegue ocupar

⁶ Essas agendas de pesquisa podem ser resumidas da seguinte forma: os impactos da regulação de atores não estatais sobre os Estados e as OI formais – *Who Governs the Globe?* (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010); os autores que enxergam a regulação privada como competidora do Estado e das OIs formais (PATTBERG, 2007); e aqueles que vêm complementaridades entre os Estados (e OIs) e os atores não estatais, ou seja, configura-se uma ‘divisão de trabalho’ com o recuo da soberania do Estado em vários níveis e dimensões, principalmente no que diz respeito à expertise técnica, uma dimensão funcional na qual os Estados não conseguem mais prover regulação de forma eficiente (BÜTHE; MATTLI, 2011).

(geralmente por ineficiência ou por excesso de complexidade) ou quando geram externalidades positivas para um agente público, como, por exemplo, proteção de mercado sem ônus ou responsabilidade (AMARAL, 2014). Além disso, a regulação privada também significa a transferência dos custos relativos à discussão, implementação e monitoramento das normas, que do contrário seriam integralmente arcados pelo setor público. Em resumo, uma parte das abordagens sugere que a regulação privada complementa ações governamentais na forma de ações, programas e políticas públicas (BÜTHE; MATTLI, 2011).

De todo modo, são várias as abordagens dentro da área de Ciência Política e RI que tratam deste fenômeno. O que há em comum entre elas é a dificuldade de enxergarem a regulação privada fora da ‘sombra’ (BÖRZEL; RISSE, 2010) da soberania do Estado. A fim de racionalizar a análise aqui proposta, estas abordagens foram divididas em regime privado, regulação global, teoria da orquestração, regulação civil e autoridade privada.

2.1.1 REGIME INTERNACIONAL PÚBLICO-PRIVADO

O conceito de regime internacional, pelo menos aquele que nasceu nos anos 1970 e 1980, tem como pressuposto a liderança dos Estados em promover a cooperação em torno de temas específicos (RUGGIE, 1975, 1982; KEOHANE, 1982; 1984; KRASNER, 1983; YOUNG, 1989). Os atores não estatais podem (e devem) participar dos Regimes, mas não cabe a eles prover a regulação nem os liderar. Veiga e Zacareli (2015) testam o argumento ao se debruçarem sobre o caráter internacional e privado da regulação, em contrariedade à regulação estatal tradicional. Os autores abordam a emergência destes atores, em arenas transnacionais organizadas e funcionais e chegam à conclusão de que os regimes internacionais tradicionais, onde prevalece somente a autoridade estatal, não é mais capaz de responder adequadamente às demandas por governança e regulação.

Com o tempo, surgiram questionamentos sobre a efetividade dos regimes internacionais e o florescimento de um sistema cada vez mais fragmentado, com interesses difusos e mais indissociáveis dos atores privados. Esta situação criou vácuos regulatórios dentro dos regimes internacionais, conforme apontam Veiga e Zacareli (2015: 307): “a falta de instrumentos de *enforcement* claros, a incerteza científica acerca de como encaminhar os problemas (ambientais), o descompromisso dos governos com ações concretas (e com metas), e a

estratégia de sempre ‘fugir à frente’⁷, são algumas das características da cooperação em torno da agenda ambiental”. É neste contexto que passa a emergir a figura dos atores não estatais, em um primeiro momento, como agentes de monitoramento e disseminação das regras oriundas dos regimes internacionais, e posteriormente como agentes efetivos de criação de regulação, de maneira partilhada com os Estados, ou mesmo em arenas majoritariamente privadas⁸.

Outro recorte analítico acerca dos regimes internacionais é a sua dependência de uma condição hegemônica. Em vários casos, a concentração de poder em um ator hegemônico é a base para a criação e manutenção do regime internacional. No entanto, nos casos em que a distribuição de poder é mais difusa (uma característica dos regimes híbridos), surgem os espaços ocupados pelos atores não estatais, em regimes internacionais agora considerados também ‘privados’ ou público-privados. Os atores não estatais, neste caso, por meio de processos decisórios próprios, passam a projetar-se sobre os regimes internacionais (VEIGA; ZACARELI, 2015: 308-310), onde antes predominava apenas o ator hegemônico estatal.

A partir disso, tem-se o contexto para a emergência da influência dos atores não estatais, onde proliferam as arenas transnacionais público-privadas, em detrimento das arenas intergovernamentais, que estão na origem do conceito de regime internacional (PATTBERG, 2007). Com isso, pavimenta-se a simbiose entre estado e atores não estatais, no conceito de ‘regime público-privado’ ou regulação privada (BUTHE, 2004). Este novo conceito também é considerado um arranjo institucional híbrido, onde os atores não estatais desenvolvem novas formas de autoridade, como, por exemplo, por meio de mecanismos de mercado⁹.

Apesar da ascensão dos atores não estatais, o conceito de regime internacional é eminentemente estatocêntrico, ou seja, parte dos incentivos governamentais para a criação de governança e regulação ao redor de novos temas emergentes. A dinâmica é *top-down*, ‘de cima para baixo’, o que exalta, teoricamente, a capacidade de *enforcement* dos regimes. Como uma parte das regras e normas é informal (e voluntária), e parte da literatura reconhece a participação dos atores não estatais, o conceito de regime se aproxima da regulação privada ou público-

⁷ “Fugir à frente” refere-se à tendência observada nos regimes internacionais, sobretudo naqueles relativos ao meio ambiente, dos atores postergarem decisões e de não assumirem compromissos vinculantes, sempre passando esta responsabilidade para o próximo compromisso da agenda.

⁸ Arenas majoritariamente privadas podem existir mas a origem da regulação dificilmente será puramente privada, os atores não estatais operam e sempre operarão à sombra do Estado (BÖRZEL; RISSE, 2010).

⁹ As formas de autoridade desempenhadas pelos regimes privados serão debatidas adiante.

privada. No entanto, o conceito remete à liderança e ao controle dos Estados e das OIs, o que significa que os atores não estatais estariam, de uma forma ou de outra, submetidos à autoridade pública, o que escapa ao conceito de regulação privada. Uma forma de compatibilizar os conceitos de regimes e regulação privada seria argumentar que toda produção de regras e normas no plano internacional encontra-se, direta ou indiretamente, ‘à sombra’ do Estado (BÖRZEL; RISSE, 2010). Mesmo quando a regulação parecer totalmente privada, ela remete, em alguma medida, a uma regulação pública, ainda que não tenha sido objeto de consideração de governos e OIs.

2.1.2 REGULAÇÃO GLOBAL

Da mesma forma que o conceito de regulação privada, esta corrente de pensamento é basilar para o concatenamento teórico pretendido nesta pesquisa. Uma vez incorporado no debate a importância dos atores não estatais, a literatura evoluiu para uma análise que inclui a sua atuação nas arenas transnacionais de regulação. Bütte e Mattli (2011) dedicam toda uma obra, efetivamente, para tratar do que os autores consideram a privatização da regulação na economia mundial, dando contornos mais diretos ao que queremos tratar neste capítulo.

Já Mattli e Woods (2009) discutem a regulação global à luz da teoria da regulação. Os autores apontam que a regulação tem se tornado cada vez mais global, na medida em que elementos do processo regulatório têm migrado para atores internacionais em áreas como finanças, comércio, meio-ambiente e direitos humanos. Mattli e Woods (2009: 3) levantam algumas das distinções entre a regulação nacional e internacional, como a própria natureza das regras criadas em cada um dos casos. Enquanto as regras nacionais são primordialmente consideradas *hard rules*, ou seja, leis de cumprimento obrigatório, fiscalizadas e implementadas pelo Estado, a regulação concebida em âmbito global consiste em *soft law*, ou seja, padrões de cumprimento voluntário, na forma de ‘boas práticas’, expertise regulatória em um campo ainda não regulado, ações e programas corporativos/setoriais, melhores práticas, entre outros. Estes conceitos (*soft* e *hard law*) serão retomados posteriormente na discussão sobre o enfoque dado pelo Direito.

O modelo proposto por Mattli e Woods (2009) parte de duas abordagens teóricas para a regulação. Em primeiro lugar, o conceito de regulação ancorado no interesse público e no bem-

estar social, ele é racional, técnico, não interessado e focado em regras que aumentem a eficiência do sistema econômico e tragam maior bem-estar para a sociedade. No outro espectro, o caso da regulação ‘por captura’ entende que os políticos agem de forma autointeressada, ‘leiloam’ a regulação para interesses privados a fim de angariar votos na próxima eleição. Nesse caso, o bem-estar social, e o interesse público foram capturados pelos grupos de interesse. Isso significa que esses grupos extraíram riqueza às custas de toda a sociedade.

O modelo analítico está descrito no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – Modelo analítico de regulação de Mattli e Woods

Quadro	Oferta Institucional	
	Limitada, circunscrita a fóruns exclusivos, sem transparência	Ampla, respeita o devido processo legal, com múltiplos pontos de acesso
Demanda Limitada	[A] Captura da regulação pura	[B] Captura da regulação <i>de facto</i>
Demanda Robusta	[C] Captura com concessões e compromissos	[D] Regulação atende ao interesse público e <i>welfare</i> social

Fonte: extraído de Mattli e Woods (2009: 16).

O modelo sugere ainda algumas pré-condições. É preciso haver uma demanda robusta e ao mesmo tempo difusa para a regulação, ou seja, deve estar apoiada em uma ampla coalizão de *stakeholders*. Ao mesmo tempo, a demanda tem que encontrar uma oferta institucional que respeite o processo de construção das regras e normas, e que todas as partes interessadas possam acessá-las não importa o momento da discussão coletiva. Como todo o delineamento institucional foi pensado para a dimensão doméstica da regulação, afinal de contas os teóricos enxergam apenas a dimensão nacional do processo, o modelo já nasce desvirtuado. Como os próprios autores sugerem, o máximo que é possível dizer acerca do modelo, é que na arena transnacional, o risco de captura é muito maior porque vão prevalecer o poder econômico dos grupos de interesse à custa da sociedade organizada que não vai conseguir responder à altura. De todo modo, o modelo serve de alerta para a discussão subsequente a respeito de padrões de sustentabilidade, se eles não reproduzem, de certa forma, o mesmo resultado apontado pelos autores.

2.1.3 REGULAÇÃO CIVIL

O conceito de regulação civil remete à dimensão voluntária da regulação privada. Explicar o comportamento de empresas e setores que incorrem em custos para internalizarem os problemas de suas respectivas cadeias produtivas é o cerne da discussão. A proliferação do conceito de regulação civil se iniciou na década de 1990, em um contexto de aumento das pressões sociais por mais transparência e engajamento das corporações em temas de sustentabilidade ambiental, respeito às leis trabalhistas internacionais, direitos humanos, ética, entre outros.

A prosperidade econômica que caracterizou as primeiras três décadas após o fim da 2ª Guerra Mundial levou ao surgimento de corporações empresariais cada vez mais poderosas. Esse rápido crescimento, além de conferir a algumas empresas um imenso poder, econômico, social e político, não era acompanhado por nenhum mecanismo relevante de *compliance*, como na esfera pública em muitas democracias ocidentais, ou mesmo de códigos éticos que balizassem a conduta destas corporações. As iniciativas das OIs para regular as empresas multinacionais apresentam essencialmente sanções morais¹⁰.

A partir disso, organizações civis, muitas vezes em parceria com as próprias empresas, passaram a criar códigos de conduta, ações, programas e políticas em áreas como relações trabalhistas, direitos humanos e sustentabilidade ambiental, cuja regulação estatal, ou mesmo padrões considerados mínimos, estabelecidos internacionalmente, não são cumpridos. Concretamente, estamos falando de iniciativas como a *International Standard Organization* (ISO), o *Greenpeace*, a Anistia Internacional, entre diversos outros.

O descumprimento das leis internacionais a que nos referimos está relacionado à ausência de mecanismos de *enforcement* internos e à falta de incentivo para que os Estados se adequem a normas internacionais mais rígidas, em um contexto mundial de fortes pressões por

¹⁰ A Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), desde os anos 1970, possui diretrizes para as multinacionais em vários temas, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) desenvolveu uma Declaração Internacional Tripartite sobre as empresas, e a Organização das Nações Unidas (ONU) possui um incentivo para que as multinacionais cooperem no cumprimento de dez princípios (corrupção, meio ambiente, padrões trabalhistas e direitos humanos) chamado de *Global Compact* ou Pacto Global.

competitividade econômica e produtiva. Deste contexto, aliado à ideia de Responsabilidade Social Empresarial, que floresceu algumas décadas antes, surgiu o conceito de regulação civil.

O termo ‘regulação civil’ foi introduzido por Simon Zadek (2001). Outros autores que também já contribuíram sobremaneira para o debate, como Benjamin Cashore (2002) e Virginia Haufler (2001), também se debruçaram sobre o papel das empresas nos diferentes processos e arranjos regulatórios existentes no âmbito internacional. David Vogel define o conceito de regulação civil como “o emprego de quadros regulatórios baseados em atores não estatais, privados e de mercado, a fim de gerir firmas multinacionais e redes de suprimento globais” (2007: 5, tradução do autor). Vogel afirma ainda que a regulação civil é baseada em *soft law*, cujas penalidades pelo seu descumprimento costumam ter relação com o próprio mercado em que os atores se inserem ao invés de sanções legais típicas das regras *hard law*.

A despeito de seu caráter inovador, a regulação civil se baseia em mecanismos bastante semelhantes aos da regulação oriunda de entidades públicas, como certificação de produtores, rotulagem de produtos, auditoria de terceira parte independente, transparência na divulgação de informações e relatórios de resultados. Ainda nesta linha, cumpre destacar também algumas das diferenças existentes entre a noção de regulação civil e os conceitos de autorregulação empresarial, onde as coalizões atuam visando somente a melhores condições de negócios.

Virginia Haufler (2001: 8) explica que a autorregulação ocorre quando os agentes a serem regulados – corporações, neste caso – desenvolvem e aplicam as regras eles mesmos. Estas regras são de adesão voluntária, em áreas não alcançadas pela regulação pública. Apesar de voluntárias, essas regras podem ser respaldadas por mecanismos de *enforcement* mais ou menos formais, como, por exemplo, ‘códigos de conduta corporativos’.

Já a regulação civil, em primeiro lugar, não visa propriamente a uma redução dos custos de transação das empresas, mas sim a dar um tratamento adequado às externalidades negativas advindas destas transações. Em segundo lugar, a regulação civil responde a pressões políticas e sociais, oriundas de ativistas, organizações não governamentais, entre outros atores da sociedade civil, e não apenas do interesse particular de seus membros (VOGEL, 2007: 8-9). Na mesma linha do raciocínio, que coloca o tratamento das externalidades negativas da atuação empresarial como um dos mais importantes objetivos da regulação civil, as empresas incentivam a inclusão do máximo possível de atores nas arenas, ao invés de simplesmente criarem seus próprios códigos de conduta, como forma de legitimá-los e ganharem uma maior aceitação de mercado.

Com este processo, Vogel (2007) sugere que haverá um nivelamento das condições competitivas entre as empresas, sob a égide de padrões e códigos de conduta mais rígidos, o que geraria efeitos positivos tanto para as empresas reguladas, quanto para o resto da sociedade. Em resumo, a regulação civil dialoga com a Sociologia Econômica que também exalta a internacionalização de valores, em alguma medida, por indivíduos enquanto consumidores. A regulação civil também conversa com a economia institucional porque os mercados são, na realidade, uma grande hierarquia de agentes mediada por contratos. A regulação civil indica que as empresas incorporam novos atores através dos compromissos assumidos na forma de contratos.

No caso da área de ciência política e RI, a interação entre o público e o privado viria de duas dimensões: os Estados e OIs delegam às empresas e ONGs determinadas atribuições e competências; e/ou constituir-se-ia uma nova divisão de trabalho onde os Estados ‘terceirizam’ determinadas atividades. A abordagem teórica de que as empresas e ONGs ‘competem’ com os governos seria um dos pontos cegos da discussão porque os conceitos em tela não permitem um diálogo.

2.1.4 TEORIA DA ORQUESTRAÇÃO

O conceito de regulação civil dialoga com a teoria da orquestração, desde que se respeite o pressuposto de que os atores não estatais não são agentes autossuficientes no processo de regulação e governança na arena transnacional (ABBOTT et al, 2015: 377). O fenômeno dos regimes internacionais público-privados (VEIGA; ZACARELI, 2015), como já discutido, tem como uma de suas principais raízes o déficit regulatório dos modelos tradicionais de governança. Com a emergência de Arenas Transnacionais público-privadas¹¹, onde os atores não estatais passaram a desempenhar um papel cada vez mais relevante, a maneira com a qual estes dois espectros, público e privado, interagem, passou a ser objeto de análise de *scholars* e de autores da área de Ciência Política e de RI.

¹¹ Mecanismos de governança, regulação e cooperação entre organizações não governamentais, organizações internacionais, Estados e entidades subnacionais, em arenas denominadas transnacionais, onde os Estados não atuam mais sozinhos (RODRIGUES, 2013: 11).

A literatura avançou na direção de que os atores privados operam à ‘sombra’ dos Estados (BÖRZEL; RISSE, 2010) e que no fundo a regulação privada acontece onde existe omissão das OIs formais. Os atores (não estatais) – ONGs e empresas privadas – não podem ser entendidos como agentes absolutamente independentes e autônomos no processo de governança e regulação transnacional, a despeito de sua inegável importância. Estes atores operam em um ecossistema institucional, ainda moldado, primordialmente, pelas OI se pelos próprios Estados (ABBOTT et al, 2015: 377).

O conceito de orquestração entre Estado, OIs e atores não estatais, se por um lado contesta a ideia de que a regulação civil tem capacidade de atuar de maneira totalmente independente, por outro dialoga perfeitamente com o conceito, uma vez que, em uma arena transnacional, os regimes internacionais público-privados podem não somente ocupar lacunas deixadas pelo Estado, como também se tornar uma importante ferramenta para que a autoridade pública logre seus objetivos, sem que sejam feitas concessões de autoridade significativas. Além disso, Abbott et al. (2015: 378) observam que esta atuação orquestrada gera uma dependência mútua entre os atores públicos e privados, criando um sistema de *checks and balances* que, no limite, contribui para diminuir as ameaças à autoridade dos Estados, o que favorece a sua efetividade enquanto autoridade soberana.

2.1.5 AUTORIDADE PRIVADA

O aumento da influência dos atores não estatais significou também um incremento do poder de influência das normas, padrões e regras por eles criadas. Uma pergunta pertinente a ser feita acerca da regulação que emana destas iniciativas privadas é a origem da autoridade e da legitimidade destes instrumentos, que possuem caráter voluntário. Hall e Biersteker (2004) jogam luz neste debate:

Embora esses novos atores não sejam Estados, não sejam baseados no Estado e não dependam exclusivamente das ações ou do apoio explícito dos Estados na arena internacional, eles muitas vezes transmitem e / ou parecem ter recebido alguma forma de autoridade legítima. Ou seja, eles desempenham o papel de autores sobre alguma questão importante ou domínio. Eles afirmam ser, atuar como, e são reconhecidos como legítimos por algum público maior (que muitas vezes inclui os próprios Estados) como autores de políticas, de práticas, de regras e de normas. Eles estabelecem agendas, estabelecem fronteiras ou limites de ação, certificam, garantem contratos e providenciam ordem e segurança. Em suma, eles fazem muitas das coisas tradicional e exclusivamente associadas ao Estado. Eles atuam simultaneamente tanto na arena doméstica quanto na internacional. O que é mais significativo, no entanto, é que eles

parecem ter recebido uma forma de autoridade legítima¹² (HALL; BIERSTEKER, 2004: 24).

Uma análise mais objetiva poderia afirmar que o principal vetor da proliferação dos padrões de sustentabilidade foi o que Hall e Biersteker (2004) classificaram como a emergência da autoridade privada no sistema internacional. A noção tradicional de autoridade presume que os Estados Nacionais são os detentores do monopólio da violência legítima, em sua concepção weberiana. No entanto, o rápido crescimento da influência das transações internacionais, ancoradas no poder cada vez maior dos conglomerados multinacionais, criou uma nova categoria de autoridade, baseada no poder econômico e de mercado destas empresas (HALL; BIERSTEKER, 2002). Para os autores, por sua vez o processo de globalização e desregulamentação doméstica fomentou uma demanda por regulação em nível global das externalidades resultantes das interações sociais e ambientais. As forças de mercado ocasionadas pelos padrões de sustentabilidade, ainda que não estejam sujeitas ao mesmo processo legal e de *enforcement* que a regulação pública, tornam mandatória a adesão a estas regras. Ou seja, para poder participar das trocas de mercado, é obrigatória a adesão a elas.

Cutler, Haufler e Porter (1999) já haviam desenvolvido o conceito de autoridade, na medida em que um indivíduo ou organização possuem um poder de decisão sobre um tema em particular e o exercício deste poder é reconhecido como legítimo. Esta autoridade não precisa estar associada, necessariamente, a instituições governamentais. Desta forma, uma vez que estas organizações passam a ser reconhecidas por sua destacada expertise nas áreas em que atuam, o resultado da cooperação entre as empresas na esfera internacional passa a se tornar, segundo os autores, ‘autorizativo’¹³.

Em conclusão, o conceito de autoridade não está aprisionado pela esfera pública. Tanto o mercado quanto a sociedade podem reconhecer a autoridade construída em torno de uma expertise, uma atribuição, competência ou mesmo um valor que remete a um bem público. O que o conceito não carrega sozinho é a carga de legitimidade conferida pela autoridade pública cuja essência é estar referenciada a determinados princípios da organização política e social daquela nação ou comunidade – o regime democrático, o conceito de representação política, o

¹² Tradução livre do autor.

¹³ Como são muitos níveis de governança (nacional, transnacional, internacional) nem sempre é fácil compreender o tipo de vínculo entre as dimensões público-privadas. O termo ‘autorizativo’ significa que os Estados e OIs cancelam a capacidade dos atores não estatais em resolver e encaminhar problemas transnacionais sem estabelecer mecanismos formais de delegação.

monopólio da violência, a produção legislativa e o comando e controle da implementação de políticas públicas. Nesse sentido, o conceito de autoridade privada pode estar mais próximo das abordagens que enxergam a competição entre as duas esferas.

2.2 REGRAS, INSTITUIÇÕES E BENS DE CLUBE

A economia institucional também se foca na análise de arranjos institucionais privados. O conceito mais importante desta abordagem é o de custos de transação. Na verdade, a regulação privada traria uma redução dos custos de transação à medida que as empresas verticalizassem suas cadeias de valor em arranjos institucionais. Oliver Williamson (2000: 602-603) elabora esta questão, ao dizer que essa redução de custos, advinda da escolha de uma estrutura de governança ótima, vertical, não é algo customizado, mas que deve ser ajustada caso a caso. Ainda na linha dos incentivos que os atores privados possuem ao se engajarem em iniciativas de regulação globais, Douglas North (1990: 8-15) reconhece que a forma como o sistema econômico se organiza é determinante para a distribuição dos benefícios dele advindos, e que, por conseguinte já é esperado que os agentes privados busquem moldá-los de acordo com seus interesses, mas que isso, por si só, não garante a eficácia da política. Essas considerações ajudam a matizar a complexa relação entre as empresas e a regulação privada, que estão no centro desta pesquisa, mas que a literatura ainda busca respostas para diversos dos seus fenômenos.

A economia institucional também influenciou diversos autores da ciência política e das RI. Um deles é Robert Keohane (1982), um dos expoentes da corrente institucionalista que trabalha com a ideia de que os regimes internacionais existem porque reduzem os custos de transação entre Estados ao facilitar a negociações de acordos em temas transnacionais, que do contrário não seriam alcançados (em um contexto de interação intergovernamental convencional, por exemplo). Na medida em que normas e conhecimento técnico são criados por meio destes regimes, Keohane identifica o surgimento de uma demanda pela sua própria continuidade. A importância desta abordagem reside no fato de ser uma das primeiras a contestar a condição necessária de existência de um ator hegemônico (estatal) para a estabilidade dos regimes internacionais, passando a levar em conta a importância de uma maior fragmentação do poder (governança), incluindo, neste caso, também dos atores não estatais.

Keohane (1982: 338) se aprofunda na análise das razões específicas que induzem à demanda por regimes internacionais. Sua conclusão é que pelo menos um dos três requisitos abaixo deve estar presente para que a existência de um regime seja perseguida e patrocinada ao longo do tempo: ausência de um arcabouço legal que estabeleça responsabilidades legais para as ações dos atores; assimetria de informações; e altos custos de transação envolvidos. O autor conclui que os regimes diminuem os custos de transação, a assimetria de informações e as incertezas inerentes do processo de governança. O sucesso e a continuidade da demanda por um determinado regime, desta forma, dependerão de sua própria efetividade ao prover as condições descritas acima. Esta linha de raciocínio ajuda a explicar a presença cada vez maior dos atores não estatais nos regimes internacionais, uma vez que a sua participação nas arenas de governança global ajuda a prover todos estes três elementos.

James Buchanan (1965), por sua vez, aborda outro aspecto do processo de evolução dos atores não estatais. Buchanan é considerado um dos precursores da introdução do conceito de clubes na teoria econômica. O autor considera os clubes como instituições para produção e alocação de bens que não são nem totalmente privados (rivals e excludentes) nem totalmente públicos (não rivals e não excludentes). Em uma economia de clube, os bens públicos gerados pelas interações entre seus membros são apropriados apenas por estes mesmos participantes, por isso recebe essa classificação híbrida (POTOSKI; PRAKASH, 2009: 20).

Ainda que a característica apontada no parágrafo acima possa ser considerada uma das raízes da teoria de bens de clubes, quando aplicada a interações voluntárias, como no caso da regulação privada ou público-privada, faz-se necessário ajustá-la a uma lógica um pouco diferente. Isso porque, neste caso (dos programas ou clubes voluntários), o principal incentivo não é gerar bens públicos restritos aos seus membros, mas sim externalidades positivas a todo o resto da sociedade. Na realidade, os bens de clube geram benefícios aos membros do clube, mas podem, simultaneamente, prover bens públicos (POTOSKI; PRAKASH, 2009).

A abordagem econômica dos bens de clubes traz ao debate questões ligadas aos incentivos que estes clubes oferecem, e que são capazes de levar os atores não estatais a se engajarem em iniciativas voluntárias onde serão geradas essas externalidades positivas. Potoski e Prakash (2009) afirmam que uma das principais vantagens de se atuar em clube, neste contexto de programas voluntários, é a melhora na reputação da empresa ou entidade. De fato, em vários casos, o reconhecimento da conduta de uma empresa só é plenamente alcançado por meio do engajamento concreto em iniciativas que já são consagradas pela opinião pública, ou

que atestam, de maneira isenta e com transparência e métodos inquestionáveis, se aquela empresa ou entidade de fato pode ser considerada socialmente responsável.

A ideia de que os arranjos institucionais (ou regimes internacionais público-privados) existem para reduzir custos de transação e melhorar a eficiência sistêmica ajuda a compreender a emergência dos padrões de sustentabilidade na economia internacional. A partir de uma abordagem contratualista, de que a economia é um feixe hierárquico de contratos, as parcerias entre ONGs e empresas (e demais atores internacionais) jogam luz a um novo tipo de articulação entre atores estatais e não estatais em arenas transnacionais. Os Estados e as OIs entram no arranjo para ‘delegar’ ou ‘terceirizar’, e assim favorecem o empoderamento dos agentes privados nessa nova constelação do poder de mercado no mundo pós-Guerra Fria.

2.3 SOCIOLOGIA VERSUS *MAINSTREAM* ECONÔMICO

A Sociologia Econômica entende que a regulação privada carrega normas que escapam à racionalidade interessada, como acontece com o comportamento dos agentes econômicos para a economia neoclássica. Segundo esta corrente de pensamento, estas iniciativas carregam consigo valores, direitos e identidades que podem estar embutidas nos padrões de sustentabilidade e que a sua sobreposição ao interesse comercial faz sentido, e pode ser explicada com fatos e dados. O Quadro 2, abaixo, de Smelser e Sweberg (apud LOPES Jr., 2002), traz uma comparação de alguns conceitos entre a Sociologia Econômica e o *mainstream* da teoria econômica neoclássica.

Quadro 2 – Comparação entre Sociologia Econômica e *mainstream* econômico

	Sociologia Econômica	<i>Mainstream</i> Econômico
Conceito de ator	O ator é influenciado por outros atores e integra grupos e sociedades.	O ator não é influenciado por outros atores (individualismo metodológico).
Ação Econômica	Diferentes tipos de ação econômica são mobilizados pelos atores, incluindo a ação racional; a racionalidade é uma variável.	Todas as ações econômicas são apreendidas como sendo racionais; a racionalidade como um pressuposto.
Constrangimentos sobre a Ação	As ações econômicas são constrangidas pela escassez de recursos, pela estrutura social e pela atribuição de sentidos.	As ações econômicas são constrangidas pelas preferências e pela escassez de recursos, incluindo tecnologia.
Relação Economia/sociedade	A Economia é apreendida como uma parte da sociedade; a sociedade é sempre a referência básica.	O mercado e a Economia são as referências básicas; sociedade é tomada como um “dado”.
Objetivo do Método de análise utilizado	Descrição e explicação; raramente predição.	Predição e explicação; raramente descrição.
Métodos usados	Os mais diferentes métodos são usados, incluindo o histórico e o comparado.	Método formal, especialmente modelos matematicamente construídos.
Tradição intelectual	Marx-Weber-Durkheim-Polanyi-Parsons/Smelser;	Smith-Ricardo-Mill-Marshall-Keynes-Samuelson;

Fonte: extraído de Smelser e Sweberg (1994:4 apud Lopes Jr, 2002: 43).

Para a Sociologia Econômica, os mercados são estruturas sociais e não figuras meramente abstratas, cuja interação se resume ao encontro entre compradores e vendedores. Nas palavras de Ricardo Abramovay (2012: 137) essa definição abre caminho para a construção de uma nova economia, onde os valores éticos e de igualdade social estão integrados aos mercados. Enquanto as discussões e as iniciativas se mantiveram estritamente no âmbito empresarial, isso significa que o regime privado em questão ainda não se consolidou. Para Abramovay, a regulação público-privada só passa a ter efeitos práticos com a atuação efetiva da sociedade civil (ONGs) e de governos, uma aproximação à teoria da orquestração. Nesta ótica, os efeitos positivos que as empresas buscam por meio da atuação nestes fóruns somente serão sentidos caso estejam presentes parâmetros de julgamento de sua conduta que forem além do balanço financeiro da corporação ao final de um período. Para que isso ocorra faz-se necessário, novamente, a existência de externalidades socioambientais positivas, devidamente verificadas e reportadas por agentes externos isentos. Desta forma, é possível apurar ganhos reputacionais concretos para as empresas.

Alguns autores inseridos no debate entre relações internacionais e regulação privada, entre eles Gary Gereffi e Benjamin Cashore, tratam amplamente das implicações da abordagem sociológica sobre a maneira como as empresas são percebidas, como traduzido por Pietro Rodrigues (2013: 30): “as mudanças na geografia da produção global (como um subproduto do processo de globalização) induzem a uma reorganização do espaço e da responsabilidade ocupado pelas firmas na economia global”. Neste processo, são aprofundadas as intersecções entre elementos econômicos e demandas sociais e políticas, e não se pode dizer claramente se há uma hierarquia entre eles, como seria de se supor em um contexto tradicional, onde as empresas perseguem essencialmente o lucro.

Esta consideração joga luz sobre as discussões levantadas até o momento. As empresas assumiram um papel, na lógica de globalização das últimas décadas, que as empurra para o centro do debate sobre regulação. Os arranjos institucionais, as abordagens teóricas e os avanços na literatura vistos até o momento, todos se apoiam sobre o conceito chave de que a vivemos em um contexto onde o papel das empresas, da sociedade civil e da autoridade pública se tornaram indissociáveis. O surgimento dos regimes público-privados, sua atuação global e orquestrada, sua busca por interesses específicos, por meio de um grupo ou de um clube específico, todos estes elementos convergem em torno da ideia de que a sociedade passou a enxergar novos valores, que ultrapassam os argumentos básicos teoria econômica neoclássica.

3 PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE E COMÉRCIO INTERNACIONAL

‘Regras voluntárias’, ‘regulação civil’, ‘padrões de sustentabilidade’, ‘regra privada’, ‘códigos voluntários’ são alguns dos conceitos utilizados por economistas e operadores do direito para se referirem a um processo de regulação que escapa à autoridade do Estado, e que não está previsto pelo sistema multilateral de comércio, formado pelo conjunto de acordos negociados durante décadas através de um processo decisório intergovernamental multilateral para disciplinar as trocas comerciais entre os países.

A ascensão de padrões de sustentabilidade no comércio internacional é o mais sério desafio a esse arcabouço jurídico institucional em décadas. A proliferação de conceitos similares para definir um mesmo fenômeno é reveladora de duas dimensões. Em primeiro lugar, não parece haver consenso a respeito da relevância do fenômeno e de suas implicações. Em segundo lugar, é um indício de um problema mais sério: as abordagens teóricas que o fundamentam e as áreas do conhecimento que circundam o problema parecem não ter uma resposta fácil para lidar com a questão.

Vejamos o diálogo entre o Direito Internacional e a Economia. Ambos têm nos padrões de sustentabilidade um ponto privilegiado de discussão com dois focos bem definidos: qual o impacto dos padrões de sustentabilidade sobre a hierarquia do sistema multilateral de comércio; e se os padrões de sustentabilidade representam uma Barreira Não Tarifária¹⁴ (BNT), com efeitos deletérios para as trocas comerciais. Além desses pontos, no campo do direito, chama a

¹⁴ De maneira genérica, pode-se definir as BNTs como toda e qualquer medida e/ou instrumento que restringe o comércio internacional, sem assumir a forma de uma tarifa aduaneira (CAMARGO; MARTINELLI JR., 2014). Mas existem definições mais estritas como a do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE): “restrições à entrada de mercadorias importadas que possuem como fundamento requisitos técnicos, sanitários, ambientais, laborais, restrições quantitativas (quotas e contingenciamento de importação), bem como políticas de valoração aduaneira, de preços mínimos e de bandas de preços, diferentemente das barreiras tarifárias, que se baseiam na imposição de tarifas aos produtos importados”, Normalmente, as BNTs visam a proteger bens jurídicos importantes para os Estados, como a segurança nacional, a proteção do meio ambiente e do consumidor, e ainda, a saúde dos animais e das plantas. No entanto, é justamente o fato de os países aplicarem medidas ou exigências sem que haja fundamentos nítidos que as justifiquem, que dá origem às barreiras não-tarifárias ao comércio, formando o que se chama de “neoprotecionismo”. De modo geral, as BNTs classificam-se em: quotas ou contingenciamento de importação; barreiras técnicas; medidas sanitárias e fitossanitárias e exigências ambientais e laborais. Mais informações podem ser encontradas em <<http://www.iconebrasil.org.br/biblioteca/glossario/letra/b>>. Acesso em 01 de fevereiro de 2017.

atenção o caráter voluntário das regras que emanam da regulação privada, o que (na maioria dos casos, ainda que não em todos eles) traz o debate para a distinção entre *soft law* e *hard law*.

São três as principais características da *soft law*, de acordo com Boyle (apud AMARAL, 2014: 29-30). Em primeiro lugar, essas medidas não possuem caráter mandatório, diferentemente do *hard law*, que possui natureza vinculante. Em segundo lugar, trata-se de um conjunto de normas gerais ou princípios e não regras. Finalmente, não há adjudicação compulsória ou qualquer outro instrumento de solução de controvérsias e arbitragem nos casos envolvendo *soft law*. Abbott e Snidal (2000) afirmam que os Estados se valem de medidas *soft law* nos casos em que os custos contratuais são elevados, seja em virtude da complexidade dos temas ou da quantidade de partes envolvidas. Koremenos et al (2001: 794), por sua vez, afirmam que a *soft law* permite com que os Estados respondam às incertezas ao criarem arranjos menos formais do que as *hard law*. Apesar de ser visto como uma ‘falha’ da lei internacional, a *soft law* pode ser considerada uma adaptação institucional importante, devido, justamente, à flexibilidade que ela oferece. Este debate, sobre o caráter *soft* ou *hard* da regulação privada, faz fronteira com a discussão sobre a hierarquia destas medidas no sistema multilateral de comércio e no importante debate sobre protecionismo e barreiras não tarifárias.

Para os economistas, existe uma posição hegemônica, mas não um consenso em torno dos efeitos protecionistas associados às BNTs. Elas passaram a fazer parte do léxico do comércio internacional nos anos 1970 com os *Standards Code*¹⁵ para disciplinar as barreiras técnicas. No entanto, é comum relacionar as BNTs a práticas de defesa do ‘mercado doméstico’, a proteção a ‘segurança do consumidor’, a ‘padrões ambientais e sociais mínimos’. Ou seja, uma forma suave de caracterizar os seus objetivos protecionistas. As BNTs ensejam ainda propósitos ‘dissimulados’, com objetivos sociais e econômicos não claramente definidos e explicitados (CAMARGO; MARTINELLI Jr., 2014).

Ocorre, entretanto, que as BNTs não são sinônimas de padrões de sustentabilidade. Os padrões de sustentabilidade podem ser classificados como BNTs, mas nem todas as BNTs são padrões de sustentabilidade. Essa distinção é importante para se entender a evolução das BNTs e o que, de fato, representam hoje os chamados ‘padrões de sustentabilidade’. Segundo o economista de origem indiana radicado nos EUA Jagdish Bhagwati, as BNTs passaram a ser

¹⁵ Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, aberto para assinaturas em 12 de abril de 1979 durante a Rodada Tóquio do GATT. O *Standards Code* foi um dos seis Códigos de Conduta adotados pela Rodada Tóquio para disciplinar as BNTs (FINGER; OLECHOWSKI, 1987).

adotadas com as crises do petróleo (1973 e 1980), e, por isso, entraram na agenda da Rodada Tóquio, um processo de negociação multilateral que envolveu 102 países entre 1973 e 1979 (BHAGWATI, 1989). As medidas protecionistas tomadas pelos países desenvolvidos constituíram-se em BNTs na forma de *Voluntary Export Restraints* (VERs), quotas de importação, licenciamento não automáticos, incidência de tributos variáveis¹⁶, regulamentos técnicos, sanitários, fitossanitários, entre outros. Camargo e Martinelli Jr. (2014: 102) são precisos: as BNTs podem ser classificadas como instrumentos que limitam a quantidade transacionada de um produto (cotas de importação e salvaguardas), instrumentos que afetam os preços relativos dos produtos ou serviços (licenças de importação, determinação de valores aduaneiros ou alfandegários), medidas *antidumping* e medidas compensatórias.

O problema ganha complexidade quando as BNTs se transformam em padrões técnicos, de qualidade e, principalmente, quando remetem a processos de produção, manufatura, verificação, monitoramento, manuseio, até chegar a dinâmicas que envolvem escolhas coletivas, a cooperação entre grupos sociais, a participação política de agentes que passam a vocalizar valores e identidades¹⁷. Nesses casos, há três recortes: quando o padrão é realmente técnico ou exibe uma dimensão técnica irrefutável (especificações de uso, embalagem, rotulagem etc.), ou remete a processos políticos decisórios em algum nível; e quando, qualquer que seja o padrão, ele foi objeto de uma concertação intergovernamental, portanto, sujeito à sanção legal, e quando a resultante é uma ‘norma privada’¹⁸, por definição, não sujeita à coerção legal.

Desde que emergiram nos anos 1970, o Banco Mundial (BM) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) trataram de aferir o seu

¹⁶ Bhagwati menciona dois tipos de BNTs: aquelas que contornam as determinações legais do GATT, visíveis e politicamente negociáveis, e as que as capturam e as pervertem, essas últimas guardam um certo grau de opacidade e falta de transparência (Bhagwati, 1989).

¹⁷ Camargo e Martinelli Jr. (2014: 103) mencionam barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, direitos de propriedade intelectual e barreiras ambientais incluindo nessa categoria os selos, certificados e ‘rótulos’ ecológicos.

¹⁸ Camargo e Martinelli Jr. (2014) utilizam o conceito de ‘norma privada’ para discutirem o caso do setor de alimentos, um dos que mais faz uso desses padrões. Ao contrário do direito que se preocupa com o sistema internacional, os economistas indicam que a mudança para os padrões de sustentabilidade foi trazida pelos consumidores mais exigentes em relação aos padrões, o que abre a possibilidade de diálogo com a Sociologia Econômica que também enxerga no consumidor final um eixo de mudança normativa para o comércio internacional. As implicações são diferentes, mas a Economia e a Sociologia reconhecem o mesmo agente de mudança.

impacto para o comércio internacional. Em 1981, por exemplo, representavam 13% das importações das nações industrializadas, e se fossem incluídos os direitos compensatórios e as cláusulas *antidumping*, esse número poderia chegar perto de 20% do comércio internacional (BHAGWATI, 1989). Essa agenda de pesquisa dispõe hoje de dois bancos de dados importantes: o da OMC, que trabalha com fontes secundárias – notificações sobre medidas técnicas realizadas pelos países membros; informações retiradas das próprias disputas e controvérsias legais entre países, especialmente no que diz respeito às *Specific Trade Concerns*¹⁹ (STC); e os dados retirados dos *trade policy reviews*, procedimento pelo qual todos os países membros, a cada quatro anos, são obrigados a descortinar as suas principais políticas de comércio exterior (CAMARGO; MARTINELLI Jr., 2014).

Os dados dos *trade policy reviews* agrupam informações sobre BNTs de 86 países através do *Trade Analysis and Information System* (TRAINS) na UNCTAD – com informações da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), o Fundo Monetário Internacional (FMI), e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE). A pergunta de Bhagwati, feita no final dos anos 1980 permanece válida hoje: dado que as medidas protecionistas aumentaram e se traduziram em um volume crescente de BNTs, qual a sua eficácia para a restrição do comércio internacional? O cão latiu, mas mordeu? A resposta é não, segundo o próprio autor.

Nas décadas de 1970 e 1980, apesar dos choques e crises, o comércio internacional cresceu mais do que a renda, e a expansão do comércio em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) continuou nos anos 1980, o que significa que as BNTs tiveram o efeito moderadamente adverso, não suficiente para frear a expansão das trocas comerciais (BHAGATI, 1989). Mas será que a conclusão de Bhagwati é válida para as décadas seguintes, de 1990 e 2000? As BNTs permanecem as mesmas, têm o mesmo sentido e possuem as mesmas características? Podem ameaçar o comércio internacional?

Para mensurar a incidência das BNTs sobre o comércio internacional, Camargo e Martinelli Jr. lançam mão de duas métricas, retiradas de um estudo relativamente recente sobre o tema, especificamente o de Nicita (2012 apud CAMARGO; MARTINELLI Jr., 2014: 107) para calcular o índice de frequência que capta o percentual de produtos a que estão sujeitos a

¹⁹ Dentro do acordo TBT da OMC existe um mecanismo de consultas chamado *Specific Trade Concerns* (STC), onde os países podem apresentar queixas relativas a práticas específicas de outros membros. Ver: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm>. Acesso em 01 de fevereiro de 2017.

uma ou mais BNTs; e a taxa de cobertura que indica a grandeza das importações submetidas às BTN. Os resultados impressionam. As BNTs impactam 28% das importações mundiais, com uma taxa de cobertura de 31%, seguido dos controles quantitativos (16 e 20%, respectivamente), e das medidas sanitárias e fitossanitárias (13 e 14%, respectivamente). Interessante observar que a incidência de selos e certificados é considerada barreira técnica, teoricamente sob o alcance do acordo da OMC sobre o tema. O mesmo vale para as medidas do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS). Em resumo, as VERs, cotas, as medidas *antidumping* e os direitos compensatórios deram lugar às barreiras técnicas e aos padrões sanitários e fitossanitários, uma mudança que aconteceu nos últimos 40 anos. Em resumo, os padrões de sustentabilidade mudaram nesse período e agora apresentam novos desafios.

Os especialistas e operadores do Direito Internacional estão atentos às mudanças nos padrões de sustentabilidade. Vera Thorstensen (2015) alude às ‘novas guerras regulatórias’ e aos ‘sistemas de regulação em confronto’, entre aquele constituído pelos Estados soberanos, e aquele dominado pelas empresas multinacionais. Como o Direito se preocupa com a coerência e a compatibilidade entre as normas, e precisa garantir a uniformidade e a convergência entre as mesmas para que o sistema possa permanecer de pé, os dados são realmente preocupantes: as notificações ao comitê de TBTs vêm aumentando desde o início dos anos 2000; as STCs idem; o número de certificações nos países da União Europeia chegou a 181 em 2010; e é possível dizer que a grande maioria delas tem origem nos países europeus ocidentais e têm caráter voluntário, seja *non profit* ou *profit-oriented*.

Como foi assinalado, as BNTs ganharam novos contornos, características e sentidos depois do término da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e da criação da OMC em 1995. As BNTs expandiram-se para novos temas e áreas, ganharam maior precisão por um lado, mas encontram-se mais difusas, por outro. De acordo com a OMC, entre 2008 e meados de 2016, as vinte maiores economias do mundo haviam criado 1583 medidas restritivas ao comércio, sendo que apenas 387 delas foram eliminadas posteriormente, resultando em 1196 medidas ainda em vigor²⁰. Thorstensen e Vieira (2016: 13) deixam claro que, a partir da década de 1990, as medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias se

²⁰ Disponível em <https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/trdev_21jun16_e.htm>. Acesso em 31 de janeiro de 2017

tornaram a principal barreira ao livre-comércio, no lugar das tradicionais tarifas de importação. Os Gráficos 1 e 2, abaixo, ilustram bem esta nova realidade.

Gráfico 1 – Barreiras Não Tarifárias: aumento das medidas TBT (1997-2013)

Fonte: extraído de Thorstensen e Vieira (2016: 13)

Gráfico 2 – Barreiras Não Tarifárias: aumento das medidas SPS (1997-2013)

Fonte: extraído de Thorstensen e Vieira (2016: 13)

A despeito disso, as evidências, novamente, não apontam relação direta entre estas medidas e uma diminuição do crescimento do comércio internacional. De fato, no período 2000-2010, o comércio global cresceu aproximadamente 10% ao ano em média, em termos nominais. Por sua vez, a desaceleração observada no período 2011-2015, para 1,8% em média, encontra uma relação mais contundente na queda do preço das *commodities* e na persistência do baixo crescimento global, do que propriamente no aumento das medidas restritivas ao comércio aqui assinaladas²¹.

Em segundo lugar, os economistas internacionalistas *mainstream*, continuam a ter uma posição negativa a respeito das BNTs, por conta de suas motivações protecionistas e por desvirtuarem o sentido das trocas comerciais, ancorado na fundamentação de que o livre-comércio é o caminho para a prosperidade e o bem-estar de todos os países, um jogo ganha-ganha. Mas esta não é uma posição unânime. Autores como o próprio Jagdish Bhagwati (2004), já citado, referem-se a estes requisitos técnicos, de caráter sanitário e fitossanitário, entre outros, como ‘códigos voluntários’. Bhagwati argumenta que é positiva a existência de um número grande destes códigos voluntários, para que desta forma o próprio mercado seja capaz de depurar aqueles que vão prevalecer com o tempo. Os códigos a que se refere são, justamente, aqueles oriundos da regulação civil e dos regimes privados.

Bhagwati (2004: 223-224) reforça o papel dos atores não estatais como agentes de monitoramento do *compliance* da regulação pública, que muitas vezes é falho. Com isso, o autor avança sobre a noção de que é mais vantajoso para uma sociedade deixar que o setor privado regule as decisões econômicas, por deter informações mais precisas sobre as transações, além de terem um compromisso racional com a eficiência de seus investimentos.

Ocorre que se juntam aos economistas mais ortodoxos os operadores do Direito Internacional preocupados com o funcionamento do sistema multilateral de comércio. Para eles, as BNTs, principalmente aquelas que se manifestam na forma de regulação privada, tem o potencial de destruir o sistema multilateral ancorado na soberania dos Estados. Isso se deve ao fato de a cooperação entre empresas, ONGs e a sociedade civil criarem padrões que sejam reconhecidos e legitimados entre os agentes econômicos, e que acabem por prescindir de uma autoridade internacional reconhecida pelo Direito Público como é o caso da OMC e de seu

²¹ Ver o relatório do WTO, disponível em <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2016_e/wts2016_e.pdf>. Acesso em 31 de janeiro de 2017.

tribunal arbitral, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Os chamados padrões de sustentabilidade (THORSTENSEN, 2015) têm o poder de, no limite, alterar substancialmente as trocas comerciais porque boa parte desses padrões não é reconhecida pelos acordos do GATT/OMC.

Para discutir a adequação de padrões de sustentabilidade ao sistema multilateral de comércio, a literatura acadêmica foca o Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e o Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS). Na realidade, nenhum dos dois acordos reconhece a regulação de atores não estatais, de forma inequívoca. O TBT e o SPS trazem regras previstas para serem implementadas essencialmente por governos, ainda que se encaixem também aquelas autoridades com poder delegado que possuem determinada *expertise*, como é o caso do *Codex Alimentarius*²². O problema é que os chamados padrões de sustentabilidade são criados por entidades fora do âmbito do Estado, ou seja, uma jurisdição não reconhecida pelas OIs formais. Como os padrões de sustentabilidade não se encaixam propriamente nos acordos TBT e SPS, os respectivos comitês da OMC vêm tentando incluí-los na agenda de discussão, sem grandes avanços²³.

O Acordo TBT trata de regulamentações, padrões e procedimentos, todos de caráter técnico, que englobam uma gama ampla e variada de atividades²⁴. A orientação do TBT é para

²² O *Codex Alimentarius* é uma regulação pública global para alimentos, organizada em um código – *Food Code*, estabelecido pela FAO e a pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1963. No website do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o *Codex* é citado como um “fórum internacional de normatização do comércio de alimentos”. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), por sua vez, considera o *Codex* um “programa conjunto da Organização das Nações Unidas”. Ver <portal.anvisa.gov.br> e <www.agricultura.gov.br>. Acesso em 30 de janeiro de 2017.

²³ O Comitê sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (CSPS), desde 2005, discute de que maneira os seus membros podem ser responsabilizados pela criação de padrões de sustentabilidade considerados inconsistentes com o Acordo SPS (ver os seguintes documentos, disponíveis no site da OMC: G/SPS/GEN/746; G/SPS/R/37/Rev.1 e G/SPS/GEN/766.). Este debate culminou em recomendações que o próprio CSPS deve seguir como (i) discutir os padrões de sustentabilidade com outras instâncias da OMC, de forma interdisciplinar; (ii) trabalhar diretamente com OIs que produzam este tipo de regulação, como o *Codex Alimentarius*; entre outros. (ver o documento: *Actions Regarding SPS-Related Private Standards*. G/SPS/55). Já o Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC (CTBT) tem apresentado uma relativa descontinuidade no tratamento dos temas relativos aos padrões de sustentabilidade. Em seu último relatório trienal, de 03 de dezembro de 2015, o tema praticamente não foi abordado, afora alguns esclarecimentos feitos por parte dos Estados Unidos (ver documento G/TBT/37 da OMC. Disponível em file:///C:/Users/vinicius/Downloads/37.pdf. Acessado em 28 de fevereiro de 2017).

²⁴ O TBT inclui regulamentos técnicos, relativos às características de produtos, processos ou métodos de produção, cujo *compliance* é obrigatório; padrões, oriundos de órgãos reconhecidos por estabelecer regras, orientações ou características de produtos, processos ou métodos de produção, de natureza não obrigatória; e procedimentos de avaliação de conformidade, que refere-se a qualquer procedimento utilizado, direta ou indiretamente, para determinar que as prescrições pertinentes de regulamentos técnicos ou normas são

a adoção de princípios não discriminatórios, evitar barreiras ao comércio e seguir padrões internacionais, reconhecidos e aceitos pelos governos. Nesse caso, entende-se por ‘padrões internacionais’ os incentivos à harmonização de padrões, ou seja, deve-se reconhecer aqueles oriundos de organismos internacionais por disporem de uma determinada *expertise* sobre o tema, não necessariamente OIs formais. São os casos do *Codex Alimentarius*, cujos padrões devem ser ‘harmonizados’ à regulação pública doméstica, ou do *International Standard Organization* (ISO), onde a organização internacional não governamental congrega as associações de normalização de padrões de cada país e promove assim a sua harmonização. São dois casos de instituições internacionais do tipo ‘ponto focal’, ou seja, sem competidores.

O Artigo 3 do TBT sobre “Elaboração, Adoção e Aplicação de Regulamentos Técnicos por instituições Públicas Locais e Instituições Não Governamentais”, prevê que os “[...] Membros devem adotar medidas razoáveis para que entidades não governamentais dentro de seus territórios cumpram as regras do Acordo”. O referido artigo pode ser lido de diferentes maneiras. Os governos reconhecem a existência de padrões de sustentabilidade apenas em âmbito doméstico (nacional), mas os condicionam à adoção de incentivos para as ‘instituições não governamentais’ cumprirem o acordado. Dentro dos ‘incentivos’ podem estar embutidos parcerias público-privadas onde os governos delegam autoridade a entidades privadas, ou mesmo reconhecem as regras privadas como sendo públicas. Essa interpretação se encaixa naquelas abordagens teóricas em que os Estados e OIs formais delegam ou reconhecem atribuições e competências específicas por partes de agentes privados. Ocorre, porém, que essa dinâmica é prevista apenas para arenas nacionais, e sabemos que a emergência dos padrões de sustentabilidade acontece principalmente em arenas transnacionais, ou seja, totalmente fora do âmbito do que prevê o TBT.

O Artigo 4.1, ainda do acordo TBT, “Elaboração, Adoção e Aplicação de Padrões”, também estabelece que:

[Os países membros] tomarão as medidas razoáveis a seu alcance para assegurar com que as instituições de normalização públicas locais ou não governamentais existentes em seu território (...) aceitem e cumpram este Código de Boa Conduta. (...) As obrigações dos Membros a respeito do cumprimento das disposições do Código de

Boa Conduta pelas instituições de normalização se aplicarão independentemente de uma instituição de normalização ter aceito ou não o Código de Boa Conduta²⁵.

Ou seja, o texto abre a possibilidade de os agentes privados serem tomadores de regras em âmbito local/nacional, novamente um recorte bastante limitado para a atuação dos padrões de sustentabilidade, e com incidência apenas doméstica. Mesmo assim, espera-se em alguma medida um comportamento proativo por parte do setor privado (ou do terceiro setor) na implementação dos padrões. Ao mesmo tempo, o ‘Código de Boa Conduta’ deve ser implementado, no limite, à revelia de outros atores, sejam eles públicos ou privados, uma característica *top-down* do TBT (e de qualquer dos acordos internacionais da OMC). A interpretação é a de que esses códigos podem ser positivos e devem ser implementados, independentemente de uma instituição de normalização reconhecê-lo como tal. Em outras palavras, ao menos em âmbito doméstico (nacional), os padrões de sustentabilidade parecem cumprir um papel importante, muito embora o texto deixe claro que a origem da regulação é sempre governamental. Deve-se ‘aceitar’ e ‘cumprir’ o código de boa conduta, e sua implementação por parte do setor privado deve acontecer na ausência de uma ‘instituição de normalização pública local’. Apensar destas disposições, o papel dos padrões de sustentabilidade segue sendo, em linhas gerais, limitado dentro do escopo do Acordo TBT porque estão circunscritos à arena doméstica/nacional.

No caso do SPS, em seu Artigo 13, está disposto que

(...) os Membros adotarão as medidas razoáveis que estiverem ao seu alcance para assegurar com que as *instituições não-governamentais* existentes em seus territórios (...) cumpram com as disposições relevantes do presente Acordo. (...) Os Membros assegurarão o uso dos serviços de *instituições não governamentais* para a implementação de medidas sanitárias ou fitossanitárias apenas se tais entidades cumprirem com as disposições do presente Acordo.

Aqui existe ainda menos margem ainda para dúvidas porque está explicitado que as ‘instituições não governamentais’ são *rule-takers* e devem reconhecer as disposições do acordo de âmbito governamental. O SPS é, portanto, ainda mais limitado no que se refere ao reconhecimento dos padrões de sustentabilidade, e a jurisdição de incidência continua sendo exclusivamente doméstica.

Ao mesmo tempo, foi criado em 2011 um grupo de trabalho dentro do Comitê do SPS para estimular a discussão sobre os padrões de sustentabilidade. A partir deste grupo de trabalho

²⁵ A íntegra do acordo pode ser consultada em <https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm>. Acesso em 01 de fevereiro de 2017.

foi criado outro, denominado de *e-Working Group* (e-WG), de onde surgiu a primeira proposta de sistematização de padrões de sustentabilidade relacionados ao SPS: os padrões de sustentabilidade deveriam estar relacionados ao acordo na forma de um ‘requerimento’ ou ‘condição escrita’, ou seja, deveriam ser anexados formalmente a uma solicitação que envolvesse aspectos relacionados à segurança alimentar, à vida animal ou vegetal ou à saúde, incidentes exclusivamente relacionados às trocas comerciais, e aplicado por uma entidade não governamental. O e-WG ainda não foi capaz dar um encaminhamento adequado a uma grande parte dos questionamentos referentes aos padrões de sustentabilidade levantados pelos membros da OMC. Até o momento, um dos principais avanços do grupo foi o estabelecimento de uma definição preliminar de padrões de sustentabilidade²⁶. De todo modo, o trabalho do e-WG abre uma janela de oportunidades para o reconhecimento dos padrões de sustentabilidade, se atenderem às exigências mandatórias previstas pela proposta, uma indicação de que o debate está mais avançado no comitê de SPS do que no de TBT.

De toda forma, sem a OMC abrir a possibilidade de reconhecer e legitimar os padrões de sustentabilidade, prevalece a perspectiva com relação aos impactos negativos que eles podem causar ao comércio internacional. Vera Thorstensen (2016: 64-65) destaca alguns deles:

- a) multiplicidade e sobreposição de padrões de sustentabilidade, resultando em uma baixa harmonização. Como existe competição entre os padrões, esta situação também aumenta os custos de conformidade para as empresas, que tem que se adequar a padrões semelhantes, o que onera o sistema como um todo;
- b) marginalização dos pequenos produtores e dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, diante da impossibilidade de se adequarem a padrões custosos, complexos, rigorosos e multidimensionais;
- c) se forem reconhecidos pela OMC, há o risco de que os padrões de sustentabilidade alterem a aplicabilidade dos Acordos da OMC sobre Barreiras Técnicas (TBT) e Sanitárias e Fitossanitárias (SPS);

²⁶ Mais informações sobre a atuação do e-WG do SPS e a definição preliminar de padrão privado estão disponíveis em <https://www.wto.org/english/news_e/news14_e/sps_25mar14_e.htm>. Acesso em 08 de janeiro de 2017.

- d) se os padrões de sustentabilidade não estiverem subordinados à hierarquia do sistema multilateral, de caráter público, há o risco de que os padrões de sustentabilidade sejam utilizados como medidas arbitrárias que ameacem o livre-comércio;
- e) a multiplicação de padrões de sustentabilidade pode colocar em risco seus objetivos iniciais de sustentabilidade social e ambiental, e apenas criar confusão entre produtores e consumidores (*green-washing*);
- f) a falta de uma abordagem multidimensional pode gerar riscos, uma vez que muitas dessas regras não possuem bases científicas adequadas;
- g) efeitos ainda não mensurados sobre as cadeias globais de valor, sobre políticas e prioridades nacionais além de impactos na capacidade de comércio dos países exportadores – um indicador de que as agendas de pesquisa sobre o tema precisam ser ainda desenvolvidas.

Mas, afinal, quais são as saídas propostas para lidar com os padrões de sustentabilidade? Como assinalado, para o direito internacional, os padrões de sustentabilidade destroem a compatibilidade e a uniformidade entre os marcos regulatórios. Padrões voluntários que se estabelecem em arenas transnacionais, fora do alcance dos governos, e capturados por empresas multinacionais, colocam em risco o sistema multilateral de comércio. E as barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias são as BNTs que mais ameaçam a arquitetura jurídica do comércio mundial. Por esse motivo, Thorstensen (2016, 66-67) sugere que a proliferação dos padrões de sustentabilidade requer a negociação de uma ‘meta-regulação’, prevista pela OMC ou através de uma organização internacional, como o *Codex Alimentarius* ou o ISO. O governo brasileiro deveria mostrar posição ofensiva e propositiva junto à OCDE e à *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE), e conduzir a discussão dos padrões de sustentabilidade na OMC como STC.

Para os economistas, a preocupação se desloca em direção aos efeitos protecionistas que os padrões de sustentabilidade ensejam. No entanto, mesmo para aqueles que defendem uma economia liberal e abraçam o sistema multilateral de comércio, os padrões de sustentabilidade podem ser corrigidos pelo mercado. Uma proliferação exagerada de padrões tem limites claros. Os agentes econômicos não conseguem aderir às regras de todos eles por conta dos custos. Se existem mais padrões do que agentes econômicos dispostos a comprá-los, o sistema econômico acaba por eliminar uma parte deles, ou os próprios *Standard Setters* acabam se fundindo, o que já é uma realidade naquelas cadeias de valor mais maduras onde parte do comércio internacional

ocorre através de reconhecimento de selos e certificados, como acontece com o mercado do café (BARBOSA et al, 2016)²⁷.

As distintas abordagens sobre os atores não estatais culminaram na discussão sobre os padrões de sustentabilidade. A literatura evoluiu desde o declínio da relevância dos Estados no tratamento de questões socioambientais transnacionais, até o surgimento de normas e padrões de origem privada, com ampla influência sobre o comportamento de empresas, consumidores e governos, e eventuais impactos sobre o comércio internacional, que merecem uma ampla discussão. O Quadro 3, abaixo, busca sistematizar o debate feito até aqui, culminando no conceito de padrões de sustentabilidade.

²⁷ Outra análise do assunto pode ser consultada em <<https://www.ft.com/content/a935e0c8-e71d-11e4-a01c-00144feab7de>>. Acesso em 01 de janeiro de 2017.

Quadro 3 – Conceitos, autores e aspectos das abordagens relativas aos padrões de sustentabilidade

CONCEITOS	AUTORES	PRINCIPAIS ASPECTOS
Regulação / regimes Público-Privados	Buthe (2004), Pattberg (2007) e Veiga e Zacareli (2015)	Surge como opção regulatória nos casos onde existe omissão das OIs ou dos Estados Nacionais. Baixa coordenação internacional.
Regulação Global	Mattli e Woods (2009)	Migração do processo regulatório para atores internacionais não estatais em áreas como comércio, meio-ambiente e direitos humanos, sob uma lógica de ação coletiva.
Teoria da Orquestração	Abbott et al. (2015)	Organizações não governamentais e empresas privadas não podem ser entendidos como agentes autossuficientes no processo de governança e regulação transnacional. Apesar disso, são ferramentas importantes para que a autoridade pública logre os seus objetivos.
Regulação Civil	Zadek (2001); Cashore (2002); Haufler (2001) e Vogel (2007)	Por meio de pressões de mercado, as empresas se engajaram em iniciativas coordenadas visando atacar as externalidades de seus processos produtivos.
Autoridade Privada	Hall e Biersteker (2002), Cutler e Haufler (1999)	O aumento das transações internacionais e o poder cada vez maior dos conglomerados multinacionais criaram uma nova categoria de autoridade, baseada no poder econômico e de mercado das empresas.
Bens de clubes	Potoski e Prakash (2010).	Ao atuarem de forma coordenada, as empresas podem prover bens públicos globais e ao mesmo tempo melhorarem a sua reputação perante a sociedade e os consumidores.
Sociologia Econômica	Abramovay (2012)	A regulação privada carrega normas sociais que escapam à racionalidade do interesse essas normas precedem (e informam) as regras do mercado.
Padrões de sustentabilidade	Thorstensen (2015, 2013) Amaral (2014)	Os padrões de sustentabilidade são uma manifestação da ascensão dos atores privados, analisada sob as diversas óticas acima. Esta manifestação se dá na forma de regulação (certificados, selos, rótulos e códigos de conduta) de adesão voluntária, mas diretamente influenciadas pelas forças de mercado.

Fonte: elaboração própria.

Tão ou mais importante do que os avanços que a literatura proporcionou no debate sobre os atores não estatais e seu papel regulador, são os pontos ainda em aberto relativos ao seu alcance, sua efetividade e à relação entre Estados, sociedade civil e empresas. Os atores não estatais passaram a atuar de forma ‘orquestrada’ com os Estados nas últimas décadas, mas eles não são ‘autossuficientes’, como os Estados nacionais, cuja autoridade se baseia em um arcabouço legal formal, com mecanismos de *enforcement* baseados, no limite, no monopólio da violência legítima. A autoridade e a legitimidade dos atores não estatais estão ligadas à sua *expertise* técnica e a sua atuação independente e transparente, visando o bem-estar e a segurança dos consumidores e da sociedade de forma geral.

Os estudos e análises produzidos até aqui deixam claro que a interação entre Estados e atores não estatais tem sido uma relação ‘ganha-ganha’ com resultados positivos líquidos inclusive para o restante da sociedade, por meio da geração de bens-públicos globais que não existiriam na ausência deste fenômeno. Este equilíbrio advém, em larga medida, da capacidade dos Estados de subjugarem a atuação da sociedade civil organizada e das firmas a qualquer tempo, se assim lhes convier. A soberania estatal não esteve em questão até o momento. Mas até que ponto as forças de mercado, entre outros fatores por trás da atuação não estatal, podem prejudicar a capacidade dos Estados de controlarem estes atores, e alterar a dinâmica existente até os dias de hoje, é uma pergunta em aberto, e que merece atenção. Seria a regulação privada um fenômeno sem volta, com potencial para, um dia, substituir completamente o Estado em temas como meio ambiente, trabalho e requisitos técnicos e fitossanitários?

Os padrões de sustentabilidade talvez sejam a expressão máxima do que a regulação privada já logrou alcançar. Ainda assim, não são entendidos de forma unânime pela literatura, sobretudo com relação a sua capacidade de influenciar o comércio internacional. Por um lado, está uma corrente que vê a proliferação destes padrões como algo positivo, dentro da lógica econômica clássica de ‘seleção natural’ dos mais qualificados, em um resultado ótimo para a economia e para a sociedade, de forma agregada. Por outro, estão os autores que se preocupam com a ausência de pontos focais e de uma estrutura de governança adequada para tratar este fenômeno, que esteja vinculada a regras formais e mecanismos de controle que impeçam conflitos com as regras internacionais de comércio.

Cumprir destacar que a própria OMC já exige de seus membros, em alguma medida, certo controle interno dos padrões de sustentabilidade, por meio dos códigos de boa conduta expressos nos Acordos TBT e SPS, mas ainda sem reconhecer para si qualquer tipo de jurisdição formal sobre o tema. Certamente, este é um dos aspectos mais importante a respeito

dos padrões de sustentabilidade, e cuja literatura ainda está em construção. De que forma é possível compatibilizar a proliferação destes padrões com a OMC? Como garantir regras mínimas para sua elaboração e, o mais importante, quais mecanismos de *enforcement* estão disponíveis (e são viáveis) para assegurar o cumprimento deste conjunto de preceitos? Qual a proporção de padrões de sustentabilidade que efetivamente possuem vieses protecionistas, e representam barreiras injustificadas ao comércio, dado que requisitos de conformidade técnicos, sanitários e fitossanitários, não são necessariamente considerados barreiras ilegais ao comércio internacional segundo a OMC, desde que sigam preceitos claros e legítimos de proteção da saúde e do bem-estar humano ou animal, segurança nacional (entre outros) e se baseiem, preferencialmente, em normas internacionais (como as normas ISO, por exemplo)?

Enfim, são vários os flancos abertos para o debate sobre a atuação dos atores não estatais, na questão da regulação privada e público-privada. Alguns destes temas, inclusive as próprias particularidades dos padrões de sustentabilidade, serão aprofundados nos dois próximos capítulos, mas certamente muitos deles permanecem em aberto para futuras agendas de pesquisa.

4 PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE: CARACTERÍSTICAS, ORIGENS E CONFLITOS

Dentre o amplo espectro de abordagens adotadas para avaliar a ascensão dos atores não estatais pela literatura econômica, de Ciência Política e RI e do direito, foi este último que mais se aproximou da noção mais precisa do termo padrões de sustentabilidade. O direito busca conexões entre a regulação voluntária, advinda de arranjos majoritariamente não estatais, e a regulação que emana dos agentes públicos, que é a base legal formal com que se organizam os Estados e o Sistema internacional (SI), por meio do direito internacional público.

Enquanto as outras correntes teóricas priorizam a discussão sobre a forma como os agentes, estatais e não estatais, se organizam (com foco para a atuação cada vez maior destes últimos), a ênfase do debate jurídico, por sua vez, são as regras que emanam destes fóruns, suas particularidades (adesão voluntária, na maior parte das vezes, *soft law*, entre outras) e suas implicações para a sociedade e para o sistema econômico.

Os padrões de sustentabilidade, desta forma, são o conjunto de medidas regulatórias adotadas no âmbito dos regimes civis, privados e globais analisados no capítulo anterior, que exercem algum tipo de influência sobre o comportamento das cadeias de valor, de empresas, consumidores, Estados e OIs, ao estabelecerem padrões técnicos de vários tipos e ordens e/ou de processos produtivos que envolvem, por sua vez, algum nível de escolha e deliberação. Ou seja, é também um processo político decisório, cujas dinâmicas são majoritariamente voluntárias, e que podem ter um alcance local, nacional, transnacional ou global.

Essas especificidades dos padrões de sustentabilidade os credenciam para o ser a base de análise desta pesquisa, principalmente no aspecto de seu impacto sobre o comércio internacional. Ressalta-se assim seu caráter mais técnico, com objetivos bem definidos, um pressuposto fundamental para a presente pesquisa poder apontar um resultado mais claro e direto da análise aqui desenvolvida. O debate conceitual sobre as formas de organização e ascensão dos atores não estatais, para este fim, importa menos do que o próprio conjunto de regras por eles criadas. As principais características, definições e alcance dos padrões de sustentabilidade serão discutidos nos próximos subitens.

4.1 CARACTERÍSTICAS DOS PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE

Alessandra Arcuri (2013: 488-496) distingue quatro tipos de esquemas regulatórios que caracterizam os padrões de sustentabilidade: normas privadas de segurança alimentar (refere-se à responsabilidade do setor varejista com a qualidade; segurança e sustentabilidade dos alimentos); regulamentação civil ou códigos e normas privadas para controlar os aspectos ambientais e sociais das operações comerciais (refere-se à regulação da atividade empresarial); padrões técnicos e de qualidade (refere-se à padronização dos processos produtivos), e marcos meta-regulatórios privados (refere-se à ‘regulação da regulação’, ou seja, ao controle sobre as entidades, grupos e regimes que produzem os padrões de sustentabilidade). Importante notar que os aspectos e características eminentemente técnicas estão sobrepostos a processos complexos de avaliação e julgamento acerca dos padrões de sustentabilidade. Essa é uma característica dos padrões de sustentabilidade de última (5ª) geração, apontados por Nadvi e Wältring (2004) e que serão aprofundados a seguir.

Para a ISO, um padrão é um documento que determina os requisitos, especificações, diretrizes ou características que podem ser utilizadas consistentemente para garantir que materiais, produtos, processos e serviços sejam apropriados para os fins a que se propõe²⁸. Rodrigo Lima define padronização como:

O processo de desenvolver, criar e acordar princípios, critérios, diretrizes, orientações, indicadores, métodos que visam orientar, aprimorar, mudar o comportamento dos produtores, da indústria e de outros agentes econômicos no tocante a questões técnicas, ambientais, sociais, de segurança dos alimentos, saúde, qualidade, higiene, bem-estar animal, dentre outros aspectos relacionados a produtos e serviços (LIMA, 2016: 90).

Lima (2016: 90-102) destaca ainda que padrões se estabelecem em princípios gerais, critérios temáticos e indicadores. Os critérios internacionais, que são os mais caros a esta dissertação, são criados por organizações internacionais, ou organizações reconhecidas em suas áreas de atuação, como meio ambiente, saúde, agricultura entre outros, e disponibilizados para o uso de atores públicos ou privados. Por fim, o autor divide os modelos de governança dos padrões nas seguintes categorias: unilateral; bilateral ou regional; setorial; OI; *multi-stakeholders*; *multi-stakeholder* e governo. A introdução do conceito de governança por Lima

²⁸ Retirado de *International Organization for Standardization*, disponível em <<http://www.iso.org/iso/home/standards.htm>>. Acesso em 04 de dezembro de 2016.

enaltece a relevância dos processos que envolvem a criação, aprovação, expedição, implementação e os resultados alcançados pelos padrões de sustentabilidade (2016: idem).

Para o OMC, segundo definição do TBT, padrões são “um documento aprovado por uma entidade que forneça, para uso comum e reiterado, regras, diretrizes ou características para produtos ou processos relacionados e métodos de produção, cuja observância não é mandatória”²⁹. Como muitos padrões de sustentabilidade são resultados de iniciativas *multi-stakeholder* cujo resultado é a deliberação política sobre determinado padrão técnico que será adotado, portanto, não se trata de documento ‘aprovado por uma entidade’. O conceito do TBT, notadamente, não dá mais conta de abraçar os padrões de sustentabilidade em sua totalidade.

Essas considerações iniciais indicam que o conceito de padrões de sustentabilidade não é fechado. Thorstensen (2016), por exemplo, inaugurou a expressão *market standards*, ou padrões de mercado, para diferenciá-los de outras iniciativas semelhantes em âmbito internacional. Já Fabrizio Caffagi (2011) traz o conceito de *Transnational Private Regulation* (TPR) para reforçar a importância daqueles padrões que operam em escala global. Caffagi define o TPR como

um corpo de regras, práticas e processos, criados primordialmente por atores privados, firmas, ONGs e/ou técnicos independentes, como organismos de normalização técnica e comunidades epistêmicas, que estejam eles exercendo um poder regulatório autônomo ou delegado, conferidos pela lei, nacional ou internacional (CAFFAGI, 2011: 20-21).

Kirschner do Amaral (2014) avança sobre a importante distinção entre padrões voluntários e padrões de sustentabilidade, frequentemente confundidos. Segundo a autora, enquanto os padrões voluntários são de cumprimento não mandatório e podem advir tanto de agentes públicos quanto privados, os padrões de sustentabilidade são estabelecidos somente por entidades não estatais, mas podem eventualmente ser de observância obrigatória, caso o governo determine, por meio de lei ou regulamento, a conformidade com o padrão. Nas palavras da autora:

Os termos padrões voluntários e padrões de sustentabilidade têm se confundido. Padrões voluntários são aqueles cuja observância não é mandatória. Podem ser criados tanto por entes estatais quanto não estatais. Assim, governos, além de poderem estabelecer medidas obrigatórias (regulamentos) podem estabelecer padrões voluntários. Padrões de sustentabilidade, por sua vez, podem ser de observância obrigatória ou não, no entanto são estabelecidos por entes não estatais. Podem, dessa forma, ser desenvolvidos por diversas entidades, como empresas, organismos

²⁹ Traduzido do original, que está disponível em <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm#annexI>. Acesso em 05 de janeiro de 2017.

normalizadores não governamentais (incluindo órgãos regionais e internacionais), associações setoriais, entre outras organizações não governamentais. Em geral, a observância é voluntária, desde que não sejam referenciados em instrumento normativo governamental (lei ou regulamento). Neste sentido, existem casos em que o governo determina a conformidade a padrões de sustentabilidade (AMARAL, 2012: 9).

A questão colocada por Amaral (2014) entre padrões voluntários e privados abre duas novas discussões: a dimensão voluntária dos padrões não precisa ser de origem privada, necessariamente; e do ponto de vista da efetividade (resultado), o padrão voluntário, tanto público como privado, pode trazer maior adesão (*compliance*) do que aquele que é mandatório, legal. Toma-se o caso do Programa de Saúde e Segurança no Trabalho – *Responsible Care*, adotado pela indústria química mundial após o trágico acidente de Bophal na Índia. A indústria química canadense sugeriu um padrão de sustentabilidade mais elevado para reduzir o risco de novos acidentes. O programa, adotado no Brasil pela Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim), é totalmente voluntário. No entanto, uma grande empresa que não o adotar está fora do comércio internacional de insumos químicos. Ou seja, o padrão é privado e voluntário, mas o mercado o considera obrigatório (DELMAS; MONTIEL, 2008).

Outro exemplo, com sinal trocado, são os padrões trabalhistas e o seu cumprimento em escala global. Nesse caso, existe uma OI formal que cria os padrões e muitos países signatários os adotam em seus respectivos marcos legais nacionais. São padrões mandatórios e de caráter público, que resultaram de um processo de concertação intergovernamental multilateral na Organização Internacional do Trabalho (OIT). No entanto, do ponto de vista de sua efetividade, esses padrões públicos deixam a desejar. Boa parte dos países em desenvolvimento que os adotam não consegue– ou não tem interesse em – cumpri-los, a fim de atrair investimentos de cadeias intensivas em trabalho, com abundância de mão de obra barata. A cadeia de confecções e vestuário é um bom exemplo. Em razão do não *compliance* por parte de empresas, governos e autoridades, uma extensa rede de atores não estatais foi criada em torno de padrões híbridos (privados, mas que remetem a padrões públicos consagrados pelo Direito Internacional) no que a literatura acadêmica chama de *Private Labor Regulation/Governance* (LOCKE, 2013).

4.2 MOTIVAÇÕES PARA A EMERGÊNCIA DE PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE

Kirschner do Amaral (2014: 203) avalia que a proliferação dos padrões de sustentabilidade pode ser explicada em razão da globalização das cadeias de produção, da maior conscientização por parte dos consumidores a respeito da qualidade e da segurança de alimentos e dos impactos ambientais decorrentes do consumo e de uma transição para uma governança mais estratificada, devido à incapacidade do governo de lidar com muitas das questões que afligem a sociedade contemporânea. Ou seja, para a autora, os incentivos à criação de padrões de sustentabilidade vêm dos negócios e do consumidor final, as duas pontas das cadeias de valor. Não deixa de ser uma forma de ‘apropriação’ do valor capturado pelo setor privado, ou seja, um controle proveniente do *sizepower* das grandes empresas multinacionais. Mas a pergunta que fica é a seguinte: junto ao poder exercido pelo capital, os bens públicos também não são atendidos? Se os consumidores ‘validam’ as práticas de governança dos grandes grupos que controlam as cadeias de valor, é porque demandas normativas foram atendidas.

Thorstensen (2016: 69), acrescenta ainda as mudanças demográficas, a proliferação das marcas *premium* e a necessidade de diferenciação dos produtos diante do aumento da concorrência, em nível internacional, enquanto Assem Prakash (2009), na mesma linha, aborda a questão dos incentivos reputacionais que as empresas podem obter, como abordado anteriormente. Também aqui está presente o componente de mercado como impulsionador de última hora dos padrões de sustentabilidade. A diferença, com relação aos pontos levantados por Amaral (2014), diz respeito ao foco mais claro sobre os ganhos capturados pelas empresas, neste caso não diretamente como resposta às demandas dos consumidores, mas como estratégia diante da concorrência internacional. Esta abordagem abre espaço para pensar os padrões de sustentabilidade como uma medida a mais que pode ser tomada pelas empresas com vistas a um aumento de competitividade e um melhor posicionamento de mercado, sem maiores considerações a respeito de sua influência indevida sobre o comércio internacional.

Soma-se a estas considerações a proliferação do conceito de Responsabilidade Social Empresarial (RSE) e os incentivos advindos do ‘efeito clube’ que o uso reiterado de alguns padrões de sustentabilidade tem causado, na medida em que, para as empresas, os custos de não adesão, ainda que indiretos, passam a ser maiores do que os custos de adesão, como foi explorado acima com o exemplo do *Responsible Care*.

No limite, quando o setor privado provê regulação, mediante demandas advindas dos próprios consumidores e baseado em princípios de mercado, está poupando os agentes públicos de um debate complexo, que pode gerar ônus políticos indesejados e cujos resultados não raramente carecem de efetividade. O setor privado e a sociedade civil organizada podem criar mais facilmente mecanismos de controle e verificação das normas, aumentando sua efetividade e alcance. Além disso, as empresas possuem um maior senso de urgência, por sofrerem as consequências diretas de eventual morosidade no processo de elaboração das normas, e, principalmente, por serem constrangidas permanentemente pelas do mercado.

Jessica Green, por sua vez, se debruça sobre as estratégias de delegação dos Estados Nacionais. A autora argumenta, com base em agenda de pesquisas empíricas, que as autoridades públicas delegam funções de regulação às OIs e a outros atores não estatais visando tanto a uma redução nos custos de transação quanto ao estabelecimento de compromissos mais críveis entre os agentes (GREEN; COLGAN, 2013).

Neste contexto, a proliferação dos padrões de sustentabilidade surge, por um lado, como resposta às demandas por mais transparência sobre a sustentabilidade ambiental, trabalhista e social de produtos e serviços, e por outro como forma de ocupar espaços deixados pela ausência de regulação pública. Além disso, atores como as empresas e a sociedade civil organizada são mais flexíveis e possuem mais recursos para a criação e o controle destas novas regras (coordenando-se internacionalmente, inclusive) do que os agentes tradicionais conhecidos pela área de Ciência Política e RI.

Virginia Haufler, Elizabeth De Sombre, Tim Buthe e Mary Kay Gugery, em suas contribuições para o livro “*Voluntary Programs: A Club Theory Perspective*”, de Matthew Potoski e Aseem Prakash (2009), apontam também como a pressão dos *stakeholders* para que as empresas gerem externalidades positivas é decisiva para a implementação de regimes público-privados, de onde emanam os padrões de sustentabilidade, o que remete às questões que serão debatidos no subitem a seguir.

4.3 MUDANÇAS NO COMPORTAMENTO DO CONSUMIDOR E DAS EMPRESAS

A mudança nos hábitos de consumo das famílias também tem colaborado para o surgimento de padrões de sustentabilidade que chancelem a qualidade dos produtos, sua pegada

de carbono, a procedência das matérias primas, os padrões trabalhistas utilizados durante o seu processo produtivo, o uso de substâncias tóxicas, a idoneidade dos fornecedores, entre muitos outros. Gary Gereffi et al (2005: 98) afirmam que mesmo os consumidores médios não são passivos, e que as suas preferências podem subverter a intenção original dos produtores, atribuindo significados aos produtos de forma jamais antes imaginada.

Para Thorstensen et al. (2013: 2), a emergência dos padrões de sustentabilidade estaria relacionada a fatores como o aumento do poder de mercado das corporações transnacionais, das grandes redes de varejo e, principalmente, o crescimento das Cadeias Globais de Valor (GVC, na sigla em inglês), cujos vetores são, justamente, as empresas transnacionais. Para esses conglomerados, o uso de padrões de sustentabilidade de alcance global ajuda a padronizar o nível de seus fornecedores e a diferenciar produtos e serviços no mercado, por meio do reconhecimento de boas práticas de sustentabilidade, relações trabalhistas, entre outros.

De fato, o rápido desenvolvimento das GVC nas últimas décadas multiplicou o comércio mundial, sobretudo as trocas intra-firma, ou seja, aquelas efetuadas entre filias de uma mesma empresa em países diferentes. Ao mesmo tempo, a sustentabilidade ambiental assumiu papel preponderante na decisão de consumo das famílias e isso retroalimentou a necessidade de uma regulação rápida e descentralizada que ajudasse a identificar práticas adequadas de manejo ambiental, respeito a normas internacionais e sustentabilidade. Notadamente, os arranjos institucionais e o *decision making process* existente nas arenas privadas têm sido capazes de entregar essa flexibilidade de forma mais satisfatória do que os Regimes Internacionais de tradicional ação estatal.

Abramovay (2012) aprofunda-se sobre o tema da interação entre a sociedade da informação, construída a partir de um intercâmbio cada vez maior entre os indivíduos e o mercado. Esta interação tem resultado em uma crescente porosidade entre as fronteiras da produção, distribuição e consumo, além de reforçar a importância dos valores éticos da atuação das empresas, entre outras demandas da sociedade civil, que agora podem ser mais facilmente canalizadas, por meio de iniciativas civis, não estatais, amplamente reconhecidas ao redor do mundo. O autor afirma também que a gestão da reputação passou a fazer parte integral das estratégias das empresas e das organizações não governamentais, levando-as a selecionar cuidadosamente seus interlocutores, parceiros e *stakeholders*.

Pode-se afirmar, portanto, que o interesse das empresas pela manutenção e incremento de sua reputação, e o comportamento dos consumidores, estão no cerne da demanda e da oferta

por padrões de sustentabilidade, ao criarem bases mútuas para a sua aceitação. Na medida em que os arranjos institucionais que criam estes padrões se tornam *multi-stakeholder* (envolvem Estados, sociedade civil, empresas, academia, entre outros) eles ganham cada vez mais legitimidade, reconhecimento e eficácia.

Veiga e Rodrigues (2016), em pesquisa realizada sobre a produção de óleo de palma na Amazônia brasileira, dão corpo a ideia e exemplificam alguns dos motivos que levam as empresas a certificarem seus produtos, junto a entidades privadas ou público-privadas. Os autores apontam os conceitos de prevenção (extraído de Gary Gereffi, 2005), por meio do qual as empresas se antecipam a uma eventual regulação pública, *top down*; de diversificação (extraído de Assem Prakash e Matthew Potoski, 2010), em que as empresas, por meio da certificação, passam a ter acesso a mercados de nicho e ampliam seus mercados; e de barreira de entrada – introduzido por Michael Porter (2004), onde a regulação mais elevada, por meio dos certificados e selos privados, funciona como um impeditivo para a entrada de concorrentes estrangeiros naquele mercado específico.

4.4 STANDARDS DE PROCESSO VERSUS STANDARDS TÉCNICOS

A discussão de padrões (*Standards*) na literatura acadêmica internacional apresenta um divisor de águas geracional, qual seja, aqueles *Standards* de caráter técnico e aqueles que definem processos em várias dimensões. O que há em comum a todos eles é que aludem à deliberação política, ou seja, são diferentes atores que cooperam em torno de um objetivo comum, processo político decisório que envolve o reconhecimento e adoção de regras e normas, e que angariam, com esse procedimento, um determinado nível de legitimidade no espaço público, muito embora boa parte deles não envolva, diretamente, bens públicos ou agentes públicos. Em síntese, são processos político decisórios, mesmo quando apresentados como um *Standard* de caráter técnico.

Existem, no entanto, algumas diferenças marcantes entre estes dois tipos de *Standards*. Khalid Nadvi e Frank Wältring (2004) afirmam que os *Standards* de caráter eminentemente técnicos se focam nas características dos produtos, como composição, tamanho, função e impactos sobre a saúde e segurança humana e animal. Sua essência é técnica e sua origem pode

tanto ser privada quanto pública. O processo de globalização destes padrões se iniciou na década de 1950, sobretudo com o surgimento da *International Standards Association* (ISO).

A partir dos anos 80, os padrões técnicos passaram a dar lugar, gradualmente, aos ‘*Standards* de processos’, que se ocupam de avaliar as práticas empregadas nos processos produtivos, ao invés das características do produto final. *Standards* de processos envolvem, necessariamente, a cooperação entre diferentes atores e remete à deliberação política em uma determinada arena e/ou nível de decisão. Estes padrões podem ser genéricos, setoriais (ex.: padrões trabalhistas, sustentabilidade ambiental, ética empresarial, emissões de GEEs, entre outros) ou por categorias de empresas (empresas do setor de alimentos, energia, agricultura, produtos florestais, entre outros).

A complexidade deste processo aumentou sensivelmente nos últimos anos, na medida em que a internacionalização destes padrões se acentuou, sejam eles de produtos ou processos produtivos, e, principalmente, devido ao surgimento de padrões ‘híbridos’, que não se enquadram perfeitamente em nenhuma das duas categorias (NADVI; WALTRING, 2004). Os padrões híbridos podem ser entendidos como princípios, regras e normas, além de processos de tomada de decisão, entre agentes públicos e privados.

Partindo desta discussão, Nadvi e Wältring distinguiram os diversos códigos, selos, rótulos e normas sociais e ambientais, privadas e público/privadas em cinco diferentes gerações, conforme sistematizado no Quadro 4, abaixo.

Quadro 4 – Geração de padrões públicos, privados e híbridos

GERAÇÃO	EXEMPLOS	ATORES	DRIVERS	INFLUÊNCIA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL	Certificação
<u>Primeira:</u> Códigos de conduta de Empresas	Nike Reebok, Karstadt – auto obrigação das empresas junto aos fornecedores	Empresas e fornecedores	Empresas que organizam e lideram cadeias de suprimentos	Baixa, muitos códigos de empresas com foco em marcas (consumidor) e em cadeias motivadas pelos compradores	Auto-monitoramento; Baixa legitimidade
<u>Segunda</u> códigos e selos setoriais definidos por empresas	ICC, Eco-tex, AVE	Empresas, Associações Empresariais e Fornecedores	Associações Empresariais	Baixa, com maior influência a depender do setor envolvido	Monitoramento por uma segunda parte. Baixa legitimidade
<u>Terceira:</u> Empresas definem <i>Standards</i> internacionais	ISO 14000 (standards de gestão ambiental)	Entidades de normatização (ISO, ABNT)	Empresas e entidades de normatização	Média, com obrigações que reorientam os fluxos de comércio	Monitoramento por uma terceira parte por meio de entidades de certificação de mercado. Alta legitimidade
<u>Quarta:</u> Empresas e ONGs definem Códigos e selos específicos ou por setor	Transfair, FSC, Rugmark, MSC – parceria entre empresas e ONG com inclusão da sociedade civil	ONGs, Associações religiosas, sindicatos, distribuidores, minorias étnicas e sociais	ONGs	Alta. Tem capacidade de influenciar o acesso a mercados e organiza ações de empresas e distribuidores.	Monitoramento por uma terceira parte por meio de entidades de certificação ou ONGs. Alta legitimidade
<u>Quinta:</u> Definição Genérica de <i>Standards</i> de forma tripartite	SA8000, FLA, ETI: harmonização de códigos e selos para dar legitimidade, transparência e rastreabilidade	ONGs, movimentos sociais, sindicatos, entidades certificadoras, governos.	Setor público, ONGs sindicatos e movimentos sociais	Crescente influência sobre o comércio, a despeito de heterogeneidade de <i>stakeholders</i> .	Monitoramento pode terceiras Partes, por meio de órgãos de certificação.

Fonte: extraído de Nadvi e Wältring (2004: 74-75)

São precisamente os códigos, selos e certificados de quarta e quinta geração que trazem maior preocupação porque são o resultado de processos cooperativos entre ONGs e empresas, e por essa razão, são considerados mais legítimos do que a simples manifestação de adesão a regras e normas, realizada por empresas, em ações, programas e políticas que dizem respeito apenas ao negócio. A proliferação desses padrões de última geração está no centro da discussão a respeito da incidência de barreiras não tarifárias no comércio internacional.

4.5 A GOVERNANÇA DOS PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE

O conceito de governança global ou transnacional não foi tratado aqui porque o foco é a regulação privada ou público-privada. No entanto, é preciso reconhecer que um dos grandes debates relativos aos padrões de sustentabilidade diz respeito às arenas institucionais que se ocupam da governança das regras criadas ao redor do mundo, seja em fóruns eminentemente privados, em regimes civis, híbridos, *multi-stakeholder*, nacionais, transnacionais, ou de qualquer outro nível de análise ou origem. Enquanto na esfera pública internacional a governança possui um caráter institucional formal, patrocinado pelos Estados, como sugere o próprio conceito de ‘Governança Global’³⁰, onde os agentes estatais tomam a dianteira do processo de regulação, na condição de provedores de regras e normas. No caso da regulação privada a pulverização dos atores, sobretudo entre ONGs e o setor privado, e a grande variedade de temas e áreas que podem ser cobertas, dificulta essa coordenação.

Muitos autores enxergam neste contexto uma condição de ‘governança sem governo’, uma constelação policêntrica de autoridades (OSTROM, 2007), ou até um novo ‘medievalismo’ nas RI (KORBIN, 1999), para citar apenas algumas interpretações recentes do fenômeno. De todo modo, a discussão dos padrões de sustentabilidade demanda mais governança porque são necessárias mais ferramentas e mecanismos de coordenação não disponíveis pela engenharia institucional do Estado soberano.

Muitos autores se debruçaram sobre a questão. Abbott e Snidal (2010) sugerem iniciativas de orquestração, lideradas pelos governos, para melhorar a eficiência do sistema internacional. Já Woods e Mattli (2009) abordam desde os dilemas no custeio da iniciativa a disputas por um mesmo nicho de regulação (ex.: padrões essencialmente iguais que geram o mesmo tipo de externalidade positiva e cuja duplicidade, na prática, acarreta custos adicionais desnecessários para as empresas ou entidades).

O principal fórum atualmente dedicado a este tipo de serviço (de governança dos padrões de sustentabilidade) está vinculado à ONU, o *United Nations Forum on Sustainability*

³⁰ O conceito de governança global nasce com o fim da guerra-fria e esteve por trás da proliferação de iniciativas multi e plurilaterais internacionais, com vistas a atacar problemas e eventos de alcance global. A proliferação de Regimes Internacionais, como a própria UNFCCC, a OMC ou a *Convention on Biological Diversity* (CBD), são alguns exemplos de iniciativas de governança global que surgiram neste período. Concomitantemente ao surgimento deste debate, a literatura avançou sobre a questão dos atores não estatais.

Standards (UNFSS). Trata-se de um fórum de discussão e racionalização do uso de padrões de sustentabilidade, aqui também chamados, na expressão em inglês, de *Voluntary Sustainability Standards* (VSS). É aberto à participação de todos os membros da ONU, e sua principal função é prover informações e analisar os VSS, sobretudo seu impacto sobre as economias dos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a UNFSS também busca identificar eventuais obstáculos que os VSS podem ocasionar no desenvolvimento de pequenos produtores destes países.

A estrutura organizacional do UNFSS é composta por dois pilares principais. O primeiro é um comitê diretor, que engloba cinco diferentes agências da organização, a saber: *Food and Agriculture Organization* (FAO), *International Trade Center* (ITC), *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), *United Nations Environmental Program* (UNEP) e *United Nations Industrial Development Organization* (UNIDO). O segundo pilar é um Conselho Consultivo *multi-stakeholder*, formado por 20 especialistas que atuam em áreas chave para a discussão do tema (produtores, órgãos de certificação, *traders*, pesquisadores, entre outros)³¹.

O objetivo da UNFSS é criar um espaço de concertação, harmonização e de maior transparência na gestão dos diversos padrões de sustentabilidade que possuem algum tipo de alcance global. É importante ressaltar que a UNFSS não produz regras ou normas internacionais de qualquer natureza, nem possui poder de ingerência sobre os *Standard Setters*, cujo engajamento no fórum se dá de forma voluntária. De fato, a UNFSS deve ser entendida como uma iniciativa de promoção de coerência regulatória no âmbito das regras e regulamento privados, com o objetivo de “fazer com que os padrões de sustentabilidade sejam um indutor – e evitar que sejam um obstáculo – ao desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento”³². Nesta linha, a UNFSS busca debater, por exemplo, questões como os custos de adesão a estas medidas que, apesar de serem voluntárias, em alguns casos se tornam

³¹ Extraído de *United Nations Forum on Sustainability Standards*, disponível em <<https://unfss.org/about-us/structure/>>. Acesso em 10 de novembro de 2016.

³² Tradução livre do autor. *United Nations Forum on Sustainability Standards*, disponível em <<https://unfss.org/about-us/structure/>>. Acesso em 10 de novembro de 2016.

obrigatórias na prática, devido a exigências feitas por setores varejistas de grande capacidade de influência no mercado³³.

Dentro da estrutura da UNFSS também está o *International Trade Centre* (ITC), espécie de agência facilitadora entre a OMC e as agências da ONU, criada em 1964, para prover assistência técnica ao comércio internacional. Trata-se de uma tentativa de criação de um ‘ponto focal’ (Büthe e Mattli, 2011) para a harmonização de padrões entre diferentes órgãos e agências governamentais do sistema ONU e da OMC, como aquele que existe para a regulação de alimentos – *Codex Alimentarius*, responsável pela racionalização dos padrões de sustentabilidade já existentes³⁴. O ITC busca dar coerência e racionalidade entre os padrões de sustentabilidade que tratam dos mesmos objetos, apesar de não ter capacidade mandatória de criar, eliminar ou mesmo incentivá-los à fusão. Uma das mais importantes ferramentas criadas pelo ITC é o *Standards map*³⁵, plataforma online que compila 210 padrões de sustentabilidade de sustentabilidade ambiental existentes no mundo, agrupando-os por suas particularidades e tornando-os mais compreensíveis àquelas empresas que optarem pela adesão às suas regras. O *Standards map* é uma das principais fontes desta pesquisa, na medida em que elencaremos selos com exigências relativas à pegada de carbono.

Outra importante iniciativa é a *International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance*, ou simplesmente *ISEAL Alliance*³⁶. Esta OI sem fins lucrativos, fundada em 2002, faz o contraponto ao ITC, ou seja, é um ponto focal das iniciativas de padronização privadas, codifica as boas práticas de desenvolvimento e implementação de padrões e iniciativas socioambientais fora do âmbito das OIs. Alessandra Arcuri (2013: 488) traduz a atuação desta organização como ‘meta-regulação privada’ porque, na realidade, o

³³ É importante ressaltar que a UNFSS não possui mecanismos de *enforcement* ou instrumentos formais que obriguem os atores não estatais, agentes formuladores dos padrões de sustentabilidade em última instância, a participarem desta Organização, nem a seguirem exatamente as mesmas diretrizes de outros Regimes Internacionais como a UNFCCC ou a OMC, por exemplo, ainda que em teoria seja esse um de seus principais objetivos.

³⁴ O ITC dispõe de um mandato comum delegado pela OMC e a ONU através da UNCTAD, instituição internacional que possui o melhor e mais abrangente banco de dados sobre padrões de sustentabilidade. O ITC provê assistência técnica relacionada ao comércio internacional nas formas de assistência à regulação, pesquisa e políticas, programas e ações a respeito de padrões técnicos. Ver <www.intracen.org>. Acesso em 17 de fevereiro de 2017.

³⁵ Disponível em <<http://www.standardismap.org/>>. Acesso em 10 de agosto de 2016.

³⁶ Disponível em <<http://www.isealliance.org/>>. Acesso em 12 de dezembro de 2016.

ISEAL é uma fonte de produção de ‘boas práticas’ para a definição dos *Standards* de sustentabilidade. Os chamados ‘*Credibility Principles*’ são o resultado de uma concertação *multi-stakeholder* que define exatamente o que os *Standards* devem trazer para promover o impacto social e ambiental³⁷ desejados. Desde a sua criação, a ISEAL expandiu a sua estrutura passando a incluir representantes do setor empresarial, governo, sociedade civil e academia, além da criação de um ‘Conselho de *Stakeholders*’, com experiência e conhecimento na área de sustentabilidade e padronização de produtos e processos.

Setorialmente, há outras iniciativas de ‘meta-regulação privada’ como a GLOBALG.A.P.³⁸ e a *Rainforest Alliance*³⁹, na área agrícola e de sustentabilidade ambiental, respectivamente, além da *International Electrotechnical Commission* (IEC), na área de eletroeletrônicos, e da própria ISO, por meio da chamada Guia 65⁴⁰ de 1996, que estabelece a forma de atuação adequada das agências reguladoras operarem sistema de certificação de produtos.

Em suma, duas grandes arenas de concertação de padrões prevalecem atualmente: por um lado a UNFSS, com um foco majoritário nos temas de coordenação e coerência na criação e gestão dos padrões de sustentabilidade, gravitando em torno das agências do sistema ONU, e, por outro, as iniciativas de ‘meta-regulação-privada’, que prezam pelas boas práticas das entidades ou grupos que produzem tais normas. Ambas, inadvertidamente, acabam exercendo um papel complementar e informal de buscarem a harmonização de padrões e, em alguma medida, a coerência e uniformidade entre eles. É preciso dizer que boa parte dos padrões sociais e trabalhistas, por exemplo, presentes na certificação Bonsucro, *Better Cotton Initiative* (BCI), *Union for Ethical Biotrade* (UEBT) ou *Forest Stewardship Council* (FSC) tem origem em agências da ONU como a OIT. O que isso significa? Que os padrões públicos e privados já estão, em alguma medida, sobrepostos e que essa dinâmica trará implicações para o futuro do

³⁷ Como eles mesmos se definem, o ISEAL não é um ‘certificador dos certificadores’ nem um ‘clube’, o que os aproximaria de uma meta-regulação. Eles dizem ser uma associação de criadores de padrões (privados) e de órgãos de acreditação cujo objetivo central é promover a sustentabilidade social e ambiental através de mensuração de impacto dos padrões adotados. Ver mais a respeito em <www.isealliance.org>. Acesso em 17 de fevereiro de 2017.

³⁸ Disponível em <http://www.globalgap.org/uk_en/>. Acesso em 12 de dezembro de 2016.

³⁹ Disponível em <<http://www.rainforest-alliance.org/>>. Acesso em 12 de dezembro de 2016.

⁴⁰ Disponível em <http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=26796>. Acesso em 12 de dezembro de 2016.

processo de *Standard setting*. Em outras palavras, há um processo de complementaridade entre os padrões que se encontra em andamento.

5 PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE E MUDANÇA CLIMÁTICA

O Regime Internacional de Mudança do Clima surgiu no início da década de 1990, quando os líderes globais se convenceram de que a mudança do clima, originada a partir da atividade humana na Terra, representava um risco alto demais para que fosse simplesmente ignorada. Seu principal instrumento legal, o Tratado da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), assinado em 9 de maio de 1992, em Nova Iorque, tem como objetivo final:

[...] alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável⁴¹.

A atuação da UNFCCC está fundamentada, em grande medida, pela ciência, sobretudo pelos relatórios do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), ou Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. O IPCC é um órgão científico intergovernamental, sob os auspícios da ONU, criado em 1988, que conta com a contribuição voluntária de centenas de cientistas de todas as partes do mundo e é referência internacional sobre a mudança do clima. No dia 27 de setembro de 2013, o IPCC divulgou o sumário de seu quinto relatório⁴². Os resultados divulgados reforçam o caráter inequívoco do aquecimento global, e a tese das causas antropogênicas do atual processo de mudança do clima na Terra. O documento destaca também que:

- a) As concentrações atmosféricas de dióxido de carbono (CO₂), metano e óxido nitroso aumentaram para níveis sem precedentes, nos últimos 800 mil anos;
- b) o oceano tem absorvido cerca de 30% do dióxido de carbono antropogênico emitido, aumentando a sua acidificação;

⁴¹ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm>. Acesso em 02 de fevereiro de 2017.

⁴² Ver a íntegra em <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf>. Acesso em 02 de fevereiro de 2017.

- c) a mudança de temperatura da superfície global para o final do século XXI é provavelmente superior a 1,5°C em relação a 1850-1900 para todos os cenários analisados. O aquecimento vai continuar para além de 2100 em todos os cenários analisados (à exceção de apenas um);
- d) o oceano vai continuar a aquecer durante o século XXI. O calor vai penetrar desde a superfície até o fundo do oceano e afetar a circulação das correntes marítimas;
- e) a mudança climática afetará os processos do ciclo de carbono de uma maneira que irá agravar o aumento de CO₂ na atmosfera;
- f) o nível médio do mar vai continuar a subir durante o século XXI. Em todos os cenários a taxa de aumento do nível do mar, muito provavelmente, será superior à observada no período 1971-2010, devido ao aumento do aquecimento dos oceanos e ao aumento da perda de massa das geleiras e camadas de gelo;
- g) a maioria dos aspectos das alterações climáticas vai persistir por muitos séculos, mesmo se as emissões de CO₂ cessarem completamente. Isso quer dizer que já há um ‘comprometimento’ global com o processo de mudança climática, criado pelas emissões passadas, presentes e futuras de CO₂;
- h) uma limitação das alterações climáticas vai exigir reduções substanciais e sustentadas de emissões de gases de efeito estufa.

Diante do exposto, a mudança do clima pode ser considerada uma das principais ameaças à segurança e ao bem-estar da coletividade humana, pelo menos até o final do século XXI. A esmagadora maioria dos acadêmicos e especialistas da atualidade está convencida desta realidade, e, mais ainda, da urgência em se tomar medidas ambiciosas em nível global que mitiguem, ou ao menos amenizem, este fenômeno.

Apesar de questionado por algumas correntes mais céticas, os resultados do 5º relatório do IPCC, que já foi laureado com o prêmio Nobel da Paz, em 2007, são contundentes. De acordo com Nicholas Stern, ex-economista chefe do Banco Mundial e pesquisador da *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*, seria um absurdo afirmar que os riscos da mudança do clima são pequenos. Segundo ele, o quinto relatório do IPCC deixa claro que os riscos são imensos, e seria “extraordinário e anticientífico ignorar estas evidências” (STERN, 2006).

Stern foi o principal autor do relatório conhecido como *Stern Review on the Economics of Climate Change* (2006), encomendado pelo governo britânico, e que conclui, resumidamente, que os custos de se adotar medidas de combate à mudança do clima são substancialmente menores do que as perdas potenciais para a economia mundial, caso nada seja feito. Este relatório, um dos primeiros a focar a questão da mudança do clima sob uma ótica eminentemente econômica, causou um grande impacto na comunidade internacional, e é a base, até os dias de hoje, de grande parte dos estudos sobre o tema.

Stern (2006) abordou a mudança do clima como falha de mercado. O aquecimento global é uma externalidade da atividade humana, com alcance planetário. Ou seja, os agentes econômicos ao redor do mundo têm gerado custos, na forma de emissões de GEEs, que são socializados entre todos os habitantes do planeta, ao invés de serem internalizados no próprio processo produtivo dos bens e dos serviços prestados, ou compensados com outras medidas que ‘sequestrem’ quantidades equivalentes de GEEs, por outros meios.

Como explica a teoria econômica clássica, quando há falhas de mercado, é preciso a intervenção do poder público para que então sejam criados incentivos, ou medidas de comando e controle, tomadas de cima para baixo (*top-down*), que obriguem os agentes a assumirem integralmente os custos de sua ação. A internalização destes custos, porém, é extremamente complexa, tanto do ponto de vista econômico quanto tecnológico.

Sendo assim, a resposta tradicional ao problema do aquecimento global, transposta para as RI, é a cooperação multilateral interestatal, instituição já utilizada para o encaminhamento de problemas de segurança coletiva e do comércio internacional, por exemplo. No caso do aquecimento global, os países cooperaram para que através de incentivos políticos, normas e regras possam ser adotadas pelos países. O incentivo mais importante é o ‘ponto focal’ constituído pelo UNFCCC⁴³.

⁴³ A atuação dos Estados nestas arenas encontra um suporte teórico já consagrado nas relações internacionais, que trata da interação entre o ambiente interno e o externo. Trata-se dos jogos de dois níveis, de Robert Putnam (2010). Segundo esta corrente de pensamento, são as capacidades internas que condicionam a amplitude da ação externa dos países. Ou seja, um Estado condiciona o seu comportamento em arenas internacionais até o limite em que os seus cidadãos e os grupos de pressão domésticos estejam dispostos a aceitar essas mudanças. De qualquer forma, são os Estados que definem o resultado do jogo, ao promoverem a cooperação para a obtenção de um acordo internacional.

5.1 AS DIFICULDADES DO PROCESSO DECISÓRIO INTERGOVERNAMENTAL MULTILATERAL

A UNFCCC já produziu inúmeras decisões na busca pela redução de emissões de GEEs⁴⁴. Há, no entanto, uma importante desconexão entre as decisões tomadas pela Convenção no âmbito político e os resultados concretos auferidos a partir destas decisões, em termos de mitigação de emissões e mobilização de recursos para adaptação aos efeitos da mudança do clima. Tal desconexão foi tratada, por exemplo, por Bättig e Bernauer (2009), em que os autores distinguem estes dois elementos chamando o primeiro de *policy output* (ou efeito político) e o segundo de *policy outcome* (ou efeitos práticos de mitigação de emissões de GEEs).

O mais recente compromisso negociado neste fórum, o acordo realizado em Paris, assinado no final de 2015 e em vigor desde outubro de 2016, possui um formato *bottom-up*⁴⁵, deixando claro que a saída encontrada pelos países para avançarem com as negociações multilaterais é menos impositiva do que obtida com o Protocolo de Quioto, por exemplo. Essa situação sugere que a UNFCCC não está sendo capaz de alterar o comportamento dos países, de forma a incentivar um aumento de ambição das partes na mitigação de GEEs, por meio de ações adicionais àquelas que estes tomariam em um cenário de inexistência da Convenção.

O fracasso da implementação do segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto é outra demonstração da dificuldade de tomada de decisão e de falta de efetividade da UNFCCC, em vista do reduzido número de países que aderiram às metas estabelecida em Doha, 2012, durante a Conferência das Partes (COP) 18. Apenas a União Europeia e alguns outros países da região, de fato estão implementando as metas estabelecidas no segundo período de Quioto.

⁴⁴ Para fins deste trabalho, destacam-se as decisões que contemplam metas e objetivos vinculantes de mitigação de emissões de GEE como os dois períodos de implementação do Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, assinado em dezembro de 2015. Além disso, outras decisões importantes são a criação do Fundo Verde para o Clima e o conjunto de decisões tomadas durante a COP19 em Varsóvia na Polônia, que tratam das emissões advindas de desmatamento (REDD e REDD *plus*).

⁴⁵ O Acordo de Paris prevê que cada país apresente suas metas de redução de GEE, de maneira independente. Mais especificamente, cada país membro da UNFCCC fez uma “contribuição nacionalmente determinada” ou NDC, na sigla em inglês para “*Nationally Determined Contribution*”. Cada país tem liberdade para apresentar a sua NDC, dentro de suas capacidades nacionais e condicionadas ou não à necessidade de ajuda externa para implementação das metas. Sendo assim, a construção do novo compromisso global será feita “de baixo para cima”.

Mesmo os resultados esperados com o Acordo de Paris, a despeito de sua abrangência global, trarão resultados considerados aquém do necessário. Em primeiro lugar, mais da metade das metas de redução propostas pelos países são sobre cenários projetados de emissões (*business as usual*) o que significa que serão envidados esforços de mitigação de emissão sobre uma curva de crescimento esperada, que não necessariamente consistirá em uma redução de emissões líquida, com relação a um cenário base. Alguns compromissos foram expressos por meio de uma redução na intensidade das emissões medida em relação ao PIB ou à população total do país (*per capita*) o que também não significa, necessariamente, que haverá redução absoluta de emissões. Alguns países, por sua vez (inclusive a China, maior emissor de GEEs do mundo), ainda atingirão um pico de emissões, antes de iniciarem um processo consistente de redução.

Finalmente, as estimativas da própria UNFCCC apontam que, mesmo com a implementação de todas as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês) declaradas no âmbito do Acordo de Paris, as emissões globais ainda crescerão até 2030. Estima-se, até esta data, um aumento de 37% a 52% com relação aos níveis de 1990, 32% a 45% com relação ao ano 2000 e de 11% a 22% com relação a 2010. Ou seja, como consequência das NDCs, o ritmo de crescimento das emissões será entre 10% e 57% menor no período 2010 – 2030, em comparação ao período 1990-2010 (representando um corte de emissões médio de 3,6 GtCO₂eq até 2030, com relação ao cenário sem a sua existência⁴⁶), mas ainda assim seguirá em trajetória ascendente, pelo menos até 2030.

Os números mostram que, para atingir o objetivo de manter o aumento da temperatura média global em até 2 °C até o final do século, serão necessários esforços de mitigação muito mais ambiciosos para o período pós-2030. Sem desconsiderar a importância das NDCs, e o fato que a sua inexistência seria ainda mais prejudicial aos esforços de combate à Mudança do Clima, surpreende a constatação de que as emissões de GEEs ainda subirão por muitos anos, a despeito das previsões inequívocas e alarmantes da ciência sobre os impactos que isso pode causar na maneira como a humanidade se organiza e interage com o planeta Terra.

⁴⁶ Todas as estimativas sobre os impactos das NDCs foram extraídas do “*Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions*”, divulgado pela UNFCCC em 30 de outubro de 2015. Disponível em <<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf>>. Acesso em 10 de dezembro de 2016.

Com relação aos compromissos financeiros assumidos pelos Membros da UNFCCC, o destaque é o Fundo Verde para o Clima, ou *Green Climate Fund*, idealizado durante a COP15 em Copenhague, 2009, e que prevê a disponibilização anual de US\$ 100 bilhões, a partir de 2020, para implementar ações de mitigação e adaptação à Mudança do Clima, sobretudo nos países de menor desenvolvimento relativo. De acordo com os dados oferecidos pelo próprio *website* oficial do Fundo, até o final de 2016 somente 10% desse valor havia sido levantado⁴⁷.

Esta situação de baixa efetividade das medidas aprovadas pela UNFCCC, em um contexto cada vez maior de implementação de compromissos *bottom up*, ou seja, em que cada vez menos as decisões tomadas pela Convenção vão além daquilo que os Estados Nacionais fariam caso este Regime não existisse, ajuda a fomentar outras formas de atuação no combate à Mudança do Clima, combinando arenas locais, nacionais e transnacionais, público e privadas. Estas iniciativas, às margens da UNFCCC, podem ser monitoradas de perto pelas autoridades (MALUF FILHO, 2012), que ainda por cima dispõem de mecanismos de *enforcement* mais consolidados. No Brasil, por exemplo, é possível mencionar leis federais⁴⁸, estaduais e municipais de controle de emissões de GEEs⁴⁹, que de alguma forma atuam em paralelo ou mesmo se sobrepondo aos compromissos assumidos no âmbito da UNFCCC.

Ao mesmo tempo, também se multiplicaram as iniciativas advindas de arranjos institucionais privados ou público/privados, como demonstrado nos capítulos iniciais. Dentre essas iniciativas, os padrões de sustentabilidade são os que demonstram maior capacidade de agir concretamente sobre o comportamento das empresas e da sociedade civil, tanto por seu caráter *market-oriented* quanto por suas características *multi-stakeholder*, que lhes conferem credibilidade e legitimidade. A questão de fundo aqui são os incentivos de mercado que escapam ao controle dos governos, e que acabam influenciando o resultado do jogo fora do âmbito interestatal.

⁴⁷ Green Climate Fund: Disponível em <<http://www.greenclimate.fund/partners/contributors/resources-mobilized>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2017.

⁴⁸ No Brasil, após a COP15 em Copenhague, foi criada a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que se tornou lei no final de 2009. O caso brasileiro é emblemático, por ter sido um dos únicos países do mundo que transformaram em lei federal o compromisso voluntário assumido internacionalmente no âmbito da UNFCCC. Ver a íntegra da PNMC em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm>. Acesso em 08 de abril de 2015.

⁴⁹ Cassia Maria Siqueira Marques da Costa (2013) faz uma análise minuciosa do papel dos governos subnacionais no Brasil, no trabalho “Governos Subnacionais e Política Externa: O Caso da Agenda de Mudança Climáticas”.

Diante do exposto, e levando em consideração que o acordo de Paris da UNFCCC permite que os países decidam internamente a melhor maneira de se implementar políticas de mitigação de emissões de GEEs, e que nem a OMC nem a ONU foram capazes de criar mecanismos *hard law* de controle e governança destas iniciativas privadas, tem-se um terreno fértil para a investigação do papel dos atores não estatais e a Mudança do Clima, por meio da criação e do uso de padrões de sustentabilidade relativos à emissão de GEEs.

Nesta linha, Jacques Marcovitch (2016) destaca o protagonismo que o setor privado vem exercendo no Brasil, não exatamente com relação ao seu papel enquanto formulador de regras e normas, mas sim ao atuar de forma coordenada para compreender as oportunidades e desafios que os compromissos internacionais do Brasil lhes trazem (no caso, as NDCs submetidas à UNFCCC no âmbito do Acordo de Paris). Uma das constatações, captada por estudo encomendado pela Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura⁵⁰, é a de que somente uma das metas estabelecidas pelo Brasil no Acordo de Paris – reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030 – demandará investimentos anuais de R\$ 3,5 bilhões, com a geração estimada de 200 mil empregos. Além disso, as operações de manejo florestal previstas com este compromisso irão proporcionar entre 12 e 23 bilhões de reais apenas com a comercialização da madeira advinda de manejo ambiental devidamente regulamentado (MARCOVITCH, 2016: 6).

Marcovich (2007: 25) lembra ainda que a leitura empresarial é movida pela lógica da busca por interesses econômicos imediatos dos acionistas, mas que os investidores institucionais privilegiam corporações voltadas para políticas de sustentabilidade. Sua análise está alinhada com o conceito de economia sociológica, de Ricardo Abramovay (2012), ao analisar a atuação empresarial mais além da questão meramente econômica. Isso explica, em alguma medida, as ações voluntárias de redução de emissões de algumas empresas, por fora dos mecanismos formais estabelecidos nacional ou internacionalmente (Protocolo de Quioto, por exemplo). Este movimento espontâneo do setor privado contrasta com o processo longo e burocrático de tomada de decisão na UNFCCC. É a partir dele também que surge uma parte importante da demanda por selos, rótulos e certificados (padrões de sustentabilidade), que acreditem a redução da pegada de carbono de sua atividade perante os consumidores e investidores do mundo todo.

⁵⁰ Disponível em <<http://coalizaobr.com.br/2016/>>. Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

5.2 COMÉRCIO INTERNACIONAL E MUDANÇA DO CLIMA

A literatura sobre comércio internacional e mudança do clima traz exemplos nos quais há conflito entre estes dois regimes internacionais, sobretudo com relação à aplicação de subsídios para o cumprimento das políticas de mitigação e emissões, sejam eles positivos, como incentivos fiscais, ou negativos, como taxas e impostos direcionados. Notadamente, os governos utilizam políticas comerciais a fim de implementar tratados e compromissos internacionais de meio-ambiente. Muitos especialistas, no entanto, argumentam que estas medidas são ineficientes em seu intuito de preservar o meio ambiente, e afirmam que elas são o último bastião do protecionismo no atual sistema internacional de comércio (XING; KOLSTAD, 1996: 1).

Por outro lado, grupos de proteção ao meio ambiente, Organizações não governamentais e outros atores não estatais, encaram a globalização e o livre-comércio como uma ameaça ao meio-ambiente, devido à superexploração dos ecossistemas e dos recursos naturais, ao aumento da poluição e ao estímulo do chamado ‘*dumping ecológico*’ nos países em desenvolvimento. Diante disso, no caso da mudança do clima, os países respondem à ausência de uma regulação ambiental internacional efetiva com medidas internas, e buscam isonomia competitiva com relação àqueles que não o fazem, ou que o fazem com critérios menos rígidos e onerosos para a sua economia, a fim de resguardar os seus interesses econômicos e comerciais. Em relatório publicado em novembro de 2010⁵¹ o Fórum Econômico Mundial (FEM) apontou os riscos de que, na ausência de um acordo global vinculante sobre a mudança do clima, os países adotem o que é considerada ‘a segunda melhor alternativa’, que são as medidas unilaterais internas, sendo que muitas destas podem afetar o comércio internacional, conflitando com outros acordos, como a própria OMC. Ainda que o Acordo de Paris tenha sido alcançado e entrado em vigor, suas características *bottom up* recomendam cautela e mantém atual o alerta feito no FEM.

Na esfera de regulação pública, há um debate intenso sobre a aplicação dos chamados *Border Tax Adjustments* (BTAs), ou Medidas de Ajuste na Fronteira, como forma de alcançar isonomia competitiva no plano internacional. Na prática, a aplicação de BTAs consiste na

⁵¹ Ver o *paper* do FEM denominado “*From Collision to Vision: Climate Change and World Trade A Discussion Paper*”, apresentado em novembro de 2010 no endereço <http://www3.weforum.org/docs/WEF_ClimateChange_WorldTradeDiscussionPaper_2010.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2015.

taxação de produtos importados oriundos de países cuja legislação ambiental não é tão rígida quanto aquela presente no país importador. A ideia é aplicar aos produtos importados o mesmo rigor que é aplicado aos produtos nacionais, por meio de tarifas de ajuste na fronteira. Estas iniciativas são um exemplo de uso de restrições ao comércio como forma de mitigar os efeitos internos (econômicos e políticos, na medida em que garantem o interesse do setor privado interno contra a concorrência do produto importado) das políticas de mitigação de emissões de GEEs.

Os BTAs são considerados uma resposta ao fenômeno do carbono *leakage*, que consiste no deslocamento da produção industrial de regiões que aplicam leis mais duras de controle de emissões de GEEs (seja por meio de impostos, de políticas de comando e controle, mercado de carbono, ou qualquer outro tipo de medida), para locais onde essas leis inexistem, ou são menos rígidas. Do ponto de vista do combate à mudança do clima, o efeito prático do *carbono leakage* é que as emissões líquidas, em termos globais, mantêm-se as mesmas, ou inclusive aumentam, dependendo do grau de permissibilidade do país para o qual a produção se desloca. Pauwelyn resume:

Limits on greenhouse gas emissions – be they in the form of regulation, a carbon tax or a cap-and-trade system – may impose extra costs on domestic industries. Where foreign firms do not bear similar costs, domestic firms may lose their competitive edge. In particular, with a domestic climate policy in place, imports from countries without mandatory carbon restrictions may gain a price advantage over domestic goods (Pauwelyn, 2012: 1).

Medidas como os BTAs, no entanto, denotam alguns dos riscos e contradições do uso de restrições ao comércio como medida de combate ao aquecimento global. Exemplo disso é a notável dificuldade de se verificar e medir a pegada de carbono dos produtos, em um contexto de ampla descentralização produtiva global. Calcular com precisão o carbono embutido nos produtos pode ser uma tarefa difícil, imprecisa e altamente questionável, dada a dificuldade de contabilização das emissões neste cenário de intensos intercâmbios entre os países.

Na mesma linha, outro elemento gerador de incertezas é a falta de uma metodologia de cálculo unificada e mundialmente aceita, que permita a comparabilidade dos resultados obtidos. E um terceiro elemento é a abrangência dos produtos que podem ser afetados por estas medidas. Em teoria, qualquer bem ou serviço comercializado no mundo poderia estar sujeito a restrições comerciais em virtude da quantidade de carbono nele embutida, uma vez que praticamente toda a atividade humana emite GEEs, direta ou indiretamente.

Patrick Low et al (2011) afirmam ser muito difícil calcular precisamente o nível de ajuste dos produtos nas fronteiras, em forma de uma tarifa ou de um imposto, baseado em sua pegada de carbono. Isso ensejaria reiteradas queixas na OMC baseadas na cláusula da nação mais favorecida (Art. I do GATT-94). Os autores mostram ainda que um cálculo mais preciso requereria, entre outras medidas, informações minuciosas sobre os insumos e sobre o processo produtivo dos bens (inclusive dos coeficientes de produção específicos das máquinas utilizadas na cadeia produtiva), além do perfil de emissões das tecnologias empregadas neste processo. Ainda de acordo com os autores, qualquer tentativa de simplificação deste cálculo, para aplicação horizontal a uma categoria de produtos, pode resultar em taxas de ajuste muito altas, o que também pode ensejar queixas na OMC.

Dan Ciuriak e Natassia Ciuriak (2013) evidenciam a relação contraprodutiva da interação entre mudança do clima e comércio internacional. Os autores argumentam que o aumento das trocas comerciais tem enfraquecido as ações unilaterais de combate à mudança do clima, devido às preocupações relacionadas à competitividade industrial, à possibilidade de retaliação por parte dos países afetados e da abertura de painéis no OSC da OMC.

Kateryna Holzer (2011) por sua vez, afirma que as medidas comerciais são tema central nas discussões sobre mudança do clima. Por um lado, porque podem levar a um conflito com a OMC, e por outro porque podem ser uma ferramenta importante no alcance do objetivo global de combate ao aquecimento global, ao estimular uma redução nas emissões de GEEs e reduzir a pegada de carbono dos produtos.

É importante recordar que os principais objetivos da UNFCCC e do Protocolo de Quioto (que ainda é o único caso de compromisso de mitigação *top-down* no âmbito do acordo, apesar de baixa adesão ao segundo período de compromisso) são combater a mudança do clima e promover o desenvolvimento sustentável, a despeito do aumento da retórica em prol do uso de medidas comerciais para a implementação destes compromissos, muitas vezes apoiada no Artigo XX do GATT⁵². De fato, tanto a UNFCCC quanto o Protocolo de Quito reconhecem

⁵² Capítulo dedicado às chamadas “Exceções Gerais” às regras de comércio do GATT, e que é invocado em diversas ocasiões para justificar restrições ao comércio internacional por motivos de segurança à saúde animal e humana, dentre outras. A OMC, por meio do artigo XX do GATT, “*General Exceptions*” permite a adoção de medidas internas que, dentre outras coisas, visem a proteção da vida ou da saúde humana, animal e vegetal, a conservação de recursos naturais exaustivos, e a observância de obrigações adquiridas em acordos internacionais de commodities. A adoção destas medidas, no entanto, não deve representar “discriminação arbitrária ou injustificável entre países onde prevalecem as mesmas condições, ou uma restrição disfarçada

que as medidas tomadas para combater a mudança do clima não devem distorcer o comércio internacional (HUFBAUER; KIM, 2009). Diz o Artigo 3.5 da Convenção Quadro da ONU:

The Parties should cooperate to promote a supportive and open international economic system that would lead to sustainable economic growth and development in all Parties, particularly developing country Parties, thus enabling them better to address the problems of climate change. Measures taken to combat climate change, including unilateral ones, should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade⁵³.

Igualmente, o Artigo 2.3 do Protocolo de Quioto traz que:

The Parties included in Annex I shall strive to implement policies and measures under this Article in such a way as to minimize adverse effects, including the adverse effects of climate change, effects on international trade, and social, environmental and economic impacts on other Parties, especially developing country Parties and in particular those identified in Article 4, paragraphs 8 and 9, of the Convention, taking into account Article 3 of the Convention⁵⁴.

Para Pauwelyn (2012: 30), porém, há formas de se implementar medidas de restrição às emissões de carbono que sejam menos impactantes ao comércio internacional. Uma destas formas são os padrões de sustentabilidade, que consistem na certificação, nos selos e na rotulagem de produtos, esclarecendo aos consumidores informações sobre o processo produtivo das mercadorias. Evidentemente, lembrando que a emissão de GEEs nos processos industriais é uma externalidade cujos custos não são embutidos diretamente nos produtos, esse tipo de selo/rótulo pode produzir um efeito importante sobre a escolha do consumidor, sem que sejam implementadas medidas mais *hard*, de restrição ao comércio. Segundo essa suposição, os padrões de sustentabilidade poderiam ser considerados medidas mais *soft* de combate ao aquecimento global, se comparados, por exemplo, aos BTAs, cuja implementação implica a cobrança de taxas ou tarifas aos produtos *de facto*.

ao comércio internacional”. Ver a íntegra em <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXX>. Acesso em 15 de janeiro de 2017.

⁵³ Disponível em <<http://unfccc.int/2860.php>>. Acesso em 18 de maio de 2015.

⁵⁴ Idem.

6 TAXONOMIA DOS PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE EM MUDANÇA DO CLIMA

Dentro das diversas abordagens possíveis no debate sobre a mudança do clima, uma em especial tem sido objeto da atuação majoritária dos atores não estatais (sociedade civil e entidades privadas). Trata-se do processo de certificação da pegada de carbono de produtos, empresas, entidades ou processos produtivos, bem como da acreditação de unidades específicas de redução de emissões de GEEs, para comercialização em mercados institucionais formais ou voluntários (BOLWIGE; GIBBON, 2009). Conhecer a pegada de carbono e o tamanho exato de redução das emissões de uma determinada iniciativa são fundamentais para a implementação de política pública de redução de emissões. Apesar disso, os Estados não foram capazes de se tornarem o ponto focal do debate regulatório, mesmo dispondo de um Regime Internacional, como a UNFCCC há mais de 25 anos, e de uma agência para a provisão de informações como o IPCC.

Devido a sua composição *multi-stakeholder*, notável *expertise* e agilidade decisória, entidades como a ISO, o *World Resources Institute* (WRI) e o *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD), dentre outras, ocuparam este espaço e já nos dias de hoje exercem um papel importante na provisão de governança e regulação para disciplinar as emissões de gases de efeito estufa. Estas entidades criam padrões de sustentabilidade de regulação na forma de selos, certificados, rótulos, códigos de conduta e declarações, que apesar de não serem de adesão mandatória, têm sido amplamente reconhecidos pela comunidade internacional e, como veremos mais adiante, também por autoridades públicas, em esquemas de mitigação e emissões formais, muitas vezes com força de lei.

Dentre os diversos tipos de padrões de sustentabilidade existente atualmente, vamos nos ater essencialmente àqueles que têm como principal propósito certificar produtos, processos, empresas e projetos, com relação à sua pegada de carbono, ou adicionalidade proporcionada na mitigação de GEEs. Dois principais aspectos serão analisados: a eficácia do padrão de sustentabilidade de carbono, e o seu impacto sobre o comércio internacional⁵⁵. Em pesquisa realizada essencialmente em fontes eletrônicas, como o *Standards map*, do ITC, foram

⁵⁵ Uma análise quantitativa do impacto dos padrões de sustentabilidade sobre a mitigação de emissões de GEE propriamente é um *front* de pesquisa ainda aberto, de execução mais complexa e custosa, mas que pode enriquecer ainda mais a literatura.

identificados 21 padrões de sustentabilidade com estas características. A partir disso, foi possível separá-los em distintas categorias. A primeira delas diz respeito a sua finalidade, e pode ser dividida em (i) certificados de projetos de redução de emissões de GEEs, aqueles destinados à comercialização em mercados secundários/voluntários⁵⁶ de emissões e (ii) certificados de pegada de carbono de produtos, serviços, empresas, entidades e governos.

A primeira diz respeito às certificações que garantem a validade de unidades de crédito de carbono obtidas por meio de projetos específicos de redução de emissões, comercializados em mecanismos de mercado oficiais ou, na maioria dos casos, voluntários. Dez dos padrões identificados têm esta função, e sua existência tanto pode ter a finalidade de ‘reforçar’ a credibilidade da unidade de carbono em questão, quanto, em outros casos, ser um pré-requisito obrigatório para a sua transação.

Esta funcionalidade dos padrões de sustentabilidade de carbono evidencia, por um lado, a importância dos esquemas de mercado dentro do espectro de políticas adotado para o combate à mudança do clima, e, por outro, uma inter-relação entre os setores público e privado, na medida em que esquemas públicos de ‘*cap and trade*’ delegam⁵⁷ a agentes privados funções de controle e de verificação dos créditos negociados.

Já o segundo tipo identificado certifica entidades, produtos e processos com relação à sua pegada de carbono, baseado em metodologias próprias ou consagradas internacionalmente, e para fins variados, como aumento da reputação da empresa ou entidade, agregação de valor ao produto ou adequação a requisitos do consumidor ou do setor varejista. São 15 os padrões de sustentabilidade com esta característica⁵⁸.

⁵⁶ Os mercados voluntários ou secundários de emissões são aqueles onde empresas, instituições e indivíduos podem adquirir créditos de carbono relativos a projetos de mitigação de GEE, certificados por meio de padrões de sustentabilidade. Estas empresas, instituições e indivíduos não têm obrigação legal de adquirir os créditos certificados e o fazem de forma voluntária, seja para neutralizar as suas emissões próprias, ou por qualquer outro motivo. Também há casos, no entanto, em que o certificado emitido pela entidade privada também funciona como um ‘selo extra’ aos créditos de redução de emissões que fazem parte de algum mercado oficial, como os *Certified Emission Reduction* (CER), oriundos de projetos *offset* dentro do Protocolo de Kyoto, da UNFCCC.

⁵⁷ Jessica Green e Jeff Colgan (2013) discutem em profundidade o fenômeno da delegação, onde os Estados buscam atingir objetivos na esfera nacional e internacional repassando ou ‘delegando’ demandas de cooperação a OIs ou a atores privados.

⁵⁸ Há quatro casos cujos padrões possuem a finalidade tanto de calcular a pegada de carbono quanto de certificar unidades de crédito de carbono para mercados de emissão.

Outra distinção encontrada diz respeito à abrangência do padrão de sustentabilidade, que pode ser básica, ou seja, apenas carregar considerações técnico/científicas acerca das emissões de GEEs dos produtos, processos ou entidades avaliadas, ou de múltiplos benefícios, ou seja, trazer consigo análises adicionais de manejo, sustentabilidade e impacto social, agregando um valor adicional à certificação (GUIDON et al, 2009). Nota-se uma relativa coincidência dos casos de padrões de sustentabilidade de múltiplos benefícios com aqueles cuja finalidade é certificar créditos de carbono para mercados voluntários. Efetivamente, quanto mais o selo ou certificado que acompanha uma unidade de crédito de carbono for capaz de demonstrar os benefícios socioambientais ali embutidos, tanto maior será a credibilidade e o valor deste crédito no mercado.

Além disso, as entidades emissoras dos padrões de sustentabilidade de carbono também estão distribuídas entre organizações da sociedade civil, entidades privadas, organizações de caráter misto, e organismos considerados de interação público-privada. Há uma prevalência de padrões de sustentabilidade criados a partir de entidades da sociedade civil, com nove casos identificados, contra três casos de organizações eminentemente privadas, quatro de organizações mistas e cinco de interação público-privada. A prevalência de atuação das ONGs pode ser explicada em virtude do reconhecimento de sua isenção, de sua independência e da capacidade técnica de seus membros e *experts*.

As entidades de caráter misto (sociedade civil e iniciativa privada), por sua natureza *multi-stakeholder* e usual presença de *experts*, também transmitem confiabilidade em seus certificados e selos. Destaca-se o caráter misto do mais reconhecido dentre todos os padrões encontrados, o *GHG Protocol*, que é utilizado globalmente por indivíduos, empresas, governos nacionais, municípios e indústrias, no cálculo de suas respectivas pegadas de carbono. Seguramente, a excelência técnica e o amplo espectro de *stakeholders* do *World Resources Institute* e do *World Business Council for Sustainable Development*, mantenedores do *GHG Protocol*, colaboram para a aceitação mundial do *GHG Protocol*.

A constatação feita acima sobre o *GHG Protocol* o coloca em uma categoria especial dentre os 21 padrões de sustentabilidade aqui elencados. Este padrão, juntamente com as duas normas ISO, devido a seu avançado grau de *expertise* e reconhecimento internacional, é utilizado como parâmetro para outros selos e certificados, seja parcialmente, quando são incorporadas partes da metodologia *GHG Protocol* ou ISO, ou mesmo de forma ampla, quando qualquer um destes dois padrões funciona, na prática, como um ‘certificado do certificado’. O

Quadro 5, abaixo, elaborado pelo autor, traz os detalhes dos padrões de sustentabilidade até aqui destacados.

Quadro 5 – Tipologia dos Padrões de sustentabilidade de Carbono

PADRÃO PRIVADO	DESCRIÇÃO	ABRANGÊNCIA		FINALIDADE		ENTIDADE EMISSORA			
		BÁSICA	MÚLTIPLA	PEGADA DE CARBONO	MERCADO VOLUNTÁRIO	SOCIEDADE CIVIL	SETOR PRIVADO	SOCIEDADE CIVIL E SETOR PRIVADO	INTERAÇÃO PÚBLICO - PRIVADA
Green-e Climate / Energy / marketplace	Certifica projetos de redução de emissões no mercado voluntário.		X	X				Center for Resource Solution (CRS)	
The Gold Standard (GSF)	Certifica projetos de redução de emissões no mercado voluntário e CDM da UNFCCC.		X		X	World Wide Found for Nature (WWF)			
Social Carbon Standard	Certifica projetos de redução de emissões de acordo com suas contribuições para o desenvolvimento sustentável.		X	X	X	Ecologica Institute			
Verified Carbon Standard (VCS)	Certifica projetos de redução de emissões, no âmbito do governo da Califórnia		X		X	Verified Carbon Standard (VCS)			
Corporate Carbon Footprint Certification (CCF) / Product Carbon Footprint	Certificado que acredita a neutralidade da pegada de carbono de instituições empresariais.	X			X		TÜV SÜD auditing company		
Airport Carbon Accreditation	Certifica aeroportos ao redor do mundo, com relação às emissões de carbono em suas operações	X			X		Airport council international e WSP Parsons Brinckerhoff		
Brasil Mata Viva Standard	Acredita "Unidades de crédito de florestas" (UCS) gerados apartir de projetos de preservação ambiental. Uma vez acreditadas, as UCS podem ser adquiridas pelas empresas.	X		X				IMEI - consultoria empresarial / Cetip; TÜV Rheinland; UNESP; BTAAB e BMTCA	
Climate, Community & Biodiversity Standard (CCB)	Acredita projetos de redução de emissões levando em conta também seus aspectos de apoio a comunidades locais e conservação da biodiversidade.		X	X		The Climate, Community & Biodiversity Alliance: CCBA			
Panda Standard	Certifica projetos dentro da China para o mercado voluntário de emissões de país.		X	X					The China Beijing Environment Exchange (CBEE) e BlueNext
Plan Vivo Standards	Certifica reduções de emissão oriundas de projetos em áreas rurais pobres.		X		X	Plan Vivo			

Swiss Climate Standard	Acredita as empresas, de acordo com seu inventário de emissões, com três selos que denotam três estágios distintos de perfil de emissões: <i>Footprint</i> , <i>Optimised e Neutral</i> .	X		X	X		Swiss Climate Ltd		77
American Carbon Registry standards (ACR)	Acredita projetos tanto no mercado voluntário quanto no mercado regulado do Estado da Califórnia, foi fundado em 1996 como a primeira iniciativa privada de registro de GEE no mundo		X	X	X	Winrock International			
Carbon Neutral	Acredita empresas e projetos com relação a sua pegada de carbono	X		X				Natural Capital Partners	
Climate Action Reserve Protocols	Valida projetos de redução de emissões para serem utilizados no mercado voluntário de emissões	X			X	Climate Action Reserve			
Climate Bond Standards	Acredita projetos dentro de uma série de critérios de sustentabilidade e baixa emissão de carbono, com a finalidade de captação de recursos por meio da emissão de títulos de dívida privada (<i>green bonds</i>)		X	X	X				Climate Bonds Initiative
Climatop label	Rotula produtos e serviços de acordo com as sua emissões de GEEs.	X		X		My climatop			
Pegada ABNT - Carbono	Rotula produtos e serviços de acordo com as sua emissões de GEEs.	X		X					ABNT e Carbon Trust
The Carbon Trust Carbon Reduction Label	Rotula produtos e serviços de acordo com as sua emissões de GEEs.	X		X		The Carbon Trust			
ISO/TS 14067*	Certifica produtos com relação a sua pegada de carbono.	X		X					ISO
ISO 14064*	Especifica os princípios e os requisitos para a quantificação e a comunicação das emissões e remoções de GEEs pelas Organizações.	X		X					ISO
GHG PROTOCOL*	Certifica os inventários de emissões de empresas, governos e entidades.	X		X				World Resources Institute e WBCSD	

Em comparação com outros tipos de padrões de sustentabilidade, vale a pena destacar que os padrões de sustentabilidade de carbono não estão entre que mais sofrem influência das grandes redes de varejo multinacionais. Isso evidencia certo afastamento destes padrões de um ator importante no debate sobre a regulação privada, que são os consumidores. Ao mesmo tempo, este fenômeno leva a implicações profundas sobre a sua capacidade de influenciar o comércio internacional, e será analisado adiante de forma mais detida. Como já esperado, a maior parte dos padrões de sustentabilidade de carbono identificados advém de instituições presentes nos países desenvolvidos, sejam elas privadas ou da sociedade civil. Chama a atenção o fato de que poucas iniciativas têm origem em estruturas eminentemente privadas, o que pode ser explicado por questões de mercado, algo que será mais bem explorado a seguir.

É possível observar, ainda, que muitos dos padrões identificados possuem um alcance apenas nacional ou regional, casos de *Plan Vivo*, *Verified Carbon Standard*, *Brasil Mata Viva Standard*, *Panda Standard*, *Green-E Climate* e *Pegada ABNT – Carbono*. Isso sugere, por um lado, uma dificuldade dos *Standard Setters* de alcançarem níveis de credibilidade e de escala suficientes que garantam uma atuação efetivamente global, e por outro que a profusão de esquemas de mitigação de emissões em nível nacional e regional tem proporcionado o florescimento de iniciativas diversas, com pouca ou nenhuma capacidade de coordenação. As normas ISO e o *GHG Protocol* são casos extremamente opostos aos do parágrafo anterior. Seu alcance é global e suas ‘marcas’ possuem um grande valor intrínseco, reconhecido por empresas, ONGs e governos do mundo todo.

Cumprе destacar também que uma das principais peculiaridades dos padrões de sustentabilidade de carbono diz respeito aos casos onde atuam como garantidores de unidades de redução de emissões de GEEs em mercados voluntários. Nestes casos, as entidades atuam, ao mesmo tempo, como *Standard Setters* aos criarem as próprias métricas, os próprios selos, certificados e rótulos, em um processo transparente e *multi-stakeholder*, e como *Accreditation Bodies* dos projetos aos quais prestam este serviço, haja vista os criteriosos processos de auditoria levados a cabo para apurar a efetiva mitigação de GEEs.

Por fim, diferentemente de outros tipos de padrões de sustentabilidade, os padrões de sustentabilidade de carbono não possuem objetivos operacionais variados, como adoção de boas práticas, rastreabilidade de produtos, proteção de espécies da fauna ou da flora, comércio justo, bem-estar animal e humano, proteção e garantia de práticas religiosas, entre diversos outros. Ainda que, como observado no quadro acima, alguns padrões de carbono tenham objetivos múltiplos de sustentabilidade, em linhas gerais seu objetivo é de simplesmente dar

transparência e diferenciar os produtos, serviços e empresas com relação a um aspecto muito específico que é a emissão de GEEs. Sem dúvida, isso torna a sua compreensão mais inteligível, e menos subjetiva do que nos casos em que diversos aspectos são levados em conta no processo de certificação. Porém, as diversas formas de se contabilizar as emissões contidas em uma determinada atividade, industrial ou humana, em um mundo onde prevalecem as cadeias globais de valor, podem resultar em números imprecisos e questionáveis. Isso ajuda a explicar porque os padrões de sustentabilidade de carbono de maior sucesso, como o *GHG Protocol*, são aqueles que melhor conseguem tratar estas questões metodológicas acerca da contabilidade de carbono.

6.1 EFICÁCIA DOS PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE DE CARBONO

Analisar a eficácia de um regime ambiental ou, como neste caso, de um esquema regulatório privado, nunca é uma tarefa fácil. Rosendal (2000), por exemplo, menciona que os acordos ambientais muitas vezes não possuem elementos de mensuração para avaliar a sua eficácia de forma precisa. A despeito desta dificuldade, a literatura traz diversos conceitos distintos de eficácia. Uma delas aborda a ideia de ‘estabelecimento e implementação’, onde o enfoque principal é a própria operacionalização do acordo, sem se preocupar se estas medidas estão de fato incorrendo no cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidas. Outra forma de conceber a eficácia de um regime ou acordo internacional diz respeito a sua aplicação, independentemente da ação direta dos agentes envolvidos, ou não. Ou seja, o acordo será eficaz na medida em que os seus objetivos forem atingidos, ainda que os motivos que tenham levado a isso sejam meramente casuísticos, sem uma efetiva mudança de comportamento dos atores envolvidos.

Em oposição a este entendimento, outras correntes acreditam que há eficácia apenas quando uma mudança de comportamento, norteadas pelos princípios do Acordo, pode ser observada (STEINER; MEDEIROS, 2010: 5). Neste caso, a resolução dos problemas *per se* tem menos importância do que o comprometimento efetivo das partes em atingir tais objetivos. Young (1999) aprofunda-se na discussão da eficácia de diversos regimes internacionais ambientais e traz elementos valiosos para este debate, que serão aproveitados aqui. Sua definição de eficácia, logo no início do livro, ainda é atual:

Effectiveness is a matter of contributions that institutions make to solving the problems that motivate actors to invest the time and energy needed to create them. On

closer examination, however, effectiveness emerges as an elusive concept. It can mean a number of different things, and some of its meanings require difficult normative, scientific, and historical judgments (YOUNG, 1999: 3).

A partir disso, o autor distingue as abordagens mais adequadas para análise da eficácia de acordos internacionais de meio-ambiente, que serão adaptadas para o caso dos padrões de sustentabilidade de carbono. São elas: resolução de problemas (diz respeito à capacidade do regime de atacar e resolver os problemas a que se propõe a solucionar); abordagem legalista (que vincula a eficácia do regime à sua capacidade de cumprir com as obrigações legais estabelecidas pelo contrato ou acordo existente entre as partes); abordagem econômica (complementar ao aspecto anterior, legalista, acrescido de uma análise de custo-benefício das medidas aplicadas e dos resultados alcançados); abordagem normativa (a análise da eficácia feita a partir de princípios como justiça, boa-fé, pró-atividade, ‘transição justa’, ‘justiça climática’ entre outros); e a abordagem política (que alia a eficácia de um regime à mudança de comportamento dos atores envolvidos, de acordo com os objetivos iniciais do acordo) (YOUNG, 1999: 4-5).

Para Young, nenhuma destas abordagens, tomada sozinha, tem capacidade de demonstrar de forma peremptória a eficácia de um Regime ou de um padrão de sustentabilidade. Concluir que um determinado acordo é efetivo em termos legais, por exemplo, não garante que os problemas que originaram a iniciativa estejam sendo resolvidos. Os diversos conceitos possíveis de eficácia permitem abordagens enviesadas, dependendo do critério adotado pelo autor. Por isso, a eficácia dos padrões de sustentabilidade de carbono será analisada a partir de algumas destas interpretações, ao invés de apenas uma.

Critério normativo: o caráter subjetivo dos benefícios que os padrões de sustentabilidade de carbono oferecem, na forma, por exemplo, de aumento da reputação e da credibilidade das entidades e da agregação de valor intrínseca aos produtos, serviços e processos certificados, permite inferir automaticamente algum grau de eficácia. Mesmo no caso dos padrões que tem como finalidade certificar unidades de carbono para o mercado voluntário, cuja exigência é mandatória em alguns casos, o aspecto intangível destes certificados também é levado em consideração.

Abordagem econômica: do ponto de vista do custo-benefício, é possível tanto inclinar-se para um balanço positivo quanto negativo dos padrões de sustentabilidade de carbono. Positivo pelo caráter *multi-stakeholder* e pela orientação de mercado deste tipo de regulação, como retratada por Jagdish Bhagwati, onde a livre competição resulta na sobrevivência dos

melhores; e negativo em virtude dos casos de duplicidade de exigências e dos custos relativamente altos, e em alguns casos desnecessários, de adequação e de verificação exigidos, sobretudo para os pequenos e médios produtores de países em desenvolvimento.

Abordagem política: ao analisar os padrões de sustentabilidade de carbono do ponto de vista de sua capacidade de alterar o comportamento das empresas, entidades ou governos certificados, é preciso levar em consideração, em primeiro lugar, o seu caráter eminentemente voluntário. Uma parte importante da literatura relativa aos Regimes Internacionais de meio ambiente destaca a baixa eficácia destas iniciativas em diversos casos, ainda que munidos de obrigações legalmente vinculantes. A própria UNFCCC e o Protocolo de Quito são exemplos concretos desta realidade. No caso de iniciativas de adesão voluntária, supõe-se que os incentivos para a mudança de comportamento dos agentes sejam ainda menores. De fato, a mudança de comportamento dos atores que decidem aderir e se adequar aos padrões de sustentabilidade de carbono indica uma pré-disposição a uma mudança de comportamento, não necessariamente provocada pelo mecanismo em si, mas sim como resposta a estratégias empresariais ou demandas de mercado. O que pode ser observado, porém, é que o sucesso oriundo após a adesão de um padrão de sustentabilidade de carbono tem um efeito multiplicador no engajamento da própria empresa em outras iniciativas de sustentabilidade ambiental, bem como em outras empresas similares do mesmo setor⁵⁹.

Ou seja, na medida em que os efeitos positivos da adesão a estas iniciativas se tornam evidentes (aumento do valor agregado aos produtos, ganhos de credibilidade e reputação, ganhos de produtividade por meio de melhoria de processos, entre outros), sob uma lógica de ‘efeito clube’ onde apenas os seus integrantes podem usufruir destas vantagens, é possível trabalhar com a hipótese de que há uma alteração de comportamento efetiva dos agentes, diretamente motivada pelos padrões de sustentabilidade.

Resolução de problemas: para diversos autores, o aspecto mais importante a ser analisado na avaliação de eficácia de um regime, justamente por estar na essência de sua definição. Leia-se: causar o efeito inicialmente pretendido. Neste caso, a fim de obter uma análise mais precisa do grau de resolubilidade dos padrões de sustentabilidade de carbono, cumpre esclarecer, em primeiro lugar, quais os seus principais objetivos:

⁵⁹ Veiga e Rodriguez (2016) discutem o caso da extração de óleo de palma no Norte do Brasil, abordando em profundidade estes aspectos.

- a) verificar e certificar o cumprimento de requisitos de conformidade de produtos e processos, para que possam gozar de um *status* diferenciado ou fazer parte de um mercado de emissões;
- b) aumentar a reputação de entidades, governos, empresas, produtos e marcas;
- c) garantir que as informações relativas às emissões de carbono de um produto, serviço ou processo, sejam confiáveis e respeitem a uma metodologia coerente e amplamente aceita;
- d) mitigar emissões de GEEs.

Dentre estes quatro objetivos, a mitigação de emissões de GEEs pode ser considerado o que mais se aproxima da ideia de ‘resolução do problema’ tendo em vista que todo o debate gira em torno do objetivo final de combater a Mudança do Clima por meio da mitigação de emissões de GEEs. Isso posto, é preciso distinguir a análise de eficácia do ponto de vista da resolução do problema, entre os padrões de sustentabilidade de carbono que somente medem a pegada de carbono daqueles que certificam unidades de redução de emissões para o mercado voluntário, tal qual explicitado no Quadro 5.

No primeiro caso, a mitigação efetiva de emissões de GEEs é menos evidente. Padrões como o GHG *Protocolo* a normas ISO, por exemplo, são formas mundialmente reconhecidas de se contabilizar e dar transparência a pegada de carbono de produtos, entidades ou processos, mas não necessariamente implicam em obrigações de redução de emissões de GEEs. Não obstante, é razoável imaginar que quanto mais disseminado for o uso deste tipo de certificação, mais evidentes se tornam as comparações entre a pegada de carbono de empresas e entidades semelhantes, e maior o incentivo a uma mudança de comportamento que leve a uma diminuição de emissões.

Com relação aos padrões destinados ao mercado voluntário de emissões, nestes casos o próprio certificado ou selo, por si só, já comprova a redução nas emissões de GEEs. A partir disso, é necessário analisar a amplitude deste mercado, para ter uma visão de seus impactos relativos. São poucas as estimativas sobre a quantidade de emissões envolvidas no mercado voluntário. Em relatório de 2007, Katherine Hamilton estimava em cerca de 23,7 milhões de toneladas de carbono equivalente, a quantidade até então movimentada (e, portanto, mitigada) por meio de certificados de redução de emissões em mercados voluntários. A título de comparação, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) da UNFCCC, na mesma época,

já havia movimentado cerca de 450 milhões de toneladas de carbono equivalente, enquanto o *European Trading Scheme* (ETS), da União Europeia, havia movimentado 1,1 bilhão de toneladas (HAMILTON, 2007: 6). A comparação evidencia o papel marginal do mercado voluntário de emissões no que diz respeito à mitigação de emissões de GEEs.

O Banco Mundial (BM), em relatório publicado em 2012⁶⁰, afirma que o mercado voluntário foi utilizado como alternativa aos mercados regulados, durante e logo após a crise econômica de 2008 e 2009, que afetou fortemente os preços da tonelada de carbono, causando grande desequilíbrio de oferta e demanda. Em 2011, este mesmo relatório contabilizava cerca de 79 milhões de toneladas de carbono equivalente movimentadas em mercados voluntários, um crescimento importante com relação a 2007, mas certamente ainda muito pequeno se comparado com as iniciativas da UNFCCC, e o ETS, por exemplo.

O relatório do Banco Mundial de 2012 destaca também que os preços da tonelada de carbono no mercado voluntário estão mais diretamente relacionados com a localização, a tecnologia e os padrões de certificação, com preços variando entre US\$ 0,1 a US\$ 100,0 a tonelada de carbono equivalente, do que nos mercados formais, onde a composição de preço é vinculada, basicamente à lei de oferta e demanda. Isso evidencia a capacidade que determinados padrões de sustentabilidade de carbono possuem em determinar o preço dos créditos de carbono no mercado voluntário e, por conseguinte, incentivar novos projetos que reduzam efetivamente as emissões de GEEs.

Em conclusão, é possível afirmar que os padrões de sustentabilidade de carbono são eficazes na mitigação de emissões de GEEs, na medida em que incentivam novos atores a buscarem melhores práticas para uma menor pegada de carbono e colaboram para o corte efetivo de emissões ao certificarem créditos de carbono negociados no mercado voluntário, a despeito do baixo volume de GEEs mitigados até a presente data.

⁶⁰ Relatório *State and Trends of the Carbon Market* – 2012, que pode ser consultado em <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13336/76837.pdf?sequence=1>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

6.2 PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE DE CARBONO E AS BARREIRAS NÃO TARIFÁRIAS AO COMÉRCIO

A segunda pergunta a ser respondida por esta pesquisa é se há evidências de que os padrões de sustentabilidade de carbono se configuram como barreiras não tarifárias ao comércio, ou outras formas de protecionismo que tangenciem o Sistema Multilateral de Comércio. Em primeiro lugar, trago à baila a discussão do protecionismo. O termo tem sido utilizado para caracterizar um amplo espectro de medidas tomadas no comércio internacional, em prol da proteção do mercado nacional contra a livre competição dos produtos e serviços estrangeiros. Tatiana Prazeres (2003: 66) define o protecionismo como:

Medida governamental tomada com vistas a assegurar mercado interno a produtores nacionais, afastando a concorrência interna. Assim, o protecionismo acaba por se contrapor ao livre-cambismo, compreendido como a não intervenção do Estado na economia no que atine a alterações no fluxo comercial com o propósito de garantir proteção a indústrias domésticas (PRAZERES, 2003: 66).

Samuelson e Nordhaus (apud PRAZERES, 2003: 66) o define como “qualquer prática política adotada por um país para proteger as atividades econômicas nacionais da concorrência das importações (geralmente uma tarifa aduaneira ou contingenciamento físico das importações)”. Ambas as definições classificam o protecionismo apenas sob o âmbito das ações do Estado, sem abarcar aquelas levadas a cabo por atores não estatais. Essa negligência com relação à atuação não estatal explícita, em alguma medida, o caráter inovador dos padrões de sustentabilidade dentro do comércio internacional. Alessandra Arcuri (2013: 490) lembra que o debate a respeito dos padrões de sustentabilidade serem ou não um impedimento ao livre-comércio se iniciou na área de normas de segurança alimentar, apenas em 2005, após queixas de alguns membros da OMC de que iniciativas de regulação privada (padrões de sustentabilidade) estavam inviabilizando o acesso ao mercado europeu de alimentos frescos.

O surgimento e proliferação dos chamados Regimes Privados de Segurança Alimentar, que originaram estas primeiras queixas no âmbito da OMC, está relacionado, como apontado por Arcuri (2013), a escândalos e crises internacionais no setor de alimentos. Esta situação motivou preocupações legítimas de consumidores e redes varejistas, respaldados pelos próprios acordos TBT e SPS da OMC, que permitem a criação de exigências técnicas, sanitárias ou fitossanitárias, no intuito de proteger a saúde e o bem-estar humano ou animal.

Desde então, os padrões de sustentabilidade ocuparam rapidamente esta lacuna regulatória. Para citar apenas um exemplo, a GLOBALG.A.P.⁶¹, líder mundial em certificação de produtos agrícolas no mundo, atua em mais de 110 países, com mais de 400 produtos certificados de 130 mil produtores diferentes, além de 1400 inspetores e auditores e 16 padrões distintos⁶². Por esta e outras razões, o setor de alimentos tem estado no centro do debate entre padrões de sustentabilidade e protecionismo comercial. Vale a pena ressaltar que este setor (agroalimentar) também possui uma grande relevância comercial, com trocas comerciais mundiais que têm estado próximas a US\$ 2 trilhões de dólares desde o ano de 2011⁶³.

Vera Thorstensen é uma das autoras que foca o seu trabalho nas distorções que estas normas podem causar no comércio internacional, uma vez que o seu cumprimento, apesar de ser essencialmente voluntário, muitas vezes acaba se tornando mandatório *de facto*, devido ao grande poder de barganha das grandes redes varejistas. Uma de suas maiores preocupações diz respeito à ausência de uma instância internacional formal de governança dos padrões de sustentabilidade, que promova uma efetiva adequação destas medidas às regras da OMC (THORSTENSEN, 2014: 6; 2016). A omissão da OMC em tratar adequadamente esta questão, inclusive, representa um risco à funcionalidade da própria organização, na visão de Thorstensen (2014).

Já Kirschner do Amaral (2014: 4) avança sobre o debate relativo à participação dos Estados, direta ou indireta, na formulação dos padrões de sustentabilidade, tendo em vista a relativa ‘imunidade’ destas regras dentro da OMC, cuja normativa se aplica somente a Estados e Territórios Aduaneiros Autônomos. Diante disso, a autora questiona se não haveria casos em que setores específicos de um determinado país não poderiam valer-se da criação de padrões de sustentabilidade com a finalidade de proteger-se, de forma desleal, da concorrência com os produtos importados, sem incorrer no risco de sofrer sanções no âmbito da OMC. Suas conclusões apontam que, em casos como esse, onde há reconhecimento, apoio ou financiamento público a um padrão de sustentabilidade, a OMC pode atuar e dirimir questões relativas a

⁶¹ Dados da GLOBALG.A.P. disponíveis em <http://www.globalgap.org/uk_en/>. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

⁶² Extraído de *Standards map*, no endereço <http://search.standardsmap.org/assets/media/globalgap/english/atag glance_en.pdf>. Acesso em 09 de fevereiro de 2017.

⁶³ Ver a publicação *World Trade Statistic*, disponível em <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2016_e/wts16_toc_e.htm>. Acesso em 14 de fevereiro de 2017.

medidas desproporcionais e meramente restritivas ao comércio nos casos. A autora também conclui, porém, que a atuação da OMC se torna menos clara nos casos onde não há qualquer tipo de interferência do poder público na criação ou governança dos padrões de sustentabilidade (AMARAL, 2014: 314), deixando em aberto a crítica sobre a falta de contundência da OMC em lidar com esta questão.

É preciso destacar também que o debate sobre a influência dos padrões de sustentabilidade no comércio internacional está relacionado com a sua distribuição desigual entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ainda que alguns destes padrões tenham origem a partir de esquemas de governança global e *multi-stakeholder*, como o caso do GHG *Protocol* ou da própria ISO, a origem de vários deles é europeia ou norte americana. Esta situação enseja os questionamentos sobre a ingerência que o governo destes países e regiões pode ter, na formulação dos padrões. Há, portanto, uma corrente de pensamento que questiona alguns dos possíveis ‘efeitos colaterais’ dos padrões de sustentabilidade sobre o comércio internacional, levando em consideração o papel dos acordos da OMC.

Veiga e Rodriguez (2016: 14), por sua vez, ao mesmo tempo em que também admitem que os Estados, em muitos casos, ‘projetam’, indiretamente, sua influência por meio de atores não estatais (que produzem regulação privada - padrões de sustentabilidade), trazem exemplos concretos de entidades que se beneficiaram da adesão a padrões de sustentabilidade internacionais. Um dos casos diz respeito à atividade de extração de óleo de palma no Brasil, setor de alta visibilidade internacional em termos de sustentabilidade, devido aos impactos ocasionados pela extração em escala industrial do óleo em países como Malásia, Indonésia, Filipinas e Papua Nova Guiné.

Apesar da produção relativamente marginal de óleo de palma no Brasil, se comparada com outros grandes produtores internacionais, o estudo aponta os benefícios obtidos pela maior empresa brasileira do setor (e por toda a cadeia de valor localizada no Estado do Pará), após aderir a doze certificações internacionais diferentes. Concretamente, a empresa registrou aumentos no valor agregado aos seus produtos, e pode passar a atuar em segmentos mais *premium* do mercado nacional. Os autores apontam ainda para outro aspecto destas políticas, que diz respeito a um efeito de ‘transbordamento’ destes benefícios ambientais à própria imagem do Brasil internacionalmente, reforçada por este tipo de conduta empresarial.

Feitas estas ponderações, cabe a pergunta: qual o papel dos padrões de sustentabilidade de carbono? Eles possuem uma dinâmica própria ou semelhante àquela observada, por exemplo,

pelos padrões de sustentabilidade advindos do setor agroalimentar (ou da agroindústria)? Seus efeitos sobre o comércio internacional, até que ponto são relevantes ou representam uma ameaça ao livre comércio?

Por um lado, é preciso considerar que os padrões de sustentabilidade, de forma geral, e, sobretudo, por estarem à margem do sistema legal multilateral da OMC, tem se configurado como uma barreira aos exportadores. Apesar das orientações do acordo TBT e SPS da OMC, de que estes padrões devem seguir as regras contidas nestes Tratados, os custos econômicos e burocráticos de adesão a muitas destas iniciativas tornam proibitivo o acesso de pequenas e médias empresas a grandes mercados internacionais. Nos casos analisados, os custos de adesão, avaliação e revisões anuais de alguns selos e certificados de sustentabilidade pode alcançar até US\$ 18 mil (Gold Standard – GSF⁶⁴).

Para Vera Thorstensen (2016: 102), sejam estes padrões de sustentabilidade mandatórios ou não, privados, governamentais, transnacionais ou de qualquer natureza, se eles afetarem o comércio internacional devem seguir princípios básicos e regras estabelecidas em fóruns internacionais legítimos e compatíveis com a OMC.

Por um outro lado, como já debatido neste trabalho, a UNFCCC pacificou a discussão entre comércio e mudança do clima, deixando claro que nenhuma medida de combate à mudança do clima deve resultar em restrições injustificadas ao comércio internacional. Da mesma forma, o OMC tem debatido a questão em um comitê específico de comércio e meio ambiente⁶⁵. Foram nestes fóruns onde se construiu, por exemplo, o consenso de que a aplicação de BTAs não é uma alternativa adequada para combater o fenômeno do *Carbon Leakage*, e que pode resultar em disputas comerciais no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Trazendo a análise da esfera intergovernamental para o espectro privado, é necessário dividir novamente os padrões de carbono entre aqueles que tratam da pegada de carbono e aqueles que certificam unidades de mitigação de GEEs para o mercado voluntário de emissões.

No primeiro caso, são poucas as relações de causa e efeito que podem ser feitas, entre a aplicação dos padrões e seus efeitos sobre o comércio internacional. Isso ocorre, basicamente, porque o objeto aqui certificado não é um bem ou serviço tradicional, sobre o qual o vigoram

⁶⁴ Disponível em Standards Map – ITC <<http://www.standardsmap.org/>>. Acesso em 09 de agosto de 2017.

⁶⁵ Ver relatório da OMC que está disponível em <https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm>. Acesso em 14 de fevereiro de 2017.

as regras multilaterais da OMC, mas sim créditos de redução de emissões, que operam sob regras específicas, em alguns casos estabelecidas pela UNFCCC e em outros por mercados voluntários. Sendo assim, as certificações exigidas por estes mercados voluntários não afetam o comércio internacional regulado pela OMC, mas sim o próprio mercado internacional de emissões. Em resumo, apesar de “*tradables*”, ou seja, transacionáveis entre mais de um mercado internacional, esses certificados de emissões não estão respaldados pelas regras da OMC referentes a bens ou serviços, e sim às regras dos mercados onde são negociados.

Já no segundo caso (pegada de carbono), a lógica é inversa. Qualquer bem ou serviço produzido pela atividade humana pode gerar GEEs, direta ou indiretamente, e a exigência de padrões de conformidade, com custos de adesão (preço pago para obter o selo, certificado ou rótulo privado) e de adequação (mudanças no processo produtivo ou manejo, para se adequar aos requisitos exigidos pelos padrões de sustentabilidade) os mais variados, pode inviabilizar o acesso de pequenas e médias empresas a mercados estrangeiros, sobretudo de países desenvolvidos. Ou seja, ao menos em teoria, é possível que os padrões de sustentabilidade de carbono exerçam interferência direta sobre o comércio internacional.

Este trabalho não foi capaz de alcançar casos ou dados de comércio concretos que comprovem uma relação direta entre estes selos e alterações significativas nos produtos por eles regulados. Sabe-se, no entanto, que outros tipos de padrões de sustentabilidade sim exercem um papel importante sobre o comércio internacional. Vera Thorstensen (2016: 71) lista alguns destes padrões de sustentabilidade que alegadamente produziram efeitos consideráveis sobre o comércio internacional: *Nature's Choice* (Tesco), *Filières Qualité* (Carrefour), *Field-to-Fork* (Marks & Spencer), *Filière Contrôlée* (Auchan), P.Q.C. (Percorso Qualità Conad), *Assured Food Standards* (UK), *Global GAP*, *International Food Standard*, *Forest Stewardship Council* (FSC), entre diversos outros.

No caso dos padrões de sustentabilidade aqui analisados, estes se caracterizarem apenas pelo foco na emissão de carbono e, portanto, seu alcance torna-se limitado a poucos serviços, atividades e produtos, diferentemente de outros padrões cujo escopo é sensivelmente maior. Dentre os 210 padrões dispostos pelo *Standards map*⁶⁶ do ITC, 129 estão relacionados, direta

⁶⁶ Importante destacar que um mesmo padrão privado pode ser classificado em mais de uma categoria, caso o selo, rótulo ou certificado em questão regule aspectos diversos de um determinado produto ou processo

ou indiretamente, à certificação, rotulagem ou auditoria de produtos e serviços agrícolas. Ao mesmo tempo, 58 dizem respeito somente ao setor têxtil, 66 ao setor de alimentos, 40 ao manejo de florestas e somente 28 destes possuem algum critério que avalie a emissões de GEEs⁶⁷, o que, de alguma forma, demonstra o ainda baixo interesse das entidades certificadoras por este nicho de mercado.

A maioria dos padrões de sustentabilidade de carbono aqui identificados ocupa-se ou do mercado de emissões de GEE, ou da certificação de projetos, empresas e entidades, com um alcance bastante limitado dos produtos que compõe grande parte do comércio internacional, tanto agrícola quanto manufaturado.

Se levarmos em conta que os padrões de sustentabilidade respondem às demandas advindas dos próprios consumidores e varejistas por mais informações e critérios mais rígidos de sustentabilidade socioambiental, pode-se inferir que este interesse, no que diz respeito à pegada de carbono, ainda é relativamente pequeno. A pegada de carbono tem sido tratada como uma questão transversal, anda que de crescente importância.

Uma hipótese para este número ainda incipiente de iniciativas com foco exclusivo nas emissões de GEEs é que o efeito das mudanças climáticas é sentido pelas pessoas de forma indireta e desigual (trata-se basicamente de um ‘mal público global’, uma externalidade cujos danos se fazem sentir de forma coletiva). Essa percepção acaba sendo difusa e menos ‘valorizada’ do que outros tipos de rotulagem, cujos benefícios diretos para o consumidor podem ser mais facilmente detectados e valorizados. Os padrões de sustentabilidade de carbono ainda são um fenômeno em construção, com um apelo que pode ser considerado moderado, ainda que em ascensão. Com isso, a lógica de mercado que transforma os padrões de sustentabilidade de ‘voluntário’ em ‘mandatórios’, ou seja, a demanda dos consumidores e do setor varejista, estaria presente em muito menor grau no caso dos padrões de sustentabilidade de carbono, do que em outras áreas.

Eventuais efeitos sobre o comércio internacional, neste caso, são menos contundentes. Qualquer consideração sobre os impactos (negativos) que os padrões de sustentabilidade podem

produtivo. Um bom exemplo disso são os rótulos de ‘*fair trade*’, ou comércio justo, que avaliam diversos parâmetros de sustentabilidade de um mesmo alimento.

⁶⁷ Para fins desta pesquisa, nem todos estes 28 padrões foram levados em consideração já que em vários casos a pegada de carbono dos produtos não era o fator primordial levado em consideração pelo produto.

causar no comércio internacional, ao assumirem a forma de Barreiras não Tarifárias, passa pela ideia de que produtores se veem compelidos a aderir uma série de práticas que são voluntárias na essência, mas obrigatórias na prática. Uma vez perdida ou abrandada esta relação, perde-se a causa raiz da discussão sobre as interferências dos padrões de sustentabilidade no comércio internacional.

Um aspecto ainda pouco estudado dos padrões de sustentabilidade de carbono, com efeitos práticos sobre o comércio internacional, diz respeito aos produtos considerados ‘bens ambientais’. Desde 2014, quarenta e seis países membros da OMC negociam um acordo plurilateral a fim de liberalizar o comércio de uma série de produtos considerados de alto impacto para a redução de emissões de GEEs, entre outros benefícios socioambientais, chamados de bens ambientais⁶⁸. Estima-se que o comércio global de bens considerados ‘ambientais’ se aproxime de US\$ 1,0 trilhão, e diversos *players* acreditam que este número crescerá rapidamente nos próximos anos. Indubitavelmente, certificados, selos e rótulos como o ISO 14064⁶⁹ e 14067⁷⁰, e o *GHG Protocol*, terão papel de destaque no processo de acreditação dos produtos considerados como ‘bens ambientais’.

Outro importante aspecto do debate sobre o efeito dos selos de carbono sobre o comércio internacional está ligado à atuação das grandes redes varejistas, na medida em que elas definem, por meio de padrões próprios, os critérios de qualidade mínimos que os seus fornecedores precisam atender, estejam eles (os critérios) de acordo com as regras da OMC, ou não. Estas grandes redes mundiais de varejo (Carrefour, Wal-Mart, Casino, entre outros⁷¹) estão cada vez mais preocupadas com as emissões de GEEs, e tem incluído essa preocupação em seus manuais de sustentabilidade exigidos de fornecedores ao redor do mundo. Efetivamente, os critérios utilizados por estas grandes empresas, nem sempre baseados em normas internacionais ou em

⁶⁸ Ver relatório da OMC disponível em <https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm>. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

⁶⁹ A norma ISO 14064-1 especifica os princípios e requisitos para quantificação e relatório das emissões e remoções de GEEs em nível empresarial e institucional. Inclui requisitos para a concepção, desenvolvimento, gestão, relatórios e verificação do inventário de GEEs de uma organização.

⁷⁰ A norma ISO 14067 especifica princípios, requisitos e diretrizes para a quantificação e comunicação da pegada de carbono de um produto, com base nas Normas Internacionais de Avaliação do Ciclo de Vida (ISO 14040 e ISO 14044).

⁷¹ Ver as políticas de combate ao desperdício de energia do Carrefour em <<http://www.carrefour.com/combating-waste/anti-energy-wastage>>. Para dados sobre as políticas de redução de emissões e de desperdício do Wal-Mart, ver <<http://corporate.walmart.com/2016grr/enhancing-sustainability/reducing-energy-intensity-and-emissions>>. Acesso em 08 de fevereiro de 2017.

consonância com as regras multilaterais de comércio, pode alijar dos grandes mercados mundiais pequenos produtores de países como o Brasil.

Por outro lado, também é possível notar que, no campo da mitigação da emissão de GEEs especificamente, e não inserido em um contexto mais amplo de sustentabilidade ambiental, a atuação destes conglomerados têm se focado em sua operação interna, o que afeta menos os seus fornecedores. Sob esta lógica, essas redes de varejo vislumbram mais benefícios, em termos de reputação, credibilidade e transparência, ao certificarem suas próprias operações, ou comprando unidades de certificadas de redução de emissões, do que o fazendo junto aos seus fornecedores. Medidas de eficiência energética, por exemplo, implementadas visando primordialmente reduções de custo, podem ter como efeito indireto uma redução nas emissões de GEEs da operação diária do negócio, e cada vez mais as empresas se preocupam em dar visibilidade a estas ações, por meio da chancela de selos privados de emissões de carbono (padrões de sustentabilidade de carbono).

É preciso reconhecer que as exigências feitas diretamente aos milhares de fornecedores mundiais, sobretudo de alimentos, não descartam totalmente a importância das emissões de GEEs, mas esse não tem sido o motivo principal da exigência, e sim um fator adicional levado em consideração na avaliação sobre a sustentabilidade do produto ou serviço oferecido.

Isso não significa, porém, que os padrões de sustentabilidade de mudança do clima não representem riscos de qualquer ordem para o comércio internacional, sobretudo no médio e longo prazos. Já vimos que os Estados podem delegar competências para entidades privadas proverem regulação de acordo com preceitos e regras formais, públicas, e também já é notório que a questão da mitigação dos GEEs tem ganhado relevância na arena internacional. Não seria surpreendente, portanto, deparar-se no futuro com padrões de sustentabilidade de carbono cuja aplicação cause distorções ou inconsistências com as regras da OMC.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura existente sobre o papel dos atores não estatais ainda está em construção, bem como a dos padrões de sustentabilidade de carbono e seus impactos sobre o comércio internacional. Nenhuma das abordagens tratadas aqui é suficiente para exaurir um debate tão complexo, com tantas nuances de um fenômeno recente, e com implicações ainda não de todo conhecidas. As agendas de pesquisa acadêmica são limitadas e de escopo metodológico reduzido. A proposta aqui foi realçar um tema ainda pouco estudado, de caráter interdisciplinar e com grande potencial para se transformar em um problema robusto de investigação.

Os dois primeiros capítulos do trabalho jogaram luz sobre a maneira com que os atores não estatais se proliferam no cenário internacional, interação de forma orquestrada com os Estados Nacionais, adquirem formas inovadoras de autoridade, tornam-se transnacionais ou globais, são capazes de captar e transformar em ativos elementos intangíveis referentes à sustentabilidade ambiental, e de prover bens públicos globais em áreas chave, apesar de contar basicamente com a adesão voluntária de empresas e consumidores.

Finalmente, a análise culminou nos padrões de sustentabilidade, com ênfase no debate sobre os seus potenciais impactos sobre o comércio internacional. A suspeita é se os padrões de sustentabilidade podem ser utilizados como formas disfarçadas de protecionismo, um conceito amplo e em constante mutação. Diversos autores encaram os padrões de sustentabilidade como instrumentos do chamado ‘neoprotecionismo’, em virtude, sobretudo, dos vínculos mantidos com a autoridade pública. Seu uso poderia ser, assim, uma forma disfarçada de proteção aos produtores nacionais, com a vantagem extra de não haver uma instância internacional formal onde essa condição possa ser contestada.

As análises sugerem que uma eventual influência sobre o comércio internacional é mais evidente nos casos onde grandes redes varejistas exigem padrões de sustentabilidade que não são, necessariamente, compatíveis com as regras da OMC, o que traz o debate para o campo da governança, com autores defendendo a importância capital de se estabelecer mecanismos formais que possam enquadrar as práticas consideradas abusivas.

Grande parte dos *scholars* do Direito e da Economia (*mainstream*) estão inclinados a concluir que os padrões de sustentabilidade se configuram, efetivamente, como barreiras-não tarifárias ao comércio. De fato, as exigências contidas em muitos dos padrões de

sustentabilidade atualmente em vigor têm a capacidade de alijar dos fluxos de comércio internacional empresas e produtores de forma injustificada. A existência de mecanismos de governança ainda difusos apenas corrobora esta hipótese. O debate, porém, segue em aberto. Uma análise mais criteriosa sobre os casos concretos considerados abusivos (ou mesmo frontalmente inconsistentes com a OMC), e, portanto, protecionistas, ainda é um passo importante a ser dado.

Trazendo o debate para a análise dos padrões de sustentabilidade de carbono, cumpre destacar a sua natureza particular, que passa, antes de tudo, pelas próprias idiossincrasias do regime internacional de mudança do clima. A UNFCCC, o regime internacional a cargo de coordenar as iniciativas estatais de mitigação à emissão de GEEs, é uma das iniciativas mais ambiciosas das Nações Unidas, mas tem entregado resultados hesitantes em termos de reduções efetivas de emissões. A natureza do fenômeno da mudança do clima, um ‘mal público global’, causado pela ação agregada da atividade humana na Terra, não deixa dúvidas de que a maneira ótima de se atacar o problema precisa contar com o engajamento de todos os países do mundo, sobretudo dos principais emissores de GEEs. Pode-se afirmar, porém, que a UNFCCC não tem sido capaz de alterar substancialmente o comportamento dos seus membros, por meio de decisões e compromissos vinculantes que alterem as trajetórias de emissões dos países de forma decisiva. Isso abriu espaços para uma maior atuação individual dos governos em âmbito nacional e subnacional e também para os atores não-estatais, por meio do que convencionamos chamar ‘padrões de sustentabilidade de carbono’.

O que este trabalho mostrou é que estes padrões, se por um lado ainda não são capazes de mitigar as emissões de GEEs em uma escala que possa ser considerada relevante, ao menos atuam mediante incentivos de mercado originários de uma mudança efetiva de comportamento de empresas, consumidores e da sociedade civil, que tende a se acentuar com o passar do tempo e o agravamento da questão climática no mundo.

Esta demanda por uma menor pegada de carbono de produtos e serviços tem se mostrado ou efetivamente voluntária, na figura dos créditos de carbono negociados nos mercados secundários de emissões, ou vinculada a outros elementos de sustentabilidade mais proeminentes, que demandam selos, rótulos e certificados que não são exatamente aqueles aqui estudados (que tem como função única ou principal certificar a pegada de carbono). Isso permite inferir que os padrões de sustentabilidade de carbono, especificamente, não têm (ainda) envergadura suficiente para interferir de maneira consistente sobre o comércio internacional.

Essa não é, porém, uma conclusão fechada, e pode ser matizada. Rodrigo Lima (2016: 312) questiona se não seria factível pensar em barreiras ao comércio pela imposição de metodologias que visam capturar o balanço de GEEs em certos produtos. Provavelmente sim. A OMC e a UNFCCC pacificaram as discussões relativas a comércio e mudança do clima, diante do imenso potencial desestabilizador que algumas medidas podem causar no comércio internacional. A principal delas são os *Border Tax Adjustments*, cuja aplicação, dependendo do formato da política tributária aplicada, pode ser frontalmente inconsistente com o GATT/OMC. Diante da polêmica que uma decisão como esta pode causar, não seria de se estranhar que alguns atores viabilizassem alternativas meramente protecionistas envolvendo padrões de sustentabilidade, de modo a isentar, parcial ou totalmente, as responsabilidades do Estado. A tese da Manuela Kirschner do Amaral (2014) vai justamente nesta linha.

Em conclusão, este trabalho busca esclarecer a complexidade dos desafios que envolvem os padrões de sustentabilidade nas RI. Toma-se o caso da mudança climática para investigar se os padrões de sustentabilidade, nesse caso específico, indicam um neoprotecionismo ou ameaçam a integridade do sistema multilateral de comércio. Ficamos a meio caminho. Por um lado, os padrões de sustentabilidade configuram-se como uma forma de neoprotecionismo, mas os casos trazidos, referentes aos padrões de sustentabilidade de carbono, são menos conclusivos e, ademais, ajudam na redução das emissões de GEEs, o que demandaria uma nova agenda de pesquisa a respeito do resultado líquido dessa equação.

No caso das abordagens teóricas em discussão, os padrões de sustentabilidade parecem apontar para a complementaridade entre as políticas governamentais e os incentivos de mercado. Mecanismos de delegação, ‘terceirização’ de atribuições e competências, e formas ‘autorizativas’ de reconhecimento da eficiência dos padrões de sustentabilidade por parte de órgãos governamentais podem abrir uma nova agenda de pesquisa, mais focada em determinados conceitos e mais inovadora do ponto de vista institucional. De todo modo, será preciso que a fonte da regulação, mesmo que seja privada, transforme-se em uma espécie de ‘ponto focal’, ou seja, uma instituição sem competidores nas RI. Só dessa forma seria possível garantir a disciplina do comércio internacional e melhorar a eficiência do mercado global.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Kenneth W; GENSCHEL, P; SNIDAL, D; ZANGL, B. International organizations as orchestrators. In: *International Studies Association Annual Meeting*. 2011. p. 15-19.
- ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. 1. Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit. 2. International Regulation without International Government: Improving IO Performance through Orchestration. *TranState working papers* (nº 157), 2010.
- ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. International 'standards' and international governance. *Journal of European Public Policy*, v. 8, n. 3, p. 345-370, 2001.
- ABBOTT, Kenneth W; SNIDAL, Duncan, Hard and Soft Law in International Governance. *International Organizations*, 54, 3, Summer 2000. Pp 421-456.
- ABRAMOVAY, Ricardo. *Muito além da Economia Verde*. Editora Abril: São Paulo, 2012.
- AMARAL, Manuela Kirschner do. *Do novo protecionismo ao protecionismo privado: a atuação da sociedade civil na regulação do comércio internacional*. Apex Brasil. Brasília, 2012.
- AMARAL, Manuela Kirschner do. *Padrões de sustentabilidade e outras fontes não tradicionais de governança no âmbito dos regimes de mudança climática e multilateral de comércio da OMC: conflito ou convergência?* 312 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- ARCURI, Alessandra. Agreement and private standards. In: EPPS, Tracey; TREBILCOCK, Michael J. (Org.). *Research Handbook on the WTO and Technical Barriers to Trade*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2013. p. 485-524.
- AVANT, Deborah; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan K.. Who Governs the Globe? *Cambridge Studies in International Relations*, Cambridge, UK, 2010.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas; SAES, Maria Sylvia Macchione; VEIGA, João Paulo Cândia. A Cadeia Produtiva do Café no Brasil – Impactos Sociais e Trabalhistas da Certificação, 2016, 20 páginas [mimeo].
- BÄTTIG, Michèle B.; BERNAUER, Thomas. National Institutions and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy? *International Organization*. v 63, p. 281–308. 2009.
- BHAGWATI, Jagdish. *Protectionism*: Massachusetts Technology University Press, 1989.
- _____. *The World Trading System at Risk*. Princeton Legacy Library, 1991.
- _____. *In defense of globalization: With a new afterword*. Oxford University Press, 2004.

- BOLWIG, Simon; GIBBON, Peter. *Counting carbon in the marketplace: Part 1-overview paper: Report for the OECD. Trade and Agriculture Directorate; Joint Working Party on Trade and Environment*, 2009.
- BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Governance Without a State: Can it Work? *Regulation & Governance*, Vol (4), issue 2, p. 113-134. 2010.
- BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation*. Cambridge University Press, 2000.
- BREITMEIER, Helmut, YOUNG, Oran; ZÜRN, Michael. Sources of Compliance with International Regimes. In: *Analyzing International Environmental Regimes: from case study to database*. The MIT Press: Cambridge, p. 63-112, 2006.
- BUCHANAN, James M. An Economic Theory of Clubs. *Economica* 32: 1–14. 1965
- BÜTHE, Tim; MATTLI, Walter *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*. Princeton University Press, 2011.
- BÜTHE, Tim; Governance through Private Authority? Non-State Actors in World Politics. *Journal of International Affairs*, New York, v. 58, n. 1, 2004.
- CAFAGGI, Fabrizio; RENDA, Andrea; SCHMIDT, Rebecca. Transnational private regulation. *International Regulatory Co-operation: Case Studies*, Vol. 3, p. 9-58, 2013.
- CAFFAGI, Fabrizio. New Foundations of Transnational Private Regulations. *Journal of Law and Society*, Vol. 38, n° 1, 2011.
- CAMARGO, José Marangoni; MARTINELLI Jr., Orlando. Barreiras Protecionistas no Comércio Internacional In: PAULINO, Luis Antonio et al. *Economia Política Internacional*, Editora Saraiva, São Paulo, 2014, p. 97-112.
- CARBONE, Maurizio. Supporting or Resisting Global Public Goods? The Policy Dimension of a Contested Concept. In: *Global Governance – A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 13, n° 2, pp. 179-198, 2007.
- CASHORE, Benjamin. Legitimacy and the privatization of environmental governance: how Non State Market-Driven (NSMD) governance systems gain rule making authority. *Governance*, v.15, n. 4, p. 503-529, 2002
- CIURIAK, Dan; CIURIAK, Natassia. Les changements climatiques et le système commercial: après Doha et Doha. Calgary University, *The School of public policy*, Vol. 6, Ed. 34, novembro de 2013.
- COSTA, Cassia M. Siqueira. *Governos Subnacionais e Política Externa: o caso da agenda de mudança climáticas*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- CUTLER, A. Claire. Private international regimes and interfirm cooperation. *Cambridge Studies in International Relations*, v. 85, p. 23-42, 2002.
- CUTLER, A. Claire; HAUFLE, Virginia; PORTER, Tony (Eds.). *Private authority and international affairs*. Suny Press, 1999.

- CUTLER, C. Private International Regimes and Interfirm Cooperation. In: HALL, Rodney B.; BIERSTEKER, Thomas J. (Orgs). *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University, 2002, p. 23.
- DELMAS, M; MONTIEL, I. “The Diffusion of Voluntary International Management Standards: Responsible Care, ISO 9000, and ISO 14.001 in the Chemical Industry”, *Policy Studies Journal* 36(1), p.65-93.
- DONADELLI, Flavia Maria de Mattos. *A Importância da Governança Privada para a Elevação de Padrões de Proteção Ambiental: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- DOWNS, George W. *Enforcement and the evolution of cooperation*. University of Michigan Law School, 1998.
- DREZNER, Daniel W. Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: when is cooperation counterproductive? *International Organization*, Vol. 54, No. 1, 2000.
- DREZNER, Daniel W. *The interaction of international and domestic politics*. locating the proper authorities. Michigan University Press, 2003.
- FINGER, J. M.; OLECHOWSKI, A. *The Uruguay Round: a handbook on the multilateral trade negotiations*, World Bank, Washington D.C., 1987.
- GEREFFI, Gary; HUMPHREY, John; STURGEON, Timothy. The governance of global value chains. *Review of international political economy*, v. 12, n. 1, p. 78-104, 2005.
- GREEN, Jessica F. Private Standards in the Climate Regime: The Greenhouse Gas Protocol. In: *Business and Politics*, vol. 12, Ed. 3, outubro de 2010.
- GREEN, Jessica F.; COLGAN, Jeff. Protecting Sovereignty, Protecting the Planet: State Delegation to International Organizations and Private Actors. In: *Environmental, Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 3, julho de 2013.
- GUIDON, Pierre; BELLASSEN, Valentin; AMBROSI, Philippe *Voluntary Carbon Markets: What the Standard Say*. Mission Climat Working Paper. 2009
- HALE, Thomas; HELD, David (Ed.). *Handbook of transnational governance*. Cornwall: Polity Press, 2011.
- HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. *The emergence of private authority in global governance*. Cambridge University Press, 2002.
- Hamilton, K., Bayon, R., Turner, G; Higgins, D. State of the Voluntary Carbon Markets 2007: Picking Up Steam. EcoSystem Marketplace and New Carbon Finance. 2007
- HAUFLER, Virginia. *A public role for the private sector: Industry self-regulation in a global economy*. Carnegie Endowment: 2001.
- HOLZER, Kateryna. *Perspectives for the use of Carbon-Related Border Adjustments in Preferential Trade Agreements*. Universidade de Berlim, 2011.

- HUFBAUER Gary C.; KIM, Jisun. *The World Trade Organization and Climate Change: challenges and options*. Peterson Institute for international Economics, 2009.
- KEOHANE, Robert. The demand for international regimes. *International Organization*, Vol 36, Nº 2, International Regimes. 1982
- KEOHANE, Robert. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Independence*. New York: Harper Collins, 2001.
- KORBIN, S. Back to the Future: Neomedievalism and the Postmodern Digital World Economy. In Seem Prakash e J. Hart (eds.). *Globalization and Governance*, Routledge, New York, 1999.
- KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan, *The Rational Design of International Institutions*, MIT Press, 2001.
- KRASNER, S. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983
- LIMA, Rodrigo Carvalho de Abreu. *Padrões de sustentabilidade na Organização Mundial do Comércio: limites entre as regras multilaterais e a governança privada de temas ambientais, sanitários e fitossanitários*. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.
- LOCKE, Richard. The Promise and Limits of Private Power – Promoting Labor Standards in a Global Economy, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, 2013.
- LOPES Jr., Edmilson. As potencialidades analíticas da Nova Sociologia Econômica. *Sociedade e Estado*, [s.l.], v. 17, n. 1, p.39-62, jun. 2002.
- LOW, Patrick; MARCEAU, Gabrielle; REINAUD, Julia. *The interface between the trade and climate change regimes: scoping the issues*. World Trade Organization Economic Research and Statistics Division, 2011.
- MALUF FILHO, Adalberto Felício. A efetividade do regime internacional da mudança climática: a contribuição dos governos locais. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- MARTINEZ, João Roberto Lo Turco. Impacto da Certificação do Café UTZ Kapeh no Sistema de Informação na Gestão de Duas Empresas Produtoras de Café, no Sul de Minas. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2008.
- MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Os Compromissos de Paris e os ODS 2030: Energia, Florestas e Redução de GEEs*. São Paulo: FEA/USP, 2016
- MARCOVITCH, Jacques. Mudanças climáticas e multilateralismo. *Revista Usp*, [s.l.], n. 72, p.16-27, 1 fev. 2007.
- MATTLI, Walter; WOODS, Nagaire, *The Politics of Global Regulation*. Princeton: Princeton Press. 2009

- NADVI, K; WALTRING, F. 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.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nilzar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, 2005.
- NORTH, Douglas. *Institutions Change and Economic Performance*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1990.
- PATTBERG, Philipp H. *Private Institutions and Global Governance: the new politics of environmental sustainability*. Edward Elgar Publishing, 2007.
- PAUWELYN, Joost. Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law. In: Research Handbook on Environment, Health and the WTO. 2012.
- PORTER, Michael. Estratégia competitiva: técnicas para a análise da indústria e da concorrência. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- POTOSKI, Matthew; PRAKASH, Aseem. *Voluntary programs: a Club Theory perspective*. The MIT Press, 2009.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. Comércio Internacional e Protecionismo – As Barreiras Técnicas na OMC. São Paulo: Aduaneiras, 2003, pp. 65/139
- PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Rev. Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, junho de 2010.
- REISMAN, William M. The Role of the Economic Agencies in the Enforcement of International Judgments and Awards: A Functional Approach. *International Organization*. University of Wisconsin Press, , Vol. 19, No. 4. 1965.
- RODRIGUES, Pietro Carlos de Souza. Governança e regulação transnacional privada: os limites do sistema agroindustrial da soja. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- ROSENDAL, G. Kristin. *The convention on biological diversity and developing countries*. Springer Science & Business Media, 2000.
- RUGGIE, John Gerard. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, *International Organization*, v. 2, Spring, 1982.
- RUGGIE, John Gerard. International responses to technology: concepts and trends. *International Organization*, v. 29, n. 03, p. 557-583, 1975.
- SOUZA, R. de Castro; PRESOTO, Anderson; SAES, Maria Sylvia Macchione; LEMEILLEUR, Sylvaine. *The adoption of sustainable certificates by Brazilian coffee producers*. Paper apresentado no 9th Research Workshop on Institutions and Organizations, São Carlos-SP, 13-14 de outubro de 2014.
- STEINER, Andrea Q.; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Como Saber se as Convenções Internacionais de Meio Ambiente realmente funcionam? Abordagens Teórico-

- metodológicas sobre a Eficácia dos Regimes Ambientais. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2, p. 695, 2010.
- STERN, Nicholas. What is the Economics of Climate Change? *World Economics*, Vol. 7 nº2. Abril-Junho, 2006.
- THORSTENSEN, Vera. *OMC – As Novas Guerras Regulatórias*. Apresentação no Centro de Comércio Global e Investimentos, Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo. 2015.
- THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; CAROLINA E BAPTISTA, Adriane N. Muller. Sistemas de Regulação do Comércio Internacional em Confronto: o marco dos Estados e o marco das transnacionais. *Política Externa*, 21(4). Online. 2013
- THORSTENSEN, Vera; VIEIRA, Andreia Costa. *Regulatory Barriers to Trade: TBT, SPS and Sustainability Standards*. São Paulo: VT Assessoria, Consultoria e Treinamento Ltda., 2016.
- VEIGA, João Paulo Cândia; RODRIGUES, Pietro Carlos. Arenas transnacionais, políticas públicas e meio ambiente: o caso da palma na Amazônia. *Ambiente & Sociedade*, [s.l.], v. 19, n. 4, p.1-20, dez. 2016
- VEIGA, João Paulo Cândia; ZACARELI, Murilo Alves. Regimes Internacionais – Do intergovernamental público às arenas transnacionais público-privadas. *História e Cultura*, v. 4, n. 1, p. 302-318, 2015.
- VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s.l.], v. 17, n. 50, p.25-46, out. 2002.
- VOGEL, David. *The private regulation of global corporate conduct*. Berkeley University, 2007
- WILLIAMSON, Oliver. The new Institutional Economics: Talking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economics Literature*. 38. September. 596-631. 2000
- WOUTERS, Jan; MARX, Axel; HACHEZ, Nicolas. *Private Standards, Global Governance and Transatlantic Cooperation- The case of global food safety governance*. University of California, Berkeley, v. 11, p. 12, 2008.
- XING, Yuqing; KOLSTAD, Charles. *Environment and Trade: a Review of Theory and Issues*. Universidade da Califórnia, Santa Barbara, 1996.
- YOUNG, Oran R. *International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. Cornell University Press, 1989
- YOUNG, Oran R. *International Governance Protecting the Environment in a Stateless Society*. Cornell University Press, 1994.
- YOUNG, Oran. *Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections*. The MIT Press, 1999.
- ZADEK, Simon. Balancing Performance, Ethics and Accountability. In: R. Starkey and R. Welford (eds.). *The Earthscan Reader in Business and Sustainable Development*, Earthscan, London: 185-214. 2001.

APÊNDICE A – PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE PARA A MUDANÇA CLIMÁTICA

PADRÃO DE SUSTENTABILIDADE	SELO, CERTIFICADO OU MARCA	ENDEREÇO ELETRÔNICO
Green-e Climate		https://www.green-e.org/programs/climate
The Gold Standard (GSF)		http://www.goldstandard.org/
Social Carbon Standard		http://www.socialcarbon.org/
Verified Carbon Standard (VCS)		http://www.v-c-s.org/
Corporate Carbon Footprint Certification (CCF) / Product Carbon Footprint (PCF)		http://www.tuev-sued.de/plants-buildings-technical-facilities/fields-of-engineering/environmental-engineering/energy-certification/carbon-footprint-certification-for-companies-products-services
Airport Carbon Accreditation		http://www.airportcarbonaccreditation.org/about.html
Brasil Mata Viva Standard		http://www.brasilmataviva.com.br/creditos-de-floresta#bmvstandard
Climate, Community & Biodiversity Standard (CCB)		http://www.climate-standards.org/ccb-standards/
Panda Standard		http://www.pandastandard.org/downloads/PandaStandard_v1ENGLISH.pdf

Plan Vivo Standards		http://www.planvivo.org/our-approach/
Swiss Climate Standard		http://swissclimate.ch/e/klimalab/el/uebersicht.php
American Carbon Registry standards (ACR)		http://americancarbonregistry.org/carbon-accounting/standards-methodologies/american-carbon-registry-standard/acr-standard-v40-january-2015.pdf
Carbon Neutral		http://www.carbonneutral.com/our-services/carbonneutral-certifications
Climate Action Reserve Protocols		http://www.climateactionreserve.org/how/program/
Climate Bond Standards		http://www.climatebonds.net/standards/certification
Climatop		http://www.myclimate.org/corporate-clients/climatop-label/
Pegada ABNT - Carbono	-	http://www.abnt.org.br/imprensa/releases/4632-novo-selo-ambiental-indicara-a-pegada-de-carbono-e-agua-de-produtos
The Carbon Trust Carbon Reduction Label		https://www.carbontrust.com/client-services/footprinting/footprint-certification/carbon-trust-product-footprint-certification/
ISO/TS 14067		http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=59521

ISO 14064 Standards		http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=38381
GHG PROTOCOL	GREENHOUSE GAS PROTOCOL	http://ghgprotocol.org/standards

Fonte: elaborado pelo autor.